

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

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

Mercredi
29 mai 2019
Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 80

- Commissions d'évaluation des politiques publiques :
 - Missions *Santé; Solidarité, insertion et égalité des chances*: Mme Agnès BUZYN, ministre des solidarités et de la santé, et Mme Christelle DUBOS, secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé; Mme Véronique LOUWAGIE, Mme Stella DUPONT, rapporteuses spéciales..... 2
 - Missions *Conseil et contrôle de l'État; Pouvoirs publics; Direction de l'action du Gouvernement; Publications officielles et information administrative*: M. Marc FESNEAU, ministre auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement; Mme Marie-Christine DALLOZ, M Daniel LABARONNE, Mme Lise MAGNIER, rapporteurs spéciaux 23
- Présences en réunion 48

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

**Présidence
de
M. Éric Woerth,
Président**



La commission, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, entend d'abord Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.

M. le président Éric Woerth. Je rappelle que nous sommes dans une démarche d'évaluation. Autrement dit, nous ne parlons pas des projets de loi ou des dispositions financières à venir. Nous nous concentrons à la fois sur la gestion des crédits pour 2018, ce qui renvoie à la loi de règlement, et sur des thèmes d'évaluation des politiques publiques choisis par chaque rapporteur spécial. C'est toute l'originalité de cette démarche que nous construisons au fil du temps, de façon, me semble-t-il, tout à fait consensuelle.

Mme Véronique Louwagie, rapporteure spéciale (Santé). Les dépenses de la mission *Santé* se sont élevées à 1,34 milliard d'euros en 2018, en hausse de 7 % par rapport à 2017. Cette croissance est imputable à l'augmentation des dépenses de l'aide médicale de l'État (AME), inscrites sur le programme 183. Elles ont crû de 100 millions d'euros, tandis que les crédits de prévention en santé du programme 204 ont diminué de 2 %.

Je vais développer mon propos en trois temps qui donneront chacun lieu à des questions particulières à Mme la ministre.

En premier lieu, je m'attacherai à l'exécution budgétaire des crédits en 2018, qui fait ressortir les deux problématiques principales et récurrentes de cette mission.

La première problématique est celle de la baisse continue des dépenses de prévention en santé. Elles ont connu une diminution de près de 40 % depuis 2012, du fait de transferts successifs du financement de certains opérateurs et de certaines actions à l'assurance maladie. C'est ce point qui appelle ma première question, madame la ministre : la diminution progressive du périmètre des crédits destinés à la prévention au sein de la mission *Santé* ne conduit-elle pas à une remise en cause du financement de cette politique par l'État ? L'aboutissement de la logique actuelle n'est-il pas l'absorption complète du financement de ce programme par l'assurance maladie ?

La deuxième problématique est la sous-budgétisation et le dynamisme des crédits de l'AME, malgré la stagnation du nombre de ses bénéficiaires.

L'année dernière, j'avais mis en évidence le manque structurel d'informations relatives aux bénéficiaires, qui empêche la direction de la sécurité sociale d'expliquer et d'anticiper les variations de volume. Cela a conduit à établir des hypothèses de budgétisation initiales erronées qui ont eu pour conséquence, en 2018, l'ouverture de 21 millions d'euros supplémentaires en gestion, dont 10 millions d'euros proviennent des crédits sous-consommés du programme 204 *Prévention en santé*.

Le dynamisme des dépenses d'AME est essentiellement dû à une augmentation du coût moyen trimestriel par bénéficiaire, qui a progressé de 5 %. En trois ans, il aura augmenté de plus de 12 % pour s'établir à 674 euros, ce qui constitue un record depuis l'alignement de la tarification des dépenses d'AME dans les hôpitaux sur le droit commun en 2012-2013.

En 2018, cette hausse découle du dynamisme des prestations hospitalières qui ont augmenté de 7 %. Elle serait due à une modification du rythme de liquidation des factures hospitalières, mais cette hypothèse n'est pas encore vérifiée.

J'aimerais également rappeler que le remboursement des dépenses d'AME à l'assurance maladie par l'État ne correspond jamais tout à fait au coût réel de la dépense, d'où la constitution d'une dette de l'État envers l'assurance maladie. Depuis son dernier apurement en 2015, cette dette a été multipliée par trois et s'établit à 35 millions d'euros. Elle est certes en diminution de 14 millions d'euros par rapport à 2017, mais cette évolution à la baisse est exceptionnelle et essentiellement due à des erreurs de prévisions en cours de gestion. Compte tenu de la volatilité des prévisions, un apurement semble nécessaire.

Dans un deuxième temps, j'aimerais insister sur les défaillances du dispositif d'indemnisation des victimes de la Dépakine.

En 2018, sur les 78 millions d'euros prévus en loi de finances initiale, seuls 16 millions ont été utilisés par l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM), l'organisme qui prend en charge ce dispositif. Cette sous-consommation très forte de l'enveloppe des crédits budgétés est liée au retard pris dans l'examen des dossiers puisqu'aucun avis d'indemnisation n'a été rendu en 2018. Ce retard s'explique par la complexité du dispositif d'indemnisation qui comprend une double instance de décision et qui impose aux intéressés de produire un nombre considérable de pièces justificatives. Cette complexité constitue une barrière de fait à l'accès des familles au dispositif : de fait, au 30 avril 2019, seulement 1 655 demandes d'indemnisation ont été déposées alors que l'ONIAM avait estimé en 2016 à 10 290 le nombre total de victimes à indemniser.

De plus, le risque financier constitué par ce dispositif mérite d'être réévalué à la lumière de la littérature scientifique, qui estime que le nombre de victimes potentielles serait jusqu'à trois fois supérieur aux hypothèses initiales. Surtout, il est désormais nécessaire de prendre en compte le refus définitif de Sanofi de reconnaître sa part de responsabilité dans les préjudices subis par les victimes et de contribuer à leur indemnisation. C'est l'ONIAM qui devra proposer l'intégralité de l'indemnisation en première intention, coût non budgété à l'origine, avant de se retourner vers Sanofi pour obtenir un éventuel remboursement de sa part, ce qui impliquera aussi des frais supplémentaires à la charge de la solidarité nationale.

En loi de finances initiale pour 2019, nous avons voté à l'article 263 une disposition demandant que le Gouvernement remette au Parlement avant le 1^{er} septembre prochain un rapport sur la soutenabilité du dispositif d'indemnisation et sur sa gestion depuis son entrée en vigueur. Nous serons particulièrement attentifs à ce document. J'espère que le Gouvernement se saisira de cette occasion pour décliner des pistes de réforme ; j'ai du reste déposé une proposition de résolution invitant le Gouvernement à simplifier le dispositif d'indemnisation des victimes de la Dépakine et à réévaluer sa budgétisation complète. Un état des lieux s'impose.

J'ai plusieurs questions à vous poser à ce sujet, madame la ministre. Des mesures sont-elles prévues aujourd'hui pour réduire la complexité du dispositif et aider les familles dans leurs démarches ? Quelles sont les options opérationnelles envisagées pour retrouver les victimes potentielles de la Dépakine, sachant la difficulté à mobiliser les bases de l'assurance maladie ? Comptez-vous réaliser une nouvelle évaluation de la budgétisation du dispositif après le refus de Sanofi de participer à l'indemnisation des victimes ? Enfin, comptez-vous poursuivre Sanofi dans l'objectif d'obtenir un remboursement de sa part ?

Dans un troisième temps, je me consacrerai à la partie thématique du travail que j'ai mené ces derniers mois, qui porte sur la procédure de certification des dispositifs médicaux.

Celle-ci repose sur la délivrance par des organismes notifiés, c'est-à-dire agréés par les agences de santé nationales, d'un marquage « CE » qui permet ensuite aux dispositifs de circuler sur l'ensemble du marché européen. La procédure actuelle ne permet pas d'assurer la sécurité des patients, ce qu'a mis en évidence l'enquête menée par un consortium international de journalistes il y a quelques mois.

Les contrôles effectués sur les fabricants sont limités et les contournements du système sont nombreux. De plus, l'information disponible sur le marché des dispositifs est lacunaire : il n'existe pas de traçabilité ou de recensement des décisions d'octroi ou de refus de certification. La réforme de la réglementation européenne, qui entrera en vigueur à partir de 2020, devrait remédier à ces problèmes.

Elle ne nous permettra toutefois pas de connaître le coût réel du remboursement des dispositifs médicaux pour la sécurité sociale. Celui-ci reste inconnu, ce que je regrette profondément. Le financement de nombreux dispositifs, surtout dans le secteur hospitalier, est en effet intégré dans le tarif de l'acte. Le choix du dispositif est laissé à l'appréciation de l'établissement de santé sans qu'une évaluation complémentaire soit réalisée par la Haute Autorité de santé (HAS). Le coût n'étant pas isolé, il ne peut être évalué finement. Il me semble que l'enjeu principal au niveau national se situe ici. Madame la ministre, quelles pistes concrètes proposez-vous pour améliorer l'évaluation du coût des dispositifs médicaux ? Pourrait-on à tout le moins envisager un remboursement de tous les dispositifs médicaux de classe III de façon spécifique, c'est-à-dire en dehors d'une tarification globale ?

Enfin, je souhaite appeler votre attention sur l'importance du développement des logiciels médicaux dans les hôpitaux, qui constituent un pan totalement caché des dispositifs médicaux. Aucune évaluation ni aucun suivi de leur qualité réelle ne sont réalisés. Il est très probable que les prochains cas de scandales sanitaires soient directement liés à leur utilisation. Des travaux spécifiques sont-ils en cours au sein de votre ministère sur ce sujet ? Un remboursement spécifique de ces logiciels pourrait-il être envisagé afin de permettre leur évaluation par la HAS ?

M. Joël Giraud, rapporteur général. Personne ne s'étonnera ici que je vous interroge au sujet des dépenses fiscales. Onze d'entre elles sont rattachées à votre mission, pour un montant de 3,22 milliards. Pour les deux tiers, elles sont liées au taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) réduit. Elles sont stables, mais la Cour des comptes regrette de manière récurrente qu'elles n'aient pas fait l'objet d'évaluations sur la période récente. Pour d'autres dispositifs, j'en ai proposé la suppression totale en l'absence d'évaluations précises démontrant leur efficacité. Comment pourriez-vous entreprendre dans de brefs délais une revue rapide afin d'en estimer l'efficacité ?

Véronique Louwagie a insisté sur les dettes de l'État à l'égard de l'assurance maladie. Je ne peux qu'appuyer sa demande : comment procéder à l'apurement complet de cette dette au titre des dépenses d'AME dans le projet de loi de finances, comme le recommande la Cour des comptes ?

Je consacrerai un point particulier à la sous-budgétisation récurrente de la dotation de l'agence de santé de Wallis-et-Futuna. Si ses crédits sont en croissance régulière – ils ont augmenté de 54 % entre 2012 et 2019 –, ceux qui ont été ouverts dans la loi de finances initiale pour 2019 sont inférieurs à l'exécution de 2017 alors qu'aucune baisse des dépenses n'est prévue. Quelles pistes envisagez-vous pour cerner les déterminants des dépenses de cette agence et pour fonder une prévision budgétaire sincère ?

M. le président Éric Woerth. Je voudrais, à la suite du rapporteur général et de la rapporteure spéciale, insister sur les dettes de l'État à l'égard de l'assurance maladie : nous traiterons évidemment de ce sujet dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) et du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) mais il a d'ores et déjà une résonance forte, compte tenu de l'écart constaté en matière de dépenses engagées pour l'AME, quand bien même vous l'avez réduit.

Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé. L'exécution budgétaire des crédits de la mission *Santé* a été marquée en 2018 par une amélioration de la qualité et de la sincérité de la budgétisation du programme 183, comme l'a souligné la Cour des comptes dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire. Les crédits mis à disposition ont permis de couvrir l'ensemble des dépenses et d'apurer une partie de la dette de l'État vis-à-vis de la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM). De ce point de vue, elle appelle globalement un satisfécit.

Plusieurs opérations d'apurement ont permis de réduire considérablement le niveau de la dette de l'État au titre de l'AME. Le dispositif fait l'objet d'une budgétisation de plus en plus précise qui limite l'évolution de la dette, comme le souligne la Cour des comptes. Pour 2019, le PLF prévoit une ouverture de crédits à hauteur de 893 millions d'euros, soit une hausse de 6,4 % par rapport aux crédits ouverts en 2018. Un éventuel apurement pourrait être discuté en fin de gestion, à la fin de l'année 2019, au regard de l'actualisation des prévisions.

Les travaux visant à gagner en efficacité dans la gestion des dispositifs liés à l'AME pour soins urgents ont été poursuivis en 2018 et porteront normalement leurs fruits en 2020. Nous disposons d'un nouvel outil d'instruction des demandes d'AME, testé depuis juillet 2018. Sa fiabilisation nécessite de reporter le déploiement du projet à décembre 2019 alors qu'il était initialement prévu pour cet été. La centralisation de ces demandes au niveau de trois caisses permettra d'atteindre des objectifs ambitieux fixés pour 2020 : renforcement des contrôles, réduction des délais d'instruction de vingt-cinq jours à vingt jours. La centralisation du paiement des factures de soins urgents a débuté en juin 2018 dans trente-cinq départements, repris à date par les caisses de Paris et Calais, ce qui a permis un renforcement des contrôles sur ces liquidations : à ce jour, 10 % des factures ont été contrôlées.

Une autre évolution est à noter : les caisses pourront accéder à la base de données VISABIO du ministère de l'intérieur à la fin du dernier trimestre 2019 afin de détecter les fraudes liées à la dissimulation de visas touristiques.

Nous poursuivons en 2019 cette recherche d'efficacité. Nous nous appuyerons notamment sur les conclusions d'une mission menée par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS). Mise en place dans les prochains mois, elle portera sur les dispositifs AME pour soins urgents.

