

# A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

## Compte rendu

### Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

– Suite de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2020 (n° 2272), examen et vote sur les crédits des missions :

- *Action extérieure de l'État* (M. Vincent LEDOUX, rapporteur spécial) ..... 2
- *Tourisme* (Mme Émilie BONNIVARD, rapporteure spéciale)..... 4
- *Direction de l'action du Gouvernement* ; budget annexe *Publications officielles et information administrative* ; mission *Investissements d'avenir* (Mme Marie-Christine DALLOZ, rapporteur spécial) ..... 12
- *Pouvoirs publics* (Mme Patricia LEMOINE, rapporteure spéciale)..... 18
- *Conseil et contrôle de l'État* (M. Daniel LABARONNE, rapporteur spécial) ..... 21
- Présences en réunion ..... 25

Vendredi  
25 octobre 2019  
Séance de 15 heures  
Compte rendu n° 23

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

**Présidence de**

**Mme Olivia Gregoire,  
Vice-présidente**



*La commission poursuit l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2020 (n° 2272).*

**Mme la présidente Olivia Gregoire.** Mes chers collègues, nous poursuivons l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2020 ; nous examinerons cet après-midi les missions *Action extérieure de l'État* et *Direction de l'action du Gouvernement*, le budget annexe *Publications officielles et information administrative*, ainsi que les missions *Investissements d'avenir*, *Pouvoirs publics* et *Conseil et contrôle de l'État*.

*La commission commence par examiner les crédits de la mission Action extérieure de l'État.*

**M. Vincent Ledoux, rapporteur spécial (Action extérieure de l'État).** Avec 2,87 milliards d'euros, le budget 2020 de la mission *Action extérieure de l'État* est largement un budget de reconduction, en hausse de seulement 0,1 %, ce qui n'interdit pas d'opérer des choix et de mettre en œuvre plusieurs mesures de modernisation.

Des marges de manœuvre proviennent tout d'abord des effets de la démarche *Action publique 2022* – dite AP2022 – de réforme des différents réseaux de l'État à l'étranger qui a fixé un objectif de diminution de la masse salariale pour l'ensemble des ministères concernés tout en renforçant la responsabilité des chefs de postes diplomatiques afin de mieux piloter les moyens des ambassades.

Cette démarche doit aboutir à une baisse des dépenses de titre 2 de 66 millions d'euros sur l'ensemble du périmètre, dont les deux tiers pour le Quai d'Orsay, soit 45 millions d'euros et une baisse de 5,7 %.

Le ministère a fait le choix de faire porter cet effort dès le début de la séquence en supprimant, dans ses effectifs à l'étranger, 90 équivalents temps plein (ETP) en 2018, puis 160 en 2019, et enfin 80 en 2020. L'effort supplémentaire d'ici la fin de législature sera d'environ 20 millions d'euros.

Concomitamment, depuis cette année, le programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* de la mission regroupe l'ensemble des effectifs et des budgets de fonctionnement des services support de ces réseaux qui relevaient initialement de huit ministères distincts.

J'ai pu m'assurer de la mise en œuvre effective de cette mutualisation sous la férule des nouveaux secrétaires généraux d'ambassades qui ont pu harmoniser les règles d'emploi des différentes catégories d'effectifs et qui optimisent les budgets de fonctionnement.

En 2020, il va résulter de ces deux séries de mesures une économie supplémentaire de 3 millions d'euros de dépenses de fonctionnement et de 15 millions d'euros de dépenses de titre 2.

Cependant, les crédits de titre II demandés pour 2020 augmentent de 9 millions d'euros, soit une hausse de 1 % : c'est l'effet d'une présentation plus sincère de ce poste de dépense qui ne dépend pas seulement du niveau de l'inflation en France mais également du niveau des prix hors de France.

Or au cours des dix dernières années, l'inflation mondiale a augmenté de plus de 48 %, contre plus de 15 % en France, et la valeur de l'euro est passée de 1,6 dollar à l'été 2008 à 1,1 dollar.

Cette évolution exerce une pression à la hausse sur les indemnités de résidence à l'étranger des agents expatriés ainsi que sur les rémunérations des agents de droit local, mal retracée jusqu'à présent dans la prévision budgétaire. En 2020, une provision de 15 millions d'euros est donc ouverte pour couvrir les effets de ces différentiels d'inflation.

Contrairement aux années précédentes, on ne constate pas de marges de manœuvre importantes sur l'enveloppe de 780 millions d'euros de crédits alloués aux contributions aux quatre-vingt-trois organisations internationales dont la France est membre : elle ne baisse que de 5 millions d'euros, après une baisse de 73 millions d'euros en 2019.

La réduction de format de certaines opérations de maintien de la paix est contrebalancée, après une décennie de rigueur, par des hausses de budget des organisations onusiennes et des taux de change légèrement défavorable. Le risque de dégradation supplémentaire du change est cependant, pour 80 % des engagements en devises, couvert par des opérations d'achat à terme : c'est le fruit d'un travail de fond mené depuis plusieurs années avec les services de Bercy dont il convient de se féliciter.

Je souhaite relever l'effort d'augmentation du poste de l'immobilier à l'étranger, porté à 54,5 millions d'euros, avec en particulier une hausse de 5 millions d'euros pour les investissements d'entretien lourd. Cela revient à rebudgétiser une dépense essentielle menacée par la forte baisse des droits de tirage du ministère sur le compte d'affectation spéciale *Immobilier de l'État*, alimenté par le produit des cessions immobilières.

Après plusieurs années de belles ventes, les perspectives de cessions significatives se raréfient : sur un patrimoine immobilier à l'étranger évalué aujourd'hui à 4 milliards d'euros, ce qui était facile à vendre vite et bien l'a été entre 2010 et 2018, avec plus de 500 millions d'euros de cessions.

Or cette année le produit effectif des ventes ne dépassera pas 4 millions d'euros et atteindra à peine 30 millions d'euros en 2020. Dans l'ensemble, ce qui reste est soit de peu de valeur, soit difficile à vendre, soit durablement invendable en raison d'incertitudes tenant au statut juridique des propriétés.

L'ensemble de ces contraintes n'interdit pas de faire preuve d'ambition. Je salue en particulier le rebasage de la dotation de l'Agence de l'enseignement français à l'étranger (AEFE), que j'avais appelé de mes vœux lors du Printemps de l'évaluation.

La hausse nette de 25 millions d'euros financera des mesures d'expansion du réseau, à la fois en soutien aux établissements actuels et en appui à l'arrivée de nouveaux établissements partenaires, ou encore pour former, à l'étranger, des enseignants qualifiés recrutés sur place.

Je relève qu'il est demandé au réseau culturel d'absorber des baisses de dotations de fonctionnement modérées, d'environ un million d'euros, pour les établissements à autonomie financière des ambassades ou pour les alliances françaises.

Une telle évolution me paraît parfaitement soutenable, car ces services disposent de leviers afin d'accroître leurs ressources propres et surtout de nouer des partenariats. Un diplomate est d'abord un ensemblier, il ne doit pas envisager de tout faire lui-même dans des services sous contrôle direct du Quai d'Orsay : les ressources françaises et francophiles abondent de par le monde, comme le souligne notre collègue Frédéric Petit. Il faut d'abord renouveler les approches pour se donner les moyens d'aller chercher ces ressources.

Je terminerai en soulignant l'effort particulier visant à moderniser l'administration consulaire, avec des investissements en forte hausse. La dématérialisation de l'état-civil bénéficiera ainsi d'une dotation de 1,4 million d'euros provenant du fonds de transformation de l'action publique (FTAP). Le vote par internet, qui avait été suspendu lors des élections législatives de 2017, devrait par ailleurs être effectif en 2020. Enfin, pour décharger les consulats des demandes les plus simples, un centre d'appel à numéro unique sera mis en place, conformément à une recommandation figurant dans le rapport présenté l'année dernière par notre collègue Anne Genetet.

Je donne donc un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission *Action extérieure de l'État*.

**Mme Émilie Bonnard, rapporteure spéciale (Tourisme).** Le dynamisme des flux touristiques mondiaux ne fléchit pas. Dans ce contexte particulièrement stimulant, la France, avec 89,3 millions de touristes internationaux accueillis en 2018, peut une nouvelle fois revendiquer son titre de première destination au monde.

Toutefois, paradoxalement, notre pays n'occupe en termes de recettes touristiques que la troisième position, le panier moyen s'y élevant à 260 euros, soit un montant plus faible qu'en Espagne et aux États-Unis. Le fait que nous soyons un pays de transit ainsi qu'une destination de séjours de plus courte durée explique en partie cet état de fait, sur lequel nous devons travailler.

Le Gouvernement a choisi de ne pas disposer d'un ministre ou d'un secrétaire d'État de plein exercice, préférant une organisation interministérielle.

