

N° 3399

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2020.

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 2021** (n° 3360),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
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
OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
DONNÉES CLÉS	7
PREMIÈRE PARTIE : LA MISSION <i>DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT</i>	9
I. LE PROGRAMME 129 : LA COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL	9
A. DES CRÉDITS EN HAUSSE EN 2021	10
1. Le renforcement des moyens alloués au secrétariat général de la sécurité et de la défense nationale.....	10
2. Un effort accru pour moderniser les systèmes d'information de l'État.....	13
3. Un usage croissant et injustifié du Service d'information du Gouvernement	15
B. UNE DYNAMIQUE DE RATIONALISATION ENGAGÉE, MAIS ENCORE INABOUTIE	18
1. L'évolution du nombre de petites structures rattachées au Premier ministre	18
a. La rationalisation des commissions et instances consultatives rattachées au Premier ministre	18
b. La disparition de deux opérateurs, et d'une mission interministérielle	19
c. Une dynamique qui semble achevée.....	20
2. Des réformes critiquables affectant le budget de la mission.....	21
a. La création du Haut-commissariat au plan.....	21
b. La hausse du nombre de conseillers ministériels	22
II. LE PROGRAMME 308 : LES AUTORITÉS DE PROTECTION DES DROITS ET DES LIBERTÉS	22
III. LA CRÉATION D'UN PROGRAMME ÉPHÉMÈRE : LE PROGRAMME 359 PRÉSIDENTE FRANÇAISE DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE	26

DEUXIÈME PARTIE : LE BUDGET ANNEXE PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE	29
I. UNE ATTÉNUATION DES RISQUES BUDGÉTAIRES GÉNÉRÉS PAR LA CRISE	29
A. LES RECETTES D'ANNONCES	30
B. LES RECETTES HORS ANNONCES	31
II. UN EXCÉDENT EN NETTE BAISSE EN 2021	31
TROISIÈME PARTIE : LES INVESTISSEMENTS D'AVENIR	35
I. LE LANCEMENT DU QUATRIÈME VOLET DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR	36
A. UNE NOUVELLE STRUCTURATION DU PIA	36
1. Un PIA imbriqué dans le plan de relance	36
2. Un PIA partiellement débudgétisé	38
B. UN QUATRIÈME VOLET DANS LA CONTINUITÉ DU PIA 3	40
1. Une méthodologie et des outils maintenus	40
2. Un champ d'action similaire à celui du PIA 3	41
3. La problématique permanente des substitutions de crédits	42
II. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DU PIA 3 EN 2021	43
A. DES ACTIONS RÉORIENTÉES DANS LE CONTEXTE DE LA CRISE	43
B. DES ACTIONS EN EXTINCTION	44
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ	46
<i>Article 55 (article 8 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010 et article 179 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019) : Création du Programme d'investissement d'avenir n° 4 (PIA 4)</i>	46
EXAMEN EN COMMISSION	57
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	59

OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

La mission *Direction de l'action du Gouvernement*

La dotation de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* s'élève à 953,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE), et 860,3 millions d'euros en crédits de paiement (CP) en 2021. Ces crédits sont en forte hausse par rapport à ceux ouverts au titre de la loi de finances pour 2020 (+ 143 millions d'euros en AE, + 69,4 millions d'euros en CP), en raison de la création d'un nouveau programme consacré à la présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022 (n° 359), doté de 126,6 millions d'euros en AE, et 47,4 millions d'euros en CP.

L'évolution du montant des crédits alloués sur la mission découle également de la progression des moyens alloués au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) (+ 3,3 millions d'euros en AE et + 9,1 millions d'euros en CP), qui s'élèvent au total en 2021 à 313,2 millions d'euros.

Par ailleurs, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), le Défenseur des droits, et la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) bénéficieront d'un schéma d'emplois positif (+ 27 ETP au total).

Le budget annexe *Publications officielles et information administrative*

Les recettes du budget annexe, géré par la direction de l'information légale et administrative (DILA), sont estimées à 159 millions d'euros en 2021. Ce montant est en baisse par rapport à la prévision inscrite en loi de finances pour 2020 (– 18 millions d'euros) en raison des effets du ralentissement économique.

Toutefois, malgré une dotation budgétaire en baisse (– 4,3 millions d'euros), s'établissant à 152,3 millions d'euros en 2021, le budget annexe devrait connaître un nouvel excédent en 2021 (6,7 millions d'euros), quoique moins élevé que ceux enregistrés les années précédentes.

La mission *Investissements d'avenir*

La mission *Investissements d'avenir* sera, en 2021, marquée par le lancement du PIA 4. En conséquence, deux nouveaux programmes sont créés sur le champ de la mission – le programme 424 *Financement des investissements stratégiques*, et le programme 425 *Financement des écosystèmes structurels d'innovation*. L'ensemble des autorisations d'engagement du PIA 4 seront ouvertes dès l'année 2021, pour un montant de 16,5 milliards d'euros.

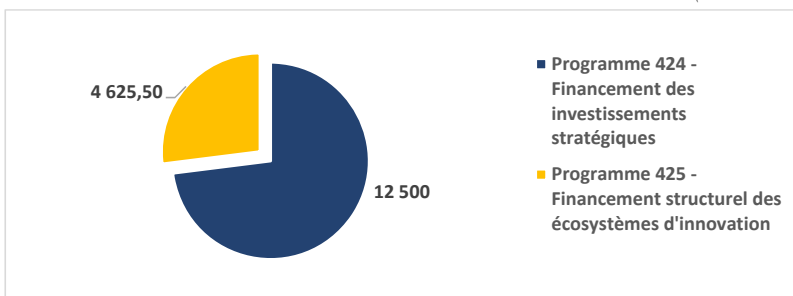
La mission sera par ailleurs dotée de 3,9 milliards d'euros en crédits de paiement, parmi lesquelles 1,9 milliard d'euros seront ouverts sur les programmes supports du PIA 3.

Le PIA 4 a été bâti en fonction des constats formulés par le comité de surveillance des investissements d'avenir, dans le cadre de l'évaluation du PIA 1. Son architecture et sa doctrine seront renouvelées par rapport aux volets précédents. Si sa taille cible doit atteindre 20 milliards d'euros en cinq ans, 11 milliards d'euros seront engagés en deux ans, dans le cadre du plan de relance.

DONNÉES CLÉS

STRUCTURATION DU PIA 4 EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

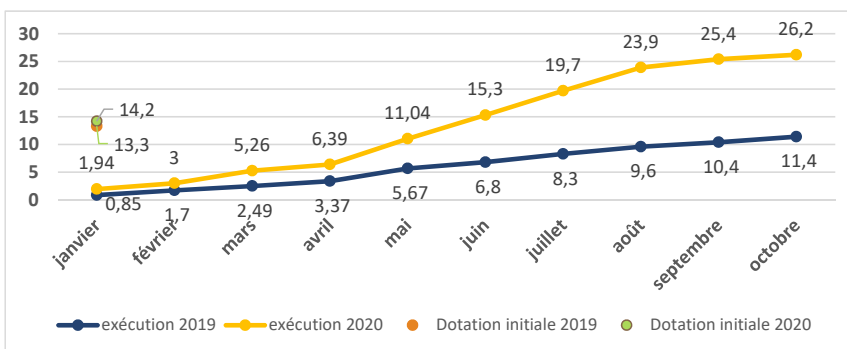
(en millions d'euros)



Source : projet annuel de performances.

CONSOMMATION DES CRÉDITS DU SIG EN 2019 ET 2020

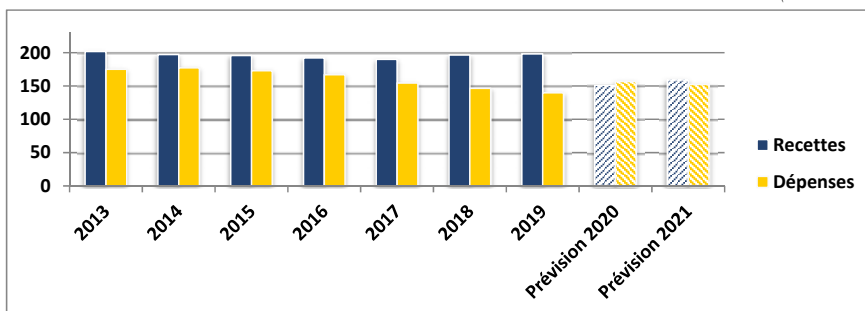
(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les données Chorus Infocentre.

ÉVOLUTION DES RECETTES ET DÉPENSES 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* porte les dépenses des services du Premier ministre (SPM) ainsi que les dépenses d'un ensemble d'entités lui étant rattachées.

La mission se compose, comme en 2020, des programmes 129 *Coordination du travail gouvernemental* et 308 *Protection des droits et libertés*.

L'année 2021 est par ailleurs marquée par la création du programme 359 *Présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022*, qui portera les crédits consacrés à la préparation de cet évènement.

En grande partie du fait de cette extension de périmètre, les crédits de la mission sont en hausse en 2021. Ils s'établissent à **953,89 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 860,34 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, un montant respectivement supérieur de 143 millions d'euros et de 69,4 millions d'euros par rapport à la dotation de la mission en 2020.

ÉVOLUTION EN 2021 DES CRÉDITS DE LA MISSION *DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT* PAR RAPPORT À 2020

(en millions d'euros)

<i>Programmes de la mission</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2020	PLF 2021	Évolution (en %)	LFI 2020	PLF 2021	Évolution (en %)
129 <i>Coordination de l'action du Gouvernement</i>	710,4	723,2	+ 1,8	690,0	709,7	+ 2,8
308 <i>Protection des droits et libertés</i>	100,5	104,1	+ 3,6	100,9	103,2	+ 2,8
359 <i>Présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022</i>	0	126,6	/	0	47,4	/
Totaux	810,9	953,9	+ 17,6	790,9	860,3	+ 8,8

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

I. LE PROGRAMME 129 : LA COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL

Le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* porte les dépenses du Premier ministre et des ministres et secrétariats d'État lui étant rattachés, ainsi que les dépenses des entités placées sous son autorité.

En 2021, les crédits du programme progressent de 1,8 % en AE et 2,8 % en CP, pour s'établir respectivement à **723,2 millions d'euros et 709,7 millions d'euros**.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 129

(en millions d'euros)

	AE		Variation	CP		Variation
	LFI 2020	PLF 2021		LFI 2020	PLF 2021	
129 – Coordination du travail gouvernemental	710,40	723,20	+ 1,8 %	690,03	709,66	+ 2,85 %
01 – Coordination du travail gouvernemental	97,24	98,57	+ 1,36 %	97,31	98,57	+ 1,29 %
02 – Coordination de la sécurité et de la défense	386,27	389,56	+ 0,85%	352,78	361,87	+ 2,58%
03 – Coordination de la politique européenne	15,44	16,52	+ 7,01%	15,44	16,52	+ 7,01 %
10 – Soutien	98,89	99,71	+ 0,83 %	114,91	117,04	+ 1,86 %
11 – Stratégie et prospective	23,22	25,26	+ 8,80 %	23,22	25,26	+ 8,80 %
13 – Ordre de la légion d'honneur	27,98	27,99	0 %	27,98	27,99	0 %
15 – Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives	17,02	16,66	- 2,10 %	17,02	16,66	- 2,10 %
16 – Coordination de la politique numérique	44,31	48,89	+ 10,36 %	41,36	45,74	+ 10,59 %

Source : projet annuel de performances.

A. DES CRÉDITS EN HAUSSE EN 2021

À l'exception des crédits alloués à la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives, l'ensemble des actions du programme bénéficient d'une dotation en hausse en 2021. Ces évolutions sont pour certaines nécessaires, notamment concernant le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, et ont vocation à se poursuivre au cours des années à venir.

Toutefois, le rapporteur considère de manière générale que les efforts de rationalisation et de maîtrise de la dépense publique sur le champ du programme se révèlent encore insuffisants.

1. Le renforcement des moyens alloués au secrétariat général de la sécurité et de la défense nationale

Le secrétariat général à la défense et à la sécurité nationale (SGDSN) assiste le Premier ministre dans l'exercice de ses responsabilités en matière de défense et de sécurité nationale. Il assure également le secrétariat des conseils de défense, présidés par le Président de la République.

Pour conduire ses missions, le SGDSN s'appuie sur trois directions opérationnelles :

– la direction de la protection et de la sécurité de l'État (PSE), assurant la gestion des crises sur le territoire national ;

– la direction des affaires internationales stratégiques et technologiques (AIST), chargée de suivre les évolutions géostratégiques et les crises à l'étranger ;

– l'Agence nationale pour la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), compétente en matière de protection des systèmes d'information.

Par ailleurs, le Groupement interministériel de contrôle (GIC), service à compétence nationale, est adossé au SGDSN. Il est notamment 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).

La dotation du SGDSN est portée par l'action *Coordination de la sécurité et de la défense*, sur laquelle sont inscrits en 2021 **389,6 millions d'euros en AE et 361,9 millions d'euros en CP** – soit une hausse respective de 3,3 millions d'euros et de 9,1 millions d'euros. Cette dotation, qui porte également les crédits relevant des fonds spéciaux, représente 51 % des crédits du programme.

L'augmentation de la dotation du SGDSN – qui explique la moitié de la hausse du montant des crédits de paiement sur le programme en 2021 – est une tendance constante de ces dernières années, découlant en grande partie du renforcement des moyens alloués à l'ANSSI et au GIC.

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

(en millions d'euros)

	LFI 2020	PLF 2021
SGDSN	249,15	256,53
Fonds spéciaux	76,80	76,40
GIC	28,37	58,98
Total	354,32	361,87

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

Il doit toutefois être souligné que **cette hausse est partiellement compensée par la suppression de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ)**, dont les missions ont été transférées au ministère de l'intérieur (voir *infra*). La disparition de cet opérateur rattaché au SGDSN entraîne une diminution de 63 emplois sur le programme, et la disparition de la subvention pour charge de service public lui étant auparavant versée (6,1 millions d'euros).