S'agissant du programme 204, je signale que les dépenses des opérateurs de santé sont stabilisées.

Madame la rapporteure spéciale, vous avez souligné que les dépenses de prévention étaient en diminution, du fait d'un transfert du financement de certaines agences à la CNAM. En réalité, les crédits dédiés à la prévention dans notre pays sont en augmentation : outre les crédits de ces agences, il faut prendre en compte les crédits de prévention dans tous les autres programmes : citons le plan « Priorité prévention » financé par l'assurance maladie, l'augmentation de la rémunération sur objectifs de santé publique dédiée à la prévention, la

décision d'augmenter la rémunération hors tarification à l'activité, qui portera en partie sur des mesures de prévention, l'augmentation des crédits du fonds de lutte contre les addictions jusqu'à 100 millions d'euros, l'augmentation des crédits du fonds d'intervention régional (FIR), dont une grande partie est consacrée à la prévention. Vous trouverez toutes ces évolutions retracées dans l'annexe 7 du PLFSS. En 2017, 6,1 milliards d'euros auront été consacrés à la prévention institutionnelle, soit une augmentation de 4,6 % par rapport à 2016.

Le dispositif d'indemnisation des victimes de la Dépakine mobilise toute mon attention. Créé en mai 2017, il a nécessité un délai de mise en œuvre qui explique les retards dans l'indemnisation, et qui tient en premier lieu à la complexité du sujet : il n'était pas évident de se mettre d'accord sur l'imputabilité des dommages liés à la prise du médicament et sur la détermination des responsabilités. Cela a nécessité la constitution d'un groupe d'experts et un travail préparatoire technique afin de déterminer qui devait être indemnisé et sur quelles bases. Pour les victimes, je conçois que ce délai n'est ni compréhensible ni supportable. Il devient impératif d'accélérer la procédure d'indemnisation, qui a débuté à la fin de l'année 2018. Mon objectif est bien sûr d'indemniser toutes les victimes.

Dans ce cadre, l'ensemble des institutions responsables du dispositif ont travaillé pour identifier les moyens d'améliorer son efficacité. Des progrès notables ont déjà été enregistrés concernant le délai de présentation des offres d'indemnisation par l'ONIAM en lien avec les caisses d'assurance maladie. L'ONIAM a par ailleurs défini des procédures de gestion visant à traiter de la manière la plus rapide possible les demandes. Comme la loi de finances pour 2019 le prévoit, le Gouvernement vous remettra un rapport le 1^{er} septembre prochain.

Vous m'interpellez, madame Louwagie, sur le fait que Sanofi n'a pas souhaité participer au dispositif amiable d'indemnisation. L'ONIAM indemniserait donc les victimes afin qu'elles ne soient pas lésées par ce refus, comme le prévoit la procédure votée par le Parlement. Je veillerai à ce que l'Office demande à Sanofi devant le juge de lui rembourser les sommes. Il n'est en effet pas légitime que cela pèse sur les finances publiques. Je partage bien évidemment les préoccupations que vous avez exprimées concernant le non-respect par une majorité de praticiens des obligations d'informer les patientes en âge de procréer. Un rappel a été fait au Conseil national de l'ordre des médecins à ce sujet.

Par ailleurs, je m'étais engagée devant le Parlement à rechercher les victimes, car toutes ne savent pas qu'elles peuvent être indemnisées. Nous avons réfléchi à une procédure proactive d'identification des femmes enceintes à partir des bases de données de l'assurance maladie. Un dépliant d'information présentant de manière simple le dispositif a été élaboré par mes services. Il sera envoyé aux femmes concernées dans les prochains jours. Toutefois, comme les bases de données de la CNAM ne permettent de remonter l'historique que sur deux ans, nous ne sommes en mesure d'identifier les victimes potentielles que sur les deux dernières années. C'est nettement insuffisant, nous le savons, car certaines femmes ont été traitées au début des années 2000. La Dépakine étant prescrite à vie, nous pourrions essayer de repérer, grâce à des algorithmes, des femmes encore sous traitement. Un travail est en cours avec la CNAM.

Je souhaite également améliorer l'information délivrée par l'ONIAM grâce à un meilleur référencement du site internet et une clarification des renseignements fournis. L'information sur le dispositif d'indemnisation pourra également passer par les médecins prescripteurs de Dépakine.

Vous avez abordé la question des dispositifs médicaux, au cœur de plusieurs scandales sanitaires. Ils ont fait l'objet d'une mission d'information conduite par vos collègues Julien Borowczyk et Pierre Dharréville.

Les dispositifs médicaux sont d'une très grande variété et diffèrent tant par leur niveau de risque que par leur finalité : cela va du simple pansement jusqu'à la prothèse totale de hanche ou la valve cardiaque. Deux millions de dispositifs différents ont été référencés. Certains ont permis de changer le pronostic des maladies, mais le fait qu'ils sauvent souvent des vies ne doit pas empêcher d'évaluer leur efficacité et d'améliorer leur traçabilité.

Les contrôles effectués sur ces dispositifs avant leur mise sur le marché ne sont pas suffisants. C'est la raison pour laquelle la France a œuvré au niveau européen pour renforcer la régulation grâce à une évolution de la réglementation. Les avancées en termes de réglementation et de contrôle sont du reste en grande partie dues à l'action de la France, qui a mis en place un portail des signalements, instauré un suivi des incidents auprès de patients, et rendu obligatoire l'enregistrement de tous les dispositifs médicaux auprès de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé et l'évaluation par la HAS de tous ceux qui font l'objet d'une demande de remboursement par l'assurance maladie. Par ailleurs, la HAS contrôle et évalue systématiquement les dispositifs médicaux en amont, avant qu'ils ne soient vendus ou utilisés par les hôpitaux ou les professionnels de santé. La nouvelle réglementation européenne, fruit de l'action résolue de la France, a été votée en 2017 et s'appliquera en janvier 2020 ; elle aboutira à un renforcement des contrôles ainsi que de l'évaluation clinique avant et après mise sur le marché. Les industriels devront donner des informations sur les résultats cliniques de leurs dispositifs aux organismes certifiés ; un comité européen d'experts indépendants sera créé pour définir les exigences cliniques renforcées d'entrée sur le marché ; les fabricants devront faire confirmer plus régulièrement la sécurité et la performance de leurs dispositifs ; enfin, les organismes en charge de la certification feront l'objet d'un suivi beaucoup plus rigoureux et la délivrance du marquage « CE » sera soumise à certaines règles. Il s'agira très clairement d'une évolution significative, même si la France reste en avance de phase par rapport à la plupart des pays européens en matière d'évaluation des dispositifs médicaux.

Enfin, nous devons améliorer la traçabilité des dispositifs médicaux. J'ai présenté au Sénat en janvier dernier un plan d'action qui permettra d'améliorer l'information, y compris au sujet des dispositifs médicaux intra-GHS (groupes homogènes de séjour).

S'agissant des logiciels de santé, j'ai présenté en avril dernier une feuille de route sur le numérique dans le cadre du plan « Ma santé 2022 ». Les logiciels d'aide à la prescription et à la décision sont embarqués dans cette stratégie numérique. Ils sont déjà certifiés par la HAS mais nous devons aller plus loin dans leur utilisation. L'article 12 du projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé vise à renforcer les obligations, notamment en matière de respect des référentiels éthiques et techniques – je pense notamment à l'interopérabilité des systèmes.

Monsieur le rapporteur général, l'essentiel du coût des dépenses fiscales de la mission *Santé* provient du taux de TVA réduit sur les médicaments, à 72 % pour être précise – 2,32 milliards sur 3,2 milliards en 2018. La qualification même de dépense fiscale apparaît ici sinon contestable, du moins discutable, dans la mesure où ce taux s'applique depuis l'origine à des produits de nature spécifique, en l'occurrence les médicaments remboursables. En outre, s'agissant d'un taux de TVA applicable à des spécialités pharmaceutiques remboursables, donc constitutif du prix de vente desdits produits, toute hausse serait *in fine* prise en charge

pour une large part par l'assurance maladie et augmenterait de fait le niveau des dépenses. Aussi, le gain net pour les finances publiques, toutes administrations publiques confondues, issu d'un alignement sur le taux normal de 20 % serait bien moindre que les 2,32 milliards correspondant au coût du taux réduit de TVA.

M. le président Éric Woerth. Nous pourrions appliquer votre raisonnement sur la TVA à bien d'autres domaines.

Mme la rapporteure spéciale. Je vous remercie, madame la ministre, pour ces éléments de réponse.

J'aimerais revenir sur les crédits consacrés à la prévention. Vous affirmez qu'ils ne sont pas en diminution du fait de certains transferts. Toutefois, au sein de la mission *Santé*, on note une diminution des dépenses consacrées à la prévention due à des réductions successives de périmètre. Le Gouvernement a-t-il l'intention de supprimer le programme 204 ? Envisage-t-il un transfert vers le PLFSS ?

Par ailleurs, s'agissant du programme 183, vous vous félicitez de l'amélioration de sa budgétisation. N'oublions pas que nous restons confrontés à une sous-budgétisation des crédits consacrés à l'AME. Les dépenses sont plus importantes que celles qui avaient été anticipées, malgré la stagnation du nombre de bénéficiaires. Nous avons vu que cela s'expliquait par une difficulté à évaluer le coût moyen par bénéficiaire.

Mme la ministre. Pour l'instant, nous n'avons pas prévu de faire évoluer le périmètre du programme 204. Le financement de certaines agences qui travaillent sur les produits remboursés par l'assurance maladie a été transféré à l'assurance maladie.

Comme je le dis souvent devant la commission des affaires sociales, la prévention doit faire l'objet d'une attention particulière dans le cadre de l'exercice des professionnels de santé. C'est la raison pour laquelle j'ai fait augmenter les budgets dédiés à la prévention dans les revenus des médecins et des autres professionnels *via* la rémunération sur objectifs de santé publique (ROSP). Au-delà des actions menées par Santé publique France ou l'Institut national du cancer, par exemple, je souhaite que des crédits soient consacrés à l'intégration de la prévention dans la pratique des professionnels de santé, qui reste pour l'heure essentiellement tournée vers les soins et vers le curatif. Ce qui figure dans le programme 204 ne résume absolument pas l'effort que nous consentons en matière de prévention dans notre pays : bien au contraire, les budgets qui lui sont dédiés sont en augmentation constante.

Mme Stella Dupont, rapporteure spéciale (*Solidarité, insertion et égalité des chances*). La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* offre un large panorama de l'action sociale de l'État. Elle comprend quatre programmes : *Insertion et lutte contre la pauvreté*, *Handicap et dépendance*, *Égalité entre les femmes et les hommes* et un quatrième programme support qui couvre le champ de tous les ministères sociaux.

Quelques mots sur l'exécution budgétaire, tout d'abord : l'année 2018 constitue une rupture puisque, pour la première fois depuis plusieurs années, la sous-budgétisation globale de la mission a été fortement limitée. La loi de finances rectificative n'a ainsi ouvert que 261,5 millions d'euros de crédits, contre 1,2 milliard d'euros en 2017. Cette sincérisation de la budgétisation initiale a en particulier porté sur l'allocation aux adultes handicapés (AAH), qui était jusque-là systématiquement sous-budgétée. Le ministère a en effet pris en compte, pour l'élaboration du projet de loi de finances pour 2018, les prévisions techniques de la

Caisse nationale des allocations familiales, dont il convient de souligner la qualité. Ainsi, pour la première fois depuis cinq ans, le programme 157 *Handicap et dépendance* n'a fait l'objet d'aucune ouverture de crédits. En revanche, des ouvertures ont été nécessaires sur le programme 304 à hauteur de 261 millions d'euros pour financer la prime d'activité, mais dans des proportions moindres qu'en 2017, où elles atteignaient 840,6 millions d'euros.

Madame la ministre, je poserai quelques questions sur l'exécution budgétaire de la mission pour 2018.

S'agissant des mineurs non accompagnés, le Gouvernement a fait un effort exceptionnel l'an dernier en multipliant par plus de sept les dépenses qui leur sont consacrées. Cela permet-il une prise en charge satisfaisante ? Si l'augmentation de l'aide forfaitaire de l'État est réelle, il convient de la mettre en parallèle avec l'augmentation du nombre des jeunes arrivant sur notre territoire et sollicitant la protection de l'enfance.

Concernant l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine, le dispositif ne fonctionne toujours pas de façon satisfaisante puisque seules quinze allocations ont été attribuées en 2018. Une mission a été confiée à l'IGAS. Pouvez-vous nous éclairer quant aux suites de celle-ci et quant au calendrier envisagé pour adapter ce dispositif ?

À l'occasion de mon rapport spécial, je me suis penchée sur la protection juridique des majeurs. Je souhaiterais avoir votre éclairage sur les travaux et la feuille de route envisagée pour renforcer le pilotage de cette politique.

Enfin, concernant l'allocation financière d'insertion sociale et professionnelle (AFIS), qui accompagne le parcours de sortie de la prostitution, le constat n'est pas satisfaisant. Alors que la loi de finances initiale (LFI) s'était construite sur une hypothèse de 600 allocations distribuées, seulement 80 l'ont finalement été au cours de l'année 2018. J'ai proposé une série de recommandations dans le cadre du rapport de l'an dernier, dédié à ce sujet, afin de permettre le déploiement effectif de cette politique publique. Quelles évolutions envisagez-vous ?