Je reconnais que le comité interministériel du tourisme (CIT) a l'air de travailler – à défaut de disposer d'informations précises sur ses axes concrets de travail, ses moyens et ses objectifs. Aussi me paraîtrait-il opportun de disposer, en tant que rapporteure spéciale, de moyens permettant d'évaluer l'action réelle du CIT, puisqu'il constitue le principal levier de l'action du Gouvernement en matière touristique.

S'agissant des crédits du principal opérateur, Atout France, je regrette que le budget pour 2020 prévoie une baisse de 4,4 millions d'euros de la subvention pour charge de service public, soit près de 14 %. Cette subvention, pourtant assez stable ces dernières années, s'élevait à 32 millions d'euros en 2019 ; elle passera à 30,9 millions d'euros en 2020, montant dont il faut néanmoins défalquer la somme de 2,6 millions d'euros provisionnée en vue de faire face à la suppression de certaines mises à disposition.

Un effort considérable est donc demandé à cet opérateur, alors même que le budget de l'État dédié à la promotion touristique, soit 30 millions d'euros, est déjà relativement modeste par rapport au poids – 8 % du PIB – du secteur dans notre économie.

Une baisse aussi importante de ses crédits le contraindra à rogner sur ses missions à l'étranger et me paraît contraire aux objectifs poursuivis par le Gouvernement, tant en termes de fréquentation que de maintien voire d'augmentation des recettes tirées du tourisme, dans un environnement très concurrentiel. Le Gouvernement s'est fixé en la matière un objectif de 66 milliards d'euros en 2020, après 55 milliards d'euros en 2018 ; il serait plus prudent, me semble-t-il, d'appliquer en 2020 une moindre réduction au budget d'Atout France afin d'étaler cette baisse dans le temps : je proposerai d'ailleurs un amendement en ce sens.

J'en viens aux crédits du programme 134 *Développement des entreprises et régulations* de la mission *Économie*. Cette mission a, depuis deux ans, vu la suppression ou la diminution drastique des crédits alloués tant à la Direction générale des entreprises (DGE) qu'à Bpifrance. Je me réjouis que la ligne budgétaire de la DGE n'ait pas été totalement supprimée cette année, bien qu'elle soit passée de un million d'euros il y a deux ans à 140 000 euros cette année, ces crédits étant affectés à des associations de tourisme social ; je regrette en revanche vivement la suppression de l'action 20 *Financement des entreprises*, que nous avons sauvée *in extremis* l'année dernière et qui permet de financer l'activité de garantie des prêts aux entreprises de Bpifrance.

Permettez-moi de rappeler que sans cette activité de garantie, nombre de projets, émanant de tous les territoires n'auraient, notamment dans le domaine du tourisme, pas pu voir le jour, car ils auraient été considérés comme trop risqués par les financeurs privés. L'activité de garantie de Bpifrance a prouvé toute son efficacité, avec un effet de levier considérable : pour les seules entreprises du secteur du tourisme, plus de 1,3 milliard d'euros ont été mobilisés grâce à elle en 2018. Attention donc à ne pas supprimer ou affaiblir les mécanismes de soutien au tourisme qui fonctionnent dans nos territoires.

J'en viens aux deux points que je développerai dans mon rapport. Quelles sont réellement les dépenses fiscales dédiées au tourisme ? Il me semble qu'aucune d'entre elles ne concourt véritablement à l'amélioration de notre offre touristique, sur laquelle nous devons travailler.

Elles sont essentiellement tournées vers la demande : je pense notamment au taux de TVA à 10 % applicable à la restauration, dont nous conviendrons qu'il dépasse largement le secteur touristique. Or nous avons besoin de leviers fiscaux en vue d'améliorer notre offre et de moderniser nos hébergements ainsi que nos équipements.

Autre sujet important, lié au précédent : l'engagement, historique, de la Caisse des dépôts et consignations dans le tourisme, qui a fait l'objet d'un très récent et assez critique rapport de la Cour des comptes. En 2015, le plan Fabius avait confié à la CDC la mission d'investir dans trois secteurs majeurs et de lever un milliard d'euros en vue de moderniser notre offre touristique : l'hébergement, les équipements et infrastructures, et les entreprises. L'action du Gouvernement actuel s'inscrit dans le prolongement de celle du précédent sur ce point, car lui aussi a confié à la CDC – hors de son budget – un certain nombre de programmes en matière de tourisme.

Que dit le rapport de la Cour ? Que faute de pilotage stratégique clair et en raison du modèle même de la CDC, qui a un certain nombre d'exigences en tant qu'investisseur, à cheval entre privé et public, les objectifs sont assez loin d'être atteints. L'échec de la Foncière Développement Tourisme en est un exemple : alors que l'objectif était de mobiliser 500 millions d'euros de fonds propres, elle n'en a finalement mobilisé que 67 et n'a financé qu'une seule opération depuis sa création en 2015.

Cela ne veut pas dire que la CDC n'a pas son rôle à jouer dans l'investissement touristique : elle peut faire de l'ingénierie et accompagner un type donné d'opération avec un taux élevé de taux de rendement interne. Mais la réalité est qu'elle ne peut à mon sens couvrir, du fait de ses propres contraintes, l'ensemble de la mission que l'État semble lui confier notamment sur les opérations moins rentables. Elle doit également améliorer le pilotage de ses opérations.

Il est en ce sens essentiel de revoir l'arsenal des outils déployés par l'État en matière touristique et de ne pas se cacher derrière l'opérateur qu'est la CDC, dont les résultats sont insatisfaisants, car la dépense fiscale ou les programmes d'investissement directs doivent rester les outils adaptés en matière de modernisation de nos équipements.

Compte tenu essentiellement de la baisse du budget d'Atout France et de la suppression de l'action 20 touchant l'activité de garantie de Bpifrance, je ne donnerai pas un avis favorable à l'adoption des crédits du tourisme.

**M. Éric Straumann, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques (Tourisme).** Je vous remercie de m'accueillir aujourd'hui, en tant que rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, qui s'est saisie pour avis des crédits consacrés au tourisme dans ce projet de loi de finances.

Si la France est, cela vient d'être rappelé, la première destination du monde en nombre de visiteurs, rappelons qu'elle n'occupe que la troisième place en termes de recettes.

Nous nourrissons à l'égard du tourisme de grandes ambitions, puisque nous nous proposons d'accueillir 100 millions de touristes, et d'atteindre 60 milliards d'euros de recettes en 2020. Or le décalage entre nos ambitions et les moyens que nous nous donnons est flagrant : il est absurde, par exemple, qu'aucun programme ne soit dédié au tourisme dans notre architecture budgétaire.

L'effort public en matière de tourisme est donc difficilement lisible. Les crédits budgétaires qui lui sont alloués sont, pour l'essentiel, répartis entre deux programmes appartenant à deux missions distinctes : le programme 134 *Développement des entreprises et régulations* de la mission *Économie* et le programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* de la mission *Action extérieure de l'État*.

Je ne m'attarderai pas sur les crédits du programme 134 ; je tiens en revanche, comme ma collègue, à vous faire part de mes inquiétudes concernant la subvention pour charges de service public versée à Atout France et qui figure à l'action 7 du programme 185.

Atout France, qui est l'unique opérateur de l'État dans le secteur du tourisme, donne aujourd'hui toute satisfaction tant aux opérateurs qu'aux acteurs du tourisme. Au cours de mes auditions, la direction générale des entreprises m'a même indiqué que ses missions pourraient être élargies et englober le tourisme interne, en plus de la promotion de la France à l'étranger, ce qui souligne l'efficacité de l'opérateur et la confiance placée dans ses équipes.

La baisse de 2 millions d'euros de cette subvention prévue au programme 185 me semble donc regrettable, d'autant plus qu'elle est minorée par un artifice de présentation : en fait, c'est bien un effort de 4,4 millions d'euros qui est imposé à cet opérateur, supérieur de 400 000 euros à ce qu'a annoncé le Gouvernement.

Cette baisse me semble en contradiction totale avec les ambitions qui sont les nôtres : c'est pourquoi la commission des affaires économiques a adopté à l'unanimité un amendement que je vous présenterai tout à l'heure.

*La commission en vient à l'examen des amendements à la mission Action extérieure de l'État.*

## **Article 38 et état B**

*La commission examine l'amendement II-CF859 de M. Éric Coquerel.*

**Mme Sabine Rubin.** Par cet amendement, nous souhaitons transférer les crédits correspondant aux contributions de la France à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ainsi qu'à l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) vers la promotion de la francophonie.

Loin d'être selon nous une force pour la paix et la stabilité mondiale, l'OTAN a multiplié les foyers de tensions de par le monde : son bilan est donc globalement négatif.

