

N° 2301

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2020** (n° 2272),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 15

DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT

PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE

INVESTISSEMENTS D'AVENIR

Rapporteur spécial : MME MARIE-CHRISTINE DALLOZ

Député

SOMMAIRE

Pages

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL ET DONNÉES CLÉS	5
PREMIÈRE PARTIE : LA MISSION <i>DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT</i>	7
I. UNE MESURE DE PÉRIMÈTRE MAJEURE : LA SORTIE DU PROGRAMME 333 DU CHAMP DE LA MISSION.....	7
II. LE PROGRAMME 129 : LA COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL.....	8
A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN 2020	9
B. LES PRIORITÉS DU PROGRAMME POUR L'EXERCICE 2020	13
1. Les moyens en matière de sécurité et de défense	13
2. La coordination de la politique numérique	15
a. Le lancement de tech.gouv.....	15
b. Les grands projets numériques	17
3. La rationalisation des petites structures rattachées au Premier ministre.....	19
III. LE PROGRAMME 308 : LES AUTORITÉS DE PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS	21
A. LA COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTÉS	22
B. LA HAUTE AUTORITÉ POUR LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE	24
C. LE DÉFENSEUR DES DROITS.....	25
D. UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE DÉNUÉ DE COHÉRENCE.....	26

SECONDE PARTIE : LE BUDGET ANNEXE PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE	29
I. UN CONTEXTE DÉFAVORABLE	29
A. LES RECETTES D'ANNONCES	30
B. LES RECETTES HORS ANNONCES	31
II. UN BUDGET ANNEXE EN EXCÉDENT	31
A. LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE PERSONNEL	32
B. LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT	33
III. LES PROJETS D'INVESTISSEMENT DE LA DIRECTION DE L'INFORMATION LÉGALE ET ADMINISTRATIVE	33
TROISIÈME PARTIE : LA MISSION INVESTISSEMENTS D'AVENIR...	35
I. UNE OUVERTURE DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN PHASE D'ACCÉLÉRATION	35
A. LE DÉPLOIEMENT DU PIA 3 EN VITESSE DE CROISIÈRE	36
1. Une ouverture de 2 milliards d'euros en crédits de paiement en 2020	36
2. La signature des conventions en voie d'achèvement	37
B. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DU BUDGET DE LA MISSION EN 2020	38
1. Le programme 421 <i>Soutien des progrès de l'enseignement supérieur et de la recherche</i>	38
2. Le programme 422 <i>Valorisation de la recherche</i>	40
3. Le programme 423 <i>Accélération de la modernisation des entreprises</i>	41
II. LE FINANCEMENT DISCUTABLE DE CERTAINS PROJETS D'INVESTISSEMENT	43
EXAMEN EN COMMISSION	45
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL, ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES	47

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL ET DONNÉES CLÉS

Mission *Direction de l'action du Gouvernement*

La disparition du programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* entraîne la sortie de 537,5 millions d'euros en crédits de paiement (CP) du budget de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. Avec 793,7 millions d'euros en CP, les crédits sont en progression de 5,1 millions d'euros à périmètre constant. Toutefois, cette relative stabilité découle principalement de la décision prise par les services du Premier ministre de ne plus procéder au remboursement des personnels mis à disposition par le ministère des armées. Cette mesure représente une économie de 13,7 millions d'euros.

Dans le cadre du programme 129 *Coordination de l'action gouvernementale*, les efforts réalisés en 2020 concernent plus spécifiquement la coordination de la sécurité et de la défense nationale, ainsi que la coordination de la politique numérique. De surcroît, l'entreprise de rationalisation des petites structures rattachées au Premier ministre participe à l'effort de maîtrise de la dépense publique. Le rapporteur tient toutefois à souligner certains choix budgétaires discutables, dont bénéficie notamment le service d'information du Gouvernement (SIG).

Le programme 308 *Protection des droits et libertés* fait quant à lui l'objet d'un effort sensible en matière de dépenses de personnel, afin de répondre aux nouveaux besoins de certaines autorités administratives indépendantes dont le champ de compétence a été considérablement élargi.

Budget annexe *Publications officielles et information administrative*

Malgré l'érosion continue des recettes de la direction de l'information légale et administrative (DILA), un excédent de 20,7 millions d'euros est attendu pour le budget annexe en 2020. Ces résultats sont le fruit d'une politique de réduction des dépenses de fonctionnement et de personnel (- 4 ETP en 2020), qui aboutissent à une réduction constante et maîtrisée des crédits alloués à la DILA (156,6 millions d'euros en CP en 2020).

En parallèle, la DILA mène une stratégie de modernisation de ses activités, qui lui permettra d'assurer sa résilience face à l'évolution défavorable du contexte économique au sein duquel elle évolue.

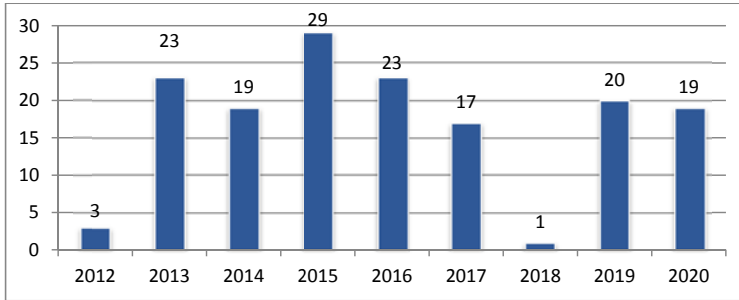
Mission *Investissements d'avenir*

Avec 2,2 milliards d'euros ouverts en CP en 2020, le déploiement du troisième plan d'investissements d'avenir est marqué par une phase d'accélération. Le rapporteur tient à saluer l'achèvement du processus de signature des conventions entre l'État et les opérateurs du plan, qui constitue un signal positif concernant la bonne exécution de ce dernier. L'actualisation du calendrier d'ouverture des crédits de paiement montre toutefois que la mise en œuvre des projets portés par le programme 421 *Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche* sera reportée au-delà de 2023.

Le rapporteur s'interroge par ailleurs sur la pertinence de nouveaux dispositifs soutenus par le PIA 3, qui s'écartent sensiblement des objectifs assignés aux investissements d'avenir.

ÉVOLUTION DU SCHEMA D'EMPLOIS DU PROGRAMME 308

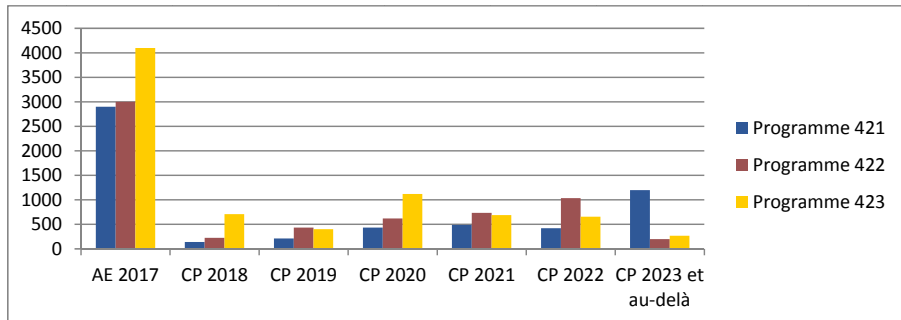
(en ETP)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

CALENDRIER D'OUVREURE DES CRÉDITS DE LA MISSION INVESTISSEMENTS D'AVENIR

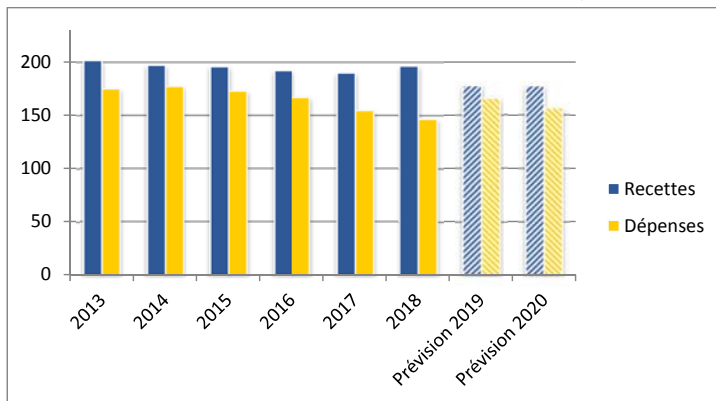
(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES ET DES RECETTES DE LA DILA

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

PREMIÈRE PARTIE : LA MISSION *DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT*

La mission *Direction de l'action du Gouvernement* regroupe un ensemble hétéroclite d'entités rattachées au Premier ministre. Cette organisation se justifie à la fois par la dimension interministérielle du champ d'action de certaines de ces structures, ainsi que par la nécessité d'optimiser les modalités de leur gestion.

En 2020, la mission est composée de 2 programmes, placés sous la responsabilité du secrétariat général du Gouvernement (SGG) :

- le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* ;
- le programme 308 *Protection des droits et de libertés*.

Le premier fédère les fonctions d'état-major, de stratégie et de coordination, en soutien à l'action du Premier ministre dans sa mission d'animation du travail gouvernemental. Le programme 308 porte quant à lui onze autorités participant à la protection des droits et libertés.

I. UNE MESURE DE PÉRIMÈTRE MAJEURE : LA SORTIE DU PROGRAMME 333 DU CHAMP DE LA MISSION

La mission *Direction de l'action du Gouvernement* était jusqu'en 2019 composée de trois programmes, car aux deux programmes cités ci-dessus s'ajoutait le programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées de l'État*.

Ce dernier était consacré à l'administration territoriale de l'État, et regroupait les crédits de fonctionnement courant des 230 directions départementales interministérielles (DDI), des 54 directions régionales placées sous l'autorité des préfets de région et des secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR), ainsi que les crédits immobiliers et la masse salariale de ces administrations.

En 2020 le programme 333 est supprimé, à l'occasion de sa fusion avec le programme 307 *Administration territoriale de l'État*, qui portait l'ensemble des moyens des préfetures, des sous-préfetures, et des représentations de l'État dans les collectivités d'outre-mer. Ces deux programmes forment désormais un nouveau programme 354 *Administration territoriale de l'État*, au sein de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*.

La réunion de ces deux programmes s'inscrit dans la réforme de l'organisation territoriale de l'État, entérinée par une circulaire du Premier ministre datant du 24 juillet 2018 ⁽¹⁾. Aussi, la fusion des programmes 333 et 307 vise à renforcer l'efficacité du fonctionnement des services déconcentrés, par la mutualisation des moyens, et par la modularité des organisations.

En conséquence les crédits de la mission font l'objet d'une forte variation à périmètre courant, qui découle principalement de cette mesure de périmètre.

Pour 2020 793,65 millions d'euros en crédits de paiement (CP) et 813,59 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) sont demandés dans le cadre de la mission. L'évolution des crédits par rapport à 2019 s'établit comme suit :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION DIRECTION DE LA DIRECTION DU GOUVERNEMENT EN 2020

(en millions d'euros)

	AE		Variation	CP		Variation
	LFI 2019	2020		LFI 2019	2020	
129 – Coordination du travail gouvernemental	682,51	712,92	+ 4,5 %	690,28	692,56	+ 0,3 %
308 – Protection des droits et libertés	97,08	100,66	+ 3,69 %	98,30	1 010,08	+ 2,83 %
333 – Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	651,93	0	- 100 %	537,46	0	- 100 %
Total	1 431,53	813,59	- 43,17 %	1 326,04	793,65	- 40,15 %
Total à périmètre constant*	779,60	813,59	+ 4,4 %	788,58	793,65	+ 0,6 %

*Le périmètre du budget de la mission est retraité pour l'exercice 2019, en neutralisant l'impact du programme 333.