Les crédits supplémentaires bénéficiant au SGDSN seront principalement alloués à l'ANSSI, afin de renforcer les capacités de sa « filière menace ».

Une enveloppe de 34 millions en AE et de 10 millions d’euros en CP sera notamment consacrée au financement de l’installation d’un site de l’ANSSI à Rennes, afin de constituer un pôle de compétences en matière de cyberdéfense commun avec le ministère des armées. Cette nouvelle antenne permettra d’accueillir 200 agents, principalement issus de la direction des opérations de l’agence.

Par ailleurs, **une nouvelle structure sera adossée au SGDSN** : l’opérateur des systèmes d’information interministériels classifiés (OSIIC). Ce service à compétence nationale (SCN) est le fruit de la fusion entre le Centre de transmissions gouvernemental, chargé de l’exploitation des systèmes d’information sécurisés de l’état-major du Président de la République et du cabinet militaire du Premier ministre, et de la sous-direction du numérique de l’ANSSI. Doté de 300 agents, l’OSIIC a notamment pour missions :

- de gérer les moyens de communication classifiés du Président de la République et du Gouvernement ;
- de concevoir et exploiter les systèmes d’information classifiés ;
- d’élaborer la stratégie numérique du SGDSN.

L’OSIIC bénéficiera notamment de **16,5 millions d’euros** inscrits sur l’action 2 du programme 129 et alloués au fonctionnement des communications électroniques sécurisées de l’État.

Le Groupement interministériel de contrôle bénéficiera de **9,5 millions d’euros en dépenses de fonctionnement, et de 13,4 millions d’euros en dépenses d’investissement**. Ces crédits sont en hausse respectivement de 1,2 million d’euros et de 4,7 millions d’euros par rapport à l’année 2020. Cette évolution se justifie par l’extension du champ de compétences du GIC, découlant des dispositions de la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement.

Par ailleurs, **le SGDSN bénéficie d’un schéma d’emplois positif, s’élevant à + 62 ETP en 2021, et d’un plafond d’emplois en hausse à périmètre constant, s’établissant à 1 069 ETPT**.

En effet, comme avait pu le remarquer le rapporteur lors de l’examen du projet de loi de finances pour 2020 ⁽¹⁾, il a été décidé à l’été 2019 de ne plus procéder au remboursement des rémunérations et des charges sociales afférentes aux personnels mis à disposition par le ministère des armées au SGDSN.

En 2021, ce choix se traduit par un transfert sortant de 230 ETP à destination du programme 212 *Soutien de la politique de la défense*. **En neutralisant cette mesure, le plafond d’emplois du SGDSN progresse de 62 ETPT par rapport à l’année 2020**.

(1) Mme Marie-Christine Dalloz, Rapport n° 2301, annexe XV, sur le projet de loi de finances pour 2020, octobre 2019.

Selon le secrétariat général du Gouvernement (SGG) et le SGDSN, cette dynamique a vocation à se poursuivre durant les prochaines années. Il a ainsi été indiqué au rapporteur que la taille cible de l'ANSSI est fixée aux alentours de **650 emplois**, soit environ une centaine de plus que le plafond d'emplois actuel.

ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS ET DU SCHÉMA D'EMPLOIS DU SGDSN EN 2021

	LFI 2020		PLF 2021	
	ETP (schéma d'emplois)	ETPT	ETP (schéma d'emplois)	ETPT
ANSSI	42	513	40	553
OSIIC (01/07/2020)	-	287	10	68
SGDSN hors ANSSI et ex-CTG/OSIIC	-	197	7	224
Total SGDSN	42	997	57	845
GIC	13	240	5	224
Budget opérationnel de programme « SGDSN »	55	1 237	62	1 069

Source : SGDSN.

Il doit également être noté que **78 millions d'euros en dépenses d'investissement, inscrits sur le budget du SGDSN, ont vocation à être transférés à destination d'autres ministères en cours de gestion**. Ces crédits visent à renforcer les capacités techniques de ces derniers en matière de défense et de sécurité.

Le rapporteur considère que ces transferts doivent être limités, dans la mesure où leur récurrence nuit à la lisibilité du budget général. Par ailleurs, comme le remarque la Cour des comptes, la gestion des crédits *« échappe au responsable du programme 129, qui peut éprouver des difficultés pour les estimer en loi de finances initiale, et pour apprécier leur exécution en cours d'année »*.

Le SGDSN estime cependant que la centralisation de ces crédits sur le programme 129 permet au secrétariat général d'assurer la coordination des projets menés au sein des ministères.

En la matière, le rapporteur constate que le niveau de sécurité des systèmes d'information de l'État et des ministères demeure hétérogène. Au titre du plan de relance, 136 millions d'euros supplémentaires seront investis, par l'ANSSI et le ministère des armées, afin de renforcer la couverture des systèmes de détection des menaces informatiques, et de réponse aux incidents. **Le rapporteur estime que ces crédits auraient pu être directement inscrits sur le programme 129.**

2. Un effort accru pour moderniser les systèmes d'information de l'État

Si l'ANSSI est compétente pour le renforcement et la gestion des systèmes d'information classifiés, le programme porte également les crédits de la direction interministérielle du numérique (DINUM), chargée du développement des services publics numériques, et de la gestion des systèmes d'information non classifiés de l'État.

La dotation de la DINUM est inscrite sur l'action 16 *Coordination de la politique numérique* du programme 129. **48,9 millions d'euros en AE et 45,7 millions d'euros en CP sont demandés à ce titre en 2021**, soit une augmentation de 4,5 millions d'euros et de 4,4 millions d'euros par rapport à 2020.

Les missions de la DINUM

Une partie des crédits de la DINUM vise à financer le programme d'innovation Tech.gouv, dont l'objectif est « *d'accélérer la transformation des politiques publiques et des méthodes de travail dans les administrations grâce aux usages et aux technologies numériques* ».

Doté de 13,3 millions d'euros, ce programme a permis développer des outils de simplification administrative. À titre d'exemple, le guichet unique « Dites-le nous une fois » a été mis en place à la fin de l'année 2019, et permet de supprimer la redondance des demandes d'information adressées par l'administration aux entreprises.

Pour les particuliers, « France connect » permet aux usagers des services publics de se connecter sur les sites internet des différentes administrations au moyen d'un unique identifiant.

Dans le cadre de ses missions hors Tech.gouv – pour lesquelles 15,4 millions d'euros sont inscrits sur le budget du programme 129 – la DINUM est également chargée de gérer le réseau interministériel de l'État – le système d'information unifié des administrations de l'État.

Lancé en 2013, le RIE fait l'objet d'un nouveau renforcement. L'État disposait d'un réseau de téléphonie sécurisé nommé Rimbaud, dont l'exploitation s'appuyait sur les infrastructures d'Orange. Les deux parties prenantes ayant souhaité rompre leur partenariat au titre de Rimbaud, le choix a été fait, plutôt que de développer un nouveau réseau de connexion sécurisé *ad hoc*, d'adosser Rimbaud au RIE.

Il peut également être souligné que la DINUM et l'ANSSI ont développé des axes de travail conjoints, qui devraient être renforcés grâce à la création de l'OSIIC.

Les enjeux de sécurisation des systèmes d'information classifiés et non classifiés sont en effet étroitement liés, et, à ce titre, l'ANSSI exerce un droit de regard et de conseil *ab initio* pour s'assurer de la conformité des nouveaux programmes ou systèmes informatiques développés au sein des ministères aux règles de cybersécurité. Le rapporteur souhaite souligner ces synergies, et incite à les approfondir.

Le rapporteur souhaite par ailleurs insister sur l'échec du projet France cloud. Ce programme avait pour objectif de développer un système informatique en « nuage », favorisant un accès instantané, pour les services de l'État, à des infrastructures ou à des services numériques. 24,3 millions d'euros devaient être engagés sur ce programme, lancé en novembre 2018, qui devait permettre d'accélérer significativement la modernisation des infrastructures numériques des administrations centrales et déconcentrées.

Le rapporteur s’était étonné, dans le cadre de l’examen du projet de loi de finances pour 2020, qu’aucune information précise ne soit fournie dans les documents budgétaires sur l’avancement du programme. Il est apparu que celui-ci avait en réalité été abandonné, faute de financement suffisant.

La DINUM avait été retenue, dans le cadre du développement de France cloud, pour bénéficier de **24,3 millions d’euros en provenance des fonds pour la transformation de l’action publique (FTAP)**, sous réserve de la signature d’un contrat de transformation entre la DINUM et la direction du budget, visant à gager les économies attendues sur différents programmes budgétaires bénéficiaires du projet.

Le contrat de transformation devait engager le service destinataire des fonds sur des objectifs mesurables, notamment en termes de gains de productivité et d’économies structurelles anticipées pour l’ensemble des services utilisateurs du « nuage ».

Dès lors que ce projet engageait plusieurs ministères, il n’a pas été possible de calculer les économies attendues. Les services potentiellement bénéficiaires n’ont donc pas souhaité s’engager, empêchant la conclusion du contrat de transformation.

Dans la mesure où près d’un million d’euros de crédits budgétaires ont été consommés en 2018 et 2019 pour la réalisation de ce projet, qui n’a pas pu aboutir, **le rapporteur estime qu’il aurait été opportun de rechercher d’autres solutions de financement pour assurer la poursuite du programme.** Il considère également que le manque d’informations disponibles dans les documents budgétaires concernant cet échec est injustifié, car il est indispensable que la représentation nationale, et, à plus forte raison, les citoyens, disposent d’informations claires et complètes sur les modalités de gestion des deniers publics.

3. Un usage croissant et injustifié du Service d’information du Gouvernement

Le Service d’information du Gouvernement (SIG), placé sous l’autorité du Premier ministre, assure 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.

Le SIG, relevant de l'action 01 *Coordination du travail gouvernemental* du programme 129, sera doté en 2021 de **14,2 millions d'euros en dépenses de fonctionnement**, un montant équivalent à l'enveloppe qui lui avait été allouée dans le cadre de la loi de finances pour 2020.

Le rapporteur s'était, lors de l'examen du projet de loi de finances en octobre 2019, étonné de constater que cette dotation s'inscrivait en hausse de 1,2 million d'euros par rapport aux crédits ouverts en 2019 ⁽¹⁾.

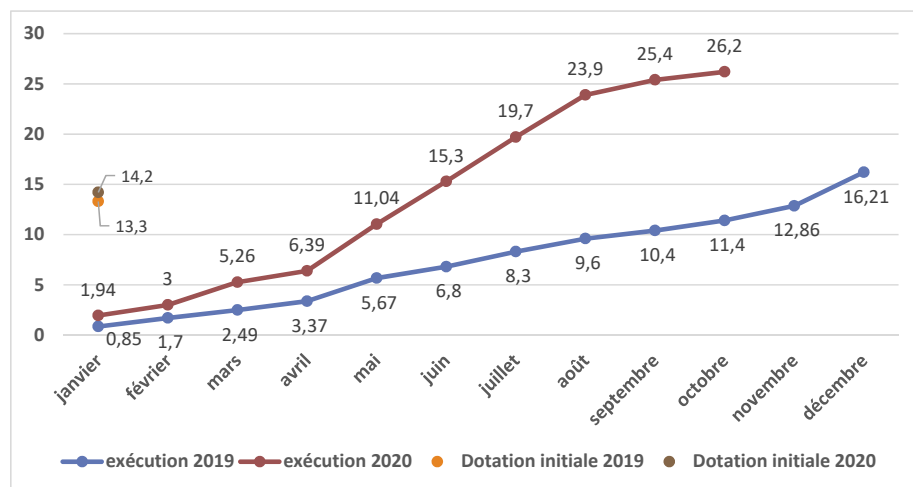
Cette hausse a néanmoins été largement insuffisante pour couvrir l'intégralité des dépenses du SIG en 2020. Il doit être souligné que ce dernier a été affecté par la crise sanitaire, qui a fortement mobilisé ses agents.

Une plateforme téléphonique destinée à diffuser des informations et répondre aux interrogations des Français a ainsi été mise en place, pour un coût qui avait été estimé à 9 millions d'euros pour ses trois premiers mois de fonctionnement (avril – juin 2020) par les services du Premier ministre.

En octobre 2020, le SIG a consommé 26,15 millions d'euros, soit 184 % de la dotation prévisionnelle octroyée en loi de finances initiale.

CONSOMMATION DES CRÉDITS DU SIG EN 2019 ET 2020

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les données Chorus Infocentre.

La dotation du SIG pour 2021 pourrait donc être considérée comme insincère, au regard de la trajectoire d'exécution des crédits pour 2020, et considérant le fait que la crise sanitaire est, malheureusement, loin d'être terminée.

(1) Mme Marie-Christine Dalloz, Rapport n° 2301, annexe n° 15, sur le projet de loi de finances pour 2020, octobre 2019.

Le secrétariat général du Gouvernement a indiqué au rapporteur qu'une éventuelle sur-consommation des crédits du SIG n'était cependant pas problématique, tant en 2020 qu'en 2021, dans la mesure où ce dernier peut bénéficier de la solidarité entre budgets opérationnels de programme, et de redéploiements entre ces derniers.

Le cas échéant, la réserve de précaution peut également être mobilisée pour couvrir les besoins non anticipés intervenant en cours de gestion. Le rapporteur constate en effet que le niveau de consommation de crédits du SIG représente une faible part du programme, et ne semble pas susceptible de porter préjudice à l'exécution budgétaire à l'échelle de ce dernier.

Il convient toutefois de signaler que la budgétisation initiale du SIG semble bien éloignée de la réalité. Par ailleurs, le rapporteur estime que l'usage qui est fait de ces crédits par le SIG est discutable. Le département analyse du SIG a notamment pour mission de piloter la réalisation d'études d'opinion qualitatives et quantitatives, dont les résultats sont ensuite, selon le SIG, « *croisés avec les données émanant des réseaux sociaux et l'analyse du discours médiatique* ».