Quant à l'OMC, qui régit le commerce international, elle a pour objectif de tout mettre en œuvre pour favoriser l'ouverture commerciale, notamment en réduisant les obstacles au libre-échange et en favorisant le moins-disant social et environnemental au profit des bénéficiaires.

Ces deux organisations internationales ne vont selon nous pas dans le bon sens. Par cet amendement, nous signifions donc que notre préférence va à une politique d'influence fondée sur la coopération, la francophonie politique et la diffusion de la langue française, et non à l'activité économique et la poursuite d'une politique extérieure belliciste.

**M. Vincent Ledoux, rapporteur spécial.** Madame Rubin, la France est membre de l'OTAN et de l'OMC : elle doit donc s'acquitter de ses contributions à ce titre et respecter ses engagements. Il n'est donc pas question de ne pas inscrire au budget les crédits correspondant à nos obligations financières.

Je ne suis pas d'accord avec vous : l'OMC nous apporte des garanties de respect de nos droits en cas de conflits commerciaux. Et fragiliser notre position au sein de l'OTAN, dans le contexte actuel de grande tension, adresserait des signes dangereux : face à la tentation de l'isolationnisme américain et aux initiatives non coopératives – vous avez parlé de coopération, d'influence culturelle et de francophonie – de puissances parfois membres de l'OTAN, la France ne doit pas contribuer à affaiblir une alliance ancienne qui garantit la sécurité de nombreux partenaires européens.

En tout état de cause, si vous souhaitez que la France quitte l'OTAN – nous avons eu ce débat l'année dernière – et l'OMC, libre à vous de soumettre la question à notre assemblée dans un cadre sans doute plus adapté que celui du débat budgétaire.

Je ne vous rejoins pas davantage sur le bilan négatif que vous dressez : vous faites peser la responsabilité des points de tension sur l'OTAN et sur l'OMC alors qu'ils se situent bien ailleurs, et que ces deux organisations ont précisément pour fonction d'absorber au maximum les frictions et les tensions.

**Mme Émilie Cariou.** Nous partageons totalement les propos que vient de tenir le rapporteur spécial sur la nécessité de maintenir les crédits correspondant à nos contributions notamment à l'OMC.

**Mme Sabine Rubin.** Notre amendement est une manière d'interroger la pertinence de l'OTAN à l'heure actuelle, compte tenu par exemple de l'attitude de la Turquie. Cette alliance finit par devenir absurde.

Quant à l'OMC, elle ne garantit rien, sinon les règles d'un commerce international que nous remettons précisément en cause.

*La commission rejette l'amendement II-CF859.*

*La commission examine, en discussion commune, les amendements II-CF1026 de la commission des affaires économiques et II-CF989 de Mme Émilie Bonnivard, rapporteure spéciale.*

**M. Éric Straumann, rapporteur pour avis.** L'amendement II-CF1026 a été adopté à l'unanimité par la commission des affaires économiques. Il ne faut pas, dans le contexte actuel, baisser le montant de crédits alloués à Atout France qui rend, d'après tous les acteurs du tourisme, de grands services.

En outre, son budget est très modeste au regard des agences homologues existant dans d'autres pays, notamment en Espagne, en Italie ou en Suisse. Je propose donc de rétablir les crédits alloués à Atout France afin que cet opérateur puisse poursuivre sa mission dont le périmètre devrait d'ailleurs être élargi au tourisme intérieur.

**Mme Émilie Bonnivard, rapporteure spéciale.** L'amendement II-CF989 est en quelque sorte un amendement de repli par rapport à celui de la commission des affaires économiques dans la mesure où il vise à réduire de moitié la baisse des crédits alloués à Atout France en lui octroyant 2,2 millions d'euros supplémentaires.

Je précise que cet opérateur a fait ces dernières années des efforts très importants de rationalisation de son réseau de bureaux à l'étranger, afin de rester efficace auprès de clientèles qui sont de première importance pour nous, ainsi que de ses missions. J'ai moi-même visité les bureaux d'Atout France à Londres, qui n'ont rien de fastueux.

J'ajoute qu'il lève également des financements additionnels. Pour un euro de crédit budgétaire qui lui est alloué par l'État pour promouvoir la destination France, les collectivités locales et les acteurs privés mobilisent 2 euros. Autrement dit, 4 millions d'euros de crédits budgétaires apportés par l'État génèrent 8 millions d'euros apportés par les partenaires d'Atout France.

Au vu de ces efforts, il serait nécessaire de revoir cette baisse par trop drastique et qui rendra à court terme l'action d'Atout France moins efficace.

**M. Vincent Ledoux, rapporteur spécial.** Je suis assez réservé sur l'amendement II-CF1026 et la baisse de 4,4 millions d'euros de crédits de l'action 1 *Coordination de l'action diplomatique* du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde*. Ces crédits connaissent déjà une baisse de 7,5 millions d'euros en raison d'un allègement du programme des grandes conférences ; il serait à mon sens très imprudent de réduire les crédits affectés au centre de crise du quai d'Orsay alors que les autres enveloppes, dites d'état-major, sont comptées au plus juste. J'émet donc un avis défavorable.

S'agissant de l'amendement II-CF989, si l'on peut effectivement saluer les efforts de tous nos opérateurs, dont Atout France, ils n'ont rien que de très normal, dans la mesure où ils participent d'une logique que l'État s'applique à lui-même dans le cadre de la démarche AP 2022. Le quai d'Orsay fait en outre lui-même d'énormes efforts.

Nous l'avons répété à de multiples reprises : nous risquons à un moment donné d'être totalement « à l'os », si nous n'y sommes pas déjà. C'est la raison pour laquelle je suis également défavorable à cet amendement : soustraire 2,2 millions d'euros à l'action 6 *Soutien* du programme 105 est difficilement acceptable, car ses crédits ont vraiment été comptés au plus juste.

Si l'on peut, certes, se réjouir de l'effet de levier que génère l'action d'Atout France comme de son effort de rationalisation, il faut saluer celui fait par l'État à travers les moyens du quai d'Orsay.

Tout le monde doit à mon sens participer à l'effort collectif.

*La commission rejette successivement les amendements II-CF1026 et II-CF989. La commission est ensuite saisie de l'amendement II-CF858 de Mme Sabine Rubin.*

**Mme Sabine Rubin.** Cet amendement d'appel vise à alerter nos collègues sur le poids croissant qu'occupe la diplomatie économique au sein de notre diplomatie.

Telle que définie au sein du programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence*, la diplomatie économique vise désormais à intégrer dans l'action diplomatique le soutien à l'internationalisation des entreprises françaises afin de répondre à l'enjeu du redressement du commerce extérieur. Il est ainsi explicitement demandé aux ambassadeurs d'aider à lever les barrières rencontrées par les entreprises françaises à l'étranger.

Ces nouvelles missions dénaturent la fonction de diplomate : nous craignons que les ambassadeurs et les diplomates français ne soient affectés par la mise en œuvre de ces objectifs marchands qui vont à l'encontre de ce que devrait être notre diplomatie, c'est-à-dire une administration dont la mission est d'abord de tisser des liens culturels à travers la diffusion de la langue française et de la culture francophone.

Le développement de la diplomatie culturelle représente pour nous un horizon bien plus intéressant que celui de la diplomatie économique qui est inspirée par une vision libérale des relations internationales. Les soumettre aux seules relations économiques nous paraît très réducteur.

**M. Vincent Ledoux, rapporteur spécial.** Tout le monde fait de la diplomatie culturelle. Notre collègue Frédéric Petit a eu cette très belle formule : dès lors qu'un Français séjourne à l'étranger et qu'il a une certaine influence, il participe à celle de la France. Le dossard France est porté par tout le monde.

Je ne partage absolument pas vos préventions à l'égard de la diplomatie économique ; le rôle du réseau diplomatique à l'étranger est au contraire essentiel pour soutenir l'internationalisation de nos entreprises et promouvoir l'image de la France auprès des investisseurs.

Pour être revenu de Rome il y a peu de temps, nos services sur place, en lien avec les services italiens, ont maintenu à tout moment un bon niveau de coopération alors qu'au niveau politique nos rapports étaient quelque peu... différents.

J'ose également dire qu'il entre pleinement dans les attributions des ambassadeurs de valoriser l'offre française qui représente une part de la France. Ils peuvent mettre en relation les entrepreneurs français avec leurs homologues, et au besoin utiliser tous les leviers d'influence politique afin d'appuyer des projets et de débloquer certaines situations parfois très sensibles. Je relève d'ailleurs, continuant à m'inspirer de l'exemple romain, que l'Institut français a eu un sérieux problème avec le fisc italien, et la facture s'annonçait salée... C'est grâce à la mobilisation de tous les agents de notre réseau diplomatique, y compris l'action économique, que nous avons pu le résoudre.