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

À périmètre constant en revanche, le budget de la mission évolue faiblement, avec une hausse de 5 millions d'euros en CP. Concernant les AE, l'augmentation est plus soutenue, avec une progression de près de 34 millions d'euros en 2020.

II. LE PROGRAMME 129 : LA COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL

Le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* comprend les dépenses du Premier ministre et des secrétaires d'État rattachés, ainsi que les crédits de nombreuses entités placées sous son autorité. Il porte également les subventions versées à la grande chancellerie de la légion d'honneur. Par ailleurs, plus de la moitié des crédits inscrits sur le programme 129 sont consacrés à la coordination de la politique de sécurité et de défense.

(1) Circulaire n° 6029/SG du 24 juillet 2018.

A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN 2020

Le budget du programme 129 progresse de **30,4 millions d'euros en autorisations d'engagement**, et de **2,3 millions d'euros en crédits de paiement**.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 129

(en millions d'euros)

	AE		Variation	CP		Variation
	LFI 2019	2020		LFI 2019	2020	
129 – Coordination du travail gouvernemental	682,51	712,92	+ 4,5 %	690,28	692,56	+ 0,3 %
01 – Coordination du travail gouvernemental	97,93	97,45	- 0,5 %	97,99	97,52	- 0,5 %
02 – Coordination de la sécurité et de la défense	377,06	387,81	+ 2,9 %	360,69	354,32	- 1,8 %
03 – Coordination de la politique européenne	14,95	15,46	+ 3,4 %	14,95	15,46	+ 3,41 %
10 – Soutien	88,67	99,31	+ 12,0 %	112,68	115,34	+ 2,35 %
11 – Stratégie et prospective	22,84	23,73	+ 1,9 %	22,84	23,27	+ 1,90 %
13 – Ordre de la légion d'honneur	27,53	28,03	+ 1,8 %	27,53	28,03	+ 1,82 %
15 – Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives	17,42	17,10	- 1,8 %	17,41	17,10	- 1,82 %
16 – Coordination de la politique numérique	36,12	44,46	+ 23,2 %	36,15	41,51	+ 14,82 %

Source : projet annuel de performances.

Est notable la forte progression des dépenses consacrées à la coordination de la politique numérique, qui augmentent de **8,3 millions d'euros en AE** et de **5,4 millions d'euros en CP**, ce qui traduit l'ambition du Gouvernement de faire de la France une référence en matière d'administration numérique (voir *infra*).

Par ailleurs les dépenses de soutien font l'objet de hausse conséquente autant en AE (+ 10,6 millions d'euros), qu'en CP (+ 2,7 millions d'euros). Les crédits de l'action 10 sont portés par la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (DSAF), et recouvrent l'ensemble des dépenses relatives au fonctionnement, à l'équipement, à la logistique, à la gestion des systèmes d'information, ainsi qu'à la conduite des opérations immobilières des services placés sous l'autorité du Premier ministre.

La hausse de la dotation de l'action 10 *Soutien* en AE s'explique par la nécessité de renouveler différents marchés d'entretien en 2020.

Concernant les crédits de paiement, cette évolution découle à la fois de dépenses nouvelles, liées à la sécurisation des systèmes d'information, et la hausse des loyers du site Ségur-Fontenoy, mais aussi d'un effort notable de sincérisation du budget, face aux sous-budgétisations récurrentes des années passées. Ces dernières concernaient plus particulièrement les frais de déplacement des services du Premier ministre, qui bénéficient par conséquent d'une dotation en hausse.

COMPARAISON ENTRE LA PRÉVISION ET LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE L'ACTION 10 DU PROGRAMME 129

(en millions d'euros)

	2016	2017	2018	2019	2020
Prévision	94,91	125,32	126,24	112,68	115,34
Réalisation	111,69	134,94	138,64	-	-
Écart	16,78	9,62	12,4	-	-

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

D'autres choix budgétaires pour l'année 2020 sont en revanche davantage discutables. **Les crédits de l'action 1 *Coordination du travail gouvernemental* font l'objet d'une légère baisse pour 2020 (- 0,5 million d'euros), ce qui ne fait pas apparaître la hausse sensible de la dotation du service d'information du Gouvernement (SIG).**

Le service d'information du Gouvernement (SIG)

Le SIG, placé sous l'autorité du Premier ministre, remplit quatre missions :

- analyser l'évolution de l'opinion publique et le contenu des médias ;
- diffuser aux élus, à la presse et au public des informations sur l'action gouvernementale ;
- entreprendre des actions d'information d'intérêt général à caractère interministériel sur le plan national, en lien avec les administrations déconcentrées de l'État ;
- apporter une assistance technique aux administrations publiques et coordonner leur politique de communication, en particulier en matière de campagne d'information et d'études d'opinion.

En vertu d'un arrêté du 26 février 2019⁽¹⁾, le SIG a fait l'objet d'une réorganisation autour de quatre entités : **le département rédaction**, qui produit les contenus et coordonne la réalisation des campagnes de communication, **le département influence**, chargé des partenariats, des relations avec la presse, et de la communication de crise, et **le département du secrétariat général**, chargé des fonctions support.

Enfin, **le département analyse**, chargé de la compréhension de l'opinion publique, mène plus spécifiquement **les études d'opinion, notamment au moyen de sondages. Il analyse également le contenu des médias traditionnels et des réseaux sociaux.**

(1) Arrêté du 26 février 2019 relatif à l'organisation du service d'information du Gouvernement.

En 2020, le SIG fait l'objet d'une progression de sa dotation de fonctionnement, qui passe de 13,3 millions d'euros à 14,3 millions d'euros en AE et CP. Par ailleurs, le schéma d'emploi du service progresse, avec 5 ETP supplémentaires en 2020. Au total, le SIG est doté de 21,1 millions d'euros en AE et CP en 2020, soit une hausse de 1,2 million d'euros par rapport à l'année 2019.

Sollicitée par le rapporteur, la DSAF fait valoir que cet effort intervient à la suite d'une réduction constante des crédits alloués au SIG depuis 2010. Par ailleurs, la hausse des moyens du SIG est justifiée par la nécessité « de répondre aux nouvelles missions de transformation digitale de la communication gouvernementale qui lui ont été confiées par circulaire ⁽¹⁾ ».

ÉVOLUTION DE LA DOTATION DU SIG ENTRE 2010 ET 2020

(en millions d'euros)

	Titre 2		Hors Titre 2	Total
	AE/CP	ETP	AE/CP	AE/CP
2010	6,05	105	21,90	27,96
2011	6,13	105	20,65	26,77
2012	6,40	105	20,10	26,51
2013	5,57	88	15,20	20,78
2014	5,99	84	13,72	19,72
2015	5,92	80	13,52	19,44
2016	6,57	77	14,38	20,95
2017	6,43	75	13,50	19,93
2018	6,43	75	13,36	19,79
2019	6,48	74	13,33	19,81
2020	6,80	88*	14,25	21,06

*Une différence de 14 ETP est observée entre 2020 et 2019. Parmi ces 14 ETP, 9 ETP supplémentaires sont issus d'une correction technique, correspondant à un réarbitrage en lettre plafond du schéma d'emploi du SIG pour 2019. Pour 2020, le schéma d'emploi du SIG est de + 5 ETP.

Source : direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (DSAF).

Le rapporteur spécial estime que cet effort de 1,2 million d'euros supplémentaires, consacré au financement de la communication du Gouvernement, apparaît contestable, d'autant plus au regard des engagements pris au début du quinquennat en matière de réduction du déficit public et de la dette publique.

Les crédits de l'action 1 *Coordination du travail gouvernemental* sont également consacrés aux subventions accordées par le Premier ministre aux fondations et associations œuvrant en faveur des droits de l'homme ou au développement de la citoyenneté. **Cette dotation allouée aux subventions fait l'objet d'une baisse de 1 million d'euros, et s'établit en 2020 à 7,8 millions d'euros.**

(1) Circulaire n° 6005/SG du 27 mars 2018 relative à la transformation de la communication digitale du Gouvernement.

Concernant les autres actions du programme :

– l’action 3 *Coordination de la politique européenne* voit ses crédits progresser de 0,5 million d’euros, ce qui découle principalement du dynamisme des dépenses de personnel du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) ;

– l’action 11 *Stratégie et prospective* fait l’objet d’un transfert de crédits entrant de 540 000 euros en provenance du programme 174 *Énergie, climat et après-mines* au titre du Haut conseil pour le climat, dont la création a été annoncée par le Président de la République le 25 novembre 2018, et dont les modalités de fonctionnement ont été définies par un décret du 14 mai 2019 ⁽¹⁾ ;

– l’action 13 *Ordre de la légion d’honneur* fait l’objet d’une hausse de 457 000 euros, qui découle d’une augmentation de la subvention pour charge de service public versée à la grande chancellerie de la légion d’honneur. Le programme 129 verse également une dotation en fonds propres à l’opérateur, qui s’élève en 2020 à 2,9 millions d’euros. Cette dernière est notamment destinée au financement des travaux immobiliers. La principale opération concerne le bâtiment scolaire de la maison d’éducation de Saint-Denis. Après une première opération lancée en 2015, une deuxième campagne de travaux doit être lancée, pour un montant de 2 millions d’euros, en vue de remplacer les installations techniques vétustes ou hors norme (comme l’électricité) ;

– la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA) voit quant à elle sa dotation baisser de près de 300 000 euros. Cette réduction est notamment issue d’une diminution nette de la subvention pour charge de service public versée à l’observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT) de 200 000 euros, en raison du débasage des loyers de cet organisme, faisant suite à son installation dans un bâtiment domanial en 2019. La MILDECA fait également l’objet d’une suppression de 2 ETP, au titre de la contribution à l’effort de maîtrise des dépenses publiques.

La dotation de l’action 2 *Coordination de la sécurité et de la défense* fait enfin l’objet d’une réduction apparente en 2020 de 6,4 millions d’euros en crédits de paiement, portée par une baisse importante, mais d’affichage, des dépenses de personnel (–17,1 millions d’euros).

Cette évolution est en réalité le fruit d’une décision prise par les services du Premier ministre de ne plus procéder au remboursement des personnels mis à disposition par le ministère des armées, au titre de la participation de ce ministère à la coordination de la sécurité et de la défense nationale. **La stabilité apparente du budget du programme 129 est donc principalement le fait d’un report de charge sur le ministère des armées, qui s’élève en 2020 à 13,7 millions d’euros hors CAS *Pensions*, et à 24 millions d’euros en comprenant la contribution au CAS *Pensions*.**

(1) Décret n° 2019-439 du 14 mai 2019 relatif au Haut conseil pour le climat.

Du fait de cette décision, l'évolution de la dotation de l'action 2 du programme 129 ne reflète pas les efforts substantiels réalisés en matière de sécurité et de défense. Cette composante du programme 129 est, à l'instar de la coordination de la politique numérique, une des priorités de l'exercice 2020.

B. LES PRIORITÉS DU PROGRAMME POUR L'EXERCICE 2020

Le rapporteur spécial souhaite se concentrer sur trois composantes du programme 129, qui font l'objet d'évolutions notables en 2020 : les moyens en matière de sécurité et de défense nationale, la coordination de la politique numérique, et enfin l'entreprise de rationalisation des petites entités rattachées au Premier ministre.

1. Les moyens en matière de sécurité et de défense

L'action 2 *Coordination de la sécurité et de la défense* du programme 129 porte les crédits du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), du groupement interministériel de contrôle (GIC), ainsi que les fonds spéciaux. Cette action concentre 54,4 % des crédits du programme 129, soit 360,7 millions d'euros.