Le rapporteur considère que la place prise par les sondages dans la conduite de l'action publique devient trop importante. À titre d'exemple, **1,01 million d'euros** avaient été consacrés par les services du Premier ministre à la commande de 25 études d'opinion, auxquelles s'ajoutent 42 vagues de questions d'actualité auprès du grand public réalisées par l'IFOP, entre janvier et décembre 2017.

En 2018, ce sont 46 études d'opinion qui ont été commandées, auxquelles se sont ajoutées 46 vagues de questions d'actualité réalisées par l'IFOP, pour un coût de 1,67 million d'euros. Ces études portaient principalement sur la réforme de la SNCF, et sur le mouvement des gilets jaunes.

Les crédits alloués aux études ont franchi un nouveau seuil en 2019, à l'occasion de la tenue du Grand débat. 41 études ont été commandées, pour un coût de **3,37 millions d'euros**. Cette progression est principalement imputable à l'étude d'analyse des contributions au Grand débat, dont le coût s'est élevé à **1,39 million d'euros**. L'analyse des contributions sur la réforme des retraites a quant à elle coûté près de 242 000 euros.

En 2020, ce sont 46 études qui ont été commandées en lien avec l'épidémie, pour un coût avoisinant un million d'euros. Au mois d'octobre 2020, le coût total de ces sondages s'élève, pour l'année écoulée, à **1,63 million d'euros**, et le prix de chacun d'entre eux s'échelonne entre **6 000 et 35 000 euros**.

Dès lors que le contexte actuel, et l'endettement important des administrations publiques appellent à générer des économies sur les dépenses non essentielles, **le rapporteur réitère les remarques qu'il avait pu formuler dans le cadre du Printemps de l'évaluation 2020** ⁽¹⁾ et estime que **le recours important aux études d'opinions pour orienter les politiques publiques est fortement discutable**.

(1) Mme Marie-Christine Dalloz, Rapport n° 3011, annexe n° 15, projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019, mai 2020.

B. UNE DYNAMIQUE DE RATIONALISATION ENGAGÉE, MAIS ENCORE INABOUTIE

Sur demande du Premier ministre, exprimée par la voie d'une circulaire publiée le 5 juin 2019 ⁽¹⁾, les services de l'État ont engagé une démarche de rationalisation des entités de petite taille, composées de moins de 100 ETP.

Les services du Premier ministre ont donc participé à cet effort, dès lors que 31 commissions ou comités à vocation consultative leur sont rattachés, et que de nombreux opérateurs, délégation ou missions interministérielles sont placés sous l'autorité du Premier ministre.

1. L'évolution du nombre de petites structures rattachées au Premier ministre

Le rapporteur constate que l'impulsion donnée en 2019 n'est pas restée lettre morte. Deux opérateurs, une mission interministérielle, et plusieurs commissions consultatives ont été supprimés, fusionnés ou rattachés à d'autres ministères.

Toutefois, il doit être observé que la dynamique de rationalisation fut de courte durée, dans la mesure où celle-ci semble déjà achevée.

a. La rationalisation des commissions et instances consultatives rattachées au Premier ministre

L'annexe au projet de loi de finances recensant les commissions ou instances consultatives rattachées au Premier ministre et aux ministres indique que **31 instances sont actuellement placées directement auprès du Premier ministre, contre 34 selon des documents annexés au projet de loi de finances pour 2020.**

Cette évolution s'explique par la suppression des structures suivantes :

- le comité d'orientation et d'évaluation de l'académie nationale du renseignement ;
- la commission de déontologie de la fonction publique ;
- la commission interministérielle des données d'origine spatiale ;
- la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre ;
- la conférence des achats de l'État ;
- la conférence nationale de l'administration territoriale de l'État ;
- le conseil du système d'information et de communication de l'État.

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

Dans le cadre du projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP), ayant fait l'objet en octobre 2020 d'un accord en commission mixte paritaire, il est également prévu de fusionner le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, et le Conseil supérieur à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

b. La disparition de deux opérateurs, et d'une mission interministérielle

En 2021, disparaîtront du champ du programme l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), le centre interministériel de formation antidrogue (CIFAD), et la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes).

L'INHESJ était l'un des deux instituts de formation, avec l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) rattaché au SGDSN. Le rôle de l'INHESJ était de préparer les cadres du secteur public et du secteur privé aux enjeux liés à la sécurité et à la défense nationale. Il accueillait également l'observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP).

Doté de 6,1 millions d'euros en subvention pour charge de service public en 2020, l'INHESJ a disparu au terme de la session de formation menée au titre de l'année 2019-2020.

L'ensemble de ses missions seront reprises par le nouvel Institut des hautes études du ministère de l'intérieur (IHEMI), créé à la suite de la fusion entre l'INHESJ et de l'ancien centre des hautes études du ministère de l'intérieur (CHEMI). Selon le ministère de l'intérieur, cet institut conservera une vocation interministérielle.

38 agents exerçant au sein de l'INHESJ ont rejoint l'IHEMI, parmi lesquels sept agents issus de l'ONDRP, qui ont intégré les effectifs du service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMI) ou de la direction générale de la police nationale (DGPN).

Selon les informations transmises au rapporteur :

- 36 postes sont donc supprimés ;
- 7 postes correspondant à l'ONDRP sont transférés au ministère de l'intérieur ;
- 7 postes sont transférés vers le SGDSN ;
- 11 postes sont transférés à la DSAF pour le reclassement et la reprise des agents qui n'auront pas retrouvé un poste après la dissolution de l'établissement ;

Enfin, 10 postes sont redéployés au profit de la CNIL pour accompagner le renforcement de ses missions.

Par ailleurs, **1,5 million d'euros sont transférés** sur le programme 176 *Police nationale* de la mission *Sécurités* (1,2 million d'euros au titre de l'enquête victimisation auparavant menée par l'ONDRP, et 0,3 million d'euros au titre des agents exerçant au sein de ce dernier).

Par ailleurs, **le centre interministériel de formation antidrogue (CIFAD)**, chargé d'organiser des actions de formation spécialisées dans le domaine de la lutte contre le trafic et le blanchiment, en grande partie de la zone des Caraïbes, **a été dissous au 31 mars 2020**. Ses missions ont été reprises par l'Office anti-stupéfiants (OFAST), rattaché au ministère de l'intérieur. Cette réorganisation entraîne un transfert sortant de 0,3 million d'euros (hors titre 2), à destination du programme 176 *Police nationale*.

Enfin, **la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes) a été supprimée**, ses missions ayant été reprises par le secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (SG-CIPDR). La Miviludes était chargée de traiter les signalements et les demandes d'information relatifs aux dérives sectaires. Cette suppression entraîne un transfert de 0,3 million d'euros et de 2 ETPT vers le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*.

c. Une dynamique qui semble achevée

De manière générale, le rapporteur estime que les restructurations opérées par les services du Premier ministre sont pertinentes.

Toutefois, il apparaît que la démarche de rationalisation engagée semble devoir déjà s'interrompre. Interrogés par le rapporteur, les services du Premier ministre lui ont ainsi indiqué qu'aucun autre projet n'était envisagé, à l'exception d'une initiative lancée en 2018 visant à rattacher le centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) à la Fondation nationale des sciences politiques (FNSP).

Depuis la fin de l'année 2018, des négociations sont engagées pour effectuer ce transfert, justifié par les activités dans le domaine de la recherche en économie assurées par le CEPII. **2,1 millions d'euros ont ainsi été inscrits en crédits de paiement sur le programme 129 pour financer cette opération, qui devait aboutir au cours de l'année 2021.**

Néanmoins, France stratégie a informé le rapporteur que l'issue des négociations semble incertaine, et « qu'il n'est pas exclu que soit prise dans les prochaines semaines une décision de suspendre le projet ».

2. Des réformes critiquables affectant le budget de la mission

Il doit également être signalé que les décisions visant à rationaliser les structures rattachées au Premier ministre sont souvent compensées par la création de nouvelles structures.

Ainsi en 2019, **le Haut conseil pour le climat (HCC) a été créé**, conformément à un souhait du Président de la République. Assurant ses missions de manière autonome, son budget de fonctionnement (0,5 million d'euros) est rattaché à l'enveloppe allouée à France stratégie (25,26 millions d'euros en 2021).

a. La création du *Haut-commissariat au plan*

L'année 2021 sera quant à elle marquée par la création du haut-commissariat au plan (HCP), également à la faveur d'une décision du Président de la République.

Le haut-commissaire sera notamment « chargé d'animer et de coordonner les travaux de planification et de réflexion prospective conduits pour le compte de l'État et d'éclairer les choix des pouvoirs publics au regard des enjeux démographiques, économiques, sociaux, environnementaux, sanitaires, technologiques et culturels »⁽¹⁾.

Disposant du concours de France stratégie, le HCP exercera sa mission de manière bénévole. La gestion administrative et financière de cette structure sera exercée par la direction des services administratifs et financiers (DSAF) du Premier ministre.

Le rapporteur s'est étonné qu'aucune mention ne soit faite de cette nouvelle structure dans les développements du projet annuel de performance de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* consacrés à la justification au premier euro (JPE).

En effet, bien que le coût du HCP doive, en toute hypothèse, demeurer réduit, il semble naturel qu'une institution dotée d'une importance politique certaine du fait des circonstances de sa création fasse l'objet d'une plus grande transparence.

Interrogés par le rapporteur, les services du Premier ministre lui ont indiqué que le HCP devrait générer des frais de représentation et de déplacement, du fait de ses diverses activités et des événements qu'il devrait organiser. Par ailleurs, il sera doté d'une dizaine de collaborateurs, recrutés sous plafond d'emplois.

Il apparaît que les dépenses afférentes à ce dispositif ne sont pas nulles. En conséquence, **le rapporteur sera particulièrement attentif aux frais générés par le HCP et souhaite que les documents budgétaires renseignent *a minima* le coût de fonctionnement de cette structure.**

(1) Décret n° 2020-1101 du 1^{er} septembre 2020 instituant un haut-commissaire au plan.

b. La hausse du nombre de conseillers ministériels

Le Premier ministre a par ailleurs annoncé une hausse du nombre de collaborateurs pouvant être recrutés au sein des cabinets ministériels. Le cabinet d'un ministre peut désormais comprendre quinze membres, celui d'un ministre délégué, treize membres, et celui d'un secrétaire d'État, huit membres.

Selon le SGG, cette augmentation permet de recruter **15 à 20 membres de cabinet supplémentaires**, pour les deux ministres délégués et les deux secrétaires d'État rattachés au Premier ministre.

À cela s'ajoutent des recrutements visant à assurer les fonctions supports des cabinets désormais élargis. Au total, cette décision entraîne une hausse de l'ordre de 30 à 40 emplois.

Une nouvelle fois, le coût de cette mesure pour l'année 2021 n'a pas été explicitement indiqué au rapporteur. Il lui a ainsi été signalé que ces nouveaux emplois prendraient principalement la forme de mises à disposition. Dans la mesure où il est malaisé d'anticiper le coût de celles-ci, l'élargissement des cabinets ministériels n'a pas fait l'objet d'une dotation explicite sur le programme.

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

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

Le programme fait une nouvelle fois l'objet d'une hausse de crédits (+ **2,3 millions d'euros**) en 2021. Cette progression s'explique par l'extension continue du champ d'intervention des AAI, et, en conséquence, de l'augmentation de leurs besoins.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 308 EN 2021

(en millions d'euros)

	AE		Variation	CP		Variation
	LFI 2020	2021		LFI 2020	2021	
308 – Protection des droits et libertés	100,50	104,11	+ 3,5 %	100,92	103,24	+ 2,8 %
02 – Commission nationale de l'informatique et des libertés	20,42	21,84	+ 6,9 %	20,42	21,84	+ 8,8 %
03 – Conseil supérieur de l'audiovisuel	37,48	37,48	0 %	37,48	37,45	+ 0,3 %
05 – Contrôleur général des lieux de privation de liberté	4,96	6,32	+ 27,3 %	5,36	5,41	+ 0,4 %
06 – Autres autorités indépendantes	4,04	3,92	– 2,82 %	4,04	3,92	– 1 %
09 – Défenseur des droits	22,90	22,99	+ 0,3%	22,90	22,99	+ 2,7 %
10 – Haute autorité pour la transparence de la vie publique	7,27	8,01	+ 10,1 %	7,29	8,05	+ 13,2 %
11 – Régulation de la distribution de la presse	0	0	-	0	0	-
12 – Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement	2,77	2,87	+3,7 %	2,77	2,87	+ 3,7 %
13 – Commission du secret de la défense nationale	0,65	0,67	+ 3,4 %	0,65	0,67	+ 6 %

Source : projet annuel de performances.

La hausse des crédits sur le programme résulte de l'augmentation des dépenses de personnel (**+ 2,3 millions d'euros**), en raison d'un schéma d'emplois positif dont bénéficient 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).

– **La CNIL bénéficiera plus spécifiquement d'un schéma d'emplois de + 20 ETP**. Son plafond d'emplois s'élève à 235 ETPT (+ 15 ETPT par rapport à la loi de finances pour 2020), et devrait atteindre 240 ETPT en 2022.

La CNIL est marquée par une hausse d'activité de nature structurelle, principalement en raison de la mise en œuvre du règlement général sur la protection des données (RGPD). De plus, le nombre de plaintes adressées à l'autorité a significativement progressé depuis 2013.

ÉVOLUTION DE L'ACTIVITÉ DE LA CNIL SUR LA PÉRIODE 2013-2019

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2019/2013
Plaintes	5 640	5 825	7 908	7 703	8 360	11 077	14 137	151%
Contrôles	414	421	510	430	341	310	300	-28%
Sanctions (mises en demeure / sanctions)	57 / 14	62 / 18	93 / 10	82 / 13	79 / 14	48 / 10	42 / 8	-26% / -42%
Droit d'accès indirect	4 305	6 656	8 784	7 909	8 297	4 264	4 517	4%
Délégués à la protection des données (personnes physiques pouvant être DPO de plusieurs organismes)	13 000	14 441	16 406	17 725	18 802	16 000	21 000	61%
Réception d'appels plateforme juridique	124 595	133 213	136 251	166 565	155 000	189 877	145 913	17%
Requêtes plateforme numérique d'information juridique				12 231	14 701	16 877	17 302	
ETPT autorisés en LFI	175	182	189	195	198	199	208	

Source : CNIL.