*La commission rejette l'amendement II-CF858. La commission examine ensuite l'amendement II-CF988 de Mme Émilie Bonnivard, rapporteure spéciale.*

**Mme Émilie Bonnivard, rapporteure spéciale.** Je reviens à la charge cette année : l'amendement II-CF988 tend en effet à créer un nouveau programme *Développement du tourisme* au sein de la mission *Action extérieure de l'État*, afin que ce secteur économique, qui représente près de 8 % du PIB national, bénéficie d'une visibilité un tout petit peu meilleure et que le terme tourisme soit à tout le moins présent dans notre maquette budgétaire. Une telle évolution permettrait une meilleure analyse de la performance : à défaut de redevenir une priorité en termes budgétaires ou économiques pour le Gouvernement, au moins améliorerions-nous sa visibilité.

**Mme la présidente Olivia Gregoire.** Madame la rapporteure spéciale, je vous rejoins dans votre volonté résolue de faire évoluer la place de l'action *Tourisme* dans la maquette budgétaire. Je tiens à souligner, à titre personnel, l'intérêt de votre amendement et à saluer cette initiative : c'est en faisant des efforts ensemble que nous réussirons peut-être à créer une nouvelle ligne « tourisme ». Pour le reste, nous en remettons à l'avis du rapporteur...

**M. Vincent Ledoux, rapporteur spécial.** Un tel effort pourrait bien évidemment être fait pour beaucoup d'autres domaines que le tourisme. Or le tourisme n'épuise pas le tourisme : ainsi la semaine dite « Goût de France » qui promeut la gastronomie française à l'étranger relève du tourisme, alors qu'elle n'est pas organisée par les services spécifiquement chargés du tourisme. Les conseillers à la coopération dans nos ambassades font eux aussi beaucoup pour le tourisme à travers leur action d'influence. Je ne suis par conséquent pas complètement convaincu que l'on va ainsi améliorer la lisibilité budgétaire du tourisme : à nous de tenter de le valoriser au maximum.

Si je salue la ténacité de notre rapporteure spéciale sur le sujet, compartimenter de manière excessive une mission aux programmes très spécialisés n'est pas sans inconvénients : ainsi la promotion de la destination France en matière de tourisme n'est pas entièrement distincte des autres objectifs de promotion de la France et de la francophonie portés par le programme 185. Enfin, la baisse de 2,2 millions d'euros des crédits inscrits au titre de l'action 6 *Soutien* du programme 105 me paraît difficile à accepter, pour les mêmes raisons que celles que j'ai exposées tout à l'heure à madame Rubin : toute baisse de crédits serait cause de graves déséquilibres.

**Mme Émilie Bonnivard, rapporteure spéciale.** Tout le problème est là : aujourd'hui, le pilotage du tourisme est interministériel, ce qui rend difficile toute évaluation ou identification de l'action concrète du Gouvernement dans le domaine touristique.

Monsieur le rapporteur spécial, je vous comprends : vous vous occupez des crédits de la mission *Action extérieure de l'État*. Or le tourisme ne se réduit pas, et c'est heureux, à la seule action extérieure de l'État, tous les acteurs du tourisme présents en France le savent bien. La question est la suivante : pouvons-nous trouver un moyen, dans notre maquette budgétaire, de présenter tous les crédits et tous les axes de notre politique du tourisme à travers un affichage beaucoup plus cohérent et intégré ? Même si je ne méconnais pas les efforts entrepris pour remédier à cet état de fait, la gestion politique de l'action touristique est éclatée, et sa gestion budgétaire tout autant : ce n'est pas rendre service à une filière qui représente, rappelons-le, 8 % de notre PIB et près de 60 milliards de recettes.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Notre collègue Émilie Bonnivard a parfaitement raison. Le fait que le tourisme relève d'une politique interministérielle n'aide pas à promouvoir l'image touristique de la destination France ni, par conséquent, à renforcer l'impact économique de cette activité. Vous dites, monsieur le rapporteur spécial, que notre diplomatie à l'étranger fait très bien le job : c'est sans doute vrai au niveau culturel, mais ce qui nous intéresse, c'est le retour économique dans nos territoires, car la destination France concerne tous les territoires français. Or il y a un vrai problème de lisibilité des crédits alloués au tourisme : ils ne sont certes pas négligeables, mais le dispositif est trop généraliste et pas suffisamment ancré dans nos territoires.

**M. Vincent Ledoux, rapporteur spécial.** J'entends bien les arguments de la rapporteure spéciale et de madame Dalloz. Je vous propose de déposer un amendement en séance, qui ne concernerait que la modification de la maquette budgétaire et qui ne ferait pas mention du transfert de 2,2 millions d'euros. Je reconnais que ce n'est pas seulement une question cosmétique. Pour l'heure, je maintiens mon avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement II-CF988.*

**Mme Sabine Rubin.** Même si l'on peut se féliciter que les crédits de la mission *Action extérieure de l'État* augmentent de 2,61 % par rapport au PLF pour 2019, cette augmentation est loin de compenser la baisse du budget opérée depuis 2018. Vous reconnaissez vous-même qu'il y a une réduction de la masse salariale, alors que le Quai d'Orsay est déjà à l'os, pour reprendre vos propres termes. Cette politique correspond à une vision managériale de la diplomatie, fondée sur une culture du résultat et sur une mobilisation des moyens qui bénéficie essentiellement à la diplomatie économique, ce que nous regrettons. Les crédits du programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* augmentent certes de 1,1 %, mais les contributions françaises aux opérations de maintien de la paix baissent, elles, de 7 %. Or il nous semble qu'elles devraient être une priorité, en matière de politique diplomatique. Le groupe La France insoumise s'abstiendra donc sur le vote des crédits de la mission *Action extérieure de l'État*.

**M. Jean-Paul Dufrène.** L'un des objectifs de cette mission est, nous dit-on, de « mettre en œuvre la politique d'influence de la France, couvrant notamment l'enseignement du français à l'étranger ». On nous explique également que les crédits inscrits dans le projet de loi de finances sanctuarisent le financement des aides à la scolarité, tant pour les élèves français du réseau des établissements français à l'étranger que pour les étudiants étrangers qui suivent des études supérieures en France. Je note au passage que cet objectif est un peu contradictoire avec le relèvement des droits d'inscription des étudiants étrangers en France... Cela étant, je salue la volonté exprimée de renforcer la francophonie dans le monde.

S'agissant du tourisme, il ne suffit pas de pousser des cocoricos, comme on le fait régulièrement : il faut mettre les moyens nécessaires pour renforcer nos atouts et nous faire connaître. Le tourisme a une grande importance pour l'économie de nos territoires ; je suis moi aussi d'avis qu'il ne faut pas réduire la capacité d'intervention d'Atout France.

**Mme Patricia Lemoine.** Je tiens, avant toute chose, à saluer notre collègue Vincent Ledoux pour son travail. L'augmentation des crédits alloués à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) est l'un des points forts de ce budget. Les réductions d'effectifs, en revanche, ne me paraissent pas cohérentes avec la nécessité de renforcer la sécurité en France et à l'étranger.

Parce que ce budget va globalement dans le bon sens, le groupe UDI, Agir et Indépendants votera les crédits de la mission *Action extérieure de l'État*.

**Mme Émilie Cariou.** Les moyens de la mission *Action extérieure de l'État* sont stabilisés, voire en très légère augmentation. Avec cette mission, l'État fournit à la France les moyens de mener une diplomatie universelle et d'accompagner au mieux ses concitoyens à l'étranger. La France continue de peser, grâce à la force de son réseau diplomatique dans le monde. Le groupe La République en Marche votera donc ces crédits.

*La commission adopte les crédits de la mission Action extérieure de l'État sans modification.*

### **Avant l'article 73**

*La commission examine l'amendement II-C983 de la rapporteure spéciale.*

**Mme Émilie Bonnivard, rapporteure spéciale.** Le présent amendement demande au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport sur la possibilité de créer un fonds de garantie, dont le financement reste à déterminer, en cas de défaillance d'une compagnie de transport aérien. Pour l'heure, les voyageurs n'ont aucun moyen de se faire rembourser leur billet, ce qui ne sécurise pas les acteurs du tourisme. Un travail est mené sur ce sujet au niveau européen, mais il conviendrait également que le Gouvernement s'engage à créer un fonds de garantie. Les cas de défaillance que nous avons connus au cours des derniers mois ont montré qu'il nous manquait un outil pour faire face à ce type de situation.

**M. Vincent Ledoux, rapporteur spécial.** Sagesse.

*La commission rejette l'amendement II-CF983.*

*La commission en vient à l'examen des crédits de la mission Direction de l'action du Gouvernement, du budget annexe Publications officielles et information administrative, et de la mission Investissements d'avenir.*

**Mme Marie-Christine Dalloz, rapporteure spéciale (Direction de l'action du Gouvernement, Publications officielles et information administrative, Investissements d'avenir).** Madame la présidente, mes chers collègues, le champ de ce rapport spécial est large, puisqu'il concerne deux missions et un budget annexe.