Pour ce Printemps de l'évaluation, j'ai choisi d'étudier plus en détail le financement de l'aide alimentaire. Elle concerne plus de 5 millions de personnes en France. Mais ce chiffre serait, selon les associations, sous-estimé par rapport aux besoins réels. Les bénéficiaires sont à 70 % des femmes, souvent des personnes isolées ou des familles monoparentales. Contrairement aux idées reçues, l'aide alimentaire bénéficie surtout – à 85 % – à des personnes disposant d'un logement stable. Près d'un quart des bénéficiaires a un emploi, le plus souvent à temps partiel. Pour beaucoup, cette aide constitue la porte d'entrée vers un lien social et des mesures d'accompagnement.

Sa mise en œuvre repose sur un jeu d'acteurs et de financeurs particulièrement complexe.

Elle est l'une des rares politiques sociales impulsées au niveau européen. On se souvient de l'appel de Coluche au Parlement européen en février 1986 pour « ouvrir les frigos de l'Europe ». De 1987 à 2014, le programme européen d'aide aux plus démunis a permis d'écouler la surproduction de la politique agricole commune pour l'aide alimentaire.

Depuis, le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) a pris le relais dans le cadre financier pluriannuel 2014-2020. L'enveloppe de la France s'élève à 499 millions d'euros, complétée à 15 % par des crédits nationaux, soit 88 millions d'euros. Pour l'année 2018, le financement FEAD s'élève théoriquement à 72,7 millions d'euros provenant de l'Union européenne, complété par 12,8 millions d'euros apportés par l'État français.

Sa mise en œuvre repose sur une avance de FranceAgriMer. Cet établissement public est en effet chargé d'acheter des denrées, par la voie des marchés publics, et de les mettre à disposition des quatre associations partenaires de l'aide alimentaire que sont les Restos du cœur, la Fédération des banques alimentaires, le Secours populaire et la Croix-Rouge française. Le FEAD constitue ainsi une source d'approvisionnement en produits de base – beurre, sucre, riz, farine, pâtes – qui compense l'instabilité des autres sources d'approvisionnement des associations.

L'État participe au financement de l'aide alimentaire sur l'action 14 du programme 304 de la mission *Solidarité*. En 2018, 49,3 millions d'euros ont été dépensés à ce titre. Pour 2019, 57 millions d'euros sont prévus. Ces crédits complètent les financements européens, notamment par un soutien aux épiceries sociales, quelques subventions aux associations et des crédits déconcentrés.

En outre, l'aide alimentaire bénéficie de dons des particuliers et des entreprises, encouragés par des dispositions fiscales avantageuses. Pour les particuliers, il est prévu une réduction d'impôt sur le revenu de 75 % de la somme donnée aux organismes d'aide alimentaire. Pour les entreprises, les déductions fiscales au titre du mécénat s'appliquent également aux dons en nature. La loi dite Garot de 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire prévoit que les grandes et moyennes surfaces doivent signer une convention de don alimentaire de leurs denrées invendues avec une ou plusieurs associations habilitées. Si les dons alimentaires ont bondi, leur qualité n'est, pour autant, pas au rendez-vous et les dates limites de consommation des produits ne respectent pas toujours le délai de 48 heures imposé par voie réglementaire. Nous le regrettons, tant les besoins en la matière sont réels.

Comment garantir la qualité des dons des entreprises de la grande distribution ? Au vu des enjeux de solidarité pour les plus démunis qui bénéficient de cette aide alimentaire, mais aussi des enjeux financiers pour l'État, il me semble nécessaire de mettre en place un dispositif adapté, afin d'éviter des dérives coûteuses pour les associations comme pour l'État.

Comme je l'ai précisé précédemment, les fonds du FEAD ne sont accessibles que sur remboursement des avances de l'État français. Obtenir ce remboursement impose de respecter le cadre édicté par le règlement du Fonds et de passer par plusieurs niveaux de contrôles, ce qui explique le décalage d'au moins deux ans observé actuellement entre les dépenses effectives et les remboursements du FEAD. En outre, les remboursements de l'Union européenne peuvent être inférieurs aux engagements pris : sur la campagne de 2014, il manque 3 millions d'euros ; sur celle de 2015, 10 millions, d'après les données transmises par FranceAgriMer.

Plusieurs raisons expliquent cette situation. La Commission européenne a diligenté un audit de la France sur la gestion du FEAD en 2016 et relevé de nombreuses irrégularités en gestion, entraînant un refus d'apurement sur certaines dépenses déjà consommées. Bon nombre de ces irrégularités s'expliquaient par un effet d'apprentissage des administrations, qui n'avaient pas l'habitude des fonds européens. Par la suite, les autorités de contrôle sur les dépenses du Fonds ont continué de relever des irrégularités sur les campagnes d'achat, ce qui

les a conduites à déclarer certaines dépenses inéligibles au remboursement de la Commission européenne, dès lors supprimées des appels de fonds envoyés à l'Union européenne. Ces corrections, que la direction générale de la cohésion sociale qualifie d'auto-apurements, risquent de peser sur le budget de l'État dans la mesure où celui-ci s'est engagé à compenser l'intégralité des appels de fonds qui ne seraient pas remboursés par l'Union. Aussi 15 millions d'euros ont-ils été versés sur l'exercice 2017 ; 7,7 millions d'euros pour 2018 ; et sont prévus, pour 2019, 9 millions d'euros, vraisemblablement insuffisants.

Madame la ministre, faudra-t-il compléter l'enveloppe prévue pour FranceAgriMer au cours de l'exécution 2019 ? Êtes-vous confiante quant à la capacité de la France à rattraper les dépenses déclarées inéligibles dans de futurs appels de fonds, afin d'utiliser pleinement l'enveloppe initialement prévue pour la période 2014-2020 ?

En plus de ce risque budgétaire, FranceAgriMer rencontre des difficultés de trésorerie, puisque l'établissement doit avancer les fonds. Il a pu bénéficier de deux lignes de trésorerie de l'Agence France Trésor, mais devrait avoir besoin d'une ligne de 30 millions d'euros supplémentaires en 2019. Madame la ministre, cette aide de trésorerie complémentaire est-elle à l'ordre du jour ?

La France participe aux négociations européennes sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027. Le FEAD devrait être profondément modifié et refondu dans le Fonds social européen + (FSE+). Je tiens à souligner que le FEAD est l'un des seuls outils de lutte contre la pauvreté en Europe et qu'il serait de mauvais augure de limiter son champ d'action, en cette période de critiques contre l'Union européenne. Quelle est la position défendue par la France en la matière ?

Par ailleurs, comment prévoyez-vous d'éviter de perdre des fonds européens ? Il me semble que la perspective d'un nouveau FSE+ doit constituer, pour nous, l'occasion de repenser les modalités d'utilisation des fonds en France, pour prévenir l'instabilité budgétaire découlant du FEAD. On éviterait ainsi des contrôles et des règles, parfois absurdes, qui ne correspondent pas à une gestion associative. Je sais qu'une réflexion est en cours avec les associations d'aide alimentaire, que je soutiens pleinement. Quelles évolutions préconisez-vous et quelles perspectives envisagez-vous pour l'après-FEAD et le futur FSE+ ? Pouvez-vous garantir aux associations que le financement de l'aide alimentaire sera maintenu à un niveau équivalent, que les fonds proviennent de l'Union européenne ou de l'État ?

M. Brahim Hammouche, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales (*Solidarité, insertion et égalité des chances*). À l'occasion de cet examen de la bonne exécution des budgets, je tenais à souligner deux points majeurs positifs : la montée en charge notable de la prime d'activité, dont le taux de recours atteint 85 % – en 2019, elle devrait toucher 3,8 millions de foyers, ce qui représente une hausse de 57 % du budget alloué ; l'AAH, laquelle, grâce aux revalorisations successives, devrait atteindre 900 euros dès le 1^{er} novembre 2019, ce qui représente un effort budgétaire de 500 millions d'euros. Malgré tout, des inégalités d'accès persistent, les délais sont parfois décourageants et la prestation varie selon les départements.

En tant que rapporteur pour avis sur la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, mon attention s'est portée sur la lutte contre la maltraitance et pour la promotion de la bientraitance. L'exécution du budget, en 2018, fait apparaître une hausse de 3,85 % par rapport à 2016 des informations préoccupantes collectées par le service national téléphonique de l'enfance en danger, ce qui appelle quelques éléments de réponse, en particulier sur les suites données par les départements.

Comme je l'avais déjà indiqué dans mon rapport, cette exécution souligne globalement la faiblesse des crédits engagés dans la lutte contre la maltraitance. Dispatchés sur plusieurs lignes, ils sont particulièrement difficiles à identifier et à flécher vers des missions dont les indicateurs sont encore peu performants. Je note également la réduction de 71 % des budgets alloués à l'insertion des femmes en situation de prostitution. On m'avait répondu en 2018, lors des auditions menées dans le cadre de ma mission pour avis, que cela révélait une certaine inopérance du dispositif, notamment l'excessive longueur du délai d'obtention de l'AFIS. Enfin, les parcours de sortie de la prostitution sont parfois insuffisamment connus par les intéressées.

Enfin, le dispositif 3977 a amélioré les taux de réponse par appelant, mais reste peu coordonné, notamment dans le cas des traitements de signalements. Ce sont autant d'éléments de la stratégie globale en faveur de la bienveillance des personnes les plus vulnérables qui devrait être mise en œuvre dès cet été, dans la continuité du rapport de Denis Piveteau.

Par ailleurs, en tant que président de la mission d'information sur l'organisation de la santé mentale, mon attention a été attirée par la baisse du plafond d'emplois des agences régionales de santé (ARS), exécutée en 2018. Les moyens des ARS sont particulièrement contraints, au regard des nombreuses missions qui leur sont confiées en matière d'organisation des soins et de pilotage des financements inédits, notamment avec l'article 51 de la loi de financement de la sécurité sociale de 2018, ou encore de santé mentale. Nous notons, par ailleurs, des difficultés dans la diffusion des bonnes pratiques et l'articulation entre tous les dispositifs.

Je terminerai sur l'aide alimentaire, pour rappeler à mon tour les inquiétudes des associations qui œuvrent sur le terrain. Ainsi que l'ont souligné la rapporteure spéciale et la Cour des comptes, ses crédits de paiement connaissent une baisse de 11,2 %, en raison d'une moindre compensation des refus d'apurement de certaines dépenses jugées par le passé inéligibles au FEAD. L'aide alimentaire reste pourtant un outil incontournable dans la lutte contre la pauvreté. Les associations attendent impatiemment la pérennisation du dispositif sous la forme nouvelle du FSE+. Quelles sont les orientations envisagées pour ce dispositif ?

Mme Isabelle Rauch, rapporteure de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. La délégation aux droits des femmes s'était saisie du projet de loi de finances pour 2018, comme sur celle pour 2019, des crédits touchant aux enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes et, plus spécifiquement, du programme 137 de la mission *Solidarité*. Je souhaiterais donc, madame la ministre, vous interroger sur l'exécution des crédits de ce programme, avant de vous poser quelques questions d'ordre plus général sur l'intégration de l'objectif d'égalité dans l'ensemble du budget.

Sur un plan strictement budgétaire, les crédits du programme 137 sont exécutés à hauteur de 98 % en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Si l'écart peut paraître faible, je veux rappeler que nous avons affaire à des enveloppes réduites en volume : toute baisse a des conséquences opérationnelles très immédiates. J'ai bien noté que les mouvements de gestion ont permis d'ajuster les besoins, puisque près de 1,5 million d'euros ont été transférés de l'action 15 à l'action 12. En effet, les crédits ouverts pour la prévention et la lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains étaient surdimensionnés, notamment en raison du retard dans le déploiement des dispositifs de sortie de prostitution. Cependant, seuls 998 000 euros ont été réaffectés à l'action 12, ce qui représente une perte globale de près de 500 000 euros. Comment ces mouvements ont-ils été répartis, aussi bien sur le plan thématique que territorial ? Quels sont les structures et les territoires qui ont bénéficié de cet abondement ?

Pourriez-vous également détailler le calendrier de mise à disposition de ces crédits ? Lors de la préparation du budget en octobre dernier, les associations m'avaient alertée sur le versement très tardif des subventions, ce qui induisait souvent des coûts de trésorerie très élevés, voire insupportables. Comment pourrait-on assurer une meilleure régularité et surtout une plus grande prévisibilité dans le versement des crédits ? J'entends la difficulté juridique de prendre des engagements pluriannuels, mais ne pourrait-on pas donner plus de perspectives, notamment par le biais des autorisations d'engagement ? Il faudrait, certes, que les crédits de paiement viennent confirmer ces engagements chaque année, mais cela serait un élément de nature à rassurer, notamment les partenaires financiers des associations.

Pourriez-vous aussi nous détailler la situation des restes à payer à la fin de l'année 2018 et la façon dont ils vont peser sur l'exercice 2019 ? Selon le rapport annuel de performances, ils s'établissent à 442 066 euros au 31 décembre 2018, soit à peu près l'équivalent de la mesure de régulation que j'évoquais précédemment. Plus encore que sur le montant, je m'interroge sur la dynamique, puisque ces restes à payer augmentent de façon assez importante, passant de 187 000 euros fin 2017 à 442 066 euros fin 2018. S'agit-il d'un phénomène conjoncturel ou cela traduit-il une difficulté plus durable ?

J'en viens maintenant à des questions plus générales sur la façon dont le budget de l'État intègre les enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes. J'ai bien noté que le Gouvernement avait engagé un effort important sur ce sujet en 2018. Un comité interministériel s'est tenu en mars 2018 et les objectifs fixés par le Président de la République ont été déclinés dans plusieurs lois, notamment la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel ou celle renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes. Cependant, les rapports de la délégation regrettent chaque année que les études d'impact des différents projets de loi intègrent de façon encore insatisfaisante l'impact des évolutions législatives sur l'égalité entre les femmes et les hommes. L'exercice reste limité, en l'absence de statistiques systématiquement genrées. L'égalité entre les femmes et les hommes étant la grande cause du quinquennat, ne faudrait-il pas que nous nous dotions des outils statistiques adaptés ? Quels sont les obstacles à ce déploiement ? En 2018, nous avons voté le principe d'une expérimentation de budget sensible au genre ; les travaux devaient se poursuivre au courant de l'année 2019, avec une perspective de présentation dans le PLF pour 2020. Pourriez-vous nous indiquer où en sont les travaux préparatoires et si le PLF pour 2020 intégrera bien de telles avancées ?