La CNIL est également sollicitée dans le cadre de la crise sanitaire.

À la suite du déconfinement, la commission a débuté le contrôle des dispositifs de traçage mis en place par l'État et l'assurance maladie pour identifier et suivre les personnes testées positives au virus, ainsi que leurs « cas contacts ».

Elle assure ainsi le contrôle du traçage manuel mené par la Caisse nationale de l'assurance maladie, au moyen du fichier « Contact covid », et par Santé publique France et la direction générale de la santé (DGS), au moyen du fichier « service intégré de dépistage et de prévention » – SIPED.

Il a ainsi été indiqué au rapporteur qu'environ 20 % des effectifs de la CNIL étaient mobilisés chaque jour sur des missions liées à la crise sanitaire.

– **le Défenseur des droits bénéficiera quant à lui d'un schéma d'emplois positif de 5 ETP.** Son plafond d'emplois s'établira à 231 ETPT, contre 226 ETPT en 2020.

Le Défenseur des droits connaît également une hausse d'activité importante au fil des ans. Les saisines lui étant adressées ont ainsi progressé de 40 % entre 2014 et 2019. Pour répondre à ces évolutions, le Défenseur des droits a décidé de déconcentrer son activité en renforçant son réseau de délégués territoriaux.

Douze chefs de pôle régionaux ont ainsi été installés en 2020 pour animer celui-ci. La gestion des locaux mis à disposition des agents affectés en région constituera notamment un sujet important pour l'institution en 2021.

Par ailleurs, **le Défenseur des droits a alerté le rapporteur au sujet de la future transposition de la directive européenne relative aux lanceurs d'alerte.** Compétente pour orienter et protéger ces derniers, en vertu des dispositions de la loi organique du 9 décembre 2016⁽¹⁾, l'institution traite 80 nouveaux dossiers par an en moyenne.

(1) Loi organique n° 2016-1690 du 9 décembre 2016 relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte

Cependant leur durée de vie particulièrement longue génère un accroissement des stocks significatif (400 dossiers en cours de traitement). La transposition de la directive pourrait entraîner une nouvelle hausse d'activité, nécessitant pour le Défenseur des droits d'adapter significativement son organisation afin d'assurer ses nouvelles missions.

De la même manière, **l'institution estime qu'il convient de ne pas précipiter la généralisation de la médiation préalable obligatoire**. Cette expérimentation, lancée en avril 2018 dans six départements, a induit un surcroît important du nombre de dossiers traités par le Défenseur des droits. Il conviendra donc d'anticiper l'effet qu'une généralisation pourrait avoir sur ce dernier au regard de ses moyens.

– **la HATVP bénéficiera de deux créations d'emplois en 2021**. En 2020, la HATVP avait également pu récupérer 4 ETP issus de l'ancienne commission de déontologie de la fonction publique, supprimée en vertu des dispositions de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique qui ont transféré les compétences de cette commission à la HATVP ⁽¹⁾.

Pour la Haute Autorité, la fin de l'année 2020 et le début de l'année 2021 sont notamment marquées par la double vague de contrôle des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts des maires sortants et des nouveaux élus, dans le cadre des élections municipales du premier semestre 2020.

Enfin, il peut être constaté que le contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) bénéficie d'une dotation en AE en forte hausse en 2021 (6,3 millions d'euros, soit une augmentation de 27,2 % par rapport à l'année 2020). Cette évolution découle principalement de la reconduction du bail locatif de l'autorité pour trois années supplémentaires, nécessitant un engagement de 1,3 million d'euros.

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

III. LA CRÉATION D'UN PROGRAMME ÉPHÉMÈRE : LE PROGRAMME 359 PRÉSIDENTE FRANÇAISE DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE

Un nouveau programme est créé sur la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, afin de préparer et d'organiser la présidence française du Conseil de l'Union européenne (UE) – le programme 359 *Présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022*.

Dans cette perspective, le Gouvernement a décidé, par voie réglementaire ⁽¹⁾, de créer un **secrétariat général à la présidence française du Conseil de l'UE** (SGPFUE), rattaché au Premier ministre, qui est chargé de :

- coordonner la définition de la liste des événements, réunions et événements relevant de la PFUE ;
- évaluer le coût de ces derniers, et programmer l'engagement des crédits ;
- organiser les événements, et sans porter préjudice aux compétences du ministre de l'intérieur, coordonner les dispositifs de sécurité ;

Le Gouvernement indique que la création du SGPFUE et d'un programme placé sous sa responsabilité vise à reconduire l'expérience concluante de la présidence française de l'année 2008.

Le rapporteur constate toutefois que la Cour des comptes, dans le cadre d'un rapport en application du 2° de l'article 58, de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), commandé par la commission des finances du Sénat, avait souligné **de nombreuses difficultés relatives à l'organisation de la présidence française en 2008**.

(1) Décret n° 2020-1117 du 8 septembre 2020 portant création d'un secrétariat général de la présidence française du Conseil de l'Union européenne.

Les constats formulés par la Cour des comptes relatifs à la PFUE de 2008

La Cour indique que l'organisation et le pilotage de la PFUE ont été davantage satisfaisants que ceux de la présidence de l'année 2000. La création d'un secrétariat général a permis d'assurer une coordination interministérielle afin d'animer l'organisation de la présidence. Par ailleurs, la création d'un programme *ad hoc* et de procédures de délégation de crédits au profit des différents ministères a contribué « à une responsabilisation accrue et à un meilleur suivi de l'exécution ».

Toutefois, la Cour remarque que les crédits inscrits sur le programme 306 (178,9 millions d'euros), support, à l'époque, de la gestion de la présidence, n'ont pas été exhaustifs du coût total de la présidence. D'autres programmes de droit commun et collectivités publiques ont apporté une contribution significative à l'organisation de l'évènement, à hauteur de près de 20 millions d'euros. La Présidence française de 2008 était ainsi une des plus coûteuses des années 2000.

La Cour constate également que la multiplication et le coût élevé des opérations mises en place, ainsi que les procédures dérogatoires de décaissement des crédits, souvent effectués dans l'urgence, ont « fait supporter à l'État des charges d'utilité publique variables ». Les évènements et manifestations se sont ainsi multipliés, pour un impact plus ou moins important, et une résonance médiatique variable.

Par ailleurs, l'organisation des différentes manifestations n'a pas généré de retours sur investissements en matière d'équipements publics.

Enfin, le pilotage du programme par la performance a fait défaut. Un seul indicateur de performance avait été défini, et avait pour objet de mesurer la satisfaction matérielle des participants aux manifestations de la PFUE.

Source : Cour des comptes, rapport remis à la commission des finances du Sénat, article 58-2 de la LOLF, Les crédits de la présidence française de l'Union européenne, octobre 2009.

En 2021, le programme sera doté de 126,59 millions d'euros en AE, et de 47,43 millions d'euros en CP. Ces crédits seront ventilés entre trois actions :

– l'action 01 *Activités obligatoires et traditionnelles de la Présidence* (47,39 millions d'euros en AE, 18,45 millions d'euros en CP), consacrée aux manifestations imposées par le calendrier européen, et celles qui incombent aux États exerçant la présidence du Conseil ;

– l'action 02 *Manifestations correspondant à l'initiative propre de la présidence* (57,25 millions d'euros en AE, 19,32 millions d'euros en CP), regroupe les crédits alloués aux manifestations non obligatoires et organisées à l'initiative de la France, ainsi qu'aux réunions avec les autres États membres non imposées par le calendrier européen ;

– l'action 03 *Fonctionnement du SGPFUE et « biens collectifs »* (21,95 millions d'euros en AE et 9,66 millions d'euros en CP) regroupe les dépenses interministérielles relatives aux frais de fonctionnement du SGPFUE, à la communication, aux transports, aux accréditations, ainsi qu'aux autres marchés d'intérêt commun.

Concernant cette dernière action, le Gouvernement indique que les frais de fonctionnement du SGPFUE sont estimés à 1,4 million d'euros sur 18 mois, dont 0,9 million d'euros en 2021.

Comme en 2008, les différents ministères ont adressé au SGPFUE des demandes de crédits. **Toutefois, ces crédits devraient être directement consommés en 2021 et 2022 sur le programme 359.**

Le rapporteur formule différentes remarques concernant l'organisation de la présidence française du Conseil de l'Union européenne.

En premier lieu, il apparaît que le coût prévisionnel de la PFUE sera inférieur à celui constaté en 2008. **Demeure néanmoins le risque que le programme 359 ne centralise pas l'intégralité des crédits qui seront consacrés à la présidence**, et que, à l'instar de ce qui a pu être observé en 2008, l'engagement de crédits ministériels ou portés par d'autres collectivités publiques renchérisse le coût total du dispositif.

Ainsi, **il peut déjà être constaté que 0,6 million d'euros ont été inscrits sur l'action 03 *Coordination de la politique européenne* du programme 129 *Coordination de l'action gouvernementale***, portant les crédits du secrétariat général aux affaires européennes, afin de financer le développement du site internet de la PFUE. **Avant même le lancement des travaux de préparation, des crédits sont donc déjà dispersés et inscrits sur des programmes différents.**

Concernant les indicateurs de performance, le programme 359 n'en comporte pour l'heure aucun, car ils seront précisés en 2022. **Pourtant, il aurait été justifié de construire des instruments de mesure permettant d'apprécier l'avancée des préparatifs**, notamment au regard des observations formulées par la Cour des comptes en 2009.

Par ailleurs, autant les dépenses correspondant à des réunions et prises en charges qui sont obligatoires pour l'État organisant la présidence du Conseil et celles correspondant au secrétariat général sont nécessaires, autant les dépenses correspondant à des initiatives propres de la présidence pourraient être plus aisément restreintes. Le montant des crédits qu'il est envisagé d'y consacrer peut faire craindre, de ce point de vue, une certaine prodigalité, qui ne semble pas souhaitable dans le contexte actuel de crise économique.

Enfin, le rapporteur émet des réserves relatives à la budgétisation qui a été arrêtée pour l'année 2021. Au cours de ses auditions, il lui a notamment été indiqué que le montant de 47 millions d'euros en CP pour 2021 s'expliquait par le fait que le déroulement de nombreux événements devrait être concentré en début d'année 2022. Toutefois, le Gouvernement n'a pas encore la certitude que l'ensemble des crédits puissent être décaissés d'ici la fin de l'année 2021.

De nombreux reports ou annulations de crédits pourraient donc être décidés en cours de gestion, ce qui, le cas échéant, porterait préjudice à la sincérité du budget du programme.

DEUXIÈME PARTIE : LE BUDGET ANNEXE PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE

Le budget annexe *Publication officielles et information administrative* porte les crédits de 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, et d'éclairer le débat public.

Le budget annexe est composé de deux programmes :

– le programme 623 *Édition et diffusion*, qui regroupe l'ensemble des activités « métiers » de la DILA ;

– le programme 624 *Pilotage et ressources humaines*, qui porte les fonctions support.

I. UNE ATTÉNUATION DES RISQUES BUDGÉTAIRES GÉNÉRÉS PAR LA CRISE

À titre préliminaire, il convient de signaler que le budget de la DILA est marqué par **l'érosion progressive de ses recettes**, en raison de l'évolution du cadre légal et réglementaire régissant la publication des annonces civiles et commerciales, ainsi que celles portant sur les marchés publics.

Depuis 2018 les acheteurs publics ont la possibilité de publier les annonces de marchés publics sur d'autres supports que le bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP). De surcroît, l'arrêté tarifaire du 20 novembre 2018 ⁽¹⁾ a prévu la gratuité de la publication au bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC) pour les créations par reprise d'entreprise.

Par ailleurs, depuis le 1^{er} janvier 2020, **les annonces des associations et fondations d'entreprise (JOAFE) sont publiées gratuitement** ⁽²⁾. Cette évolution réglementaire génère une perte de recettes s'élevant à près de 4 millions d'euros par an pour la DILA.

Il doit enfin être signalé que les dispositions du projet de loi ASAP, devant être promulgué dans les prochaines semaines, prévoient d'instaurer deux mesures susceptibles d'affecter le niveau des recettes générées par le BOAMP :

– une dérogation à l'obligation de publicité et de mise en concurrence pour motif d'intérêt général ;

– le relèvement du seuil de dispense de publicité des marchés publics de travaux à 100 000 euros.

(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.

(2) Arrêté du 25 novembre 2019 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.

Par ailleurs, comme le rapporteur avait pu le constater durant ses travaux du Printemps de l'évaluation 2020 ⁽¹⁾, **le ralentissement de l'activité économique a fortement affecté à la baisse les encaissements du budget annexe.**

ÉVOLUTION DES RECETTES DE LA DILA

(en millions d'euros)

	Exécution 2018	Exécution 2019	PLF 2020	Prévision 2020 actualisée	Prévision 2021
Recettes d'annonces	189,11	192,52	172,80	148,00	155,00
Associations	4,20	4,35	4,00	0,60	0
BOAMP	82,76	85,14	76,50	68,00	70,00
BALO	6,61	6,88	6,00	4,00	4,70
BODACC	95,09	95,34	86,00	75,00	80,00
JO	0,44	0,51	0,30	0,40	0,30
Recettes hors annonces	7,32	5,61	4,50	3,50	4,00
Ventes et publications	2,06	2,14	1,50	1,30	1,50
Prestation et travaux d'édition	2,78	2,51	2,50	1,20	2,00
Autres activités	2,48	0,96	0,50	1,00	0,50
Total des recettes	196,43	198,13	177,30	151,00	159,00

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

A. LES RECETTES D'ANNONCES

Les recettes d'annonces constituent 97 % des recettes du budget annexe. Elles se composent des redevances perçues pour la publication d'annonces légales de marchés publics (BOAMP), les annonces légales et obligatoires (BALO), les annonces civiles et commerciales (BODACC), les annonces du Journal officiel-Lois et décrets (JOLD).