La mission *Direction de l'action du Gouvernement* est dotée en 2020 de 793,6 millions d'euros en crédits de paiement. Il convient de souligner qu'avec la suppression du programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées*, qui a été fusionné avec le programme 307 *Administration territoriale* au sein d'une autre mission, ce sont

540 millions d'euros qui disparaissent de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. À périmètre constant, les crédits sont en relative stabilité. Toutefois, le Gouvernement a choisi, pour l'année 2020, de ne plus procéder au remboursement des personnels participant à la coordination de la politique de sécurité et de défense nationale mis à disposition par le ministère des armées. Le sérieux apparent de ce budget est donc égratigné par une mesure d'économie qui relève seulement de l'affichage : plus de 17 millions d'euros sont désormais à la charge du ministère des armées...

Par ailleurs, si l'on peut saluer l'effort de sincérité budgétaire réalisé pour les crédits alloués au service du Premier ministre, régulièrement surexécutés par le passé, certains choix budgétaires me laissent perplexes, particulièrement ceux qui concernent le Service d'information du Gouvernement (SIG). Celui-ci bénéficie d'une hausse budgétaire de un million d'euros et d'un schéma d'emplois en progression de cinq équivalents temps plein. Alors que les dépenses du SIG ont fait l'objet d'une baisse sensible et constante entre 2013 et 2019, on revient sur six ans d'effort budgétaire, dans le seul but de financer une stratégie de communication. Les priorités du Gouvernement sont largement discutables, dès lors que des mesures d'économie touchent par ailleurs les plus précaires.

Les autres hausses de crédits sont plus cohérentes. L'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) bénéficie notamment d'un schéma d'emplois favorable, avec une hausse de quarante-deux équivalents temps plein. Les résultats en matière de cybersécurité des systèmes d'information de l'État justifient à mon sens cette progression. La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), le Défenseur des droits et la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) font également l'objet d'une hausse de leur plafond d'emplois, ainsi que d'une augmentation de crédits. Au total, le programme 308 *Protection des droits et des libertés* bénéficie de 1,8 million d'euros supplémentaires, ce qui se justifie par les nouvelles missions confiées à ces autorités administratives indépendantes (AAI). Il conviendrait toutefois, s'agissant des AAI, de mesurer de manière objective leurs besoins en fonction de leurs prévisions d'activité : de vrais efforts restent à faire dans ce domaine. Les indicateurs de performance disponibles dans les documents budgétaires sont très lacunaires – c'est un euphémisme – et doivent être améliorés.

Pour conclure sur cette mission, j'aimerais évoquer brièvement les événements de cette semaine. Il y a un an, je dénonçais le manque de transparence des dépenses du Premier ministre. Aujourd'hui, des soupçons pèsent sur les activités d'un conseiller à Matignon, qui vient de « démissionner ». Cet événement rappelle que les mêmes règles doivent être appliquées partout, y compris au sein du cabinet du Premier ministre, et que la Haute autorité pour la transparence de la vie publique doit exercer des contrôles partout.

J'en viens à la mission *Investissements d'avenir*, dont les crédits de paiement s'élèvent à 2,2 milliards d'euros. Cette budgétisation est supérieure de 320 millions d'euros à la trajectoire prévue en loi de programmation des finances publiques, du fait d'un rythme de décaissement à destination des bénéficiaires finaux plus rapide. À cette allure, il restera 1,6 milliard d'euros en crédits de paiement à ouvrir en 2022 pour consommer l'ensemble de l'enveloppe des 10,3 milliards ouverts en autorisations d'engagement sur la mission. Un point positif peut être souligné : toutes les conventions passées entre l'État et les opérateurs chargés de mettre en œuvre le troisième volet du programme d'investissements d'avenir (PIA3) sont en voie d'être signées.

L'action *Grands défis* du programme 423 *Accélération de la modernisation des entreprises* a enfin fait l'objet d'une définition : elle sera dédiée à la réalisation des recommandations formulées par Philippe Tibi dans son rapport sur le financement des entreprises technologiques françaises. Toutefois, le Gouvernement s'est rendu compte que, sur les 700 millions d'euros d'autorisations d'engagement prévus pour cette action, 200 millions sont en excédent. Puisque le Gouvernement ne sait apparemment pas comment flécher ces crédits, je proposerai, avec mon amendement II-CF987, de les consacrer au financement du très haut débit dans nos territoires ruraux.

Le PIA 3 pose un autre problème : il est prévu que 160 millions d'euros financent la rénovation du Grand Palais. Or les modalités de ce financement ne sont pas arrêtées et ces fonds ne seront pas inscrits sur l'action *Grands défis*, comme le Gouvernement l'envisageait. Cela montre bien que le PIA est parfois largement détourné de ses objectifs premiers, ce qui contribue à son opacité.

Un mot, enfin, sur le budget annexe *Publications officielles et information administrative*. Le contexte dans lequel évolue la direction de l'information légale et administrative (DILA) est défavorable : les recettes hors annonces, composées de produits de l'édition et de l'information administrative, sont impactées par les nouvelles pratiques de lecture et d'achat dématérialisées. Les recettes d'annonces, qui représentent 96 % des ressources de la DILA, sont également affectées par les modifications législatives et réglementaires : la dernière en date, votée dans la loi PACTE, a consacré la gratuité de la publication au Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC) des immatriculations en cas de reprise d'entreprises. En dépit de ce contexte, la DILA mène une restructuration performante et achève, en cette fin d'année, son plan de départ volontaire. Un excédent de 20 millions d'euros est prévu pour 2020. Ce budget annexe est le seul pour lequel j'émetts un avis favorable à l'adoption.

**Mme Olivia Grégoire, présidente.** Je rappelle, en toute neutralité, que le SIG a aussi dans son escarcelle la communication à destination des services déconcentrés et des préfectures. Ce service n'agit pas seulement au niveau central : il a également une action importante en direction des territoires.

*La commission en vient à l'examen des amendements à la mission Direction de l'action du Gouvernement.*

### **Article 38 et état B**

*La commission examine l'amendement II-CF985 de la rapporteure spéciale.*

**Mme Marie-Christine Dalloz, rapporteure spéciale.** Cet amendement vise à sincériser les crédits du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental*.

En 2020, les services du Premier ministre ont décidé de ne plus rembourser les sommes dues au titre des personnels mis à disposition par le ministère des armées, au titre de la participation de ces derniers à la coordination de la politique de sécurité et de défense nationale. Cette décision entraîne une économie d'affichage de 17 millions d'euros sur la mission *Direction de l'action du Gouvernement*.

Le présent amendement vise par conséquent à tirer les conclusions de cette mesure, en abaissant de 17 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement la dotation du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental*, et plus particulièrement de l'action 02 *Coordination de la sécurité et de la défense*, au titre des dépenses de personnel.

*La commission rejette l'amendement II-CF985.*

*La commission examine ensuite l'amendement II-CF986 de la rapporteure spéciale.*

**Mme Marie-Christine Dalloz, rapporteure spéciale.** Le service d'information du Gouvernement (SIG), qui fait également partie du programme 129, a pour mission d'analyser l'évolution de l'opinion publique et le contenu des médias, ainsi que de diffuser des informations sur l'action gouvernementale. C'est donc le porte-parole, ou plutôt le porteur de la bonne parole du Gouvernement... Il est prévu de le doter de cinq nouveaux équivalents temps plein et d'augmenter ses crédits de un million d'euros.

De 2013 à 2019, je l'ai dit, la ligne budgétaire du SIG n'a pas cessé de baisser. Ne me dites pas que cela s'est accompagné d'une réduction de la communication du Gouvernement au cours des dernières années : je ne l'ai pas constaté ! Les élections municipales approchant, je me suis demandé s'il n'y avait pas un lien entre les besoins accrus du Gouvernement en matière de communication et les prochaines échéances électorales...

Le présent amendement a donc pour objet de faire revenir la dotation du SIG à son niveau de 2019, en la réduisant de un million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

*La commission rejette l'amendement II-CF986.*

*Elle examine ensuite l'amendement II-CF868 de M. Éric Coquerel.*

**Mme Sabine Rubin.** Nous voulons, nous aussi, puiser dans les crédits du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental*, mais au bénéfice de la contrôleur générale des lieux de privation de liberté, dont les crédits diminuent dans les faits.

La mission de la contrôleur générale des lieux de privation de liberté est plus que jamais nécessaire en raison de la politique actuellement menée, qui encourage la rétention des enfants et allonge la durée de rétention administrative des personnes étrangères. Nous sommes particulièrement attachés à la préservation des contre-pouvoirs dans notre démocratie.