Enfin, pourriez-vous nous dire quel est l'état des réflexions et des évolutions en matière d'indicateurs ? Il me semble que les outils actuels ne permettent pas de mesurer réellement l'impact des actions engagées, qu'ils ne comportent pas d'analyse qualitative et, surtout, qu'ils ne s'articulent pas avec les actions conduites par d'autres politiques publiques. Comment pourrions-nous améliorer la visibilité et la lisibilité de nos efforts en la matière ? Je sais, madame la ministre, votre engagement complet en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes. Croyez bien que nous mesurons l'ampleur de la dynamique engagée depuis maintenant deux ans. Nous avons suscité de grands espoirs ; soyons à la hauteur de ce rendez-vous au plan budgétaire.

Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé. Avant de répondre aux questions qui m'ont été posées, je dirai quelques mots sur les conditions de l'exercice 2018 de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*. Vous le savez, la priorité du Gouvernement, à son arrivée, a été de remédier aux sous-budgétisations manifestes en loi de finances initiale pour 2017. Cela concernait notamment deux grands dispositifs d'intervention de la mission : la prime d'activité, dans le

cadre du programme 304 ; l'AAH, dans le programme 157. Après deux années d'exercice, la Cour des comptes s'est félicitée de l'amélioration de la budgétisation initiale des crédits de la loi de finances initiale pour 2018 pour l'AAH et la prime d'activité, qui témoigne d'une plus grande sincérité budgétaire. Nous nous étions engagés à redonner tout son poids et tout son sens à l'autorisation parlementaire que vous nous donnez par le vote et toute sa crédibilité à notre trajectoire financière. Avec Agnès Buzyn, nous nous réjouissons, bien évidemment, de ces avancées, même si nous avons conscience des progrès qui restent à faire. Nous restons en ordre de bataille pour être en mesure d'améliorer, année après année, l'efficacité de chaque euro autorisé par le Parlement.

Plusieurs pistes d'amélioration ont été soulignées, portant sur tel ou tel programme : par exemple, la sécurisation financière du FEAD. Je vous remercie, madame la rapporteure spéciale, d'avoir fait la lumière sur ce dispositif. Il s'agit d'un sujet majeur pour le Gouvernement, dont vous avez également, monsieur le rapporteur pour avis, rappelé les enjeux pour les plus démunis. Je ne reprendrai pas les grands chiffres que vous avez cités, mais les compléterai sur un point qui m'est particulièrement insupportable : les enfants de moins de 15 ans sont surreprésentés parmi les bénéficiaires de l'aide alimentaire, atteignant 34 % des inscrits.

Je voudrais vous apporter des informations sur trois points particuliers qui vous permettront d'apprécier l'efficacité de notre politique publique de soutien au secteur de l'aide alimentaire, en commençant par l'impact des financements nationaux votés pour l'année 2018.

L'aide alimentaire est essentiellement supportée par des associations habilitées par les services de l'État, mais elle fait également intervenir des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS). Elle repose donc sur un engagement bénévole fort, fondamental pour assurer la logistique et la distribution des denrées aux personnes et les actions d'accompagnement. Ce système fait aujourd'hui l'objet d'une combinaison de financements assez complexe associant des fonds publics et privés. Les fonds publics sont apportés par l'Union européenne, *via* le FEAD, par l'État, par le biais des subventions et des mécanismes fiscaux incitatifs, et par les collectivités territoriales. Avec le FEAD et l'action 14 du programme 304, qui permet le cofinancement national, plus de 110 millions d'euros sont consacrés en premier lieu à l'achat de denrées alimentaires. Les autres actions nationales financées par le programme 304 atteignent 26,7 millions d'euros dont 4,6 millions pour accompagner les projets de têtes de réseau associatives et participer à l'appel à projets du programme national pour l'alimentation. Qui plus est, 8 millions sont consacrés à l'achat de denrées pour les épiceries sociales, ce qui représente 6 000 tonnes de denrées distribuées ; 14 millions sont enfin délégués aux services déconcentrés pour soutenir les associations locales.

L'objectif global de ces financements est de répondre aux besoins croissants et urgents et de coupler l'aide alimentaire à une activité d'insertion sociale et professionnelle de plus long terme : en clair, il s'agit de répondre à l'urgence et d'accompagner dans l'inclusion sociale. S'il est complexe d'évaluer l'efficacité spécifique des financements de l'État par rapport aux autres, je veux vous donner quelques ordres de grandeur sur ce que l'État permet de faire, en finançant directement l'achat de denrées, en soutenant de grandes associations et en facilitant l'accès aux dons privés pour créer un effet de levier. Ainsi, 287 000 tonnes de denrées ont été distribuées en 2017 – un volume en croissance de près de 15 % par rapport à 2015. La quantité moyenne de denrées distribuées par personne s'établit à près de 56 kilogrammes par an. Ces données ne prennent certes pas en compte l'activité des CCAS et des CIAS, qui ne sont pas tenus de déclarer leur activité au titre de l'aide alimentaire ; on estime cependant que ceux-ci interviennent auprès de 400 000 bénéficiaires.

S'agissant de l'amélioration de la qualité des denrées données par les acteurs privés, c'est un point majeur auquel le ministre de l'agriculture, en première ligne sur le sujet, et moi-même faisons très attention. Une évaluation de la « loi Garot » est en cours, afin de disposer de plus d'éléments objectifs sur la situation et d'identifier des pistes d'amélioration. Les associations qui distribuent l'aide sont associées au comité de pilotage de cette évaluation, dont les conclusions sont attendues pour octobre 2019.

Le deuxième point concerne les progrès à faire pour rendre cette politique plus efficiente. Vous connaissez les difficultés de gestion du FEAD, je n'y reviens pas. Le modèle choisi pour le fonds permet d'optimiser les volumes achetés au regard de l'enveloppe disponible, sur la base d'une liste de vingt-sept produits, et d'assurer une distribution sur l'ensemble du territoire, soit plus de 350 points de livraison et 9 000 points de distribution. L'apport de ce fonds est immense, mais sa mise en œuvre s'est accompagnée de difficultés de gestion et d'une importante instabilité, liée notamment à la complexité du système choisi par la France. Le nombre de produits, les modalités de livraison et de distribution et le hiatus entre les exigences de gestion des fonds européens et le caractère essentiellement bénévole des structures distribuant ces denrées ont parfois conduit l'Union européenne à refuser de rembourser des dépenses déjà engagées. Le budget national a ainsi dû résoudre les difficultés de trésorerie de FranceAgriMer, causées par le décalage entre les dépenses et le remboursement de l'Union européenne, ainsi que par les moindres remboursements de l'Union européenne par rapport à l'enveloppe prévue. Cette compensation s'est chiffrée à 7,7 millions d'euros en 2018.

Des progrès ont été accomplis pour sécuriser le système. Nous avons renforcé l'équipe en charge au ministère des solidarités et revu certains processus, ce qui devrait nous conduire à obtenir davantage de remboursements de l'Union européenne dans les dernières années du fonds. J'ai confiance dans la capacité du système à aboutir. Toutefois, pour améliorer structurellement un système, dont vous avez souligné la complexité, pour le rendre plus efficace pour les bénéficiaires et mieux sécurisé financièrement et juridiquement, nous devons conduire une réflexion de fond, ce que nous allons faire.

Au-delà de la question de la gestion du FEAD, nous devons en effet prendre en compte d'autres grands éléments de contexte. Les états généraux de l'alimentation nous ont appris que : la lutte contre la précarité alimentaire doit désormais s'inscrire dans une démarche résolument interministérielle ; les besoins et les bénéficiaires ont évolué ; enfin, il faut répondre aux interrogations récurrentes sur l'équilibre entre la promotion du bénévolat et la professionnalisation des structures associatives. C'est pourquoi, avec Agnès Buzyn, nous allons lancer, dans les jours à venir, une mission destinée à proposer de grands scénarios d'évolution, qui nous permettront de définir le système qui se mettra en place à partir de 2020, pour ce qui est des financements nationaux et, pour ce qui concerne les crédits européens, pour la prochaine programmation qui commencera en 2021. Dans les négociations européennes, la France a toujours défendu le maintien d'un programme européen d'aide aux plus démunis. Nous sommes attachés à ce programme, qui incarne l'Europe qui protège et constitue un volet essentiel de l'action de l'Union pour lutter contre la pauvreté. Nous affirmons cet engagement au sein des négociations qui se tiennent actuellement sur le cadre financier post-2020.

La Commission européenne, dans un souci de simplification et de lisibilité des fonds, propose d'intégrer ce programme au FSE+, destiné à financer l'ensemble des actions dans le domaine social. Si nous comprenons les arguments avancés par la Commission, nous restons très vigilants quant à l'enveloppe allouée aux plus démunis. La France est très mobilisée à

Bruxelles pour défendre le principe d'un fléchage minimal du nouveau programme vers les plus démunis. Ce fléchage constituera, en outre, un plancher et non un plafond, et chaque État membre conservera la possibilité d'allouer le montant souhaité à l'aide aux plus démunis. Je vous assure de notre détermination pour que l'Europe continue de s'engager fermement en faveur des plus démunis. Les négociations sur le cadre financier devraient se terminer à la fin de l'année 2019. Pour préparer au mieux la programmation, il nous faut maintenant construire les bases de notre future architecture de gestion.

C'est pourquoi différents scénarios nous seront soumis par la mission. Il lui reviendra de proposer des indicateurs de résultat et des modalités d'évaluation du soutien public à la lutte contre la précarité alimentaire, pour que nous puissions mieux nous rendre compte de nos actions. Nous avons fixé trois impératifs à cette mission, qui sera confiée à l'IGAS et rendra ses conclusions à l'automne : l'amélioration du soutien aux plus démunis ; la préservation et le soutien du bénévolat, qui fait la force extraordinaire du système ; le renforcement de la sécurité financière et juridique pour l'État. Je souhaite que les responsables de cette mission rencontrent un maximum d'associations et de bénéficiaires. Ses grands scénarios vous seront présentés et soumis à une concertation avec le monde associatif avec lequel nous avons déjà commencé à travailler.

Avant de conclure, je voudrais répondre aux quatre questions que vous m'avez posées. S'agissant des mineurs non accompagnés, un sujet du ressort d'Adrien Taquet, les engagements du Président de la République et du Premier ministre sont très clairs : l'État doit faire plus et mieux pour aider les départements à les accompagner. Ces jeunes représentaient 2 à 3 % du public accueilli par les services de l'aide sociale à l'enfance il y a environ cinq ans, contre 10 à 20 % désormais. En 2018, l'État a pris à sa charge le remboursement aux départements des dépenses d'évaluation de la minorité et de l'isolement, conformément aux engagements pris auprès de l'Association des départements de France (ADF), pour 49 millions d'euros. Il a aussi pris à sa charge une partie du surcoût des dispositifs d'aides sociales à l'enfance pour les jeunes reconnus mineurs, pour 96 millions d'euros. Le soutien de l'État aux conseils départementaux a ainsi représenté un total de 145 millions d'euros. Son apport est maintenu en 2019, selon les modalités de financement définies avec l'ADF, lesquelles visent notamment à renforcer le soutien sur la phase de la mise à l'abri et de l'évaluation, en créant un forfait de 500 euros pour l'évaluation de chaque mineur...

M. Pierre Cordier. C'est très insuffisant !

Mme la secrétaire d'État. ... avec une indemnisation jusqu'au vingt-troisième jour de recueil du jeune. Ainsi, 141 millions d'euros ont été inscrits en LFI pour 2019, auxquels viennent s'ajouter plus de 35 millions de reports de crédits, soit 176 millions au total pour cette année.

Concernant l'AFIS, qui relève des attributions de Marlène Schiappa, comme vous l'avez souligné, je me contenterai d'indiquer que le nombre de ses bénéficiaires progresse. Ce dispositif de sortie de prostitution est monté progressivement en charge en dix-huit mois, et le nombre de ses allocataires a augmenté de 50 % depuis le 1^{er} janvier 2019. S'agissant de l'exécution, le programme 137 connaît en 2018 le taux de consommation de crédits le plus élevé : 94,4 % en autorisations d'engagement et 98,2 % en crédits de paiement.

Le dispositif d'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants, destiné aux travailleurs migrants résidant en France dans des foyers de travailleurs migrants ou des résidences sociales, n'a pas rencontré le succès escompté : le nombre de bénéficiaires reste

largement inférieur à celui qui était attendu. Madame la rapporteure Stella Dupont, vous établissiez ce constat dans votre rapport spécial du 13 juin 2018, où vous avez fait des préconisations pour rendre le dispositif plus attractif. Une mission a été confiée à l'IGAS en décembre 2018, dont les conclusions nous seront remises très rapidement, afin de réformer le dispositif. Parallèlement à ces travaux, nous avons avancé sur la situation des anciens travailleurs migrants au regard de la sécurité sociale : des avancées notables ont été obtenues, notamment sur la prise en charge de leurs frais de santé.

Quant à l'avenir de la protection juridique des majeurs, une transformation numérique sera à l'œuvre, entre 2019 et 2022, pour organiser progressivement une dématérialisation complète du processus administratif et financier.