Les effets de la crise ont été concentrés sur la période du confinement en avril et mai 2020. Malgré un rebond à la sortie du confinement, la DILA a estimé qu'il convenait de réviser la prévision de recettes pour l'année 2020 à **148 millions d'euros**, contre **172,8 millions d'euros** prévus en loi de finances initiale.

Cette nouvelle estimation se fonde notamment sur le niveau de recettes observé au 31 août 2020, qui s'élève à 108,4 millions d'euros, **en baisse de 22,6 millions d'euros par rapport au 31 août 2019 (- 17 %).**

Les recettes du BODACC sont les plus touchées en 2020, et sont en baisse de 11 millions d'euros par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale.

Toutefois, la DILA anticipe un niveau de recettes d'annonces de nouveau en hausse en 2021, s'élevant à 155 millions d'euros (+ 7 millions d'euros). Cette prévision tient compte du rebond observé à compter de juin 2020, et des futurs effets positifs induits par le plan de relance sur le niveau de ses recettes.

(1) Mme Marie-Christine Dalloz, Rapport n° 3011, annexe XV, sur le projet de loi de règlement et d'approbation des comptes 2019, mai 2020

Dans la mesure où la crise sanitaire n'est pas achevée, et que des mesures restrictives de liberté sont toujours susceptibles d'être prises, à l'instar du couvre-feu déclaré dans de nombreuses villes de France, **le rapporteur signale que cette prévision de recettes peut évoluer à la baisse.**

B. LES RECETTES HORS ANNONCES

Les recettes hors annonces sont principalement constituées des ventes de publications et d'abonnements, des prestations et des travaux d'édition.

La fermeture du site de la rue Desaix durant le confinement, et l'application des consignes sanitaires depuis la levée de celui-ci ont généré une perte de recettes à hauteur d'un million d'euros en 2020.

En raison de la reprise des travaux d'impression, la DILA anticipe un niveau de recettes hors annonces s'élevant à **4 millions d'euros** en 2021, en baisse de **0,5 million d'euros** par rapport à au montant inscrit en loi de finances pour 2020.

II. UN EXCÉDENT EN NETTE BAISSE EN 2021

Consécutivement à la baisse du niveau de recettes, la DILA anticipe un excédent s'élevant à **6,7 millions d'euros en 2021**, en nette diminution par rapport aux excédents enregistrés depuis 2013.

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
2019	198,20	139,7	58,5
Total excédent sur la période			238,91

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

Cet excédent, en dépit du contexte actuel, résulte des efforts importants fournis par la DILA ces dernières années pour réduire le niveau de ses dépenses de fonctionnement et de personnel. En 2021, les crédits de paiement demandés sur le budget annexe s'élèvent ainsi à **152,3 millions d'euros**, en baisse de **4,3 millions d'euros** par rapport aux crédits ouverts en 2020 (– 2,8 %).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU BUDGET ANNEXE EN 2021

(en millions d'euros)

	AE		Variation	CP		Variation
	2020	2021		2020	2021	
623 – Édition et diffusion	51,44	49,44	-4 %	46,73	44,95	-4 %
01 – Diffusion légale	6,00	5,05	-16 %	6,00	5,05	-16 %
02 – Information administrative, diffusion publique et promotion	45,44	44,39	-2 %	40,73	39,90	-2 %
624 – Pilotage et ressources humaines	110,18	107,69	-2 %	109,88	107,39	-2 %
01 – Pilotage, modernisation et activité numérique	8,00	9,00	13 %	8,00	8,70	9 %
02 – Promotion et distribution des publications	-	-	-	-	-	-
03 – Dépenses de personnel	64,57	62,73	-3 %	64,57	62,73	-3 %
04 – Convention État – Société anonyme de composition et d'impression des journaux officiels	37,61	35,96	-4 %	37,61	35,96	-4 %
Total	161,62	157,13	-3 %	156,61	152,34	-3 %

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

La démarche de maîtrise des dépenses de personnel se poursuit en 2021, dans le cadre du dispositif de cessation anticipée volontaire d'activité (CAVA), mis en œuvre jusqu'en 2024.

SUIVI DU NOMBRE D'AGENTS ÉLIGIBLES AU DISPOSITIF CAVA

Année	Nombre de départs possibles en CAVA	dont départs réalisés en CAVA 2020	dont départs réalisés en CAVA 2021	dont départs réalisés en CAVA 2022	dont départs prévus en CAVA 2023	dont départs prévus en CAVA 2024	Taux de réalisation annuel (CAVA prévus/réalisés)
2020	20	13					65 %
2021	19		6				31,58 %
2022	18						
2023	19						
2024	23						
Total	99	13	6				19,19 %

Source : DILA.

Pour le prochain exercice, **le schéma d'emplois sera une nouvelle fois négatif, à - 14 ETP**. Au total, 28 départs sont anticipés sur l'année 2021, dont 14 entreront dans le cadre du dispositif CAVA. La DILA indique cependant que des recrutements seront réalisés dans des secteurs stratégiques (notamment dans le domaine de l'administration numérique) en remplacement des agents publics partant à la retraite hors du dispositif CAVA (soit 14 départs et 14 recrutements).

En conséquence, les dépenses de titre 2 de la DILA s'élèvent à **59 millions d'euros** en 2021, en baisse de **1,6 million d'euros** par rapport à 2020.

Par ailleurs, **les dépenses de la Société anonyme de composition et d'impression des journaux officiels (SACIJO)**, assimilées à des prestations de service externalisées, et assimilées à des dépenses de fonctionnement sur le programme 624, **sont en baisse de 1,6 million d'euros en 2021**, et s'établissent à **36 millions d'euros**. Cette diminution est le fruit des départs volontaires réalisés jusqu'en 2019 à la SACIJO, dans le cadre du dispositif relatif à la « Mutualisation, la mutation et la modernisation » (3M).

De surcroît, **les dépenses de fonctionnement courant de la DILA seront en baisse de 4,3 millions d'euros en 2021**, pour s'établir à 135,6 millions d'euros. Cet effort permettra d'augmenter la capacité d'investissement du budget annexe à hauteur de 3,5 millions d'euros (pour un total de 16,7 millions d'euros).

Ces investissements s'inscrivent dans le cadre du plan stratégique « DILA 2021 », axé sur le développement de l'administration numérique. Dans ce contexte, l'évolution des sites internet « service.public.fr », « Légifrance » ou encore « vie-publique.fr » a été programmée. Premier aboutissement de cette démarche, une nouvelle version du site « Légifrance » a été mise en ligne le 12 septembre 2020.

Toutefois, compte tenu de premiers retours contrastés de la part des usagers, **le rapporteur considère que la DILA doit poursuivre l'évolution du site, en améliorant notamment son ergonomie.**

TROISIÈME PARTIE : LES INVESTISSEMENTS D'AVENIR

Dix ans après le lancement du premier volet du premier programme d'investissements d'avenir (PIA) le Gouvernement propose de créer un quatrième volet (PIA 4), porté par la mission *Investissements d'avenir*.

Cette dernière se composait jusqu'en 2020 de trois programmes, sur lesquels sont inscrits les crédits concourant au PIA 3.

En 2021, deux nouveaux programmes sont créés, pour regrouper les crédits du PIA 4 :

- le programme 424 *Financement des investissements stratégiques* ;
- le programme 425 *Financement structurel des écosystèmes d'innovation*.

En conséquence, la dotation de la mission augmente significativement par rapport à l'année 2020, et s'établit à **3,97 milliards d'euros en crédits de paiement (+ 93,3 %)**.

Par ailleurs, comme lors du lancement du PIA 3, le Gouvernement a choisi d'inscrire la totalité des autorisations d'engagement du PIA 4 sur le budget de la mission *Investissements d'avenir* dès l'année 2021.

Les crédits de paiement seront ensuite ouverts au fur et à mesure de la signature des conventions avec les opérateurs, et de la publication des appels à projets ou appels à manifestation d'intérêt. En conséquence, la dotation de la mission en AE s'élève à **16,56 milliards d'euros**.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION INVESTISSEMENTS D'AVENIR

(en millions d'euros)

	AE		CP	
	2020	2021	2020	2021
421 <i>Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche</i>	0	0	417,0	380,0
422 <i>Valorisation de la recherche</i>	0	0	620,3	660,0
423 <i>Accélération de la modernisation des entreprises</i>	0	0	1 020,0	874,0
424 <i>Financement des investissements stratégiques</i>	-	12 500,0	-	1 500,0
425 <i>Financement structurel des écosystèmes d'innovation</i>	-	4 062,5	-	562,5
Total	0	16 562,5	2 057,3	3 976,5

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

I. LE LANCEMENT DU QUATRIÈME VOLET DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR

En août 2020, le Gouvernement a annoncé le lancement du PIA 4. Devant atteindre une taille cible de **20 milliards d'euros en cinq ans**, plus de la moitié des crédits de ce nouveau volet des PIA – 11 milliards d'euros – devront être engagés en deux ans, dans le cadre du plan de relance.

A. UNE NOUVELLE STRUCTURATION DU PIA

L'architecture des deux nouveaux programmes diffère de celle du PIA 3. Ce dernier est structuré en trois axes, allant de l'amont vers l'aval de la chaîne de valeur. Le PIA 4 sera composé de deux pans :

– **le premier sera consacré à des investissements ciblés sur des secteurs stratégiques et prioritaires** pour renforcer la souveraineté de l'économie nationale, et accompagner la transition écologique. Ce volet sera porté par le nouveau programme 424 *Financement des investissements stratégiques* de la mission, doté de **12,5 milliards d'euros en AE, et 1,5 milliard d'euros en CP** ;

– le second pan du PIA 4 visera à **financer de manière pérenne les acteurs et les structures de l'enseignement, de la recherche et de l'innovation**. Il sera porté par le programme 425 *Financement structurel des écosystèmes d'innovation*, doté de **4,1 milliards d'euros en AE, et 562,5 millions d'euros en CP**.

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DU PIA 4

(en millions d'euros)

	AE	CP
424 Financement des investissements stratégiques	12 500,0	1 500,0
01 Programmes et équipements prioritaires de recherche	3 000,0	300
02 Maturation de technologies, R&D, valorisation de la recherche	1 500,0	150
03 Démonstration en condition réelle, amorçage et premières commerciales	2 500,0	250
04 Soutien au déploiement	3 000,0	300
05 Accélération de la croissance	2 500,0	500
425 Financement structurel des écosystèmes d'innovation	4 062,5	562,5
01 Financement de l'écosystème ESRI et valorisation	1 250,0	125
02 Aides à l'innovation « bottom-up »	2 812,5	437,5
Total	16 562,5	2 062,5

Source : projet annuel de performances.

1. Un PIA imbriqué dans le plan de relance

Lors du lancement du PIA 4, le secrétariat général pour l'investissement (SGPI) a indiqué que l'objectif de cette nouvelle architecture était de rendre le PIA 4 davantage lisible, par rapport aux volets précédents.

Il est exact que le fait d’opter pour un faible nombre d’actions, qui regrouperont des projets relevant de secteurs différents, permettra d’assurer un meilleur suivi de l’exécution du PIA. Les trois volets précédents regroupaient un total de 117 actions, et il apparaît complexe de disposer d’une vision d’ensemble sur celles-ci.

La nouvelle architecture du PIA a également pour vertu de distinguer les actions relevant d’une stratégie d’investissement ciblée et celles ayant vocation à financer des structures pérennes visant à favoriser le développement d’innovations.

Seront également regroupés des crédits qui étaient jusqu’alors dispersés entre différents programmes. Les aides à l’innovation versées par Bpifrance et inscrites sur le programme 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* sont ainsi transférées sur le programme 425.

De manière inédite, **le PIA 4 a également été imbriqué dans le plan de relance**, dès lors que **11 milliards d’euros** sur les 20 milliards que compte ce nouveau programme devront être engagés en deux ans, et sont comptabilisés dans les 100 milliards d’euros annoncés par le Gouvernement au titre du plan de relance.

Parmi ces 11 milliards d’euros, quatre thématiques différentes ont été retenues pour guider les investissements qui seront réalisés ⁽¹⁾ :

– **le développement des innovations et technologies vertes** (3,4 milliards d’euros) : seront ciblés les énergies décarbonées, notamment l’hydrogène, le recyclage, ou encore l’alimentation durable. Les investissements réalisés dans ce cadre viseront également à réduire l’étalement urbain ;

– **la résilience et la souveraineté économique** (2,6 milliards d’euros) : ce volet visera à doter la France de capacités en matière de cybersécurité, de technologies quantiques, à accélérer le développement des applications du numérique dans l’industrie de la santé, ou encore à investir dans le secteur culturel ;

– **le soutien des écosystèmes d’enseignement supérieur, de recherche et d’innovation** (2,55 milliards d’euros). Les investissements viseront principalement à soutenir les structures développées au moyen des PIA précédents : les initiatives d’excellence (IdEx) et programmes prioritaires de recherche, les instituts hospitalo-universitaires (IHU) ou encore les instituts de recherche technologique (ITU).

– **l’accompagnement des entreprises innovantes** (1,95 milliard d’euros). Ce volet se compose des outils d’aides à l’innovation proposés par Bpifrance au profit d’entreprises à forte intensité technologique, des concours d’innovation, et des projets collaboratifs associant des grandes entreprises avec des entreprises de plus petite taille.

(1) Annexes du plan France relance, septembre 2020,

https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/plan-de-relance/annexe-fiche-mesures.pdf

Le rapporteur considère cependant qu'il peut être risqué de confondre investissements d'avenir et plan de relance. L'expérience du déploiement des précédents volets du PIA montre que cet outil s'inscrit dans le temps long. Sur les 57 milliards d'euros ouverts en autorisations d'engagement, tous PIA confondus, seuls 26,2 milliards d'euros ont été décaissés en dix ans, et 46 milliards d'euros ont été engagés.