Nous proposons de transférer à l'action 06 *Contrôleur général des lieux de privation de liberté* du programme 308 la somme de 100 000 euros, qui sera prélevée sur l'action 16 *Coordination de la politique numérique* – anciennement *Modernisation de l'action publique* – du programme 129, sachant que les crédits de cette action ont souvent été utilisés par le Gouvernement pour payer des cabinets de conseil privés, sans grand intérêt à nos yeux.

**Mme Marie-Christine Dalloz, rapporteure spéciale.** Vous proposez de flécher 100 000 euros supplémentaires sur le budget de la contrôleur générale des lieux de privation de liberté. Il se trouve que je l'ai interrogée dans le cadre des questionnaires budgétaires : il apparaît que la dotation est bien calibrée et qu'il n'est pas nécessaire de renforcer les moyens de cette autorité administrative indépendante. En juin 2019, quatre-vingt-deux visites de lieux de privation de liberté avaient déjà été réalisées depuis le début de l'année : c'est une belle performance, et une avance notable sur l'objectif-cible qui avait été fixé. D'après la

contrôleure générale des lieux de privation de liberté, cette avance est mise à profit pour réaliser des contrôles sur de très gros établissements mobilisant de nombreux contrôleurs.

Par ailleurs, l'action de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) est principalement chargée de piloter la transformation numérique des administrations publiques, et non d'organiser des plans sociaux. Les projets menés par le Gouvernement dans ce cadre ne sont pas exempts de critiques, mais un projet comme FranceConnect, par exemple, me semble mériter d'être financé.

Pour toutes ces raisons, je suis défavorable à votre amendement.

*La commission rejette l'amendement II-CF868.*

**M. Jean-Paul Dufrègne.** On nous explique que, pour que le Gouvernement dispose des meilleurs outils pour informer les citoyens de son action, il importe que le SIG bénéficie de cinq emplois supplémentaires en 2020. Alors que la plupart des services publics sont maltraités, notamment dans les territoires ruraux, que de nombreux emplois n'y sont pas remplacés et que les personnels des hôpitaux réclament des emplois qui ne viennent pas, le SIG, lui, se voit allouer cinq emplois supplémentaires ! On n'est jamais mieux servi que par soi-même ! Il me semble que des élections approchent... A-t-on besoin de renforcer le SIG pour peaufiner les cartes électorales de La République en Marche, ou pour déterminer où il convient de supprimer des postes de juge d'instruction ?

*La commission adopte les crédits de la mission Direction de l'action du Gouvernement, sans modification. La commission en vient à l'examen du budget annexe Publications officielles et information administrative.*

#### **Article 39 et état C**

*La commission adopte les crédits du budget annexe Publications officielles et information administrative, sans modification.*

*La commission en vient à l'examen des amendements à la mission Investissements d'avenir.*

#### **Article 38 et état B**

*La commission examine l'amendement II-CF987 de la rapporteure spéciale.*

**Mme Marie-Christine Dalloz, rapporteure spéciale.** Lors du printemps de l'évaluation, la majorité et l'opposition se sont accordées sur l'idée qu'il fallait rouvrir le Fonds pour une société numérique, afin d'achever le déploiement du haut débit à l'horizon 2020. Le Gouvernement en avait admis le principe. Depuis, les choses ont évolué, puisque les crédits de paiement restant à décaisser dans le cadre des projets en cours de réalisation relèvent désormais de la mission *Économie*.

Comme je vous l'ai dit tout à l'heure, j'ai trouvé 200 millions d'euros dans le budget, qui pourraient servir à rouvrir le guichet du Fonds pour une société numérique, qui était le véhicule financier consacré au financement des réseaux d'initiative publique (RIP). On ne peut pas, comme le Gouvernement l'a fait, lancer un dispositif et l'arrêter au milieu du gué.

L'Agence de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) estime qu'à la fin de l'année 2019, seulement 10 % des lignes de la zone d'initiative publique ont été déployées. Pour finaliser l'équipement de l'ensemble du réseau en fibre, 700 millions d'euros sont nécessaires. Je ne parle pas de débloquer cette somme dès aujourd'hui, mais juste de flécher sur ce projet les 200 millions qui ne sont pas utilisés sur d'autres lignes budgétaires du PIA.

J'insiste sur le fait qu'il ne s'agit pas d'ouvrir de nouveaux crédits, mais de redéployer des crédits, au sein même du programme d'investissements d'avenir.

**Mme Émilie Cariou.** Madame la rapporteure spéciale, il ne suffit pas de flécher des sommes pour que les travaux se réalisent en un clin d'œil. Vous n'ignorez pas que de très nombreux acteurs interagissent dans ce plan de financement, notamment les régions et la Caisse des dépôts. Même si c'est évidemment une priorité, il ne me semble pas souhaitable de flécher immédiatement 200 millions d'euros sur le programme France très haut débit. J'y ai beaucoup travaillé, à une époque où la sphère publique n'intervenait pas du tout dans ce secteur et où les opérateurs privés géraient eux-mêmes le déploiement de la fibre... Ce n'est pas parce que nous flécherons 200 millions d'euros vers le très haut débit que ces 200 millions seront utilisables dans nos territoires dès l'année prochaine. Nous devrions en discuter avec le ministre en séance publique mais, à ce stade, il me paraît contre-productif de flécher 200 millions d'euros sur ce programme, alors qu'on ignore s'ils pourront être utilisés. Dans la région Grand-Est, des moyens sont mobilisés, mais le déploiement nécessite aussi du temps et des moyens humains.

**M. Jean-Paul Dufrègne.** Je soutiendrai pleinement cet amendement. S'il y a un investissement vraiment important pour l'avenir, c'est bien le numérique. En tant qu'élu d'un département rural, je connais bien la situation des territoires peu denses, qui sont beaucoup moins bien connectés que les territoires métropolitains, où les grands opérateurs investissent sans que les collectivités aient besoin de mettre la main à la poche. Dans les territoires ruraux, ce sont les collectivités locales, pourtant moins riches, qui doivent financer ces équipements. Je m'inquiète des délais qui ont été annoncés pour la couverture en très haut débit du territoire. Madame Cariou, ces 200 millions d'euros seraient assez faciles à utiliser : ils permettraient d'alléger les dépenses des collectivités qui ont investi lourdement dans ce secteur.

**Mme Émilie Cariou.** C'est faux.

**M. Jean-Paul Dufrègne.** Elles pourraient utiliser leur argent pour financer d'autres équipements : il ne suffit pas de tirer des tuyaux, il faut aussi organiser les territoires.

**Mme Marie-Christine Dalloz, rapporteure spéciale.** Il est tout à fait exact, madame Cariou, que de nombreux cofinanceurs participent à ce déploiement : l'ensemble des collectivités locales – les communautés de communes, les départements, les régions – y contribuent, mais en partenariat avec l'État, qui a commencé à apporter un financement sur une grande partie du territoire, dans la zone d'initiative publique. On ne comprendrait pas que l'État, après s'être engagé dans le déploiement du haut débit, abandonne en cours de route ! Or c'est ce qui est en train de se passer. Alors que l'action *Grands défis* du programme 423 compte 700 millions d'euros en autorisations d'engagement, le Gouvernement ne compte en utiliser que 500 millions. Je propose donc que les 200 millions restants aillent abonder une autre action.

Je répète que nous ne parlons pas de crédits de paiement, mais d'autorisations d'engagement : ce serait un signal positif adressé aux collectivités territoriales qui n'ont pas bouclé leur financement. On ne peut pas prétendre atteindre l'objectif d'une couverture en très haut débit pour 2022 si l'on n'a même pas le haut débit en 2020 !

*La commission rejette l'amendement II-CF987.*

*Puis elle adopte les crédits de la mission Investissements d'avenir, sans modification.*

### **Après l'article 76**

*La commission examine l'amendement II-CF521 de M. Sébastien Jumel.*

**M. Jean-Paul Dufrègne.** Il est défendu.

**Mme Marie-Christine Dalloz, rapporteure spéciale.** Vous demandez un rapport sur le fonds de fonds de retournement (FFR), créé en 2016. Dans le jaune budgétaire relatif à ces questions, vous trouverez l'état d'avancement du projet et ses perspectives. Plutôt que de multiplier les études au fil de l'eau et au cas par cas, il me semblerait plus utile de faire une analyse globale de l'ensemble des projets financés par le PIA, en répondant à un questionnaire complet. Qui finance ? Pourquoi ? Avec quel objectif ? Sur quelle durée ?

Dans la mesure où les conventions avec les opérateurs finaux se multiplient aujourd'hui, il me semble prématuré de demander un rapport. Pour toutes ces raisons, je suis contrainte d'émettre un avis défavorable sur votre amendement.