M. le rapporteur général. Excusez mon obsession de la dépense fiscale, mais la mission *Solidarité* représente une dépense fiscale de 14,3 milliards d'euros, ce qui est loin d'être une paille ! Sa dynamique de croissance est très forte, la prévision actuelle étant de 3,9 %. Comment améliorer le pilotage de cette dépense ? Lorsque l'on interroge la direction générale de la cohésion sociale, elle nous renvoie à la direction du budget ou à la direction de la législation fiscale à Bercy, qui elles-mêmes vous renvoient au point de départ... Il y a visiblement un problème de pilotage interministériel de cette dépense fiscale. Nous devons l'améliorer, afin de disposer d'une analyse plus fine de la dépense dans ce domaine.

M. le président Éric Woerth. Nous avons rencontré toutes les associations, notamment sur l'aide alimentaire, et leur avons posé toutes ces questions, ainsi qu'à l'administration fiscale.

Mme la ministre. Monsieur Hammouche, vous m'avez interpellée sur les dépenses relatives à la bienveillance. Denis Piveteau nous a remis, à Sophie Cluzel et moi-même, un rapport en janvier. Des travaux sont en cours pour établir une stratégie de lutte contre la maltraitance et pour favoriser la bienveillance, en lien avec la commission animée par Denis Piveteau. Nous prévoyons des mesures législatives dans le projet de loi relatif au grand âge et à l'autonomie, qui devrait voir le jour à la fin de l'année. Vous m'avez également interpellée sur les baisses d'emploi des ARS. C'est effectivement un effort conséquent, qui s'inscrit dans la baisse des emplois dans l'ensemble des administrations de l'État ; mais parallèlement, les crédits des ARS sont en hausse de 6 %. Une revue de leurs missions est en cours, qui va se traduire par une simplification dans le cadre du projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé voté par le Parlement. Autrement dit, tout est fait pour accompagner l'évolution des ARS.

Mme Stéphanie Rist. Le champ de la mission *Santé* du budget général est assez limité, puisque les financements de politique de santé sont intégrés, pour leur majorité, dans le PLFSS. Cette mission *Santé*, dans les crédits que nous avons votés, s'élève à 1,34 milliard d'euros, en augmentation de 7 % par rapport à 2017. L'AME représente près des deux tiers des dépenses. Le groupe La République en Marche tenait à souligner les actions et les engagements qui répondent à des objectifs humanitaires et sanitaires forts. L'un des enjeux est de faire remonter des informations sur les bénéficiaires de l'AME, afin d'améliorer les prévisions et de garantir une prise en charge de qualité.

D'autre part, les crédits votés au programme 204 relatif à la prévention, à la sécurité sanitaire et à l'offre de soins sont relativement stables. Comme vous l'avez rappelé, les actions de prévention sont financées par diverses modalités et ne se limitent pas à ce programme – crédits des FIR, du fonds de lutte contre les addictions. Les actions sont menées

selon une vision transversale et non cloisonnée. Le groupe La République en Marche reconnaît l'engagement fort du Gouvernement dans la politique de prévention, notamment avec le plan « Priorité prévention », qui se veut large et transversal et qui place cet enjeu au centre des politiques sociales publiques menées par l'État. À ce titre, l'exemple du service sanitaire lancé à la rentrée 2018 est emblématique. Les premiers retours d'expérience sur ce dispositif seront précieux.

Par ailleurs, l'un des enjeux de notre politique de santé qui doit se retrouver dans les budgets est de coordonner et de soutenir les efforts pour développer des interactions et interroger les liens entre les responsables des politiques de santé aux niveaux régional et national, afin d'avoir des résultats au plus près du terrain et d'offrir aux acteurs des territoires une agilité nécessaire pour poursuivre ces objectifs. Madame la ministre, comment le déploiement des budgets s'articule-t-il entre les différents échelons ?

Mme Sarah El Haïry. Comme le rapporteur général, je fais une fixette sur la dépense fiscale, qui revient d'ailleurs dans le rapport de la Cour des comptes. L'évaluation de l'efficacité des dépenses fiscales est importante. Par ailleurs, comment mieux prendre en considération les prévisions d'une consommation en hausse de la prime d'activité, compte tenu des annonces faites avant l'été ? Comment vérifier que tous ceux qui y sont éligibles y font appel et évaluer cela, afin de sincériser le budget ?

M. Joël Aviragnet. Monsieur le président, chers collègues, merci de m'accueillir au sein de votre commission. Je vais vous parler de pouvoir d'achat, en particulier de celui de nos concitoyens les plus modestes – les travailleurs qui perçoivent de petits salaires, notamment les smicards.

En décembre 2018, alors que la crise sociale battait son plein, le Président de la République s'était engagé à ce que le salaire d'un travailleur au SMIC augmente de 100 euros par mois dès 2019. Cela devait se faire par le biais d'une hausse de la prime d'activité. Or on peut lire, dans une note de la Cour des comptes, que le Gouvernement l'a sous-budgétisée : en d'autres termes, il espérait que les Français éligibles à cette prestation sociale n'en fassent pas la demande. Voilà une manière particulière de faire de la politique !

Comme moi, vous savez que le taux de recours à la prime d'activité est de 85 %. Pourquoi ne pas la rendre automatique, pour qu'elle puisse profiter à 100 % des personnes éligibles ? La prime d'activité, créée par les socialistes en 2015, est un complément de revenus mensuel destiné aux travailleurs modestes. Pensez-vous, madame la ministre, qu'il est responsable de votre part de sous-évaluer cette prime au pouvoir d'achat des Français modestes ? Enfin, vous avez baissé d'un point le coefficient de prise en compte des revenus professionnels, le faisant passer de 62 à 61 %, certainement pour réaliser des millions d'euros d'économies au détriment des Français pauvres. Allez-vous revenir sur cette décision injuste et contraire à la volonté du Président de la République de mieux rémunérer le travail ?

M. Pierre Morel-À-L'Huissier. Monsieur le président, je vous remercie de m'accueillir dans votre commission.

Mesdames les ministres, je voulais vous interroger sur toutes les aides publiques qui sont mobilisées pour favoriser l'installation des professionnels de santé, notamment des médecins, tout particulièrement en zone rurale. Sachant qu'il n'est pas facile d'avoir une vision exhaustive de toutes les aides, pourriez-vous nous indiquer le nombre de contrats de bourses financés par l'État ? Par ailleurs, dans les zones de revitalisation rurale, les médecins

bénéficient d'exonérations d'impôt sur le revenu, jusqu'à huit ans, ainsi que d'aides à l'installation dans les maisons médicales, qui coûtent cher aux communes, aux communautés de communes, aux départements, aux régions mais également à l'État puisque la dotation d'équipement des territoires ruraux est mobilisée. Sans oublier de fréquentes exonérations de loyer et de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ou de cotisation foncière des entreprises. L'État connaît-il le coût exact de ces dispositifs et a-t-il pu déterminer s'ils sont vraiment attractifs ? Pour avoir eu l'occasion d'installer un jeune médecin de 35 ans en Lozère, je sais que c'est difficile : nous sommes sous pression ; cela coûte près de 200 000 euros ; et plus, ils ne sont pas contents !

M. Jean-Paul Lecoq. Pour la deuxième année consécutive, vous nous engagez dans un exercice d'évaluation de vos politiques publiques que nous trouvons méprisant pour la représentation nationale : 2 minutes de temps de parole pour évaluer un budget de plusieurs milliards d'euros ! Pour en venir au fond, je voudrais m'arrêter sur vos politiques d'incitation à l'activité et au maintien dans l'emploi. Les indicateurs du taux de retour à l'emploi des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) sont en deçà des objectifs fixés. L'évaluation précise même que le taux de maintien dans l'emploi baisse entre 2017 et 2018. Le taux de retour à l'emploi se stabilise à 8,4 % en 2018, alors que l'objectif était de 9,5 %. En réalité, presque tous les chiffres concernant les bénéficiaires du RSA ou de la prime d'activité sont en deçà des objectifs que vous vous êtes fixés. Ce n'est pas le contrôle accru des chômeurs, tel que vous l'envisagez, qui va régler la situation : les fraudes sont peu nombreuses – Pôle emploi les estime à 0,5 % de son budget.

La politique menée par La République en Marche s'enfonce dans un dogmatisme ultralibéral qui fait porter aux plus pauvres la responsabilité des maux de notre pays – belle manière de détourner l'attention des citoyens des vrais problèmes que sont l'évasion fiscale et les fraudes à l'impôt sur les sociétés !

Enfin, se pose le problème du non-recours aux droits. Pour le RSA socle, le Secours catholique l'estime à 40 %. Or rien n'est fait pour augmenter le nombre de recours. C'est proprement cynique ! Le non-recours fait économiser de l'argent à l'État et aux départements. En Seine-Maritime, si tout le monde demandait ce à quoi il a droit, il faudrait ajouter au financement prévu 263 millions d'euros au profit de 22 300 foyers supplémentaires. À l'échelle de l'État, cela représente près de 5,7 milliards d'euros. Le non-recours recouvre donc environ huit fois le coût de la fraude sociale. Quand allez-vous enfin vous rendre à l'évidence et admettre l'inutilité de vos politiques ?

M. le président Éric Woerth. En fait de 2 minutes, nous consacrons 34 heures de réunions de commission à l'évaluation des politiques publiques, cher collègue, et ensuite trois jours de séance publique... Cela représente beaucoup de temps pour les uns et les autres.

M. Charles de Courson. On pourrait se féliciter que la programmation des dépenses prévues au titre de l'AME par le projet de loi de finances pour 2018 apparaisse plus réaliste que l'année précédente. Les crédits demandés reposent sur des hypothèses beaucoup plus sérieuses d'augmentation du nombre de bénéficiaires et de stabilisation du coût moyen des soins.

En revanche, on se pose beaucoup de questions sur l'action 14 du programme 204, *Prévention des maladies chroniques et qualité de vie des malades*, et sur l'action 15 *Prévention des risques liés à l'environnement et à l'alimentation*, qui ont fait l'objet de fortes réductions de crédits. Chacun sait que lorsqu'un pays réduit les crédits destinés à la

prévention, il s'ensuit des dépenses plus importantes en aval. Comment expliquez-vous cette décision, madame la ministre, alors que tout le monde dit que l'on ne fait pas assez de prévention dans notre pays ?

Par ailleurs, la mission *Santé* se caractérise, depuis plusieurs années, par une réduction du périmètre qui affecte principalement le programme 204, à l'inverse du programme 183, dont les composantes sont restées stables. Comme le souligne la Cour des comptes, « *la réduction du périmètre de la mission pose la question de la cohérence de la répartition du financement des opérateurs chargés de la mise en œuvre des politiques de santé entre l'État et l'assurance maladie* ». Comptez-vous y remédier ?

En ce qui concerne la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, je voudrais vous interroger sur un certain nombre de niches fiscales et en particulier sur le crédit d'impôt famille. Comme le rappelle la note de la Cour des comptes, il avait été proposé en 2017 de plafonner cette dépense fiscale à hauteur de 10 000 euros par place et de 500 000 euros par entreprise, mais cette idée a été écartée. La Cour des comptes a relevé que, selon la direction de la législation fiscale, « *cette proposition sera réexaminée lors de l'élaboration du PLF 2020* ». Seriez-vous favorable à un tel plafonnement, afin de réduire un peu le coût de la dépense fiscale ?

La Cour des comptes vous demande aussi d'évaluer les trois principales dépenses fiscales qui ont obtenu un score nul lors d'une précédente évaluation : l'abattement de 10 % sur le montant des pensions et des retraites, qui coûte 4,4 milliards d'euros, l'exonération de prestations familiales, qui représente 1,9 milliard d'euros, et la réduction d'impôt au titre des frais de dépendance et d'hébergement pour les personnes dépendantes accueillies en établissement spécialisé, moins importante – à 0,3 milliard d'euros. Quelle est votre position sur ces trois dépenses fiscales ?

M. François Jolivet. Lors de l'adoption du budget pour 2018, il avait été relevé au cours des débats que vous aviez prévu une dépense en baisse pour le financement de la protection juridique des majeurs – elle s'élève à 647 millions d'euros. Vous vous étiez par ailleurs fait l'écho d'un rapport de la Cour des comptes qui jugeait cette politique difficilement pilotable puisqu'elle est partagée entre deux ministères, le vôtre et celui de la garde des sceaux.

Nous sommes en contact avec les associations tutélaires. Il existe un principe prévoyant que nul ne peut se voir prélever plus qu'il ne gagne et que l'on a droit à un certain minimum lorsqu'on est un majeur protégé. Toutes les associations disent que l'État est débiteur à leur égard ou du moins qu'elles ont un crédit sur l'État : leurs comptes font apparaître qu'elles consacrent des montants extrêmement importants à une mission qu'elles qualifient de service public. Quel est votre retour sur cette question ? Toutes ces associations ont vraisemblablement arrêté leurs comptes pour 2018. Feront-elles l'objet de mesures au cours de l'année 2019 ? Je crains que l'informatisation du système d'information, à échéance 2022, n'amène ces associations à disparaître ou certaines entités à supprimer leur service de tutelle.

Mme la secrétaire d'État. Je vais d'abord répondre au rapporteur général en ce qui concerne les dépenses fiscales dans le cadre de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*. Il s'agit, pour l'essentiel, de prestations exonérées d'impôt sur le revenu qui visent à atteindre un objectif de pouvoir d'achat, conformément aux priorités du Gouvernement. En parallèle, ces priorités concernent uniquement les dépenses fiscales pesant sur les entreprises.

M. le rapporteur général. Ce n'est pas une raison pour ne pas piloter les dépenses dans un cadre interministériel...

M. le président Éric Woerth. Le rapporteur général sait ce que vous venez de dire. La question est celle du pilotage de ces dépenses. Elles sont nécessaires – personne ne les remet en cause – mais leur pilotage nous est apparu, à tout le moins, assez indigent.