La mise en œuvre progressive du PIA se justifie par la méthode d'investissement retenue :

– en premier lieu, la consommation des AE est liée à la publication des conventions signées entre l'État et les opérateurs du PIA, sur le fondement des actions inscrites sur la mission budgétaire portant les crédits consacrés aux investissements d'avenir ;

– les crédits de paiements sont ensuite ouverts et consommés lorsqu'ils sont mis à disposition des opérateurs du PIA, sur un compte détenu au Trésor à leur nom. Les montants de CP consommés dépendent des appels à projets (APP) ou appels à manifestation d'intérêt (AMI) publiés, et du nombre de lauréats sélectionnés ;

– lorsque l'opérateur a contractualisé avec le bénéficiaire des fonds du PIA, les crédits sont finalement décaissés en fonction de l'état d'avancement du projet.

À ce titre, le SGPI a précisé que les 11 milliards d'euros de crédits investis en deux ans au titre du plan de relance n'avaient pas vocation à être décaissés sur cette même période. **Le Gouvernement a néanmoins l'ambition d'engager la totalité de ces crédits sur cette période.**

Le rapporteur estime qu'un déploiement dans l'urgence du PIA présente le risque d'altérer le bon déroulement des procédures de définition des cahiers des charges et de sélection des porteurs de projet. Il rappelle que le principe cardinal du PIA demeure l'excellence, et non pas la relance.

2. Un PIA partiellement débudgétisé

Bien que le Gouvernement ait annoncé la création d'un quatrième volet du PIA, dont la taille cible devrait atteindre 20 milliards d'euros en cinq ans, **seuls 16,56 milliards d'euros sont inscrits, en 2021, en autorisations d'engagement sur la mission *Investissements d'avenir* au titre du PIA 4.**

Cela s'explique par le fait que **des sources de financement complémentaires abonderont le nouveau volet du PIA :**

– **3 milliards d'euros** seront issus des intérêts générés par les dotations non consommables ouvertes dans le cadre des PIA 1 et 2 ;

– **0,5 milliard d’euros** seront issus des intérêts générés par le fonds pour l’innovation et l’industrie (FII). Ce fonds, créé en 2018 et placé hors du champ du PIA, est doté de 10 milliards d’euros en numéraire et en titres détenus par l’État. Cette dotation doit générer 250 millions d’euros de recettes par an, fléchées vers le financement de grands défis technologiques. Une partie de cette source de financement sera donc redéployée vers le PIA.

En premier lieu, **le rapporteur remarque donc que près de 18 % de l’enveloppe du PIA provient d’une forme de « recyclage » de crédits**. De surcroît, ces sources de financement sont issues d’outils placés hors du champ du budget général.

Ce choix nuit à la lisibilité du PIA, portera préjudice aux gestionnaires et rendra plus difficile le contrôle de la représentation nationale, dans le cadre du suivi du déploiement du PIA, et de son évaluation.

Il doit également être noté que les ressources issues du FII sont par nature instables. La Cour des comptes a ainsi souligné que le fonds ne remplit pas ses objectifs de financement, en raison d’incertitudes sur les dividendes versés par certaines entreprises au sein desquelles l’État détient des parts de capital, et également en raison du report de la privatisation du groupe Aéroports de Paris, qui devait permettre de substituer du numéraire aux titres dont le fonds a été doté à l’origine ⁽¹⁾.

Pour cette raison, le projet annuel de performance de la mission *Investissements d’avenir* indique que **les éventuels dividendes perçus par le FII seront examinés chaque année**, afin d’ajuster le montant des autorisations ouvertes sur la mission.

Si de telles modalités de financement du PIA ne sont pas susceptibles d’inquiéter les opérateurs et les porteurs de projet, l’État étant amené à se substituer au FII en cas de besoin, **cette méthode de gestion des crédits budgétaires demeure discutable**, dans la mesure où l’ajustement au fil de l’eau des AE ouvertes sur la mission, en fonction des dividendes perçus par le FII, peut obérer la capacité de l’État à financer d’autres politiques publiques.

(1) *Cour des comptes*, Le budget de l’État en 2019, mai 2020.

B. UN QUATRIÈME VOLET DANS LA CONTINUITÉ DU PIA 3

En dépit de son architecture novatrice, le PIA 4 vise à poursuivre les actions déployées dans le cadre du PIA 3. Les opérateurs, les instruments de financement, et les secteurs ciblés présentent de nombreuses similarités avec ceux retenus dans le cadre du précédent volet du PIA.

1. Une méthodologie et des outils maintenus

En premier lieu, **les quatre opérateurs du PIA 3 devraient également assurer la gestion des crédits du PIA 4** :

– la Caisse des dépôts et consignations, opérateur historique du PIA, conserve son rôle d’opérateur généraliste ;

– Bpifrance sera chargée d’accompagner les petites et moyennes entreprises, en portant notamment l’ensemble des crédits anciennement inscrits sur le programme 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* de la mission *Recherche et enseignement supérieur* ;

– l’Agence nationale de la recherche sera chargée de gérer les projets d’investissement dans le champ de l’enseignement supérieur et de la recherche ;

– l’Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie sera impliquée dans les projets en lien avec la transition écologique.

La méthode de sélection des projets et de décaissement des crédits sera ainsi maintenue, au moyen d’une délégation au profit des opérateurs.

Les instruments de financement seront également similaires à ceux utilisés dans le cadre du PIA 3, quoique moins nombreux.

Ainsi, au sein des crédits demandés pour 2021, aucune dépense d’opérations financières n’est prévue. Le PIA 4 sera en grande majorité composé de dépenses d’intervention (constituées de subventions). Des fonds propres seront également mobilisés, mais dans une moindre ampleur que dans le cadre du PIA 3.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DES PIA 3 ET PIA 4 PAR NATURE

(en millions d’euros)

	Dépenses non maastrichtiennes	Dépenses maastrichtiennes		Total
	Intervention en fonds propres (T3)	Subventions (T6) Dotations décennales (T6)	Avances remboursables (T7)	
PIA 3	4 000	5 000	1 000	10 000
PIA 4	2 500	14 032,5	0	16 562,5

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

Le rapporteur remarque que des choix différents ont été réalisés en matière d'outils de financement dans le cadre du plan de relance et dans le cadre du PIA.

Au titre du plan de relance, Bpifrance dispose d'une dotation de 220 millions d'euros afin d'octroyer des prêts verts aux entreprises investissant pour améliorer leur performance environnementale, prenant la forme de prêts sans prise de garantie. L'impact financier de cette mesure est estimé à 1,5 milliard d'euros. À l'inverse, dans le cadre du PIA, cet outil ne semble pas avoir été retenu. L'utilisation parallèle de ces instruments doit être l'occasion de comparer leurs effets.

2. Un champ d'action similaire à celui du PIA 3

De manière générale, le PIA 4 permettra de poursuivre les actions lancées dans le cadre des précédents PIA.

Le programme 424 visera ainsi à financer des programmes et équipements prioritaires de recherche (**3 milliards d'euros sur cinq ans et 0,3 milliard d'euros au titre de l'année 2021**), à l'instar des dispositifs portés par les actions 02 *Programmes prioritaires de recherche* et 03 *Équipements structurants de recherche* du programme 421.

De la même manière, l'action 03 *Démonstrateurs en condition réelles, amorçage et premières commerciales* s'inscrit dans le prolongement de l'action du PIA 3 *Démonstrateurs et territoires d'innovation de grande ambition*.

De nouveaux outils seront également créés : l'action 05 *Accélération de la croissance* sera notamment le support des crédits qui abonderont un nouveau fonds national d'amorçage (FNA 3) et un nouveau fonds multicap croissance (MC 4).

Sur le champ du programme 425, les actions permettront de financer plusieurs structures qui font l'objet d'investissements au titre du programme 422 *Valorisation de la recherche* (IHU, IRT, sociétés d'accélération du transfert de technologie).

Le rapporteur estime qu'il est souhaitable que le PIA 4 soit utilisé pour poursuivre le financement de structures et de projets qui ont démontré leur efficacité. **Toutefois, dans un souci de lisibilité, il aurait été préférable de regrouper les crédits ayant le même objet au sein des mêmes programmes.**

La maquette actuelle de la mission *Investissements d'avenir* entraînera des inscriptions de crédits parallèles pour un même objectif, ou pour une même finalité, ce qui ne facilitera ni le contrôle et le suivi du déploiement du PIA, ni la bonne compréhension de cet outil par les bénéficiaires des fonds.

3. La problématique permanente des substitutions de crédits

Le PIA 4 a été conçu à la lumière des constats formulés par le comité de surveillance des investissements d'avenir, dans le cadre de son évaluation du PIA 1 ⁽¹⁾.

Le comité avait notamment souligné que la réflexion stratégique du PIA avait peu évolué, ce qui n'avait pas permis au SGPI et, à plus forte raison au Gouvernement, de tenir compte de nouveaux enjeux économiques et sociaux centraux. Parmi ceux-ci, le comité de surveillance cite la biodiversité, ou encore l'intelligence artificielle.

La nouvelle architecture du PIA 4 permettra vraisemblablement de mettre fin à cet écueil. D'une part, **75 % des crédits du PIA 4 seront consacrés au financement d'investissements stratégiques**, définis en fonction de secteurs clés qui transformeront les modèles économiques de demain.

En second lieu, **le SGPI s'est assuré de disposer, dans le cadre du PIA 4, d'une plus grande flexibilité pour adapter cet outil au fil du temps**. Parmi les 2,5 milliards d'euros inscrits en autorisations d'engagement sur l'action 05 *Accélération de la croissance du programme* du programme 424 *Financement des investissements stratégiques*, une enveloppe, dont le montant reste à déterminer, constituera ainsi une dotation de flexibilité afin de tenir compte de besoins qui ne peuvent être identifiés à l'heure actuelle.

Néanmoins, le rapporteur constate que la définition du PIA 4 ne permet pas de garantir que la tentation d'utiliser les crédits consacrés aux investissements d'avenir pour financer des politiques publiques récurrentes, hors du champ des PIA, sera écartée. Pour mémoire, la Cour des comptes a régulièrement souligné ces détournements de crédits ⁽²⁾, et il conviendra donc d'être particulièrement vigilant pour que ces phénomènes ne se reproduisent plus.

À cet égard, **le rapporteur se félicite que le SGPI envisage de renoncer à financer la rénovation du Grand Palais au moyen de crédits issus du PIA 3**. Selon les informations transmises au rapporteur, les crédits inscrits sur la mission *Culture* seraient mobilisés, à défaut de ceux consacrés aux investissements d'avenir.

(1) Comité de surveillance des investissements d'avenir, *Le programme d'investissements d'avenir, un outil à préserver, une ambition à refonder*, novembre 2019.

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

II. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DU PIA 3 EN 2021

Parallèlement au lancement du PIA 4, le PIA 3 poursuit sa montée en charge.

Dans la mesure où l'ensemble des conventions liant l'État et les opérateurs ont été signées en 2019, le rythme d'ouverture des crédits de paiement sur les programmes 421, 422 et 423 de la mission *Investissements d'avenir* est stable, et s'élève à **1,9 milliard d'euros**.

Le montant des crédits inscrits sur les programmes supportant le PIA 3 est conforme à la trajectoire d'ouverture définie par le SGPI en 2019.

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	380	420	1 200
Programme 422	3 000	227	433	620,3	660	1 035,7	200
Programme 423	4 100	710	404	1 120	874	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.

A. DES ACTIONS RÉORIENTÉES DANS LE CONTEXTE DE LA CRISE

En premier lieu, le **SGPI a fait le choix de mobiliser et de réorienter certaines actions du PIA 3**, afin que ce dernier contribue à apporter une réponse à la crise sanitaire et économique.

Dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 ⁽¹⁾, plusieurs redéploiements de crédits sont intervenus :

– un redéploiement de **120 millions d'euros** en autorisations d'engagement, en subventions et avances remboursables, depuis l'action *Concours d'innovation* du programme 423 *Accélération de la modernisation des entreprises*, vers l'action *Accompagnement et transformation des filières* inscrite sur le même programme, afin de financer un nouveau programme consacré à la production de produits pour lutter contre l'épidémie de covid-19 ;

– un redéploiement de **150 millions d'euros** en fonds propres depuis l'action *Sociétés universitaires de recherche* du programme 421 *Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche* vers l'action *Grands défis* du programme 423 *Accélération de la modernisation des entreprises*.

Ce dernier mouvement visait à créer un nouveau volet au sein de l'action *Grands défis*, introduit par voie d'avenant à la convention du 26 décembre 2019.

(1) Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

L'enveloppe de 150 millions d'euros ayant abondé cette action sera consacrée au lancement du fonds French Tech souveraineté. Ce dernier permettra de renforcer l'autonomie stratégique de la France dans des secteurs clés, comme l'hydrogène, la santé digitale, la cybersécurité.

Cette enveloppe permettra au fonds d'investir pendant une période comprise entre six et douze mois. Le SGPI indique par ailleurs que la taille cible de ce dernier s'élèvera à **500 millions d'euros**. Sa montée en charge s'effectuera au moyen de crédits du PIA 4.

B. DES ACTIONS EN EXTINCTION

Au cours de l'année 2021, les opérateurs poursuivront le déploiement des actions du PIA 3.

Sur le programme 421, peut être souligné le lancement de nouveaux appels à projets :

– sur l'action *Nouveau cursus à l'université*, un appel à projets intitulé « Hybridation des formations de l'enseignement supérieur », a été publié, pour une dotation s'élevant à **30 millions d'euros**. Il vise à développer des pratiques pédagogiques permettant de dispenser des enseignements en « présentiel et en distanciel ».

– sur l'action *Programmes prioritaires de recherche*, des nouveaux programmes dans le domaine des sciences humaines et sociales seront lancés ;

– sur l'action *Territoires d'innovation pédagogique*, un appel à projets nommé « Campus connectés », doté de **25 millions d'euros**, visant à mobiliser les nouvelles technologies dans le domaine de l'enseignement supérieur, afin de réduire les inégalités territoriales.