*La commission rejette l'amendement II-CF521.*

*Puis la commission examine les crédits de la mission Pouvoirs publics*

**Mme Patricia Lemoine, rapporteure spéciale (Pouvoirs publics).** Comme mes prédécesseurs Philippe Vigier et Lise Magnier, je vous propose d'examiner cette mission si particulière sous le prisme de l'exigence d'exemplarité qui doit, selon moi, s'organiser autour de trois axes : la transparence, la transformation des administrations pour une plus grande efficacité, et enfin l'intégration du temps long à travers des plans pluriannuels.

L'effort de maîtrise des dépenses est partagé par toutes les institutions relevant de cette mission. Pour l'Assemblée nationale et le Sénat, les demandes de dotation sont figées au même niveau depuis 2012. Pour les autres institutions, les demandes d'augmentation ont souvent un caractère exceptionnel et portent sur des montants relativement modestes.

Cela étant, les budgets connaissent des variations souvent importantes par rapport aux dotations. Ces variations sont dues principalement aux événements et aux aléas de la vie politique nationale et internationale. Elles sont également liées à la nécessité d'investir, tant pour préserver des bâtiments chargés d'histoire que pour renforcer la sécurité des personnes, des biens et des systèmes d'information face à des menaces toujours plus intenses. Elles se traduisent par des prélèvements plus ou moins importants sur les disponibilités des institutions concernées.

Il faut souligner à cet égard de réelles améliorations apportées dans la gestion budgétaire et organisationnelle de long terme.

Le budget de la Présidence de la République est par définition le plus exposé aux regards.

Pour l'année 2020, la dotation demandée est relevée de 103 millions à 105,316 millions d'euros. Cette augmentation s'explique principalement par une mesure de périmètre qui était recommandée par la Cour des comptes : la dotation inclura désormais les dépenses de fonctionnement et d'équipement des militaires de la gendarmerie et des policiers affectés à la direction de la sécurité de la Présidence de la République (DSPR). Le montant de ce rebasage s'établit à 1,688 million d'euros.

À périmètre constant, la dotation fait donc l'objet d'une augmentation de seulement 628 000 euros, soit 0,6 %. Quant au budget prévisionnel, il s'établit à 110,5 millions en CP, en augmentation de près de 4 millions d'euros.

Les dépenses prévisionnelles de personnel sont stables. La réorganisation des services de la Présidence en quatre grandes directions, effective depuis avril, sera suivie en 2020 par une revue des effectifs qui devra identifier les marges de manœuvre susceptibles de compenser l'effet mécanique du glissement vieillesse-technicité (GVT).

Les principaux postes revus à la hausse concernent les déplacements présidentiels et, surtout, celui des investissements, en lien avec la mise en œuvre du schéma directeur immobilier 2019-2022 mais aussi avec la constante et coûteuse mise à niveau des dispositifs de sécurité.

Pour assurer une gestion optimale des crédits, la Présidence a mis en place des outils de suivi mensuel efficaces.

S'agissant de l'Assemblée nationale, la dotation est inchangée depuis 2012 et le budget prévisionnel pour 2020 est quasi identique à celui de 2019 : 567,83 millions d'euros contre 568,14 millions.

Les crédits pour charges parlementaires sont prévus en baisse de 8,16 millions d'euros, notamment sous l'effet de la diminution des crédits pour l'équipement informatique et pour la dotation matérielle des députés (DMD).

Les charges de personnel devraient en revanche connaître une légère augmentation, de 0,79 %. Les rémunérations des personnels statutaires seraient en baisse de 2,48 % ; à l'inverse, les charges relatives au personnel contractuel hors présidence devraient augmenter de 13,87 %. Ces évolutions traduisent la mise en œuvre active d'une politique visant à abaisser le nombre de fonctionnaires et à recourir à des contractuels pour des fonctions support bien identifiées.

Les dépenses d'investissement devraient connaître une hausse de près de 20 %, pour s'établir à 32,7 millions d'euros.

Les principaux travaux immobiliers programmés sont la poursuite de la rénovation de l'hôtel de Broglie, la réparation de l'hôtel de Lassay, et les travaux de couverture de l'hémicycle et de la salle des conférences.

Votre rapporteure estime que la création de budgets annexes pour les opérations immobilières patrimoniales pourrait constituer un outil pertinent de suivi et de restitution des dépenses sur le long terme, tant pour l'Assemblée nationale que pour le Sénat, la Présidence de la République et le Conseil constitutionnel.

Le budget prévisionnel du Sénat est quant à lui en augmentation de 5,66 millions d'euros, avec des dépenses d'investissement qui demeurent dynamiques, conformément au plan d'investissement lancé en 2017.

La dotation demandée par le Conseil constitutionnel pour 2020 s'élève à 12,5 millions d'euros contre 11,72 millions en 2019. L'augmentation est justifiée par un montant de 785 000 euros affecté à un budget annexe prévu pour les dépenses liées à la procédure de référendum d'initiative partagée (RIP).

Le budget prévisionnel pour 2020 est à l'équilibre, avec une hausse de 2,67 % des charges de personnel et une baisse de 13,72 % des dépenses d'investissement.

Enfin, la dotation de La Chaîne parlementaire est inchangée. Pour ce qui est de LCP-AN, un grand plan de réorganisation a été engagé à partir de la fin de l'année 2018 par la nouvelle direction. Il vise à faire évoluer la chaîne vers un modèle de média global, utilisant des canaux de diffusion multiples et présents sur tous les grands réseaux sociaux.

Des investissements sont à l'évidence nécessaires pour mener à bien ce projet à la fois cohérent et ambitieux. C'est pourquoi la chaîne souhaite que soient assouplies les contraintes auxquelles elle est soumise en matière de ressources propres. Il est nécessaire qu'elle puisse trouver des financements par la diffusion de messages d'intérêt général ou, de façon encadrée, de messages publicitaires, et par l'association de la marque LCP-AN à différents événements, comme c'est le cas pour les chaînes de France Télévisions. Nous devons y être attentifs lors de l'examen de projet de loi de réforme de l'audiovisuel qui nous est annoncé.

En conclusion, je vous invite à voter les crédits de la mission *Pouvoirs publics*.

*La commission en vient à l'examen des amendements à la mission Pouvoirs publics.*

### **Article 38 et état B**

*La commission est saisie de l'amendement II-CF867 de Mme Sabine Rubin.*

**Mme Sabine Rubin.** Nous avons déjà dénoncé les années passées la hausse du budget de l'Élysée. Pour 2020, il est encore en augmentation pour s'établir à 105 millions d'euros ! Cette nouvelle hausse ne nous semble pas nécessaire compte tenu de la politique austéritaire menée par le Gouvernement. Nous souhaitons qu'une partie de ces sommes soit reversée par fonds de concours à ceux qui souffrent le plus de cette politique budgétaire. L'amendement prévoit donc que 2 millions d'euros aillent à l'aide alimentaire assurée par l'État, à l'action 14 du programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*.

**Mme Patricia Lemoine, rapporteure spéciale.** Votre intention est louable, madame Rubin, mais mon avis sera défavorable. L'augmentation de la dotation de l'Élysée est seulement de 628 000 euros à périmètre constant. Un important programme de rénovation des

bâtiments est engagé et il y a une réelle volonté de la part de la Présidence de la République de diminuer les dépenses de fonctionnement. La nouvelle organisation mise en place autour de quatre grandes directions commence à produire ses effets. Par ailleurs, il y a des dépenses sur lesquelles il est impossible de rogner, comme celles consacrées à la sécurité – je pense en particulier à l’achat de nouveaux serveurs informatiques.

*La commission rejette l’amendement II-CF867.*

**M. Jean-Paul Dufrègne.** Notons qu’il a fallu prélever 5,67 millions d’euros sur la réserve pour permettre à l’Élysée d’assurer son équilibre budgétaire. Faites ce que je dis, pas ce que je fais...

*Suivant l’avis favorable de la rapporteure spéciale, la commission adopte les crédits de la mission Pouvoirs publics sans modification.*

*Enfin, la commission examine les crédits de la mission Conseil et contrôle de l’État.*

**M. Daniel Labaronne, rapporteur spécial (Conseil et contrôle de l’État).** Les crédits de paiement de la mission *Conseil et contrôle de l’État* atteignent 704,95 millions d’euros, soit une nouvelle progression de 3,55 % qui amplifie l’effort déjà programmé dans le cadre de la loi de finances pour 2019. Cela étant, ces moyens supplémentaires ne sauraient nous dispenser d’un examen précis des charges qui pèsent, parfois de manière croissante, sur l’exécution de chacun des quatre programmes de cette mission.

Le programme 340 *Haut Conseil des finances publiques* (HCFP) n’appelle pas de commentaires particuliers, si ce n’est que le caractère insignifiant des crédits et son absence d’objet réel plaident en faveur de la suppression de ce programme.