Le SGDSN assure notamment le secrétariat des conseils de défense et de sécurité nationale, élabore la planification interministérielle de défense et de sécurité, coordonne l'activité de renseignement. Le SGDSN agit également comme opérateur, à travers le centre des transmissions gouvernementales (CTG), chargé d'assurer la sécurité des communications du Président de la République et du Premier ministre.

L'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), intégrée au SGDSN, propose les règles à appliquer pour la protection des systèmes d'information, et agit en qualité d'expert pour renforcer la résilience des administrations de l'État en matière de cyber sécurité.

Le GIC est quant à lui chargé de centraliser les demandes d'autorisation de mise en œuvre des techniques de renseignement émises par les services, et les soumet au Premier ministre, après avis de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR).

Enfin, les fonds spéciaux représentent une enveloppe destinée aux services de renseignement.

Les moyens alloués à la coordination de la sécurité et de la défense évoluent ainsi :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT ALLOUÉS À LA SÉCURITÉ ET À LA DÉFENSE

(en millions d'euros)

	Réalisation 2016	Réalisation 2017	Réalisation 2018	LFI 2019	PLF 2020
SGDSN	129,78	137,13	146,36	264,04	249,15
Fonds spéciaux	74,63	96,22	88,37	67,19	76,80
GIC	7,06	12,17	28,78	30,89	28,37
Total	211,48	245,52	263,50	362,13	354,32

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

En 2020, l'augmentation des moyens se poursuit. En neutralisant l'impact de la décision de non-remboursement des personnels mis à disposition par le ministère des armées, **la dotation de l'action 2 du programme 129 augmente de 5,9 millions d'euros.**

Le GIC continue sa montée en puissance, avec la création de 13 ETP supplémentaires. Ce renforcement constant des moyens du GIC se justifie par l'extension de son champ de compétence, à la suite de l'adoption de la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement.

Le recours aux techniques de renseignement a notamment progressé dans des proportions de 20 à 25 % entre 2017 et 2018, selon les techniques. Le nombre de transcriptions contrôlées par le GIC a augmenté de 25 % sur la même période, et le nombre de mesures de surveillance internationale a augmenté de 40 %.

L'ANSSI bénéficie également de la création de 42 ETP supplémentaires. Cette montée en puissance se justifie par l'augmentation des cyber-menaces, d'autant plus que les résultats affichés par les administrations de l'État en matière de sécurité des systèmes d'information appellent à renforcer leur accompagnement en la matière.

Le niveau de sécurité des systèmes d'information de l'État est retracé par deux sous indicateurs dont les résultats sont les suivants :

INDICATEUR DU NIVEAU DE SÉCURITÉ DES SYSTÈMES D'INFORMATION DE L'ÉTAT

	Unité	Réalisation 2018	Prévision 2019	Prévision 2020	Cible 2020
Maturité globale en sécurité des systèmes d'information de l'État	Note de 0 à 5	2,7	2,8	3,0	3.5
Niveau d'avancement des grands projets interministériels	%	90	92	95	95

Source : projet annuel de performance.

La construction de cet indicateur est fondée sur une information déclarative des services de l'État, à laquelle s'ajoutent des inspections menées par l'ANSSI. **Les résultats bruts masquent une grande hétérogénéité du niveau de maturité en matière de sécurité des systèmes d'information.**

L'agence indique par ailleurs au rapporteur que les difficultés rencontrées par les administrations ne sont pas issues d'un manque de compétence pour prévenir ou gérer l'apparition d'une menace, mais plutôt d'un déficit de prise en compte des enjeux liés à la cyber-sécurité au stade de la conception des systèmes d'information.

Les fonds spéciaux font également l'objet d'une augmentation de 9,6 millions d'euros en 2020. Cette hausse ne reflète pas une activité opérationnelle en progression, mais découle plutôt d'un effort de sincérisation du budget. Les crédits alloués aux fonds spéciaux ont fait l'objet de sous-budgétisations récurrentes les années passées, et la dotation prévue pour 2020 correspond aux besoins constatés sur les exercices précédents.

2. La coordination de la politique numérique

L'action 16 *Coordination de la politique numérique* bénéficie d'une hausse sensible de ses moyens, **avec une dotation de 44,5 millions d'euros en AE et de 41,5 millions d'euros en CP en 2020 (soit respectivement une progression de 23 % et de 14 %).**

Les crédits de cette action sont portés par la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC).

L'année 2020 est marquée par le lancement de *tech.gouv*, le nouveau programme de transformation des politiques numériques de l'État. Par ailleurs, les services du Premier ministre portent des projets numériques d'ampleur, dont la gestion interpelle le rapporteur.

a. Le lancement de tech.gouv

Outre les dépenses de personnel, qui s'élèvent en 2020 à **14,7 millions d'euros**, la DINSIC porte exclusivement des dépenses de fonctionnement (**26,8 millions d'euros en CP**). Ces dépenses sont fléchées soit vers le projet *tech.gouv*, soit vers les missions continues de la DINSIC.

RÉPARTITION DE LA DÉPENSE DE LA DINSIC EN 2020

(en millions d'euros)

Services	AE	CP
Tech.gouv	14,2	11,2
Hors tech.gouv	15,6	15,6
Dont « Performance des services numériques »	4,3	3,5
Dont « Cycle de vie des données »	2,1	2,0
Dont « Infrastructures mutualisées »	8,5	9,5
Dont « Dépenses transverses »	0,7	0,6
Total	29,8	26,8

Source : projet annuel des performances.

Tech.gouv est composé de différents projets, qui ont pour objectif commun la transformation numérique de l'État. Outre la contribution du programme 129, ce dernier bénéficie également d'une participation du programme 352 *Fonds pour l'accélération du financement des start-up d'État* de la mission *Action et transformation publiques des ministères économiques et financiers*.

Le projet *tech.gouv* vise ainsi à labelliser des solutions et des outils numériques de qualité, pour faciliter leur utilisation par les porteurs de projets publics (mission LABEL), ou encore à maîtriser le cycle de vie des données (mission DATA). Cette dernière mission s'inscrit plus particulièrement dans la démarche d'ouverture des données au public, entreprise depuis 2011, et vise à sécuriser la circulation des données confidentielles, notamment dans le cadre du programme « Dites-le nous une fois ».

De surcroît, *tech.gouv* vise à concevoir des réseaux numériques mutualisés (mission INFRA), et accompagner la transformation des métiers publics par le numérique (mission TRANSFO). Cette dernière mission s'inscrit plus précisément dans l'objectif de dématérialisation de la totalité des démarches administratives, rappelé dans le cadre du comité interministériel de la transformation publique (CITP) du 1^{er} février 2018.

La dématérialisation des démarches administratives

En juin 2019, a été lancé l'observatoire de suivi de la dématérialisation des démarches administratives, qui recense les 250 démarches administratives les plus volumétriques, et les évalue selon une série de 7 critères (par exemple, l'accessibilité, la satisfaction de l'utilisateur, ou l'optimisation sur smartphone). Le secrétaire d'État au numérique pilote cette structure.

Dans ce cadre, la DINSIC accompagne les ministères sur l'amélioration de ces 250 démarches, avec l'objectif de faciliter l'accès aux services publics.

À ce titre, sont privilégiés les outils se concentrant sur l'expérience utilisateur, notamment par le développement de la méthode *design sprint*, qui vise à répondre aux besoins des utilisateurs rapidement et à moindre coût.

Le rapporteur spécial salue particulièrement cette dernière initiative, qui peut rapprocher le service public des citoyens. Cependant, cet usage croissant du numérique dans les relations entre les usagers et l'administration doit être accompagné d'un effort significatif de la part de l'État, afin que chacun, y compris dans les territoires ruraux, puisse avoir accès à une connexion à l'internet haut débit.

Le rapporteur appelle également le Gouvernement à adapter les indicateurs de performance disponibles dans les documents budgétaires, afin qu'ils permettent d'évaluer de manière effective les objectifs poursuivis par les nouveaux projets mis en œuvre par la DINSIC.

Hors *tech.gouv*, la DINSIC poursuit ses missions traditionnelles, principalement dédiées à la mutualisation des systèmes d'information de l'État, à la performance des services numériques, et à l'entretien du réseau interministériel de l'État (RIE). Ce dernier supporte les échanges de données et les communications électroniques entre administrations.

Les ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, ainsi que le ministère des armées ont toujours leur propre réseau. En 2020 débutera notamment le raccordement du ministère des armées au RIE, avec dans un premier temps le rattachement des administrations situées en outre-mer, puis de celles situées en métropole. Ce projet devrait aboutir en 2023.

b. Les grands projets numériques

Le programme 129 porte trois grands projets numériques, pilotés par la DINSIC : Vitam, France connect, et France cloud.

Vitam, lancé en 2015 par les ministères des affaires étrangères, de la culture et des armées, vise à installer un socle d'archivage électronique commun aux administrations. **Avec un coût global de 16,5 millions d'euros, le projet est en voie d'achèvement.** Seuls 0,27 million d'euros en AE et 0,8 million d'euros en CP sont inscrits à ce titre au projet de loi de finances pour 2020, en vue d'exécuter les dernières dépenses découlant de l'installation de la dernière version du logiciel, qui interviendra à la fin de l'année 2019. Le coût prévisionnel du projet a été respecté, ce qui n'appelle aucune observation particulière de la part du rapporteur.

France connect est quant à lui un mécanisme d'identification des usagers pour l'accès aux services publics numériques. Après une première phase lancée en 2014, qui a permis l'inauguration de France connect en 2016, une phase II a été initiée en 2018. Cette seconde partie du projet vise principalement à approfondir les possibilités offertes par la plateforme.

Outre la démarche de simplification au profit des usagers, la DINSIC estime que le projet est vecteur d'économies pour les administrations, par la délégation à des fournisseurs d'identité de la gestion de l'authentification des usagers, l'amélioration de la collecte et du traitement des pièces justificatives, et une baisse des coûts de présentation au guichet.

À son lancement, le coût de la seconde phase du projet était estimé à 7,9 millions d'euros. Cette prévision a été largement dépassée, car selon le projet annuel de performance du programme 129, **le coût total de France connect phase II s'élèvera à 14,6 millions d'euros, soit un écart de 83,4 % avec la prévision initiale.** La DINSIC justifie cette augmentation par la croissance des coûts récurrents, qui découle de l'accélération de l'utilisation de France connect par les usagers. À l'été 2018, 6 millions d'utilisateurs étaient comptabilisés, pour 11,5 millions à l'été 2019. La DINSIC prévoit qu'à ce rythme, 25 millions de personnes utiliseront France connect en 2025.

Au-delà de cette justification, le rapporteur s'interroge sur le manque d'anticipation de la DINSIC concernant le coût de déploiement du projet, qui a presque doublé en deux ans.

COÛT DÉTAILLÉ DU PROJET FRANCE CONNECT

(en millions d'euros)

	2018		2019		2020		2021 et années suivantes		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Hors titre 2	1,45	0,12	3,80	4,00	3,80	4,30	3,80	4,43	12,85	12,85
Titre 2	0,20	0,20	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	1,70	1,70
Total	1,65	0,32	4,30	4,50	4,30	4,80	4,30	4,93	14,55	14,55

Source : projet annuel de performances.

France cloud vise à développer un mode de consommation à l'usage des ressources informatiques à distance, qui permettra d'accélérer la mise à disposition des services numériques innovants, et de réduire les coûts d'hébergement de l'État.