Sur le programme 422 *Valorisation de la recherche*, l'action *Fonds national post-maturation « Frontier venture »* a été dotée d'un nouveau volet intitulé « French Tech Bridge », dont l'enveloppe s'élève à **160 millions d'euros**. Ce dispositif d'investissement vise à assurer le financement des petites entreprises à fort potentiel rencontrant des difficultés dans leurs opérations de levée de fonds, en raison du ralentissement économique.

Sur l'action *Soutien à l'innovation collaborative* du programme 423 *Accélération de la modernisation des entreprises*, un appel à projets en lien avec la crise sanitaire a été lancé en mars 2020, doté de **78 millions d'euros**, afin de soutenir les entreprises proposant des solutions thérapeutiques contre le covid-19.

Le rapporteur constate que plusieurs actions ont été mises en extinction, dans la mesure où les autorisations d'engagement dont elles disposaient ont été redéployées sur d'autres dispositifs, et, qu'aucun crédit de paiement n'est ouvert à leur profit en 2021.

Sur le programme 421, l'action *Créations expérimentales de sociétés universitaires et scientifiques* était dotée de 400 millions d'euros en AE. Elle visait à renforcer l'autonomie des universités en soutenant les établissements souhaitant développer de nouveaux modes de gestion.

Dans la mesure où un seul projet a été déposé dans le cadre du processus de sélection des candidats, il a été indiqué au rapporteur que cette action pourrait disparaître ⁽¹⁾. Une partie de son enveloppe (150 millions d'euros) a ainsi été redéployée vers l'action *Grands défis*, dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative pour 2020.

Le rapporteur estime qu'il aurait été souhaitable de faire évoluer plus rapidement le cahier des charges de l'action, et d'identifier les freins ayant empêché sa montée en charge.

De la même manière, l'action *Industrie du futur*, initialement dotée de 350 millions d'euros, **ne dispose plus d'aucun crédit disponible**. L'intégralité de son enveloppe a été transférée, dans le cadre des lois de finances rectificatives pour 2018 et 2019 ⁽²⁾ au bénéfice du plan Nano 2022, et de l'action *Concours d'innovation*.

(1) Sous réserve d'une décision formelle prise en ce sens par le SGPI.

(2) Loi n° 2019-1270 du 2 décembre 2019 de finances rectificative pour 2019 et loi n° 2018-1104 du 10 décembre 2018 de finances rectificative pour 2018.

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

Article 55

(article 8 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010 et article 179 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019)

Création du Programme d'investissement d'avenir n° 4 (PIA 4)

Adopté par la commission avec modifications

Cet article vise à étendre au PIA 4 les modalités de gouvernance spécifiques applicables aux investissements réalisés au titre des trois premiers volets du programme d'investissements d'avenir. Il inscrit dans la loi la doctrine régissant les décisions d'investissements, et renforce l'information mise à disposition du Parlement concernant les conventions et avenants signés par l'Etat et les opérateurs du PIA. Enfin, il adapte les modalités de gestion des dotations non consommables, et supprime l'annexe au projet de loi de finances portant sur le Grand plan d'investissement.

A l'initiative du rapporteur, la commission des finances a adopté deux amendements modifiant les dispositions de l'article 55. Le premier complète la doctrine du PIA 4, en précisant que les décisions d'investissement sont prises en considération de leurs effets sur le développement des territoires. Le second vise à supprimer l'alinéa prévoyant la suppression de l'annexe au projet de loi de finances portant sur le Grand plan d'investissement.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Engagé sur le fondement des recommandations formulées dans le cadre du rapport *Investir pour l'avenir* de MM. Alain Juppé et Michel Rocard, publié en novembre 2009, le programme d'investissement d'avenir (PIA) a été créé par **l'article 8 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010**.

Ce même article prévoit les modalités de gestion des fonds investis au titre du PIA, les modalités de suivi de ce dernier, ainsi que les modalités d'information et de contrôle du Parlement dans le cadre de la mise en œuvre des investissements.

A. LA GESTION DES FONDS DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR

L'attribution et la gestion des fonds du PIA bénéficient d'un cadre légal original, dans la mesure où **les circuits de dépenses ont été organisés selon un principe de double détente** :

– dans un premier temps, les crédits sont mis à disposition des opérateurs du PIA, sur un compte détenu au Trésor à leur nom. Ces opérateurs sont des organismes chargés de sélectionner les projets, et de verser les fonds aux bénéficiaires finaux.

– dans un second temps, les crédits sont effectivement décaissés par les opérateurs, au rythme de l’avancée des projets sélectionnés.

Le premier alinéa du I de l’article 8 de la loi du 9 mars 2010 prévoit ainsi que la gestion des fonds versés à partir des programmes d’investissements d’avenir peut être confiée à l’Agence nationale de la recherche (ANR), ainsi qu’à d’autres établissements publics de l’État et à des sociétés dans lesquelles l’État détient directement ou indirectement une majorité du capital ou des droits de vote.

De plus, en vertu des dispositions du **deuxième alinéa du même I**, la Caisse des dépôts et consignations peut également concourir à la gestion des fonds, après avis de sa commission de surveillance.

Dans ce cadre, **le A du II** de l’article 8 prévoit que l’État et les opérateurs signent une convention qui définit les conditions de gestion et d’utilisation des fonds du PIA. Initialement signée pour une durée de dix ans, cette convention doit préciser :

– les objectifs à atteindre par l’organisme gestionnaire et les indicateurs mesurant les résultats obtenus ;

– les modalités d’instruction des dossiers, conformément à un cahier des charges approuvé par arrêté du Premier ministre, ainsi que les dispositions prises pour assurer la transparence du processus de sélection ;

– les modalités d’utilisation des fonds par l’organisme gestionnaire ainsi que les conditions selon lesquelles l’État contrôle cette utilisation, et décide en dernier ressort de l’attribution des fonds ;

– les modalités du suivi et de l’évaluation de la rentabilité des projets d’investissement financés ainsi que les conditions dans lesquelles est organisé, le cas échéant, l’intéressement financier de l’État au succès des projets ;

– l’organisation comptable, en particulier la création d’un ou plusieurs comptes particuliers, et les modalités d’un suivi comptable propre ainsi que de l’information préalable de l’État sur les paiements envisagés ;

– le cas échéant, les conditions dans lesquelles les fonds versés sont, pour un montant déterminé, conservés pour produire intérêt par l’organisme gestionnaire ou par le bénéficiaire auquel il les attribue ;

Cette procédure dérogatoire du droit commun entraîne ainsi une débudgétisation des fonds mobilisés dans la mise en œuvre des PIA. D’un point de vue de la comptabilité budgétaire, lors de la mise à disposition des crédits aux opérateurs, les dotations budgétaires sont considérées comme consommées. Néanmoins, ces crédits ne seront réellement décaissés que des années plus tard, au rythme d’avancement des projets sélectionnés au titre des PIA.

L'article 8 de la loi du 9 mars 2010 de finances rectificative a été modifié à plusieurs reprises afin de tenir compte du lancement des nouveaux volets du PIA.

L'article 59 de la loi n° 2013-1278 de finances pour 2014 a ainsi étendu les modalités de gouvernance du PIA 1 au PIA 2, et allongé la durée des conventions signées par l'État et les opérateurs de dix à quinze ans.

Dix établissements, outre l'ANR et la Caisse des dépôts et consignations, ont été habilités par voie réglementaire pour assurer la gestion des fonds des PIA 1 et 2.

Les opérateurs des PIA 1 et 2

Outre la Caisse des dépôts et consignations et l'ANR, habilitées par voie législative à gérer les fonds du PIA, le décret n° 2010-442 du 3 mai 2010, modifié par le décret n° 2014-1388 du 21 novembre 2014 habilite les organismes suivants :

- l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ;
- l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs ;
- l'Agence nationale de l'habitat ;
- l'Agence nationale pour la rénovation urbaine ;
- l'Agence de services et de paiement ;
- le Centre national d'études spatiales ;
- le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives ;
- l'Office national d'études et de recherches aérospatiales ;
- l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (France Agrimer) ;
- OSEO.

Par ailleurs, il convient de noter que l'ANR joue le rôle, depuis le lancement du PIA 1, d'opérateur relais. Dans le cadre des deux premiers volets du PIA, il avait été fait le choix de placer 18 milliards d'euros (15 milliards d'euros au titre du PIA 1, 3 milliards d'euros au titre du PIA 2) sur un compte au Trésor, pour constituer des dotations non consommables. Seuls les intérêts produits chaque année par ces fonds sont versés aux bénéficiaires du PIA.

Par conséquent, **le C du II** de l'article 8 de la loi du 9 mars 2010 prévoit que les conditions de gestion et d'utilisation des fonds conservés pour produire intérêt attribués par l'ANR font également l'objet d'une convention spécifique, conclue entre l'ANR et l'organisme bénéficiaire des fonds du PIA, publiée au *Journal officiel*, et soumise à l'approbation de l'État.

Enfin, **l'article 134 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016** a une nouvelle fois adapté la gouvernance des PIA à l'occasion du lancement du troisième volet du programme.

Les PIA 1 et 2 ont bénéficié d'un mode de gestion extrabudgétaire. Intégralement ouverts et consommés sur des programmes éphémères l'année de lancement de chacun des PIA, les crédits afférents à ces derniers ont désormais disparu de la nomenclature budgétaire.

Tenant compte des critiques formulées par le Parlement et la Cour des comptes, le Gouvernement a décidé en loi de finances initiale pour 2017 de créer une mission budgétaire consacrée au troisième programme d'investissements d'avenir.

Ainsi, les dispositions de l'article 8 de la loi du 9 mars 2010 ont été adaptées afin de préciser que les opérateurs des PIA sont également habilités à gérer les fonds abondés par les programmes de la mission *Investissements d'avenir*.

Le contenu des conventions signées par l'État et les opérateurs a également été enrichi, dans la mesure où celles-ci doivent désormais préciser le rythme prévisionnel d'abondement des fonds des programmes de la mission *Investissements d'avenir*.

Il doit également être noté que le nombre d'opérateurs chargés de la gestion des crédits du PIA 3 a été réduit : seuls la Caisse des dépôts et consignations, l'ADEME, l'ANR et Bpifrance concourent à la mise en œuvre du troisième volet du programme d'investissements d'avenir.

B. LES MODALITÉS D'INFORMATION ET DE CONTRÔLE DU PARLEMENT

Dès la création du PIA 1, le législateur a veillé à la bonne information du Parlement concernant la mise en œuvre des investissements d'avenir.

1. Le contrôle et le suivi des investissements d'avenir

Le B du II de l'article 8 de la loi du 9 mars 2010 prévoit que les commissions chargées des finances et les autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat reçoivent, pour information et avant leur signature, les conventions conclues entre l'État et les opérateurs, ainsi que leurs éventuels avenants.

Par ailleurs, dans la mesure où les fonds du PIA sont déposés sur un compte du Trésor, y compris les intérêts produits par les dotations non consommables versées par l'ANR, **le III de l'article 8 de la loi du 9 mars 2010** prévoit que ce dépôt ouvre droit à une rémunération dont les modalités et les taux sont fixés par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et du budget ⁽¹⁾.

(1) Ces comptes ont été ouverts en vertu de dispositions de l'arrêté du 15 juin 2010 fixant les ouvertures des comptes sur lesquels seront déposés les fonds versés à partir des programmes créés par la loi n° 2010-237 de finances rectificative pour 2010.

Dès lors que la gestion extrabudgétaire de ces fonds déposés au Trésor obère la capacité du Parlement à suivre l'avancée des décaissements de crédits et les modalités de leur utilisation, le législateur a prévu que les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat sont informées trimestriellement de la situation et des mouvements des comptes des organismes gestionnaires sur lesquels sont déposés les fonds du PIA.

De surcroît, les redéploiements modifiant la répartition initiale des fonds entre les actions du programme d'investissements sont approuvés par le Premier ministre, après information des commissions des finances des assemblées, et les autres commissions compétentes. Ces dernières peuvent adresser au Premier ministre toute information utile à propos de ces redéploiements.

Les parlementaires bénéficient également d'une information consolidée sur la mise en œuvre et le suivi des investissements d'avenir, en vertu des dispositions du 17° de l'article 179 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

Cet article, regroupant l'ensemble des annexes budgétaires (« jaune budgétaire ») devant être remises au Parlement en même temps que le dépôt du projet de loi de finances, prévoit qu'une de ces annexes est consacrée à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir.

Enfin, les parlementaires sont associés au contrôle de la mise en œuvre des investissements d'avenir. Le **IV de l'article 8 de la loi du 9 mars 2010** prévoit ainsi que quatre députés et quatre sénateurs, désignés par le président de leur assemblée respective, sont membres du comité de surveillance des investissements d'avenir. Ce comité évalue le programme d'investissements, et dresse un bilan annuel de son exécution.

2. Le suivi du Grand plan d'investissement

Depuis l'adoption de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques, le PIA est intégré au Grand plan d'investissement (GPI). Dans le cadre de ce dernier, il est prévu d'investir 57 milliards d'euros entre 2018 et 2022, afin d'accompagner les réformes structurelles de la France. **Le GPI vise plus spécifiquement à répondre à quatre problématiques, pour lesquels un objectif d'investissement a été défini :**

- l'accélération de la transition écologique (21 milliards d'euros) ;
- l'édification d'une société de compétence (15 milliards d'euros) ;
- l'ancrage de la compétitivité sur l'innovation (14 milliards d'euros) ;
- la construction d'un État à l'âge du numérique (8 milliards d'euros).

Le PIA 3 vise à financer le volet innovation du GPI.

Toutefois, si les deux outils répondent à une logique commune, préparer la France aux défis de demain, ils relèvent de mécanismes budgétaires et d'un périmètre différent.