Le programme 165 *Conseil d’État et autres juridictions administratives* se caractérise par une augmentation des moyens alloués, qui profitera essentiellement à la Cour nationale du droit d’asile (CNDA). Je veux souligner l’effort à nouveau consenti en faveur de la CNDA. La Cour devrait recevoir cinquante-neuf des quatre-vingt-treize emplois créés. Elle disposera d’un effectif de 719 équivalents temps plein, ce qui représente une progression très notable par rapport à l’exercice 2019. Cette orientation me paraît tout à fait décisive car elle participe au redressement de la capacité de jugement des contentieux relatifs à l’asile, ce dont témoigne l’évolution des indicateurs de la maquette de performance.

Je note avec satisfaction le nombre plus élevé de créations d’emplois affectées aux tribunaux et aux cours administratives d’appel. En cela, la programmation 2020 me paraît de nouveau apporter une réponse utile à un enjeu fondamental : permettre aux juridictions administratives dans leur ensemble de faire face à un contentieux en croissance structurelle et soutenue, en augmentation de 11 % en 2019.

En dernier lieu, je tiens à souligner l’investissement dans le développement des outils numériques. Je pense en particulier à la mise en service du site Télérecours par le Conseil d’État et à la rénovation des applications dont dispose la Cour nationale du droit d’asile.

Le programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* marque une stabilisation des ressources budgétaires. Le plafond d’emplois est très légèrement rehaussé pour atteindre 1 802 équivalents temps plein travaillés. J’exprimerai ici le souhait que cette autorisation parlementaire soit pleinement mise à profit, contrairement à ce qui s’est passé pour certains exercices antérieurs marqués par une sous-utilisation.

Permettez-moi d'insister sur la question des moyens des juridictions financières. La Cour de comptes, en plus de son rôle de contrôle et d'assistance du Parlement, est engagée dans la certification des comptes des collectivités territoriales et dans le contrôle facultatif des comptes des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESMS). Si nous voulons que cette juridiction joue pleinement son rôle de contrôle, je vous invite, mes chers collègues, à considérer le PLF 2020 comme un socle qu'il convient de préserver pour permettre aux juridictions financières de bénéficier des moyens leur permettant d'assumer pleinement leurs missions.

Le programme 126 *Conseil économique, social et environnemental* (CESE) voit ses moyens revalorisés. Le projet de loi de finances propose de fixer sa dotation à 44,44 millions d'euros, ce qui représente – soulignons-le –, un bond de 10,44 % par rapport aux inscriptions de la loi de finances initiale pour 2019. Ces moyens supplémentaires doivent *a minima* mettre le Conseil en mesure de poursuivre, à défaut d'achever, la réalisation des projets engagés dans le cadre de la présente législature.

Bien sûr, nous sommes dans une phase de transition puisque le Parlement est saisi d'un nouveau projet de loi constitutionnelle qui prévoit la transformation du CESE en Conseil de la participation citoyenne (CPC). Cela devrait l'amener à exercer de nouvelles responsabilités.

Dans cette perspective, il me semble nécessaire de préserver la capacité du CESE à développer des outils en rapport avec ses nouvelles prérogatives. Le projet de loi de finances donne de nouveaux moyens au CESE pour l'organisation de conventions citoyennes, notamment pour le climat. Je souhaite vivement – et c'est un euphémisme – que ces moyens supplémentaires soient utilisés à bon escient, dans le souci d'optimiser la dépense publique. J'y veillerai scrupuleusement dans mon rapport pour le PLF 2021.

Dans la mesure où il conforte des moyens budgétaires de manière pertinente, je vous invite à adopter en l'état les crédits de la mission *Conseil et contrôle de l'État*. Cela ne nous interdit pas de reconsidérer si nécessaire les modalités d'exercice des missions : c'est dans cet esprit que je défendrai trois amendements qui touchent à l'activité d'une juridiction administrative peu connue.

*La commission en vient à l'examen des amendements à la mission Conseil et contrôle de l'État.*

### **Article 38 et état B**

*La commission examine l'amendement II-CF866 de Mme Sabine Rubin.*

**Mme Sabine Rubin.** Par cet amendement, nous proposons de supprimer le Haut Conseil des finances publiques et de mobiliser les crédits qui lui sont alloués à une fin plus utile : le soutien aux salariés et ex-salariés de l'entreprise GM & S.

Rappelons que le Haut Conseil a été créé en 2012 pour donner un avis sur le respect des principes d'orthodoxie budgétaire, notamment dans les lois de programmation des finances publiques, et veiller à la trajectoire de retour à l'équilibre. Nous estimons que la France a tellement bien intégré ces règles que le rôle de cette instance antisociale n'est plus nécessaire.

**M. Daniel Labaronne, rapporteur spécial.** Cette institution sert fondamentalement à éclairer le Parlement et le Gouvernement sur l'évolution des finances publiques. En quoi serait-ce antisocial ? Il ne formule que des avis qu'il appartient aux pouvoirs publics de suivre ou non. Le Parlement demeure souverain en matière budgétaire – et c'est heureux !

Par ailleurs, je ne pense pas que le Conseil économique, social et environnemental ait vocation à remplir un rôle de fonds de restructuration ou d'aide aux entreprises. Dans ces conditions, je vois votre amendement comme un moyen d'appeler, comme l'année dernière, notre attention sur la situation de ces salariés, qui reste difficile.

Avis défavorable.

**Mme Sabine Rubin.** Pourquoi est-ce une institution antisociale ? Parce que l'orthodoxie budgétaire prive les États des moyens de mener une politique de dépenses publiques qui viendrait aider ceux qui n'ont rien, et renforcer les investissements dans les services publics comme les écoles ou les hôpitaux.

Je remarque par ailleurs que le budget dédié à l'action *Communication et international* du CESE augmente de 23 %. Est-ce bien nécessaire ? Ne vaudrait-il pas mieux reverser ces sommes aux salariés d'entreprises en difficulté ?

*La commission rejette l'amendement II-CF866.*

*Suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, la commission adopte les crédits de la mission Conseil et contrôle de l'État, sans modification.*

**Article additionnel après l'article 75 :** Dispense du paiement préalable à l'exercice d'un recours devant la commission nationale du contentieux du stationnement payant

*La commission examine les amendements II-CF863, II-CF864 et II-CF865 du rapporteur spécial.*

**M. Daniel Labaronne, rapporteur spécial.** La Commission nationale du contentieux du stationnement payant (CCSP), installée à Limoges, a été créée à la suite de la réforme du stationnement payant mise en œuvre à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Elle était conçue pour absorber 100 000 contentieux. Ce chiffre a été largement dépassé. Or, certains contentieux reviennent de manière récurrente devant cette instance qui fait très largement droit aux automobilistes faisant appel. Le problème est que, pour faire appel, il faut avoir payé au préalable l'amende, dont le montant peut être élevé.

Les amendements que je vous propose visent à exonérer de ce paiement préalable trois catégories d'automobilistes : les personnes victimes d'un vol ou de la destruction de leur véhicule ou d'une usurpation de la plaque d'immatriculation – amendement II-CF863 ; les personnes ayant cédé leur véhicule sans que le changement de propriétaire ait été pris en compte du fait d'un dysfonctionnement du système d'immatriculation des véhicules – amendement II-CF864 ; enfin les personnes en situation de handicap dont le macaron apposé sur le pare-brise n'a pas été pris en compte par les systèmes de lecture automatisée – amendement II-CF865.

**Mme Olivia Grégoire, présidente.** Je dois dire que j'ai une tendresse particulière pour l'amendement concernant les personnes en situation de handicap. Je sais d'expérience que ces problèmes d'amendes sont une véritable plaie pour elles.

**M. Jean-Paul Dufrène.** Ce sont de bons amendements ! Et quand la majorité propose de bons amendements, nous les votons.

**Mme Sabine Rubin.** La réciprocité serait sympathique !

**M. Alexandre Holroyd.** Oui, mais nous attendons toujours vos bons amendements !

*La commission adopte successivement les amendements II-CF863, II-CF864 et II-CF865 (II-903).*

**Mme Olivia Grégoire, présidente.** Nous en avons fini avec l'examen en commission de l'ensemble des missions de la seconde partie du projet de loi de finances et des articles rattachés à ces missions.

\*

\* \*

Membres présents ou excusés  
**Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire**

**Réunion du vendredi 25 octobre 2019 à 15 heures**

*Présents.* – Mme Émilie Cariou, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Jean-Paul Dufrègne, Mme Olivia Gregoire, Mme Nadia Hai, M. Alexandre Holroyd, M. Daniel Labaronne, M. Vincent Ledoux, Mme Patricia Lemoine, Mme Cendra Motin, Mme Sabine Rubin, M. Laurent Saint-Martin

*Excusés.* - M. François André, M. Joël Giraud, M. David Habib, M. Marc Le Fur, Mme Valérie Rabault, M. Olivier Serva, M. Éric Woerth

*Assistait également à la réunion.* - M. Éric Straumann