Le coût total du projet était estimé en 2019 à 46,4 millions d'euros, pour une livraison du système en 2023. 24,3 millions d'euros devaient être apportés par le fonds pour la transformation de l'action publique. La DINSIC indique cependant que « même si le projet « France cloud » avait été lauréat du premier appel à projets du FTAP, l'absence d'engagement des acteurs ministériels sur les économies que peut générer le Cloud Computing a bloqué la mise à disposition des crédits. Faute de financement au titre du FTAP, le projet a vu ses moyens réduits par rapport aux prévisions, et ne peut bénéficier que de la part de budgets SI ministériels que chaque DSI pourra y consacrer ».

De surcroît, le projet annuel de performance pour l'exercice 2020 ne fait état d'aucun financement supplémentaire à destination de ce projet. **À ce stade, seuls 13,4 millions d'euros en CP ont été ouverts pour France cloud, dont l'avenir est donc incertain.**

Le rapporteur sera donc particulièrement attentif aux suites données à ce projet.

3. La rationalisation des petites structures rattachées au Premier ministre

Le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* porte également les dépenses de fonctionnement d'un ensemble d'entités placées sous l'autorité du Premier ministre. Ces dernières peuvent être des délégations ou missions interministérielles, chargées de mener des politiques de nature transversales, ou encore des commissions consultatives.

En vertu d'une circulaire du Premier ministre du 5 juin 2019⁽¹⁾, une demande à destination des ministères a été formulée visant à rationaliser le paysage des entités de petites tailles, n'excédant pas 100 ETP.

Les services du Premier ministre ne sont pas exempts de cette consigne, ce qui a poussé à supprimer certaines entités pour lesquelles existent dans les ministères des structures intervenant sur les mêmes missions.

Concernant les commissions consultatives, le jaune budgétaire relatif aux commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres fait état de 34 entités. Parmi ces dernières, 8 ont vocation à être supprimées. De manière non exhaustive, sont concernés le comité d'orientation et d'évaluation de l'académie nationale du renseignement, la commission interministérielle des données d'origine spatiale, ou encore la conférence des achats de l'État. La commission de déontologie de la fonction publique sera également supprimée et fusionnée avec la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, en vertu des dispositions de la loi du 6 août 2019⁽²⁾. En dehors de la commission de déontologie de la fonction publique, le coût de fonctionnement en 2018 de l'ensemble de ces structures vouées à être supprimées s'élevait à 21 910 euros.

Par ailleurs, concernant les entités chargées de mettre en œuvre des politiques publiques interministérielles, ont d'ores et déjà été supprimées le secrétariat général de l'aide aux victimes, dont les compétences sont désormais exercées par le ministère de la justice, la délégation interministérielle à la coopération technique internationale, ainsi que la délégation à la langue française pour la cohésion sociale.

(1) Circulaire n° 6097/SG du premier ministre du 5 juin 2019.

(2) Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

En 2020, ce mouvement de suppression concernera plus particulièrement la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes) et l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ).

La Miviludes, créée en 2002, a pour mission principale de traiter les signalements et les demandes d'information relatifs aux dérives sectaires, ainsi que de coordonner l'action publique en la matière. Son activité est en constante hausse, avec 2 779 demandes d'information enregistrées en 2018 (+ 7,6 % par rapport à 2017). **Pour mener à bien ses missions, la Miviludes bénéficie des fonctions support de la DSAF, ainsi que d'une enveloppe de fonctionnement de 85 000 euros.**

Après le départ de son ancien président à l'automne 2018, la mission était dans l'attente d'une nouvelle nomination, ainsi que d'une éventuelle réforme de sa gouvernance. Le Gouvernement a ainsi indiqué à l'automne 2019 que la Miviludes serait rattachée au ministère de l'intérieur au début de l'année 2020. La mission pourra exercer ses fonctions en articulation avec le secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (SG CIDPR), car les champs d'intervention de ces deux organismes ont pour point commun la lutte contre les nouvelles formes de radicalité. Les services du Premier ministre indiquent également que le ministère de l'intérieur a « traditionnellement, une vocation interministérielle. Cette nouvelle organisation est donc compatible avec la bonne prise en compte de la variété des problématiques liées aux dérives sectaires ».

L'INHESJ est une des deux écoles placées sous la tutelle du SGDSN, avec l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN). **Ces deux instituts font l'objet d'une subvention pour charge de service public s'élevant en 2020 à 7,3 millions d'euros pour l'IHEDN, et de 6,1 millions d'euros pour l'INHESJ.** Ces subventions ont fait l'objet d'une diminution progressive depuis 2015 (pour l'exercice 2015, l'IHEDN bénéficiait d'une subvention de 7,5 millions d'euros, et l'INHESJ de 6,8 millions d'euros), afin d'encourager les instituts à développer des segments de mutualisation.

Désormais, le Gouvernement a pour projet de supprimer l'INHESJ à l'été 2020, à l'issue des sessions de formation en cours. Ce calendrier explique que la subvention pour charge de service publique à destination de l'institut soit maintenue dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020.

Les formations et activités organisées par l'INHESJ seraient ainsi reprises par les ministères de l'intérieur et de la justice, qui proposent une offre similaire dans le cadre du cycle supérieur d'administration de la justice de l'École nationale de la magistrature, ainsi que du centre de hautes études du ministère de l'intérieur. Les services du Premier ministre précisent néanmoins que l'observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) sera maintenu, et son indépendance vis-à-vis des deux ministères préservée.

Le rapporteur désapprouve le choix du Gouvernement de supprimer l'INHESJ. Au fil de ses travaux précédents, le rapporteur avait plaidé pour un rapprochement entre les deux instituts, au moyen de mutualisations renforcées, ayant vocation à aboutir à une fusion. La disparition de l'INHESJ signifie que les efforts réalisés en ce sens ne pourront aboutir.

Sollicités par le rapporteur, les services du Premier ministre précisent ainsi que la constitution d'un centre de service partagé financier (CSPF) commun, envisagé pour 2020, ne pourra être effectivement mise en place, et les mutualisations informatiques engagées ne pourront être achevées. Les services du Premier ministre précisent en revanche que les gains attendus de la disparition de l'INHESJ sont supérieurs à ceux des différentes mutualisations. Par ailleurs, l'IHEDN pourra étudier la possibilité de mutualiser certaines de ses fonctions avec d'autres services administratifs placés sous l'autorité du Premier ministre.

Enfin, un important effort de rationalisation sera néanmoins demandé à l'IHEDN, qui se traduira par la suppression de 9 postes budgétaires en 2020.

III. LE PROGRAMME 308 : LES AUTORITÉS DE PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS

Le programme 308 *Protection des droits et libertés* porte les crédits de sept autorités administratives indépendantes (AAI), d'une autorité publique indépendante (le conseil supérieur de l'audiovisuel), du comité consultatif national d'éthique, et de la commission nationale consultative des droits de l'homme.

Le programme fait l'objet d'une hausse de 3,6 millions d'euros en AE et de 2,8 millions d'euros en CP. En raison de l'extension progressive de leur champ de compétence, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), le Défenseur des droits, et la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) font plus particulièrement l'objet d'un effort budgétaire en 2020.

Par ailleurs, les crédits de l'action 11 *Régulation de la distribution de la presse* diminuent de 100 %, du fait d'un transfert de crédit sortant vers le programme 134 *Développement des entreprises et régulation*. La loi n° 2019-1063 du 18 octobre 2019 relative à la modernisation et à la distribution de la presse prévoit à ce titre la fusion de l'autorité de régulation et de distribution de la presse (ARDP) avec l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 308 EN 2020

(en millions d'euros)

	AE		Variation	CP		Variation
	LFI 2019	2020		LFI 2019	2020	
308 – Protection des droits et libertés	97,08	100,66	+ 3,9 %	98,29	101,08	+ 2,8 %
02 – Commission nationale de l'informatique et des libertés	18,79	20,44	+ 8,8 %	18,79	20,44	+ 8,8 %
03 – Conseil supérieur de l'audiovisuel	37,44	37,55	+ 0,3 %	37,44	37,55	+ 0,3 %
05 – Contrôleur général des lieux de privation de liberté	4,95	4,97	+ 0,4 %	5,35	5,37	+ 0,4 %
06 – Autres autorités indépendantes	4,09	4,05	– 1 %	4,09	4,05	– 1 %
09 – Défenseur des droits	22,34	22,94	+ 2,7 %	22,34	22,94	+ 2,7 %
10 – Haute autorité pour la transparence de la vie publique	5,65	7,29	+ 29,1 %	6,46	7,31	+ 13,2 %
11 – Régulation de la distribution de la presse	0,29	0	– 100 %	0,29	0	– 100 %
13 – Commission du secret de la défense nationale	0,61	0,65	+ 6 %	0,61	0,65	+ 6 %

Source : projet annuel de performances.

A. LA COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTÉS

La CNIL, créée en vertu d'une loi du 6 janvier 1978 ⁽¹⁾, est le régulateur de la protection des données personnelles. À ce titre, elle assure une mission d'information des particuliers et des responsables de traitement, conseille les pouvoirs publics sur les questions relatives à la protection des données, autorise le traitement des données les plus sensibles, accompagne la mise en conformité des organismes, et traite les réclamations des citoyens.

Les missions de la CNIL ont fortement progressé depuis 2010 en raison d'un paysage législatif mouvant. La loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique a notamment consacré de nouveaux droits, que la CNIL est chargée de protéger. **Le nombre de plaintes adressées à la CNIL a ainsi progressé de 49 % entre 2013 et 2018.**

(1) Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Par ailleurs, l'entrée en vigueur du règlement général sur la protection des données (RGPD) le 25 mai 2018 affecte considérablement les missions de la CNIL, en multipliant ses prérogatives.

Les effets du RGPD sur l'activité de la CNIL

L'entrée en vigueur du RGPD affecte l'activité de la CNIL par 4 canaux :

- le besoin d'accompagnement des opérateurs publics et privés est renforcé : le RGPD consacre un principe de responsabilisation des acteurs, dont le corollaire est le rehaussement des amendes encourues (le plafond passe de 3 à 20 millions d'euros, ou 4 % du chiffre d'affaires mondial). La CNIL développe à ce titre des outils d'accompagnement afin de renforcer la sécurité juridique des opérateurs, ainsi que des outils de conformité, créés par le RGPD (registres de traitement, analyse d'impact sur la vie privée). La CNIL doit également animer le réseau de délégués à la protection des données ;
- le RGPD induit un accroissement des demandes adressées à la CNIL par les citoyens, sous forme de demandes d'information ou de plainte. De nouveaux droits ont été consacrés (droit à la portabilité, droit à l'oubli) qui auront pour effet d'accroître le volume de saisines ;
- l'activité de contrôle et de sanction de la CNIL est en hausse. La CNIL devra notamment participer à des contrôles conjoints avec ses homologues européens ;
- enfin, le RGPD impose à la CNIL une obligation de coopération avec ses homologues européens. Des autorités « chef de file » sont désignées selon les cas, et coopèrent avec des autorités « concernées ». L'enjeu principal pour la CNIL est d'influencer les orientations de la jurisprudence établie par ce réseau de régulateurs.

Le Gouvernement poursuit donc son effort d'accroissement des effectifs de la CNIL. Ceux-ci, qui ont déjà progressé de 53 ETP de 2011 à 2018, devraient augmenter de 15 ETP supplémentaires en 2019, 10 ETP en 2020 et encore 20 ETP en 2021-2022. **En conséquence, les dépenses de titre 2 de l'AAI progressent de 1,6 million d'euros en AE et CP en 2020, pour s'établir à 16,8 millions d'euros.**

Au total, le plafond d'emplois de la CNIL est passé de 153 ETPT en 2011 à 220 ETPT en 2020 et devrait atteindre 240 ETPT en 2022. La CNIL indique à ce sujet que l'institution opère un véritable changement d'échelle, eu égard à la taille de l'écosystème contrôlé, et l'aggravation des sanctions pouvant être appliquées par la CNIL.