M. le rapporteur général. Au point que l'on peut se demander s'il y a un pilote dans l'avion !

Mme la secrétaire d'État. Des travaux d'analyse pourront notamment être réalisés dans le cadre de la réforme des retraites lorsqu'il sera question de la dépendance et d'une approche globale du reste à charge et du reste à vivre pour ces populations modestes. J'entends ce que vous dites sur le problème de non-pilotage : nous mettons au point des solutions que les prochaines réformes permettront d'intégrer dans l'évolution des politiques publiques.

En ce qui concerne la prime d'activité, madame El Haïry, il faut peut-être rappeler que 1,5 million de nouvelles demandes sont parvenues aux caisses d'allocations familiales (CAF) et à celles de la Mutualité sociale agricole depuis le 1^{er} janvier 2019. Cela signifie que le message est passé auprès des Français. Nous continuons à travailler sur le non-recours, sur l'accès aux droits : nous menons des actions majeures et pilotes dans ce cadre, comme les « rendez-vous des droits » de la CAF et les chantiers visant à simplifier l'accès aux prestations, notamment l'automatisation des déclarations trimestrielles dans le courant de l'année 2020.

Le recours à la prime d'activité a été exceptionnellement élevé et l'on ne peut que s'en réjouir. Les Français ont entendu le message, je l'ai dit. Le coût final vous sera présenté d'une manière transparente et précise dès que ce sera possible. Ce qui est certain, monsieur Aviragnet, c'est que la réforme a été chiffrée et budgétisée d'une manière sincère, en se fondant sur des hypothèses de recours raisonnables. Comme nous nous y sommes engagés lorsque les mesures d'urgence ont été adoptées en décembre dernier, un rapport vous sera remis dans quelques semaines. Nous travaillons avec Mme Dupont sur la question de la prime d'activité.

S'agissant de l'insertion, rappelons que 700 000 bénéficiaires du RSA ne faisaient l'objet d'aucun accompagnement, notamment vers l'emploi. C'est en partant de ce constat que le Président de la République a présenté, le 13 septembre dernier, la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté, qui passe notamment par une contractualisation avec les départements, pour laquelle 135 millions d'euros sont prévus en 2019 et plus de 210 millions en 2022. À ce jour, quatorze territoires démonstrateurs ont signé ou sont en cours de signer une convention, et près de 90 % des départements ont la volonté de le faire – des travaux ont été engagés entre eux et les services de l'État.

Nous sommes également partis du constat que seulement 7 % des dépenses de la politique d'insertion sont financés par les départements, et de manière très hétérogène : selon le département dans lequel on habite, on n'a pas les mêmes chances d'accéder à l'emploi ou de bénéficier d'un accompagnement. C'est dans ce cadre que nous développons un partenariat, une coconstruction, reposant sur des diagnostics partagés avec les départements et l'ensemble des acteurs qui veulent travailler sur l'insertion sociale et la rupture des inégalités de destin pour les bénéficiaires du RSA.

Mme la ministre. Plusieurs d'entre vous sont revenus sur la question des dépenses de prévention, particulièrement Mme Stéphanie Rist et M. Charles de Courson. Ces dépenses ne se résument pas au programme 204, qui finance les agences sanitaires : elles sont extrêmement variées et en augmentation constante. Le plan « Priorité prévention » va ainsi mobiliser 400 millions d'euros, il y a l'augmentation des dépenses pour la ROSP des médecins, *via* un conventionnement avec la CNAM, il y a des dépenses de financement du FIR qui sont dédiées à la prévention, il y a eu l'augmentation du fonds de lutte contre le tabac et les addictions, dont les crédits ont été portés à 100 millions d'euros cette année, et il y a d'autres dépenses qui passent aussi par la rémunération des médecins, au-delà de la ROSP. Nous avons créé des consultations de prévention à différents âges, qui sont remboursées à 100 % par l'assurance maladie : je pense à la consultation d'information des jeunes sur la contraception, à la consultation pour les femmes de 25 ans sur les facteurs de risque de cancer et à la consultation de prévention de la perte d'autonomie que nous créons pour les personnes qui partent à la retraite. Ce sont autant de dépenses de l'assurance maladie dédiées à la prévention qui augmentent. Le mode d'action de ces différents vecteurs de prévention varie selon qu'il s'agit de leviers individuels, passant par les professionnels de santé, ou de politiques publiques menées par l'intermédiaire des agences sanitaires. On ne peut en aucun cas résumer les dépenses de prévention au programme 204, même si le mot « prévention » y figure. Tout cela figure à l'annexe 7 du PLFSS et devrait vous rassurer sur le fait que ces dépenses continueront à augmenter dans les années qui viennent. C'est évidemment ma priorité.

M. Pierre Morel-À-L'Huissier nous a interrogées sur les différents contrats d'aide à l'installation des médecins. Vous avez raison de dire que ces contrats sont extrêmement nombreux. J'ai demandé à Sophie Augros de réaliser une évaluation : c'est une des trois délégués du plan d'accès aux soins, en cours de déploiement sur le territoire, qui doivent juger notre capacité à transformer l'offre de soins de premier recours. Cette médecin généraliste est en train d'évaluer toutes les offres d'aide à l'installation des médecins en zones sous-denses – le contrat d'engagement de service public, le contrat de praticien territorial de médecine générale et ses déclinaisons, le contrat de praticien territorial médical de remplacement, mais aussi le contrat de praticien isolé à activité saisonnière. La palette est à ce point fournie qu'elle en devient probablement illisible. Nous avons créé, à l'occasion du plan d'accès aux soins, un guichet unique regroupant les aides fournies par la CNAM et par les ARS afin que les médecins puissent avoir un peu plus de lisibilité en ce qui concerne tous ces contrats ; mais un travail de mise à plat de ces dispositifs s'impose afin de voir ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. L'investissement consenti est conséquent et le zonage de ces aides touche près de 20 % de la population française. Nous devons être capables de rendre compte de l'utilisation de ces crédits. Ce travail est en cours.

M. le président Éric Woerth. Je voudrais revenir sur la prévention, dont vous avez évoqué la dispersion au sein des documents budgétaires. À partir du moment où il s'agit d'une politique de santé extrêmement importante, qui fait partie des solutions pour lesquelles nous sommes plutôt en retard par rapport à d'autres pays, même si des progrès ont été réalisés au fil des années, ne faudrait-il pas, à un moment donné, s'efforcer d'avoir une vision plus synthétique des crédits et de la nature des actions réalisées ?

Mme la ministre. Nous essayons précisément de réaliser ce travail de synthétisation dans le cadre d'un document unique visant à permettre à l'Assemblée nationale d'avoir une meilleure lecture de la situation : les crédits viennent à la fois du PLF et du PLFSS et sont parfois extrêmement dispersés. Lorsqu'ils relèvent du FIR, nous avons un retour de la part des ARS, mais il faut une consolidation au niveau de l'assurance maladie sitôt qu'il s'agit de consultations. Le travail est en cours et je pense que nous allons nous améliorer d'année en année en ce qui concerne la lisibilité des crédits de prévention.

La commission, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, entend ensuite M. Marc Fesneau, ministre auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement.

Mme Marie-Christine Dalloz, rapporteure spéciale (Direction de l'action du Gouvernement et Publications officielles et information administrative). Le champ de mon rapport spécial comprend non seulement les crédits de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* et le budget annexe *Publications officielles et information administrative*, mais également la mission *Investissements d'avenir*. Le thème d'évaluation que j'ai choisi concerne cette dernière mission budgétaire, dont l'examen est renvoyé à une autre commission d'évaluation des politiques publiques, qui aura lieu le 5 juin prochain. Aujourd'hui, j'évoquerai donc principalement l'exécution budgétaire de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* et du budget annexe *Publications officielles et information administrative*.

Pour ce qui est du budget annexe, qui retrace les activités de la direction de l'information légale et administrative (DILA), l'année 2018 se distingue par une rupture dans l'érosion des recettes que l'on observait depuis 2013. Constituées essentiellement des recettes d'annonces publiées aux bulletins officiels, elles ont atteint 196 millions d'euros, soit 6 millions d'euros de plus qu'en 2017 et 10 millions de plus que le montant attendu en loi de finances initiale, ce qui est une bonne nouvelle. Parallèlement à cette hausse des recettes, la DILA a poursuivi sa trajectoire de baisse des dépenses, qui se sont établies à 146 millions d'euros en crédits de paiement, grâce notamment à des mesures d'économies sur les dépenses de personnel et à la rationalisation des implantations, avec la fermeture de la librairie du quai Voltaire et l'implantation des structures administratives sur le site de Ségur-Fontenoy.

En 2018, la hausse des recettes et la contraction des dépenses ont permis de dégager un excédent budgétaire de 50 millions d'euros, soit 12 millions de plus que la prévision initiale. Sachant que les évolutions vont rarement dans ce sens, le fait mérite d'être souligné, monsieur le ministre.

Comme chaque année depuis 2009, la DILA a sous-consommé ses crédits, notamment en raison de la sous-exécution des dépenses de personnel. Les effectifs ont diminué de 73 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2018, ce qui représente 11 % des emplois de la DILA. Le taux de remplacement s'est ainsi établi en 2018 à 1 sur 3 – ce qui prouve que la chose est possible. Les départs en retraite non systématiquement remplacés et la mise en œuvre du nouveau plan de cessation anticipée volontaire d'activité sont à l'origine de ces chiffres. Dans ces conditions, une réflexion semble s'imposer sur les prévisions budgétaires arrêtées par la DILA.

Je voudrais vous poser quelques questions sur ce budget annexe. En matière de dépenses, comment améliorer les prévisions budgétaires de la DILA ? Jusqu'à quand estime-t-on pouvoir diminuer les dépenses de personnel de cette direction ? On va bien atteindre un socle à un moment donné. En ce qui concerne les recettes, la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (« PACTE ») prévoit l'extension de la publication des annonces légales aux services de presse en ligne et une réduction progressive du coût de ces annonces pour les entreprises. A-t-on estimé les conséquences de ces mesures pour la DILA ? À plus long terme, le lien entre les recettes et les dépenses de ce budget annexe ne me semble pas évident. Le maintien d'un budget annexe est-il encore justifié ?

J'en viens à la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, pour laquelle la consommation des crédits en 2018 s'établit à 1,4 milliard d'euros en crédits de paiement (CP). Cette mission est composée de trois programmes.

Le programme 129 comprend, outre les cabinets du Premier ministre, du ministre chargé des relations avec le Parlement et des secrétaires d'État rattachés au Premier ministre, différentes entités se caractérisant par un positionnement interministériel. La principale dépense concerne le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN).

Le programme 333 rassemble les moyens mutualisés des administrations déconcentrées : il s'agit essentiellement des dépenses de personnel qui concourent à la réalisation de différentes politiques publiques dans les territoires, ainsi que des loyers de services administratifs et des achats mutualisés. En 2019, un transfert a été décidé dans le cadre d'une délégation de gestion au profit du ministère de l'intérieur, qui sera effective à partir de 2020. Le programme 333 sera donc supprimé dans la loi de finances pour 2020 et les crédits qui lui étaient alloués jusque-là seront alors mutualisés avec ceux du programme 307 *Administration territoriale*.

Le programme 308 regroupe différentes autorités administratives indépendantes (AAI) dont l'activité principale n'est pas la régulation économique mais la protection des droits et libertés. À ce titre, ces AAI ne sont pas rémunérées par des taxes affectées, mais uniquement sur des crédits budgétaires.

J'aimerais appeler votre attention sur la surconsommation de 8,5 millions d'euros en CP par rapport à la loi de finances initiale, de l'action 10 *Soutien* du programme 129. La raison de cette consommation excessive de crédits est notamment liée aux frais de déplacement des services et du cabinet du Premier ministre, en hausse de 2 millions d'euros en CP. Ces frais de déplacement sont, par ailleurs, peu renseignés si on les compare à la présentation détaillée des frais de déplacement de la présidence de la République dans le cadre de la mission *Pouvoirs publics* – sont mentionnés, en effet, le nombre de vols effectués, la part des dépenses allouée au transport et celle allant à l'hébergement. Quelles sont les raisons de cette hausse des frais de déplacement ? Par ailleurs, comment comptez-vous remédier au manque de transparence actuel ? Il faudrait au moins avoir la même transparence que pour les crédits de la Présidence de la République.

L'action 15 *Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives* du même programme a consommé 9,4 millions d'euros de CP de plus que les crédits votés. Cette consommation de crédits est à rapprocher des résultats, inférieurs aux objectifs fixés par l'indicateur de performance *Niveau de connaissance des citoyens sur le danger des drogues*, pourtant présenté par le Gouvernement comme l'un des plus représentatifs de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. Il y a donc un paradoxe... Comment expliquez-vous le décalage entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus dans un domaine aussi primordial que la lutte contre les addictions ?

Le regroupement de plusieurs services du Premier ministre et d'autorités sur le site de Ségur-Fontenoy a eu un rôle significatif lors des exercices budgétaires 2017 et 2018. L'objectif de ce projet était de rechercher des économies. Toutefois, on constate en 2018 une hausse des dépenses de fonctionnement au titre du programme 129 comme dans celui du programme 308. Quelles informations pouvez-vous nous donner sur la finalisation de ce projet et sur ses premiers effets dans le cadre des différents programmes concernés ? On nous avait promis des économies conséquentes. Il y en a eu pendant deux ans, mais on constate depuis une remontée de la dépense.