Contrairement au PIA, faisant l'objet d'une mission budgétaire *ad hoc*, **le Grand plan d'investissement est déployé directement par les ministères, au moyen de crédits ouverts sur les missions budgétaires de droit commun.** Il se compose de 26 initiatives, s'inscrivant dans l'un des axes précités, et fait l'objet d'une gouvernance particulière, composée de comités de pilotage constitués pour chaque initiative ou groupe d'initiative.

Afin de disposer d'une vision d'ensemble des différents instruments d'investissements mobilisés par l'État, le législateur a ainsi prévu **qu'un rapport spécifique, consacré au GPI, serait chaque année remis au Parlement en annexe du projet de loi de finances** ⁽¹⁾.

C. LES RÉFLEXIONS AYANT PRÉSIDÉ À LA CRÉATION D'UN NOUVEAU VOLET DU PIA

Près de dix ans après le lancement du premier volet du programme d'investissement d'avenir, le comité de surveillance des investissements d'avenir a publié un rapport d'évaluation du PIA 1 ayant pour objet d'éclairer le Gouvernement dans ses réflexions en vue de la création d'un PIA 4.

1. L'appréciation du comité de surveillance des investissements d'avenir sur la gouvernance des PIA

Le comité de surveillance affirme ainsi que le PIA doit être pérennisé, sous réserve d'évoluer pour « *passer à l'âge adulte* ».

Plusieurs conditions à cette pérennisation sont posées. Tout d'abord **la doctrine d'investissement devrait être modifiée et adaptée** aux enjeux contemporains. Le caractère stratégique des PIA doit être réaffirmé, en précisant qu'ils portent des actions à caractère « *transformant* », avec un horizon de long terme. **Cette doctrine doit permettre de différencier ce qui relève des politiques ministérielles et ce qui relève du PIA.**

Il est par ailleurs rappelé que les investissements d'avenir **visent à constituer des actifs stratégiques, ou à produire un retour sur investissement.** À cet égard, le rapport indique que la réflexion stratégique a peu évolué depuis dix ans. Par exemple, des actions portant sur l'intelligence artificielle ou la biodiversité n'ont été créées que tardivement dans le cadre du PIA 3. D'autres thématiques devraient à l'inverse être abandonnées pour ne pas engendrer une inflation d'actions.

(1) La remise de cette annexe est prévue au 27° de l'article 179 de la loi de finances pour 2020.

Le comité propose à ce titre d'organiser un processus de « *terminaison des actions* », notamment pour celles ayant vocation à être confiées aux ministères lorsque l'effort d'innovation est achevé. La direction interministérielle de la transformation publique (DITP) pourrait, selon le comité, se voir confier ce rôle de transition et d'accompagnement des administrations ayant vocation à récupérer des actions issues du PIA.

Dans l'ensemble, le comité souligne que **la centralisation de la gestion des PIA** par le secrétariat général pour l'investissement (SGPI) **facilite l'impulsion et la coordination des projets**. Pour autant, le comité souligne que le SGPI pourrait davantage développer une vision stratégique interministérielle, au service d'un pilotage par les résultats.

2. Les effets macroéconomiques des investissements d'avenir

Concernant les bénéfices macroéconomiques du PIA, le comité souligne que ce dernier a contribué à limiter la dégradation de l'investissement après la crise économique et financière de 2008. L'estimation de l'impact théorique du PIA en termes de croissance du produit intérieur brut (PIB) est comprise entre **22 et 35 milliards d'euros**, soit 1,1 % à 1,7 % du PIB en cumulé depuis 2009.

Toutefois, le PIA est concurrencé par d'autres dispositifs étatiques (banque publique d'investissement, fonds pour l'innovation et l'industrie), les investissements des conseils régionaux, ou encore les dispositifs européens – au premier rang desquels le Fonds européen pour les investissements stratégiques. Au total, le PIA représente donc moins de 15 % de l'effort public de soutien à l'innovation.

Néanmoins, le comité plaide pour la création d'une nouvelle enveloppe PIA, notamment pour pérenniser le financement de projets structurants et développer de nouveaux champs d'action.

3. La répartition territoriale des investissements d'avenir

Le PIA n'a pas eu comme objectif premier de réduire les inégalités territoriales, car il visait à l'excellence scientifique et technologique (les crédits ont donc été concentrés, dans une logique d'accumulation, en direction des structures existantes). 60 % des montants totaux du PIA 1 ont ainsi été investis en Île-de-France et en Auvergne-Rhône-Alpes.

Par ailleurs, seules 5 des 49 actions du PIA 1 ont été conçues dans une perspective d'aménagement du territoire ⁽¹⁾.

(1) Ces actions sont : le Plan très haut débit, la rénovation thermique des logements, le plan ville de demain, les internats d'excellence, le plan d'aide à la réindustrialisation.

Par conséquent, **le comité recommande de systématiser l'analyse de l'impact territorial du PIA** – au moyen d'un suivi par échelon régional et départemental des actions du PIA, et en mesurant les effets d'entraînement à l'échelle des territoires. Une plus grande coordination de la mise en œuvre du PIA avec les conseils régionaux est également conseillée.

II. LE DROIT PROPOSÉ

Les dispositions de l'article 55 du projet de loi de finances pour 2021 modifient les dispositions de l'article 8 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 et reprennent en grande partie les recommandations formulées par le comité de surveillance des investissements d'avenir.

Ainsi, si les principes généraux et le cadre de gouvernance des PIA sont préservés, plusieurs adaptations sont proposées.

Le b du 1° du I de l'article 55 prévoit d'étendre au PIA 4 les modalités de gouvernance spécifique applicables aux volets précédents du PIA.

Les c du même 1° vise à inscrire dans la loi la doctrine régissant les décisions d'investissement des fonds du PIA. Selon cette dernière :

– les projets financés sont innovants, destinés à augmenter le potentiel de croissance de l'économie, accélérer la transition écologique et augmenter la résilience de l'organisation socio-économique du pays ;

– les procédures de sélection des projets sont ouvertes et objectives, favorisent la concurrence entre ceux-ci et font appel à des experts indépendants ou à des jurys comprenant le cas échéant des personnalités étrangères ;

– les décisions d'investissement sont prises en considération d'un retour sur investissement, financier ou non ;

– les projets sont cofinancés ;

– les décisions d'investissement sont rendues publiques, ainsi que les éléments ayant contribué à leur sélection, dans le respect des dispositions relatives au secret des affaires.

Le rapporteur estime que cette doctrine respecte l'esprit qui a présidé à la création des PIA. Toutefois, il remarque que l'objectif d'une plus grande territorialisation des investissements d'avenir n'a pas été retenu.

En conséquence, à l'initiative du rapporteur, **un amendement a été déposé et adopté par la commission des finances de l'Assemblée nationale afin de compléter la liste des principes encadrant les décisions d'investissement (amendement n° 1258).**

Selon les dispositions de l'amendement adopté, « les décisions d'investissement sont prises en considération de leurs effets sur le développement des territoires. Par voie de conséquence, la contribution des investissements d'avenir à la réduction des inégalités territoriales fait l'objet d'un suivi ».

Le a du 2° du I de l'article 55 du projet de loi de finances prévoit d'aménager la durée des conventions signées entre l'État et les opérateurs des trois premiers programmes d'investissements d'avenir. Ainsi, si la durée des conventions est toujours égale à quinze ans, celles-ci pourront être prolongées pour cinq années supplémentaires, sans que cela ne permette d'engager de nouvelles dépenses, hors frais de gestion et d'expertise.

Cette disposition vise à assurer l'extinction des projets, et la perception par l'État des retours financiers générés par les investissements.

Le b du 2° du I effectue une coordination, afin que les conventions signées entre l'État et les opérateurs précisent le rythme prévisionnel d'abondement des fonds des programmes de la mission *Investissements d'avenir* au titre du PIA 4, en plus de ceux opérés au titre du PIA 3.

Le c du 2° du I vise à enrichir l'information dont dispose le Parlement concernant la mise en œuvre du PIA. Il est ainsi défini qu'une liste récapitulative des conventions et avenants conclus entre l'État et les opérateurs, adoptés et publiés au Journal officiel, est adressée annuellement au Parlement pour information.

Le 3° du I prévoit que les fonds conservés par l'Agence nationale de la recherche, constituant les dotations non consommables, sont fongibles et rassemblés sur un même compte. Il est également précisé que les intérêts produits par ces dotations sont utilisés pour le financement structurel de l'enseignement supérieur, de la recherche et de sa valorisation.

Cette disposition, critiquée par le rapporteur, conduit à débudgétiser une partie de l'enveloppe consacrée au PIA 4. En effet, seuls 16,56 milliards d'euros sont inscrits en autorisations d'engagement sur les programmes 424 *Financement des investissements stratégiques* et 425 *Financement des écosystèmes structurels d'innovation*.

Pour atteindre la taille cible de 20 milliards d'euros annoncé par le Gouvernement, 3 milliards d'euros seront issus des intérêts générés par les dotations non consommables. **Ces ressources ne seront donc pas intégrées à la comptabilité budgétaire**, et ne seront pas soumises à l'autorisation budgétaire délivrée par la représentation nationale.

Le 4° du I prévoit qu'en sus de sa mission d'évaluation du PIA, le comité de surveillance des investissements d'avenir conseille le Gouvernement sur les priorités d'investissement du programme.

Enfin, **le II** abroge le 27° de l'article 179 de la loi n° 2019-1479 de finances pour 2020. Ce paragraphe vise à supprimer le document annexé chaque année au projet de loi de finances portant sur le GPI.

Le Gouvernement justifie cette suppression en indiquant que « dans un objectif de sécurité juridique et de clarté de la norme, le présent article vise à maintenir le corpus normatif à jour en abrogeant des dispositions rendues sans objet par la mise en place du plan de relance » ⁽¹⁾.

Il est ainsi indiqué que les trois axes du plan de relance – verdissement, indépendance et compétitivité, cohésion – recourent les quatre priorités identifiées dans le cadre du GPI.

Le rapporteur considère au contraire que la suppression de cette annexe constituerait une perte d'information préjudiciable pour le Parlement. Au-delà de la similarité des thématiques retenues pour la mise en œuvre du GPI et du plan de relance, **ces deux instruments divergent quant à leurs modalités de déploiement et leur structuration budgétaire.**

Le GPI retrace ainsi les crédits inscrits sur différentes missions budgétaires et consommés par les ministères, en lien avec les 26 initiatives définies en 2018.

Le plan de relance fait quant à lui l'objet d'une mission budgétaire spécifique, dotée de 36,36 milliards d'euros en autorisations d'engagement. Le périmètre de ces deux outils est donc différent, dans la mesure où les crédits consommés par les ministères, et considérés comme entrant dans le champ du GPI ne recourent pas les crédits ouverts au titre du plan de relance.

Par ailleurs, **le suivi des stratégies d'investissement menées par l'État nécessite de disposer de référentiels stables dans le temps.** La création de nouveaux outils et de nouveaux supports ne permet pas de disposer d'une information lisible sur les efforts consentis sur l'intégralité de la législation.

Selon le rapporteur, la principale difficulté posée par la coexistence du plan de relance et du GPI réside dans la cohabitation entre des comités de pilotage exerçant au titre des initiatives du GPI, et le comité de pilotage du plan de relance. Néanmoins, il appartient au Gouvernement de déterminer des modalités de pilotage efficaces permettant d'articuler ces deux outils, sans prendre le risque d'amputer l'information transmise au Parlement.

Dans l'attente d'une meilleure solution proposée par le Gouvernement, la commission des finances de l'Assemblée nationale a, à l'initiative du rapporteur, adopté un amendement portant suppression du II de l'article 55 du projet de loi de finances (**amendement n° 1259**).

(1) *Évaluation préalable des articles du projet de loi de finances pour 2021.*

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa troisième réunion du 21 octobre 2020, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Direction de l'action du Gouvernement et du budget annexe Publications officielles et information administrative. Au cours de sa troisième réunion du 22 octobre 2020, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Investissements d'avenir.

Le compte rendu de ces réunions sera prochainement disponible sur le site de l'Assemblée nationale.

Après avoir rejeté différents amendements de crédits, la commission a, contrairement aux recommandations du rapporteur spécial, émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission Direction de l'action du Gouvernement.

La commission a ensuite émis, suivant les recommandations du rapporteur spécial, un avis favorable à l'adoption des crédits du budget annexe Publications officielles et information administrative, non modifiés.

Enfin, après avoir rejeté un amendement de crédits, la commission a, suivant les recommandations du rapporteur spécial, émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission Investissements d'avenir.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Secrétariat général du Gouvernement

- Mme Claire Landais, secrétaire générale du Gouvernement
- M. Serge Duval, directeur des services administratifs et financiers du Premier ministre

Secrétariat général pour l'investissement

- M. Guillaume Boudy, secrétaire général pour l'investissement

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

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

Caisse des dépôts et consignations

- M. Nicolas Chung, directeur de la mission PIA
- M. Adil Taoufik, conseiller relations institutionnelles

Défenseur des droits

- Mme Claire Hédon, Défenseure des droits
- Mme Constance Riviere, secrétaire générale
- M. Stéphane Gobrecht, directeur de l'administration générale
- Mme France de Saint-Martin, attachée parlementaire

France stratégie

- M. Gilles de Margerie, commissaire général
- M. Cédric Audenis, commissaire général adjoint
- M. Denis Cristophe, secrétaire général

Bpifrance

- M. Daniel Demeulenaere, directeur de la stratégie
- M. Cédric Lowenbach, directeur de développement
- M. Jean-Baptiste Marin-Lamellet, responsable des relations institutionnelles

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

- Mme Marie-Laure Denis, présidente
- M. Jean-Marc Salmon, directeur administratif et financier
- Mme Tiphaine Havel, conseillère pour les questions institutionnelles et parlementaires
- Mme Karin Kiefer, directrice-adjointe à la direction de la protection des droits et des sanctions

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

- M. Didier Migaud, président de la HATVP
- Mme Alice Bossière, secrétaire générale adjointe
- M. Emmanuel Hoblingre, directeur administratif et financier