Les dépenses hors titre 2 progressent également, mais dans une moindre proportion. Grâce à l'installation de la CNIL sur le site de Ségur-Fontenoy en octobre 2016, ces dernières avaient pu diminuer à l'occasion du transfert d'un certain nombre de tâches de gestion à destination des services du Premier ministre. En 2020, le projet de loi de finances prévoit un effort supplémentaire de 0,4 million d'euros pour la CNIL, portant les dépenses hors titre 2 à 3,7 millions d'euros.

Au total, ce sont donc 20,4 millions d'euros en CP prévus pour la CNIL, soit une augmentation de 8,8 % par rapport à 2019.

B. LA HAUTE AUTORITÉ POUR LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE

Créée par les lois du 11 octobre 2013⁽¹⁾, la Haute autorité de transparence pour la vie publique (HATVP) est chargée de différentes missions :

– elle reçoit et contrôle les déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts de 15 800 responsables publics ;

– elle est chargée de la prévention des conflits d'intérêts et peut être consultée par les responsables publics sur des questions de déontologie ;

– depuis le 1^{er} juillet 2017, elle est chargée de la gestion du répertoire des représentants d'intérêt, et de contrôler l'activité des représentants d'intérêt non-inscrits au répertoire ;

– Enfin, l'article 34 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique lui confie, à compter du 1^{er} février 2020, le contrôle des allers-retours des agents publics entre le secteur public et le secteur privé, ainsi que le contrôle du cumul d'activité. Ces missions étaient auparavant exercées par la commission de déontologie de la fonction publique, qui est par conséquent supprimée.

Face à l'extension de son champ de compétence, le projet de loi de finances pour 2020 répond aux nouveaux besoins de la haute autorité, avec la création de 6 ETP supplémentaires (1 ETP était prévu par la loi de finances pour 2019, 5 ETP prévus au titre du projet de loi de finances pour 2020).

En conséquence les dépenses de titre 2 de la HATVP progressent de 0,6 million d'euros, pour s'établir à 4,9 millions d'euros.

ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOI ET DES EFFECTIFS RÉELS DE LA HATVP

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Plafond (ETPT)	30	34	50	50	51	57
Réalisation (ETPT)	29	34	45	48	-	-
Effectifs réels	29	36	45	50	-	-

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

(1) Loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 et loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique.

À ces dépenses de personnel s'ajoutent 2,4 millions d'euros en CP de dépenses de fonctionnement, **ce qui porte la dotation totale de la HATVP à 7,3 millions en 2020**. Ces crédits sont en augmentation de 13,2 % par rapport à 2019.

Toutefois, le projet de loi de finances ne prend pas en compte les dispositions de la loi du 6 août 2019, du fait de sa promulgation tardive. La commission de déontologie de la fonction publique bénéficiait en 2018 d'un budget de 0,43 million d'euros et de 6 ETP. Une augmentation du budget et du plafond d'emploi sera nécessaire par le moyen d'un amendement lors de la discussion budgétaire, et ce d'autant plus que le périmètre de cette nouvelle mission attribuée à la HATVP comporte de nouvelles compétences, comparées à celles exercées par la commission de déontologie de la fonction publique. Le contrôle du rétro-pantouflage est par exemple assorti d'exigences supplémentaires, notamment en termes de suivi des réserves. **Le rapporteur veillera à ce que le Gouvernement tire les conclusions des dispositions de la loi du 6 août 2019 durant l'examen du projet de loi de finances.**

C. LE DÉFENSEUR DES DROITS

Le Défenseur des droits est une autorité constitutionnelle indépendante, dont la mission principale est de défendre les personnes dont les droits ne sont pas respectés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public.

Institué en mars 2011, le Défenseur des droits connaît au fil des ans une extension de ses champs de compétences, à l'instar des autres AAI dédiées à la protection des droits et libertés. La multiplication des critères de discrimination reconnus par la loi a eu notamment pour effet d'augmenter le nombre de réclamations reçues par l'institution.

En 2018, le Défenseur des droits a traité près de 100 000 saisines, soit une hausse de 13 % sur deux ans. La compétence de l'institution en matière d'orientation des lanceurs d'alerte est également un vecteur d'accroissement de l'activité. 84 dossiers ont été traités en 2018 en la matière, ce qui représente une hausse de 20 % par rapport à l'année 2017.

Par ailleurs, les dispositions de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice au XXI^e siècle prévoient la désignation du Défenseur des droits en qualité d'organisme compétent dans le cadre du recours à la médiation préalable obligatoire (MPO), avant la saisine du juge administratif, pour le traitement des litiges relatifs au revenu de solidarité active (RSA), à l'aide exceptionnelle de fin d'année, et à l'aide personnalisée au logement. La MPO est expérimentée dans six départements depuis avril 2018. La perspective de sa généralisation implique un accroissement sensible de l'activité du Défenseur des droits.

Jusqu'en 2020, la hausse de l'activité de l'institution a été absorbée à effectifs et moyens constants. L'installation du Défenseur des droits sur le site de Ségur-Fontenoy a notamment permis de mener différentes mutualisations avec les services du Premier ministre et les autres entités présentes sur le site. Depuis 2016, 17 postes de fonctions support ont été supprimés, et les dépenses hors titre 2 ont diminué de 52 % entre 2015 et 2019.

Cependant, le projet de loi de finances pour 2020 prévoit une hausse des moyens du Défenseur des droits, qui a décidé d'approfondir la déconcentration de son activité sur les territoires afin d'accomplir ses missions. **Le renforcement du réseau des délégués territoriaux nécessite ainsi une hausse de la dotation du Défenseur des droits de 0,1 million d'euros hors titre 2, et la création de 3 ETP supplémentaires.** Le plafond d'emploi de l'institution s'établira à 226 ETPT en 2020.

Les dépenses de personnel s'élèveront par conséquent à 16,7 millions d'euros en 2020, en progression de 0,7 million d'euros par rapport à 2019. **Au total la dotation du Défenseur des droits s'établit à 22,9 millions d'euros en CP en 2020, soit une hausse de 2,7 % par rapport à l'exercice 2019.**

D. UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE DÉNUÉ DE COHÉRENCE

Le rapporteur souscrit aux efforts budgétaires réalisés en 2020 en vue de prendre en compte l'évolution des missions des AAI chargées de protéger les droits et libertés.

En revanche, l'ouverture de crédits supplémentaires doit être accompagnée d'une réflexion sur la mesure objective des besoins de ces AAI en fonction des prévisions d'activité. Les indicateurs de performance disponibles dans les documents budgétaires n'évoluent pas en fonction des nouvelles compétences des AAI, et ne permettent pas d'inscrire pleinement ces AAI dans une démarche de performance. Cette carence est également un frein à l'évaluation menée par les parlementaires dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances.

Deux difficultés peuvent être plus spécifiquement soulignées.

La première concerne la pertinence des indicateurs existants.

À ce titre, l'indicateur relatif au nombre de dossiers et de réclamations traités par an et par un ETP d'agent traitant reflète la productivité des agents des AAI, et l'évolution de l'activité de ces dernières. Il est toutefois regrettable que cet indicateur ne soit pas enrichi pour retracer les demandes effectivement adressées aux AAI, et ainsi constater un taux de dossiers non traités. Un tel indicateur serait plus pertinent afin de mesurer les besoins des AAI, ou révéler d'éventuelles difficultés organisationnelles.

Concernant l'indicateur relatif au délai moyen d'instruction des dossiers, les sous-indicateurs définis par chaque AAI sont hétérogènes. La CNIL communique par exemple sur le délai moyen de première réponse aux saisines reçues par le service des plaintes. Ce sous-indicateur n'indique donc pas le délai moyen de traitement total d'un dossier, ce qui est problématique dans la mesure où l'allongement des délais d'instruction représente un enjeu majeur pour cette institution.

La deuxième difficulté concerne la non-évolution des indicateurs à l'aune des nouvelles missions des AAI. Par exemple, la CNIL connaît désormais un renforcement de ses activités internationales, à l'occasion de la structuration d'un réseau de régulateurs européens. Un indicateur retraçant l'influence de la CNIL dans la définition de la jurisprudence européenne relative à la protection des données personnelles pourrait compléter le dispositif de performance de cette autorité.

Le rapporteur souligne donc la nécessité de faire évoluer le dispositif de performance des autorités de protections de droits et libertés. Les indicateurs à disposition des parlementaires et des citoyens doivent refléter l'adéquation entre les moyens des autorités et leur activité, ainsi que leur adaptation aux enjeux découlant de leurs nouvelles missions.

SECONDE PARTIE : LE BUDGET ANNEXE PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE

Le budget annexe *Publications officielles et information administrative* est piloté par la direction de l'information légale et administrative (DILA). Il a pour objectif de garantir l'accès au droit des citoyens, de contribuer à la transparence de la vie publique, économique et financière, ainsi que d'éclairer le débat public.

Deux programmes constituent le budget annexe : le programme 623 *Édition et diffusion*, qui recouvre les activités de diffusion légale, d'information administrative et d'édition. Le programme 624 *Pilotage et ressources humaines* regroupe quant à lui les moyens logistiques et humains.

I. UN CONTEXTE DÉFAVORABLE

L'article 18 de loi organique relative aux lois de finances ⁽¹⁾ prévoit une dérogation au principe de non-affectation des recettes aux dépenses dans le cadre des budgets annexes. Ainsi les recettes générées par la DILA n'abondent pas le budget général, mais directement le budget annexe. À l'inverse, aucun transfert ou virement de crédit ne peut être effectué en provenance du budget général, à destination du budget annexe.

Alors que le solde du budget annexe doit être à l'équilibre, la DILA fait face depuis plusieurs années à un contexte défavorable concernant ses ressources, issues de ses activités de production de biens et de prestations de services.

Les recettes de la DILA sont composées à 97 % de recettes d'annonces, qui proviennent des redevances perçues pour la publication des annonces légales : les annonces des associations, les annonces des marchés publics (BOAMP), les annonces légales et obligatoires (BALO), les annonces civiles et commerciales (BODACC), et les annonces du journal officiel-lois et décrets (JOLD).

Les autres recettes sont principalement constituées des ventes de publications et d'abonnements, des prestations, des travaux d'édition, ainsi que d'activités diverses.

En 2020, la prévision de recettes s'établit à 177,3 millions d'euros.

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

ÉVOLUTION DES RECETTES DE LA DILA

(en millions d'euros)

	Exécution 2017	Exécution 2018	LFI 2019	Prévision 2019 actualisée	PLF 2020	Prévision 2021
Recettes d'annonces	182,20	189,11	172,80	189,60	172,80	172,80
Associations	4,17	4,20	4,00	4,20	4,00	4,00
BOAMP	80,59	82,76	76,50	83,50	76,50	76,50
BALO	6,00	6,61	6,00	6,50	6,00	6,00
BODACC	91,02	95,09	86,00	95,00	86,00	86,00
JO	0,39	0,44	0,30	0,30	0,30	0,30
Recettes hors annonces	7,71	7,32	5,00	5,40	4,50	4,50
Ventes et publications	2,68	2,06	2,00	1,80	1,50	1,50
Prestation et travaux d'édition	2,46	2,78	2,50	2,80	2,50	2,50
Autres activités	2,57	2,48	0,50	0,80	0,50	0,50
Total des recettes	189,88	196,428	177,80	195,00	177,30	177,30

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

A. LES RECETTES D'ANNONCES

Les recettes d'annonces sont affectées par l'évolution du cadre légal et réglementaire.