Je vais terminer par quelques mots sur ma thématique d'évaluation – j'y reviendrai plus précisément la semaine prochaine. J'ai choisi de travailler sur le plan France très haut débit, et en particulier sur les réseaux d'initiative publique, c'est-à-dire sur les parties du territoire où l'installation de la fibre optique repose sur des investissements publics. En ce qui concerne la couverture numérique, les zones les plus denses et les plus rentables sont équipées par les opérateurs privés (Orange, SFR, Bouygues et Free), sur leurs fonds propres, alors que les zones les moins denses, où le coût par prise est le plus élevé, sont sous la responsabilité des collectivités territoriales.

Pour assurer le déploiement de ce plan, l'État a promis des subventions, financées dans un premier temps par le premier programme d'investissements d'avenir (PIA 1), puis par un nouveau programme faisant appel au budget de l'État, le programme 343. Le Gouvernement a décidé en décembre 2017, sans concertation avec les collectivités territoriales, la fermeture du guichet des subventions étatiques. L'ensemble des acteurs impliqués dans la mise en œuvre du plan France très haut débit estime pourtant qu'il manque encore 700 millions d'euros pour compléter la couverture du territoire en réseaux fixes.

À l'heure où une entreprise a impérativement besoin d'un accès à internet performant pour se développer, où l'on ferme des services publics de proximité au motif que les démarches peuvent désormais s'effectuer par internet et où même l'administration fiscale demande que les impôts soient déclarés en ligne, comment justifier que l'État abandonne les territoires les plus isolés en matière de couverture numérique ? Pouvez-vous rassurer les citoyens du monde rural qui nous écoutent sur la réouverture du guichet des subventions de l'État jusqu'à ce que le territoire soit totalement couvert ?

M. Joël Giraud, rapporteur général. La Cour des comptes s'est interrogée sur le montant des transferts sortants du SGDSN vers les missions *Défense* et *Sécurités*. Il est très important que nous ayons des éclaircissements sur ces transferts ; je tiens donc à appuyer la demande de la Cour des comptes.

M. Marc Fesneau, ministre auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement. Je vais répondre, dans le temps qui m'est imparti, à un certain nombre d'interrogations, sans nécessairement respecter l'ordre des interventions.

La mission *Direction de l'action du Gouvernement* affiche une grande stabilité des crédits entre 2017 et 2018, rendue possible par des actions d'économies principalement liées à un regroupement sur le site de Ségur-Fontenoy.

Vous m'avez interrogé, madame Dalloz, sur les économies à attendre de cette opération. Elles sont évaluées à 7 millions d'euros par an, au total, le plein effet des mutualisations devant avoir lieu en 2022. Les mutualisations permises par le regroupement de dix-huit entités dans cet ensemble immobilier – cabinets ministériels, services relevant du Premier ministre et autorités administratives indépendantes – devraient se traduire par un gain de 52 postes d'ici à 2022, soit 10 % des effectifs des fonctions support concernées. Le calendrier de l'opération ayant été respecté, et même anticipé, les locaux occupés par les entités ayant rejoint le site de Ségur-Fontenoy ont été libérés aux échéances et selon les modalités prévues, qu'il s'agisse de sites loués faisant l'objet d'échéances dont le non-respect aurait pu entraîner des pénalités ou de sites domaniaux dont la cession était prévue. Trois sites ont déjà été vendus : l'Hôtel de Broglie, l'Hôtel de Vogüé et l'Hôtel de Mailly-Nesle. D'autres sites domaniaux ont été libérés en vue de leur cession, au 19, rue de Constantine, au 113, rue de Grenelle et au 2 *bis*, cité Martignac. Le montant total de ces cessions est estimé à près de 250 millions d'euros. Elles ont d'ores et déjà permis l'acquisition d'un nouveau site en vue du déménagement du Groupement interministériel de contrôle.

La gestion des crédits en 2018 a été fortement facilitée et simplifiée par rapport aux années précédentes par l'exercice de sincérité budgétaire qui a été réalisé lors de l'élaboration du projet de loi de finances (PLF) pour 2018 – je crois que cela avait été souligné par tous – et par l'absence d'annulations en cours de gestion et de décret d'avance en fin d'année. J'ajoute que le taux de mise en réserve a fortement diminué pour les crédits hors titre 2 : il est passé de 8 à 3 %.

J'en viens aux principales priorités dans le cadre de la loi de finances initiale (LFI) pour 2018.

En ce qui concerne le programme de coordination du travail gouvernemental, il y avait tout d'abord le renforcement de la sphère « sécurité », avec une progression des crédits de 3 % en 2018. On relève toutefois que le schéma d'emplois ambitieux qui avait été arbitré a été sous-exécuté du fait d'un phénomène de vacance frictionnelle mais aussi d'une difficulté à recruter les profils hyperspécialisés qui sont recherchés à la fois dans notre sphère et dans la sphère privée. En outre, une sélection drastique conduit à écarter les profils qui ne présentent pas toutes les garanties de fiabilité et de sécurité, ce que l'on peut comprendre. Les 17 ETP du schéma d'emplois de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information qui n'ont pas pu être recrutés en 2018 ont été reportés sur 2019.

Le rapporteur général m'a interrogé sur le maintien d'importants transferts du SGDSN – 84,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 91,2 millions d'euros en crédits de paiement – vers les missions *Défense* et *Sécurités*, comme la Cour des comptes l'a relevé. Une partie importante des crédits du SGDSN ne s'exécute pas dans le cadre du programme concerné mais donne lieu à des transferts, principalement vers le ministère des armées dans le cadre du programme interministériel *Capacités techniques interministérielles*. Ces transferts traduisent le rôle de coordination du SGDSN.

Une autre priorité était de renforcer les moyens affectés à la transformation numérique des administrations publiques. Cela s'est traduit par une hausse de 3 millions d'euros et par dix postes supplémentaires à la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État.

Je veux également évoquer devant vous le renforcement des moyens de la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme (DILCRAH), dont les compétences ont été étendues à la lutte contre la haine anti-LGBT. Les crédits en faveur de la DILCRAH ont été multipliés par trois : ils atteignent 6 millions d'euros.

En ce qui concerne la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives, la surconsommation en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, hors masse salariale, résulte de la consommation des fonds de concours reportés sur l'année 2018. Ce qui explique le décalage que vous avez souligné à juste titre.

Il convient aussi de relever le renforcement du Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN). Nous en avons parlé lors de l'examen du budget : la loi relative à l'égalité réelle outre-mer a supprimé la notion de risque négligeable dans la méthodologie de prise en compte du droit à l'indemnisation des demandeurs. Ce changement, conjugué à la possibilité donnée par la loi de faire examiner des demandes précédemment rejetées, a conduit à l'acceptation d'un nombre beaucoup plus élevé de demandes en 2018. De ce fait, les ressources ont quasiment doublé par rapport à 2017, passant de 4,9 à 8,9 millions d'euros.

Vous m'avez interrogé, madame Dalloz, sur des dépenses relevant du Premier ministre. Des éléments précis vous ont été apportés dans le cadre des réponses à votre questionnaire budgétaire, mais je peux vous fournir les éléments d'actualisation suivants.

En ce qui concerne la masse salariale, 18 804 000 euros ont été consommés, soit un chiffre proche de celui qui vous avait été communiqué. L'écart est plus important pour les moyens de fonctionnement hors coûts immobiliers, ces derniers restant stables d'une année à l'autre, à hauteur de 4,4 millions d'euros. La prévision de dépenses à ce titre était d'environ 8,7 millions d'euros et la consommation a finalement été un peu plus élevée – un peu plus de 10 millions d'euros. L'écart s'explique par le fait que la dépense enregistrée ne correspond pas nécessairement à une dépense de l'année concernée : il peut s'agir de dépenses engagées au titre des exercices antérieurs. Si l'on retrace la consommation en 2018 en neutralisant ces effets, la consommation finale s'élève en réalité à 9,6 millions d'euros, ce qui est plus proche du chiffre initialement communiqué. L'écart résiduel est dû aux vols de l'ETEC ; je précise que toutes les factures des vols ont été acquittées à la fin de l'année.

En ce qui concerne le programme *Protection des droits et libertés*, qui porte les crédits des AAI, les efforts se sont concentrés sur les plus petites d'entre elles, qui ne disposent pas – ou peu – de capacités d'adaptation à l'évolution de leurs missions. Il s'agit notamment du Comité consultatif national d'éthique, qui a bénéficié d'un poste supplémentaire. Il convient également de noter que le schéma d'emplois a été revu en cours d'exécution afin de permettre à la contrôleuse générale des lieux de privation de liberté de procéder à un recrutement correspondant à la mise sous plafond de son secrétaire général.

S'agissant du programme 308, j'ajoute qu'un risque de contentieux avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel est apparu à propos de la chaîne de télévision C8, ce qui pourrait avoir un impact financier important.

Pour ce qui est du programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées*, comme vous l'avez indiqué et conformément aux décisions prises à l'automne dernier, le processus de transfert vers le ministère de l'intérieur se poursuit, dans le cadre plus large de la réorganisation à venir des services déconcentrés.

Je termine avec le budget annexe *Publications officielles et information administrative*.

Vous nous avez alertés, madame la rapporteure spéciale, sur le plan stratégique de la DILA à l'horizon 2020. Dans le contexte de rationalisation en termes de budgets et d'effectifs que vous avez souligné, il s'agit de tirer le meilleur parti des outils numériques pour gagner en efficacité, offrir un service de qualité et intégrer les nouveaux usages des citoyens et des entreprises.

Vous m'avez interrogé sur les prévisions de recettes et de dépenses. S'agissant des dépenses de personnel, la DILA poursuit ses efforts de maîtrise des effectifs. Ils ont été réduits de presque 73 ETP et atteignent 579 ETP en moyenne en 2018. Ces efforts ont un impact sur la masse salariale, qui s'est réduite de 2,7 millions d'euros. La mise en place du dispositif de cessation anticipée volontaire d'activité, lancé en 2016 pour les salariés de droit privé de la DILA, s'est traduite par le départ de 34 agents en 2018. À cela s'ajoute le départ de 23 autres agents qui, associé à une politique de recrutement très sélective, contribue à la maîtrise des dépenses de personnel. La DILA s'est également attelée depuis plusieurs années à réduire ses dépenses de fonctionnement : elles ont baissé de 3 % en crédits de paiement en

2018. La DILA a poursuivi la rationalisation de ses implantations immobilières en regroupant ses services sur deux sites, situés avenue de Ségur et rue Desaix. Dans le cadre du projet de réaménagement immobilier de ce second site, la reconversion d'une partie des logements de fonction en bureaux a permis la réinstallation d'une partie du service qui était à Ségur, ce qui a permis de réaliser des économies supplémentaires.

En parallèle, les recettes se sont maintenues à hauteur de 196,4 millions d'euros. Les efforts de modernisation portant sur les outils de production visent à permettre à la DILA d'assurer un service de qualité et de rester compétitive. La diffusion des annonces légales est réalisée sur les sites boamp.fr pour les annonces de marchés publics et bodacc.fr pour celles ayant un caractère civil et commercial. Les recettes générées par ces activités sont en hausse de plus de 4 %, malgré la mise en place d'autres supports de publication pour les annonces des marchés sous les seuils européens et la dématérialisation des marchés publics.

Les recettes de ce budget annexe sont révisées à la baisse, de 500 000 euros, dans le tendancier 2020-2022, soit au total 173 millions d'euros, dont 172,8 millions pour les recettes d'annonces. Ces prévisions tiennent compte de la réduction des recettes liées aux ventes de publications et d'abonnements, des incertitudes sur les recettes des annonces qui sont liées aux évolutions réglementaires récentes et de l'impact des cycles électoraux sur l'investissement territorial et sur le *Bulletin officiel des annonces de marchés publics* – une baisse des annonces est ainsi prévue pour les trois prochaines années.

Enfin, vous m'avez interrogé sur la nécessité de maintenir un budget annexe. Celui-ci retrace les opérations des services de l'État non dotés de la personnalité morale qui fournissent à titre principal des biens et des services donnant lieu au paiement de redevances. Comme cela continue à relever des missions de la DILA, il n'est pas possible de supprimer le budget annexe pour l'instant.

M. Daniel Labaronne, rapporteur spécial (*Conseil et contrôle de l'État*). L'exécution budgétaire de la mission *Conseil et contrôle de l'État* en 2018 appelle des constats assez similaires à ceux formulés à l'issue des exercices précédents. L'année 2018 a été marquée par une nouvelle augmentation des crédits de paiement, qui ont atteint 668,15 millions d'euros, soit une progression de 2,38 %. Les ressources ont atteint un niveau inégalé, même si leur rythme de croissance s'est atténué par rapport à 2017. De surcroît, le taux d'engagement des crédits s'est établi à un niveau élevé, supérieur à 99 % des crédits de paiement inscrits en LFI.

Les mouvements de crédits restent faibles et n'ont pas contraint les responsables des programmes à reporter les opérations prioritaires. La soutenabilité de cette mission budgétaire paraît donc assurée, notamment compte tenu du caractère peu significatif ou maîtrisé des restes à payer. Il faut également souligner la grande rigidité qui résulte du poids très important des dépenses de personnel. La part des crédits du titre 2 qui ont été consommés va de 83 % pour le programme 165 à 87,5 % pour le programme 164, en passant par 86 % pour le programme 126.

À l'échelle de chacun des programmes, une même continuité prévaut du point de vue des résultats obtenus et des défis à relever.

S'agissant du Conseil d'État et des juridictions administratives, tout d'abord, l'exécution 2018 a essentiellement été conditionnée par l'application des mesures destinées à préserver la capacité de jugement de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), confrontée

aux répercussions d'une hausse soutenue des demandes d'asile, quoiqu'à un moindre degré qu'en 2017. La CNDA a reçu l'essentiel des emplois nouveaux affectés au programme, soit 102 ETPT sur 108,5. Je veux souligner l'importance de l'effort réalisé en faveur de cette juridiction en termes d'emplois. Par ailleurs, les crédits de paiement consommés au titre des dépenses de fonctionnement, c'est-à-dire le titre 3, ont progressé de 6,76 %. Ce chiffre reflète une légère augmentation des frais de justice et des dépenses de fonctionnement courant.