Le bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) est notamment inscrit dans le champ concurrentiel. Depuis 2018, est ouverte la possibilité pour les acheteurs publics de publier les annonces de marchés publics sur d'autres supports que le BOAMP pour les marchés en dessous des seuils européens. La dématérialisation des marchés publics affecte également les recettes générées par les annonces au BOAMP. Toutefois, contrairement aux prévisions de la DILA, le BOAMP reste compétitif. **Les recettes devraient s'établir pour 2019 à 83,5 millions d'euros, bien au-dessus des 76,5 millions attendus lors de l'adoption de la loi de finances pour 2019.** Pour les exercices à venir, la DILA a cependant choisi de retenir une estimation conservatrice des recettes du BOAMP.

Toujours en matière de marchés publics, un décret est en cours d'élaboration et devrait, en 2020, relever le seuil des marchés de procédures adaptés de 25 000 euros à 40 000 euros. L'impact d'une telle mesure sur les recettes de la DILA n'a pas encore été évalué.

De surcroît, l'arrêté tarifaire du 20 novembre 2018 ⁽¹⁾ a prévu la gratuité de la publication au BODACC aux créations par reprise d'entreprise à compter du 1^{er} janvier 2019. **La DILA précise que l'impact budgétaire de cette mesure est estimé à 6,2 millions d'euros en année pleine.**

(1) Arrêté du 20 novembre 2018 modifiant l'arrêté du 9 novembre 2017 fixant le montant des rémunérations dues en contrepartie des services rendus par la direction de l'information légale et administrative.

B. LES RECETTES HORS ANNONCES

Les activités de ventes de publications et d'abonnements, ainsi que les prestations et travaux d'édition, sont marquées par une concurrence accrue et le développement des nouvelles technologies. De nouvelles pratiques de lecture et d'achat, principalement dématérialisées, remettent en cause le modèle économique des éditeurs.

À ce contexte économique s'ajoute la politique de maîtrise de la dépense publique, qui pousse les éditeurs publics à privilégier le support numérique gratuit, au détriment des supports papiers commercialisés.

En 2018 les publications de la marque « Les éditions des journaux officiels » ont connu une baisse de 57 % de leur chiffre d'affaires (148 600 euros). Les conventions collectives constituent la principale part de ventes (49 % du chiffre d'affaires), suivies par les guides de bonnes pratiques d'hygiène (34,6 %).

Toutefois, les recettes de l'imprimerie continuent de progresser, avec une hausse de 16 % en 2018 par rapport à l'année 2017 (1,82 million d'euros). Ces bons résultats découlent de la démarche commerciale menée par la DILA auprès des administrations. Le nombre de commandes réalisées sur les presses numériques est en augmentation, et la productivité de la DILA a sensiblement évolué grâce aux investissements effectués dans de nouveaux outils de production (notamment la gestion de production assistée par ordinateur).

II. UN BUDGET ANNEXE EN EXCÉDENT

Malgré l'érosion progressive des recettes de la DILA, le budget annexe *Publications officielles et information administrative* se maintient en excédent, grâce à la baisse continue des dépenses de la DILA.

LES EXCÉDENTS BUDGÉTAIRES DE LA DILA DEPUIS 2013

(en millions d'euros)

Année	Recettes	Dépenses	Excédent
2013	201,64	174,91	26,73
2014	197,26	177,10	20,16
2015	195,78	172,82	22,96
2016	192,13	166,86	25,27
2017	189,88	154,46	35,42
2018	196,43	146,55	49,87
Total excédent sur la période			180,41

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

En 2020, les prévisions de recettes s'établissent à 177,3 millions d'euros, pour des dépenses s'élevant à 156,6 millions d'euros. **Le budget annexe devrait donc encore être en excédent de 20,7 millions d'euros.**

Cette évolution s'explique par des recettes décorréliées des dépenses. En 2020, la réduction des crédits alloués à la DILA se confirme :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU BUDGET ANNEXE EN 2020

(en millions d'euros)

	AE		Variation	CP		Variation
	2019	2020		2019	2020	
623 – Édition et diffusion	62,24	51,44	- 17 %	52,54	46,74	- 11 %
01 – Diffusion légale	6,00	6,00	0 %	6,00	6,00	0 %
02 – Information administrative, diffusion publique et promotion	56,24	45,44	- 19 %	46,54	40,74	- 12 %
624 – Pilotage et ressources humaines	113,77	110,18	- 3 %	113,47	109,88	- 3 %
01 – Pilotage, modernisation et activité numérique	8,00	8,00	0 %	7,70	7,70	0 %
02 – Promotion et distribution des publications	-	-	-	-	-	-
03 – Dépenses de personnel	65,91	64,57	- 2 %	65,91	64,57	- 2 %
04 – Convention État – Société anonyme de composition et d'impression des journaux officiels	39,86	37,61	- 6 %	39,86	37,61	- 6 %
Total	176,01	161,62	- 8 %	166,01	156,61	- 6 %

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

A. LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE PERSONNEL

Le programme 624 est le support des dépenses de personnel de la DILA ainsi que de la société anonyme de composition et d'impression des journaux officiels (SACI-JO).

La DILA a mené différents plans de départs anticipés. En 2019 s'achève notamment le dispositif de cessation anticipée volontaire d'activité (CAVA), lancé afin de moderniser la DILA après l'arrêt de l'impression du journal officiel. Il ouvre aux agents de droit privé de la DILA placés sous le régime de la presse parisienne et nés jusqu'au 31 décembre 1963 la faculté de cesser leur activité. 133 agents étaient potentiellement éligibles au lancement du programme en 2016, pour une économie estimée à 10,6 millions d'euros sur la période 2016/2030. Le taux prévisionnel de réalisation transmis par la DILA est de 92,48 %.

Ce plan devrait se poursuivre sur la période de 2020 à 2024 pour les agents nés jusqu'au 31 décembre 1968 inclus, en vertu du décret n° 2019-886 du 23 août 2019 et de l'avenant à la convention conclue entre la DILA et les représentants du personnel. 99 agents sont éligibles, sur les 250 salariés de droit privé encore en activité à la DILA au 31 décembre 2019.

Toutefois, le schéma d'emploi de la DILA pour 2020 se stabilise. Après un schéma d'emplois en diminution de 38 ETP en 2019, **la réduction d'emplois s'élève à 4 ETP en 2020**. 9 primo-recrutements seront notamment réalisés sur des secteurs stratégiques pour la DILA, au regard de l'évolution de ses missions.

La SACI-JO a également défini des plans de départs anticipés à partir de 2004. Pour la période 2015-2020, le dispositif « 3M SACI-JO » a permis d'identifier un effectif de 67 personnes qui bénéficient d'un accompagnement social, en vue d'un départ.

En conséquence, les dépenses de personnel portées par le budget annexe sont en nette diminution au fil des années :

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL DE LA DILA ET DE LA SACI-JO

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Prévision 2019	Prévision 2020	Variation 2013/2020
SACIJO	42,76	45,90	42,16	36,83	36,20	38,87	39,86	37,61	- 12 %
DILA	71,70	72,80	72,09	70,02	68,97	66,32	65,91	64,57	- 10 %

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire.

B. LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

En 2018, la DILA était passée de quatre à trois implantations :

- le 26 rue Desaix, Paris ;
- le 20 avenue de Ségur (site Ségur-Fontenoy) ;
- le 4 rue des Remparts, Metz.

En 2019, la DILA a par conséquent été en capacité de restituer près de 500 m² de locaux à la DSAF, ce qui représente une économie de 700 000 euros. En 2020 les efforts d'optimisation seront moins importants. 100 à 150 m² supplémentaires seront néanmoins restitués.

III. LES PROJETS D'INVESTISSEMENT DE LA DIRECTION DE L'INFORMATION LÉGALE ET ADMINISTRATIVE

En 2019, la DILA a élaboré un plan stratégique nommé « DILA 2021 », qui repose sur quatre orientations :

- une meilleure qualité de service rendu aux usagers, et l'élargissement des publics cibles ;
- la concentration des moyens sur les activités « métiers », telles que définies dans le décret constitutif ⁽¹⁾ ;
- l'amélioration de la qualité des produits en rationalisant, modernisant et en renforçant les chaînes de production numériques et industrielles ;
- l'adaptation de l'offre pour faciliter la mise en relation entre les usagers et l'administration.

(1) Décret n° 2010-31 du 11 janvier 2010 relatif à la direction de l'information légale et administrative.

Le plan stratégique se décline en dix chantiers principaux.

AXES PRINCIPAUX DE LA STRATÉGIE DE MODERNISATION DE LA DILA

Thématiques	Chantiers	Objectifs
Information juridique et économique	Améliorer et sécuriser l'accès à Légifrance et à la norme juridique	<ul style="list-style-type: none"> – fiabiliser la publication du JO et moderniser Légifrance ; – renforcer la résilience informatique ; – achever la dématérialisation des informations légales.
	Rationaliser la mise à disposition des données économiques	<ul style="list-style-type: none"> – renforcer l'automatisation de la production et la dématérialisation ; – faciliter l'ouverture des données économiques.
Information administrative	Faciliter la relation du citoyen avec l'administration au travers de service-public.fr	<ul style="list-style-type: none"> – améliorer la clarté de l'information administrative ; – expérimenter la saisie assistée des formulaires CERFA.
Édition et imprimerie	Construire le nouveau site internet vie-publique.fr et rationaliser l'offre éditoriale	– développer le nouveau site internet.
	Mettre l'imprimerie aux standards de la profession	<ul style="list-style-type: none"> – optimiser les ressources ; – élargir la gamme de services offerts.
Systèmes d'information et innovation	Rendre le système d'information robuste et efficient	– réalisation du schéma cible de 2022, avec l'amélioration de l'informatique de proximité, et renforcer la sécurité des systèmes
	Développer l'innovation numérique au service des usagers	<ul style="list-style-type: none"> – développer des interfaces de programmation applicative ; – expérimenter une application mobile.
Organisation, moyens et effectifs	Fiabiliser les processus administratifs internes	– simplifier le fonctionnement interne et développer des outils collaboratifs, ainsi qu'un système d'information des ressources humaines.
	Être économe de l'argent public	– poursuivre la réduction des dépenses de personnel et de fonctionnement.
	Agir collectivement pour le changement	– mener une politique de recrutement favorisant la diversité.

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire.

Ces différents projets d'investissement mobilisent 13,3 millions d'euros en AE et 13,2 millions d'euros en CP en 2020. 1,3 million d'euros et 200 000 euros en CP seront notamment consacrés aux dépenses d'innovation.

Ces éléments démontrent que la DILA, parallèlement à ses dispositifs visant à maîtriser ses dépenses, mène une stratégie ambitieuse de modernisation, que le rapporteur ne peut que saluer.

TROISIÈME PARTIE : LA MISSION *INVESTISSEMENTS D'AVENIR*

La mission *Investissements d'avenir* est le support du troisième programme d'investissements d'avenir (PIA). Pilotés par le secrétariat général à l'investissement (SGPI), les PIA ont été lancés à la suite de la publication du rapport dit Juppé-Rocard de 2009, et visent à accompagner la transformation du pays par le truchement d'investissements de long terme.

Le PIA 3, contrairement aux volets précédents, a fait l'objet de la création d'une mission budgétaire lors de son lancement en 2017, pour répondre aux critiques formulées par la Cour des comptes sur la gestion extrabudgétaire de ces investissements.

Trois programmes composent la mission, qui est structurée de l'amont vers l'aval de la chaîne de production :

– le programme 421 *Soutien des progrès de l'enseignement supérieur et de la recherche* ;

– le programme 422 *Valorisation de la recherche* ;

– le programme 423 *Accélération de la modernisation des entreprises*.

I. UNE OUVERTURE DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN PHASE D'ACCÉLÉRATION

La mission *Investissements d'avenir* porte 10 milliards d'euros, qui ont été ouverts en autorisations d'engagement par la loi de finances initiale de 2017⁽¹⁾ (10 milliards d'euros ouverts) et la loi de finances rectificative pour 2018⁽²⁾ (33,5 millions d'euros ouverts).

Les crédits de paiement correspondant sont ouverts au fil des ans, en fonction des besoins de quatre opérateurs chargés de la mise en œuvre du PIA 3 : la Caisse des dépôts et consignations, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), Bpifrance, et l'Agence nationale de la recherche (ANR). Les besoins en CP sont donc déterminés à la fois par l'avancée des signatures de conventions entre l'État et les opérateurs, ainsi que par les décaissements effectués par ces mêmes opérateurs à destination des bénéficiaires finaux, les porteurs de projet.

(1) Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

(2) Loi n° 2018-1104 du 10 décembre 2018 de finances rectificative pour 2018.

A. LE DÉPLOIEMENT DU PIA 3 EN VITESSE DE CROISIÈRE

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018-2022 ⁽¹⁾ avait défini un rythme d'ouverture prévisionnel des crédits de paiement sur la mission. L'année 2020 est marquée par une ouverture supérieure à la trajectoire définie. Le SGPI indique ainsi que l'exécution du PIA 3 a atteint sa « *vitesse de croisière* ».

1. Une ouverture de 2 milliards d'euros en crédits de paiement en 2020

La loi de programmation des finances publiques prévoyait une ouverture de 1,88 milliard d'euros en CP pour l'année 2020. La trajectoire s'établissait ainsi :

TRAJECTOIRE D'OUVERTURE DES CP EN LPFP 2018-2022

(en millions d'euros)

	AE 2017	CP 2018	CP 2019	CP 2020	CP 2021 et au-delà
Programme 421	2 900	142,5	212,5	355	2 190
Programme 422	3 000	227	433	655	1 658
Programme 423	4 100	710	404	870	2 116
Total	10 000	1 079,5	1 049,5	1 880	5 991

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

En vertu de ce calendrier, 2,7 milliards d'euros n'auraient pas été ouverts en 2022, ce qui représentait une réelle difficulté dans l'exécution du PIA 3.

Toutefois en 2020, l'ouverture des crédits de paiement connaît une phase d'accélération, du fait de la montée en charge rapide des décaissements à destination des bénéficiaires finaux. Les besoins sont estimés à l'aune des projets déjà lancés, des procédures compétitives actuellement ouvertes dans le cadre des appels à projets (AAP) ou des appels à manifestations d'intérêt (AMI), ainsi que des nouveaux dispositifs en cours de lancement (par exemple, de nouveaux programmes prioritaires de recherche ont débuté dans le domaine des maladies rares ou de l'antibiorésistance).

En conséquence, 2,2 milliards d'euros en CP sont ouverts en 2020, contrairement au 1,88 milliard d'euros prévus en LPFP. Le SGPI a par ailleurs actualisé et affiné l'échéancier d'ouverture des CP du PIA 3 :

(1) Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

TRAJECTOIRE D'OUVERTURE DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PIA 3 ACTUALISÉ

(en millions d'euros)

	AE 2017	CP 2018	CP 2019	CP 2020	CP 2021	CP 2022	CP 2023 et au-delà
Programme 421	2 900	142,5	212,5	435	490	420	1 200
Programme 422	3 000	227	433	620,3	734	1 035,7	200
Programme 423	4 100	710	404	1 120	690	656	270
Total	10 000	1 079,5	1 049,5	2 175,3	1 914	2 111,7	1 670

Source : projet annuel de performances.

Concernant les ouvertures de crédits par nature, il convient de différencier les crédits ayant un impact sur le déficit maastrichtien (les dépenses d'intervention et les dépenses d'opération financières), et les dépenses sans impact sur le déficit maastrichtien (les dépenses de fonctionnement). Pour 2020, ces dépenses se répartissent comme suit :

RÉPARTITION DES CRÉDITS DE LA MISSION PAR NATURE EN 2020

(en millions d'euros)

	Dépenses non maastrichtiennes	Dépenses maastrichtiennes			Total
	Intervention en fonds propres (T3)	Subventions (T6)	Dotations décennales (T6)	Avances remboursables (T7)	
Programme 421	100	150	185	0	435
Programme 422	280	297	0	43	620,3
Programme 423	800	182	0	139	1 120
Total	1 180	629	185	182	2 175,3

Source : SGPI.

2. La signature des conventions en voie d'achèvement

Après la signature de la convention du 20 décembre 2018 entre l'État et Bpifrance dans le cadre de l'action 1 *Intégration des SATT, incubateurs et accélérateurs* du programme 421 *Soutien des progrès de l'enseignement supérieur et de la recherche*, seule la convention avec la caisse des dépôts et des consignations dans le cadre de l'action 9 *Grands défis* du programme 423 *Accélération de la modernisation des entreprises* est encore à signer.

Le SGPI indique que cette convention sera finalisée avant la fin de l'année 2019, en vue de mettre en œuvre les recommandations du rapport de M. Philippe Tibi relatif au financement des entreprises technologiques françaises ⁽¹⁾.

(1) Rapport au ministre de l'économie et des finances, Financer la quatrième révolution industrielle, Philippe Tibi, juillet 2019.

L'action 9 du programme 423 a été dotée en 2017 de 700 millions d'euros en AE. Le projet annuel de performance précise que 500 millions d'euros seront mobilisés dans le cadre d'interventions en fonds propres, pour la levée de fonds du projet « Global tech », à destination des entreprises technologiques cotées, afin de faire monter en compétence les équipes de gestion dans les secteurs peu couverts par les gestionnaires d'actifs, ainsi que pour accompagner les *start-up* à fort potentiel de croissance dans leur développement. **En 2020, 250 millions d'euros sont ouverts en CP en vue d'amorcer cette levée de fonds.**

Aussi, 200 millions d'euros ouverts en AE sur l'action 9 du programme 423 ne seront donc pas utilisés dans ce cadre. Le SGPI indique que ces 200 millions d'euros iront abonder l'action 8 *Fonds de fonds* « *Multicap croissance* » n° 2, qui vise à investir dans des fonds d'investissement intervenant sur les segments du capital innovation. Cependant, aucun crédit de paiement n'est ouvert en 2020 sur cette action, et les 400 millions d'euros en AE ouvertes sur cette même action 8 n'ont pas encore été intégralement consommés. **Le rapporteur estime par conséquent que ces crédits ne sont pas fléchés de manière optimale, et proposera par voie d'amendement de consacrer 200 millions d'euros, issus de l'action 9 du programme 423, au financement du plan France très haut débit.**

B. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DU BUDGET DE LA MISSION EN 2020

Avec une ouverture de crédits de paiement en hausse de 716 millions d'euros pour le programme 423 par rapport à 2019, ce dernier est le principal responsable de l'accélération du déploiement du PIA 3. Par ailleurs, divers réabonnements affectent les actions des différents programmes, en fonction des priorités fixées par le Gouvernement.

1. Le programme 421 *Soutien des progrès de l'enseignement supérieur et de la recherche*

Le programme 421 vise à soutenir l'excellence de la recherche et de l'enseignement supérieur. En finançant le développement de projets innovants (les équipements d'excellence, les laboratoires d'excellence et les initiatives d'excellence), l'objectif est de constituer des grandes universités françaises, placées au sommet des classements mondiaux.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 421 EN 2020

(en millions d'euros)

	AE ouvertes en LFI 2017	CP 2019	CP demandés pour 2020	Variation 2020/2019
421 – Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche	2 900	212,5	435	+ 105 %
01 – Nouveaux cursus à l'université	250	12,5	25	+ 100 %
02 – Programmes prioritaires de recherche	400	35	55	+ 57 %
03 – Équipements structurants de recherche	350	40	85	+ 112 %
04 – Soutien des grandes universités de recherche	700	35	70	+ 100 %
05 – Constitution d'écoles universitaires de recherche	300	20	30	+ 50 %
06 – Créations expérimentales de sociétés universitaires et scientifiques	400	50	100	+ 100 %
07 – Territoires d'innovation pédagogique	500	20	70	+ 250 %

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

L'ensemble des actions du programme s'inscrit dans une phase d'accélération.

Avec 36 projets sélectionnés, l'action 1 *Nouveaux cursus à l'université* est en pleine phase de mise en œuvre. Ces derniers visent à soutenir les universités souhaitant diversifier leur offre de formation. **Les 25 millions d'euros en CP ouverts en 2020 correspondent aux dotations décennales allouées sur cette action (10 % de 250 millions d'euros par an).** Il en va de même pour l'action 4 *Soutien des grandes universités de recherche*, dont l'ouverture de crédits en 2020 correspond à la dotation décennale.

L'action 2 *Programmes prioritaires de recherche* porte des programmes s'inscrivant dans la thématique « *Make our planet great again* », ainsi que dans le cadre des instituts interdisciplinaires d'intelligence artificielle. Deux nouveaux dispositifs sont créés : « cultiver et protéger autrement », consacré au développement de solutions agronomiques permettant de ne pas recourir aux pesticides, ainsi qu'un programme de recherche dédié au sport de haute performance (voir *infra*).

L'action 3 *Équipements structurants de recherche* est lancée en 2020, avec la publication à l'automne 2019 de deux AMI, **ce qui explique les 85 millions d'euros en CP demandés dans le cadre du projet de loi de finances.** L'action 5 *Constitution d'écoles universitaires* effectue également sa montée en charge progressive, avec la publication d'une nouvelle vague d'APP.

L'action 6 *Créations expérimentales de sociétés universitaires et scientifiques* est exclusivement dotée en dépenses de fonctionnement. L'appel à projets visant à constituer les sociétés universitaires de recherche (SUR) court jusqu'en 2023.

L'action 7 *Territoires d'innovations pédagogiques* effectue sa montée en charge, avec l'achèvement de l'ensemble des appels à projet sur les différentes thématiques de l'action : l'orientation des élèves vers le supérieur, la formation initiale et continue des enseignants, et le soutien des campus métier.

Toutefois, si l'ensemble des actions du programme 421 sont mises en œuvre, l'ouverture des crédits de paiement est largement reportée sur la fin de la période d'exécution du PIA 3. **Sur les 2,9 milliards d'euros en AE du programme, 900 millions restent à ouvrir d'ici 2022, et 1,2 milliard d'euros resteront à ouvrir en 2023.**

2. Le programme 422 Valorisation de la recherche

L'objectif du programme 422 *Valorisation de la recherche* est de favoriser l'utilisation par les entreprises des fruits de la recherche. Ce soutien se matérialise notamment par la création de sociétés d'accélération du transfert des technologies (SATT).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 422 EN 2020

(en millions d'euros)

	AE ouvertes en LFI 2017	CP 2019	CP demandés pour 2020	Variation 2020/2019
422 – Valorisation de la recherche	3 000	433	620,3	+ 43 %
01 – Intégration des SATT, incubateurs et accélérateurs	150	10	63	+ 530 %
02 – Fonds national post-maturation "Frontier venture"	500	0	150	-
03 – Démonstrateurs et territoires d'innovation de grande ambition	1 500	330	275	- 17 %
04 – Nouveaux écosystèmes d'innovation	230	15	25	+ 66 %
05 – Accélération du développement des écosystèmes d'innovation performants	620	78	107,3	+ 38 %

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

L'action 1 *Intégration des SATT, incubateurs et accélérateurs* est en phase d'accélération, dans la mesure où sa convention constitutive a été signée à la fin de l'année 2018. **33 millions d'euros seront versés en subventions pour financer les start-up à forte intensité technologique, et 30 millions d'euros seront investis en fonds propres afin de prolonger l'action « French tech accélération » du PIA 2.**

L'action 2 *Fonds national post-maturation « Frontier venture »* est dotée de **150 millions d'euros en crédits de fonctionnement**, afin de soutenir les start-up technologiques en phase de post-maturation. L'ouverture de crédits de paiement s'explique par l'achèvement de la procédure d'AMI lancée en 2018, à l'issue de laquelle 24 lauréats ont été sélectionnés.

L'action 3 *Démonstrateurs et territoires d'innovation de grande ambition* comporte trois volets : les démonstrateurs, les territoires d'innovation, et le nucléaire de demain. Les crédits dédiés à ce dernier volet sont désormais exclusivement consacrés au financement du réacteur Jules Horowitz, après la décision prise en juin 2019 par le comité de l'énergie atomique d'arrêter le projet Astrid (pour lequel 51 millions d'euros avaient été alloués). **En 2020, 275 millions d'euros en CP sont ouverts sur cette action, soit une diminution de 55 millions d'euros par rapport à 2019.** Cette baisse s'explique par l'actualisation des besoins de décaissements liés au projet Jules Horowitz, estimés par le comité de l'énergie atomique.

L'action 4 *Nouveaux écosystèmes d'innovation* comporte deux volets, consacrés aux instituts hospitalo-universitaires (IHU) et au regroupement des SATT. Elle effectue une montée en charge progressive avec 25 millions d'euros en CP en 2020.

Enfin, l'action 5 *Accélération du développement des écosystèmes d'innovation performants* est consacrée à l'accélération des SATT, à la recherche hospitalo-universitaire, et aux différents projets Nano. Cette action a fait l'objet d'abondements multiples. Les actions *Industrie du futur* et *Accompagnement et transformation des filières* du programme 423 *Accélération de la modernisation des entreprises* ont notamment contribué au renforcement de l'action 5 du programme 422, respectivement à hauteur de 200 millions d'euros et de 50 millions d'euros. **Elle est par conséquent dotée de 975 millions d'euros en AE, contre 620 millions d'euros en 2017.**

3. Le programme 423 *Accélération de la modernisation des entreprises*

Le programme 423 *Accélération de la modernisation des entreprises* vise à soutenir la croissance des petites et moyennes entreprises (PME), et des entreprises de taille intermédiaire (ETI), ainsi que de favoriser leur modernisation.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 423

(en millions d'euros)

	AE ouvertes en LFI 2017	CP 2019	CP demandés pour 2020	Variation 2020/2019
423 – Accélération de la modernisation des entreprises	4 100	404	1 120	+ 177 %
01 – Soutien à l'innovation collaborative	550	84	100	+ 19 %
02 – Accompagnement et transformation des filières	1 000	240	250	+ 4 %
03 – Industrie du futur	350	0	50	-
04 – Adaptation et qualification de la main-d'œuvre	100	25	30	+ 20 %
05 – Concours d'innovation	300	55	90	+ 36 %
06 – Fonds national d'amorçage n° 2	500	0	250	-
07 – Fonds à l'internationalisation des PME	200	0	100	-
08 – Fonds de fonds "Multicap Croissance" n° 2	400	0	0	-
09 – Grands défis	700	0	250	-

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

L'action 1 *Soutien à l'innovation collaborative*, l'action 2 *Accompagnement et transformation des filières* et l'action 5 *Concours d'innovation* bénéficient d'ouvertures de crédits de paiement qui découlent des APP et AMI réalisés depuis le lancement du PIA 3.

L'action 3 *Industrie du futur* est dotée de **50 millions d'euros en CP**, qui sont exclusivement consacrés au volet « développement de l'offre » de cette action. Ce dernier vise à accompagner la transition des entreprises françaises vers l'industrie du futur. **L'intégralité des 200 millions d'euros ouverts en AE en 2017, consacrés au volet « industrie du futur » de l'action a été redéployée au profit du projet Nano (voir supra).**

L'action 4 *Adaptation et qualification de la main-d'œuvre* est dotée de **30 millions d'euros en CP**. 25 millions d'euros avaient déjà été ouverts en 2019, sans qu'aucun projet ne soit lancé dans le cadre de cette action. Le SGPI indique que le volet « French tech ticket » de cette action sera presque intégralement repris par l'action 1 *Intégration des SATT*, par voie d'avenant à la convention signée avec la caisse des dépôts et des consignations. De ce volet sera seulement conservée une thématique « tremplin », visant à favoriser la diversité sociale de l'écosystème de la French tech. Un appel à projets de 15 millions d'euros a été lancé en juillet 2019 sur ce sujet. Concernant le second volet de l'action, « ingénierie de formations professionnelles d'offres d'accompagnement innovantes », un appel à projets a été lancé en juin 2019. Les premières consommations de crédits devraient donc intervenir en 2020 pour cette action.

L'action 6 *Fonds national d'amorçage n° 2* est dotée de **250 millions d'euros en CP en 2020**, afin de renforcer les fonds d'investissement intervenant dans le financement en fonds propres des *start-up*, notamment celles qui se créent dans les secteurs technologiques prioritaires de la santé et du numérique. Cette dotation est cohérente avec le rythme d'engagement des crédits du fonds, qui s'élève à 250 millions d'euros en 2019, pour quatre projets actifs.

L'action 7 *Fonds à l'internationalisation des PME* bénéficie de **100 millions d'euros**, afin de mener une nouvelle vague d'investissement en fonds propres par le truchement du fonds pour la croissance par l'internationalisation. Cette action n'avait fait l'objet d'aucune ouverture de crédits en 2019, après avoir été dotée de 100 millions d'euros en 2018. L'intégralité des CP sont donc ouverts sur cette action en 2020, dans la mesure où 200 millions d'euros en AE avaient été alloués en 2017.

L'action 8 *Fonds de fonds Multicap croissance n° 2* **ne fait l'objet d'aucune ouverture de crédits en 2020**. En 2019, seuls 200 millions d'euros sur les 400 millions d'euros ouverts en AE en 2017 ont été engagés. Le SGPI indique qu'un abondement de 200 millions supplémentaires sera opéré, en provenance des crédits de l'action 9 *Grands défis* (voir *supra*).

II. LE FINANCEMENT DISCUTABLE DE CERTAINS PROJETS D'INVESTISSEMENT

La gestion des PIA a fait l'objet de critiques récurrentes de la part de la Cour des comptes ⁽¹⁾. Le principe d'additionnalité des crédits du PIA par rapport aux dotations habituelles des ministères a notamment souffert de nombreuses exceptions, dès lors que des fonds des PIA, y compris ceux du PIA 3, ont pu servir à soutenir des actions dont le financement par le budget général n'était pas assuré, où se sont substitués aux financements existants.

Outre le financement du réacteur Jules Horowitz, dont le cas a été souligné par la Cour des comptes, plusieurs nouveaux projets pourraient être portés par le PIA 3, sur le fondement d'une justification discutable.

La mission *Investissements d'avenir* contribuera notamment à la rénovation du Grand Palais « à hauteur de 160 millions d'euros, pour un coût complet du projet à hauteur de 466 millions d'euros, couverts majoritairement depuis les crédits du budget de l'État et d'un emprunt bancaire contracté par la réunion des musées nationaux (RMN) ». Toutefois, les modalités de mise en œuvre sont toujours en discussion. Il était auparavant prévu de faire porter les crédits consacrés à ce chantier par l'action 9 *Grands défis* du programme 423.

Par ailleurs le plan de reconversion du territoire de Fessenheim fait apparaître plusieurs projets qui, d'après le SGPI, sont susceptibles d'être soutenus par les dispositifs du PIA. Le volet régional du PIA 3 sera mobilisé en priorité, et les projets ne pouvant être soutenus dans ce cadre seront orientés vers les appels à projets nationaux. Le SGPI précise que les volets instituts de recherche technologiques (IRT), démonstrateurs, et filières, pourront être sollicités suivant les projets proposés, dans le cadre du programme 422. Le projet de techno-centre pour le traitement des métaux provenant de la déconstruction nucléaire menée par EDF est notamment en cours d'examen au niveau national. Alors que le responsable de programme indiquait à la Cour des comptes en 2019 ⁽²⁾ qu'une telle participation du PIA 3 à la reconversion du territoire de Fessenheim se traduirait exclusivement par une extension de l'IRT, il apparaît désormais que d'autres pistes sont envisagées.

La réorientation de certaines actions de la mission *Investissements d'avenir* pose question, dans la mesure où les nouveaux dispositifs promus par le PIA 3 s'éloignent des objectifs premiers des investissements d'avenir.

(1) *Cour des comptes*, Le programme d'investissements d'avenir, une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger, décembre 2015.

(2) *Cour des comptes*, note d'exécution budgétaire de la mission Investissements d'avenir, juin 2019.

À ce titre, un appel à projets a été lancé en 2019 dans le cadre de l'action 2 du programme 421, afin de développer un programme de recherche dans le domaine de la performance sportive. Selon le SGPI, « ces projets s'inscriront dans un calendrier compatible avec la préparation des athlètes en vue des jeux olympiques et paralympiques de 2024 ». Si ces projets relèvent effectivement du domaine de la recherche et de l'innovation, ils sont très éloignés des objectifs principaux du PIA 3, qui vise à augmenter le potentiel de croissance de l'économie française. Ce nouveau programme de recherche est par ailleurs tout à fait circonstanciel. Il serait ainsi dommageable que le PIA 3 devienne progressivement un instrument de préparation des grandes compétitions sportives accueillies par la France, alors même que des dispositifs idoines existent déjà dans le cadre du programme 219 *Sport* de la mission *Sport jeunesse et vie associative*.

En conséquence, le rapporteur s'oppose à ces dernières réorientations des actions du PIA 3, qui alimentent l'opacité et l'illisibilité des investissements d'avenir. Les efforts budgétaires réalisés dans ce cadre doivent être mis au service de la transformation du pays, en réponse aux défis de demain, et non servir des priorités politiques éphémères.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 25 octobre 2019, la commission des finances a examiné les crédits des missions Direction de l'action du Gouvernement et Investissements d'avenir, ainsi que ceux du budget annexe Publications officielles et information administrative.

Le compte rendu de cette réunion est disponible sur le site internet de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾.

Contrairement aux recommandations du rapporteur spécial, la commission a adopté les crédits de la mission Direction de l'action du gouvernement, non modifiés.

La commission a ensuite adopté, suivant les recommandations du rapporteur spécial, les crédits du budget annexe Publications officielles et information administrative, non modifiés.

Enfin, contrairement aux recommandations du rapporteur spécial, la commission a adopté les crédits de la mission Investissements d'avenir, non modifiés.

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr-cfiab/19-20/c1920023.asp>

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL, ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Le Défenseur des droits

– M. Jacques Toubon, défenseur des droits, Mme Constance Rivière, secrétaire générale, M. Christophe Bres, chef du service de l'administration générale, et Mme France de Saint-Martin, attachée parlementaire

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

– Mme Marie-Laure Denis, présidente, Mme Tiphaine Havel, conseillère pour les questions institutionnelles et parlementaires, M. Jean Lessi, secrétaire général, et M. Olivier Tournut, directeur administratif et financier

Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes)

– Mme Anne Josso, secrétaire générale, Mme Audrey Keyzers, secrétaire générale adjointe chargée de la communication et des relations avec les élus

Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)

– M. Jean-Louis Nadal, président

Direction des services administratifs et financiers (DSAF)

– M. Serge Duval, directeur des services administratifs et financiers, M. Frédéric Sollazzi, sous-directeur de la programmation et des affaires financières, et M. David Poilpot, chef du bureau du budget

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

– Mme Claire Landais, secrétaire générale

Contribution écrite :

Secrétariat général pour l'investissement (SGPI)