Si les ressources allouées au programme 165 font l'objet d'une gestion que l'on peut qualifier de rigoureuse, ce satisfecit ne saurait conduire à négliger les tensions qui se font jour dans l'exercice des fonctions juridictionnelles. Dans une certaine mesure, les indicateurs de performance de l'exécution 2018 font apparaître des indices d'un alourdissement du contentieux susceptible d'interrompre les progrès continus qui ont été enregistrés dans l'administration de la justice administrative.

J'en veux pour preuve l'évolution du délai moyen de jugement des affaires. Les tribunaux administratifs ont certes amélioré leurs performances en rendant leurs jugements dans des délais qui sont plus brefs qu'en 2017, en moyenne, mais on reste en dessous de l'objectif assigné. S'agissant des cours administratives d'appel, on observe une véritable contre-performance : les délais moyens ont augmenté légèrement par rapport à l'exercice précédent, mais surtout, ils ont dépassé très nettement la cible prévue pour 2018. La réduction des délais de jugement et de la proportion d'affaires en stock qui avait été enregistrée depuis plus de deux ans marque ainsi le pas. Ce constat vaut tout particulièrement pour la CNDA. Les délais de jugement dépassent très nettement les objectifs prévus, aussi bien pour le traitement des procédures ordinaires que pour celui des procédures accélérées. Comme pour les autres juridictions administratives, ces résultats s'expliquent principalement par la hausse continue de l'activité contentieuse.

Cela m'amène à mes deux premières questions, monsieur le ministre. Le Gouvernement envisage-t-il de renforcer les effectifs alloués à l'ensemble des juridictions administratives, après l'effort consenti en faveur de la CNDA ? Par ailleurs, les pouvoirs publics ne pourraient-ils pas engager une simplification des normes et des procédures applicables dans les principales branches du droit faisant l'objet de contentieux devant les juridictions administratives, en particulier le droit des étrangers ?

J'en viens à la Cour des comptes et aux juridictions financières pour lesquelles, depuis plusieurs exercices, la gestion des dépenses de personnel constitue le principal enjeu. L'élargissement des missions, leur technicité accrue ainsi que la rationalisation des fonctions de support des juridictions financières conduisent à une évolution de la structure du personnel : des départs d'agents de catégorie B et C ne sont pas remplacés et les juridictions financières recrutent davantage d'agents de catégorie A+ et A. Cette politique affecte naturellement la masse salariale. Le plafond d'emplois demeure fixé à 1 880 ETP, mais les effectifs des juridictions financières représentent 1 772 ETP au terme de l'exercice. Un écart persistant est ainsi constaté par rapport à l'autorisation parlementaire, même si la sous-consommation tend à diminuer.

Au-delà des préoccupations renouvelées portant sur l'état du plafond d'emplois, le fait marquant de l'exercice 2018 réside dans les contraintes croissantes qu'implique désormais l'exécution des dépenses de fonctionnement. Or depuis plusieurs années, à l'instar du programme 165, les juridictions financières s'attachent à rationaliser la consommation de leurs crédits sur le titre 3. Toutefois, l'évolution des dépenses tend aujourd'hui à prouver que cette politique trouve aujourd'hui ses limites, et le gisement d'économies possibles s'épuise. Je tenais à le signaler.

S'agissant du Conseil économique, social et environnemental (CESE), le montant des crédits consommés par le programme 126 – 42,5 millions d'euros en crédits de paiement – ainsi que les dépenses de personnel et de fonctionnement dépassent les ressources prévues en loi de finances initiale ; leur couverture n'a été rendue possible que par l'usage des recettes tirées de la valorisation du palais d'Iéna et des actions de mécénat. Ces dernières augmentent d'ailleurs très sensiblement par rapport à l'exercice 2017 avec un produit de 2,5 millions d'euros, contre 1,9 million fin 2017.

Au terme de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, j'avais estimé, compte tenu du maintien de ces crédits et de ces emplois à leur plus haut niveau, que le CESE devait valoriser ses acquis dans l'attente de la révision constitutionnelle. Des améliorations sont certes constatées, comme le nombre des avis produit, qui progresse de 27 à 31 ; on observe aussi que le CESE atteint presque les objectifs mesurés par l'indicateur relatif aux activités partenariales. Mais je ne suis sans doute pas le seul ici à estimer que les activités du Conseil pâtissent encore d'un manque de visibilité. D'où ma troisième question : quelles mesures pourraient prendre les pouvoirs publics afin de mieux exploiter les travaux du CESE et donner à cette institution une véritable place dans la fabrication de la loi ?

J'en viens aux deux thèmes de contrôle que j'ai choisis pour le Printemps de l'évaluation.

Le premier porte sur le développement des procédures de médiation et de règlement amiable des litiges devant les juridictions administratives. En dépit des efforts ainsi que des ressources financières et humaines mobilisées, l'usage de ce mode de règlement alternatif des litiges apparaît aujourd'hui assez embryonnaire et circonscrit. Les tribunaux administratifs ont ainsi enregistré au cours de l'exercice 2018 664 médiations judiciaires et 122 médiations à l'initiative des parties. Ces procédures se concluent par un accord pour 73,7 % des procédures résultant d'une initiative du juge, et pour 25 % de celles engagées par les parties.

Le recours à la médiation se heurte à un certain nombre d'obstacles. Je voudrais signaler qu'à l'évidence, le développement de la médiation ne va pas alléger la charge de travail des juridictions administratives. Mais elle présente l'intérêt d'offrir un cadre dans lequel les parties prenantes peuvent trouver d'autres solutions à leurs litiges que celles offertes par la procédure contentieuse.

Dès lors, monsieur le ministre, je souhaiterais vous poser les questions suivantes. Quelles actions de sensibilisation et d'information pourraient être développées auprès des administrations et des barreaux afin d'inciter au recours à la médiation ? Quelles évolutions pourraient être apportées aux dispositions régissant la désignation des médiateurs afin que ceux-ci présentent toutes les garanties nécessaires, et que les juridictions administratives disposent d'un vivier suffisant ? Quel bilan peut-on dresser de l'expérimentation de la médiation préalable obligatoire en ce qui concerne les litiges de la fonction publique et les litiges sociaux ?

Le second thème de mon rapport porte sur la commission du contentieux du stationnement payant (CCSP).

Comme chacun sait, la création de cette juridiction spécialisée participe à la réforme du stationnement payant résultant de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Le stock d'affaires à traiter s'établissait à la fin de l'exercice 2018 à 165 000 requêtes alors que 100 000 étaient attendues dans les premières estimations. Il semblerait que le rythme annuel s'établisse autour de 130 000 à 140 000 dossiers.

Afin d'améliorer le fonctionnement du dispositif, je souhaite vous poser les questions suivantes. Le Gouvernement entend-il donner une suite favorable aux demandes adressées par cette juridiction au renforcement pérenne de ses effectifs de magistrats et de greffiers ? Comment pourrait-on parvenir à une annulation « automatique » du titre exécutoire de paiement émis par l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions en cas de décision de la Cour de contentieux annulant le forfait de post-stationnement ?

Quels sont les progrès qui pourraient être réalisés dans la dématérialisation des démarches d'acquiescement du stationnement payant ?

Enfin, le Gouvernement serait-il favorable à une révision des textes applicables afin de dispenser deux publics du paiement du forfait préalable à la saisine de la juridiction : les personnes handicapées titulaires d'une carte de stationnement en cours de validité de paiement et les personnes victimes du vol, de la destruction du véhicule ou d'une usurpation de la plaque d'immatriculation ?

M. Philippe Vigier. Très bien !

M. le rapporteur spécial. C'est concret et cela empoisonne pas mal de gens !

M. le président Éric Woerth. C'est vrai, cela empoisonne du monde ; j'apprécie d'ailleurs votre générosité...

M. le rapporteur général. En tout député sommeille un automobiliste... Cela s'est déjà constaté à l'occasion d'autres débats.

Monsieur le ministre, j'aimerais simplement revenir sur un seul sujet, évoqué tout à l'heure par le rapporteur spécial : celui de la CNDA.

Notre collègue a relevé que des moyens supplémentaires ont été mis en œuvre, il n'empêche que le rapport annuel de performances montre bien que la hausse importante des affaires portées devant la Cour en 2018 pose problème, et qu'il y a eu une augmentation très significative de la proportion d'affaires enregistrées depuis plus de deux ans. Le stock est passé de 6,8 % à 14,6 % – je rappelle que l'objectif initial était de 6 %. Mais surtout, le délai moyen de jugement des affaires devant la Cour atteint désormais dix-neuf semaines, alors que l'objectif était de neuf semaines pour les procédures ordinaires. Le jugement intervient en moyenne au bout de huit mois et quatre jours, contre six mois en 2017.

Je souhaiterais donc simplement que vous puissiez analyser les principales difficultés conjoncturelles et structurelles auxquelles la CNDA a pu se heurter en 2018. Pourriez-vous encore nous dire comment le Gouvernement compte assurer à la Cour les moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions, notamment au regard de la loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie ? Pouvez-vous notamment nous dire si la pratique des vidéo-audiences de la CNDA, qui s'était heurtée à une forte opposition de certains avocats, a pu progresser, et dans quelle mesure elle est de nature à répondre à ces problèmes ?

M. le ministre. Je remercie M. le rapporteur spécial pour son exposé exhaustif présentant les grandes données de l'exécution 2018. Je vais m'efforcer de répondre au grand nombre de questions qu'il a soulevées dans son intervention dans le délai imparti de 10 minutes...

Ces questions portent sur le programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives*. Je répondrai tout d'abord aux observations portant sur les délais de jugement.

Devant le Conseil d'État, le délai moyen constaté de jugement des affaires en 2018 est certes en hausse de quinze jours par rapport à 2017 – comme vous l'avez souligné – mais encore inférieur à l'objectif fixé de neuf mois, même si cela n'est pas satisfaisant en soi. Ce délai diminue de douze jours dans les tribunaux administratifs et dans les cours administratives d'appel ; il est ainsi en légère progression de trois jours. Par ailleurs, le travail de rajeunissement des stocks s'est poursuivi en première instance au cours de l'année 2018 avec une baisse du stock de dossiers de plus de deux ans de plus de 13 % : celui-ci passe pour la première fois sous la barre des 7 % du stock total.

Dans les cours administratives d'appel, les stocks d'affaires de plus de deux ans augmentent de 2,5 %, mais restent contenus à un niveau satisfaisant : ils ne représentent en effet que 3,4 % du stock total. Il n'en reste pas moins que sur la longue période, la situation reste fragile et l'effort demandé aux juridictions est assez considérable.

Vous m'avez demandé, messieurs les rapporteurs, si le Gouvernement envisage de renforcer les effectifs alloués à l'ensemble des juridictions administratives en plus des moyens alloués à la CNDA. Le Gouvernement est très conscient du poids et de la tâche dont s'acquittent les magistrats. C'est la raison pour laquelle, dans le PLF pour 2019, dix créations d'emplois sont venues renforcer les effectifs des tribunaux administratifs. Vous avez en outre raison de souligner que la simplification des procédures dans le respect du droit des justiciables est une piste à ne pas négliger. Plusieurs aménagements des règles de procédure sont déjà intervenus au cours de ces dernières années dans le but de fluidifier les procédures devant les juridictions administratives. Je pense notamment à l'extension des pouvoirs de filtrage des requêtes, à l'instauration des procédures d'instruction plus dynamique, aux dispositions qui permettent d'évacuer les requêtes en déshérence, à l'extension du champ des affaires jugées par un juge unique – et non par une formation collégiale – ou bien encore à la possibilité de dispenser le rapporteur public, sur sa proposition, d'exposer à l'audience ses conclusions sur une requête pour les affaires les plus simples.

On peut également évoquer la généralisation des téléprocédures avec Télérecours et, depuis novembre 2018, le Télérecours citoyen qui connaît un vrai succès. J'ai eu le plaisir d'en avoir une démonstration qui m'a permis d'en apprécier les avantages, tant pour faciliter le travail des greffes et des magistrats que pour les avocats ou les justiciables eux-mêmes. Monsieur le rapporteur général, la montée en puissance de l'utilisation de cet outil a permis de dégager des économies sur les frais d'affranchissement de 9 millions d'euros entre 2013 et 2017. L'ouverture d'un Télérecours citoyen, accessible à tous depuis le mois de novembre dernier, est susceptible de générer de nouvelles économies. Mais, dans la mesure où son utilisation n'est pas obligatoire et encore assez récente, les économies engendrées devraient être de moindre ampleur – environ 350 000 euros à l'horizon 2022.

J'en reviens à la CNDA. 80 % des créations d'emplois du programme 165 ont été « fléchées » ces quatre dernières années vers la Cour, ses effectifs étant portés à 648 ETP. Cet effort doit permettre la création de cinq nouvelles chambres de jugement qui viennent s'ajouter aux quatre chambres créées en 2018. La CNDA s'est également vu attribuer une enveloppe de 6,92 millions d'euros au titre des frais de justice, soit une hausse de plus de 47 % par rapport à 2018, afin de faire face à la croissance de son activité que vous avez tous deux soulignée. Les différents mouvements sociaux de 2018 et l'exceptionnelle progression du contentieux en 2017 et 2018 expliquent la dégradation des principaux indicateurs, qui devraient toutefois s'améliorer en 2019.

Permettez-moi cette comparaison – même si comparaison n'est pas raison : lorsque vous apurez des dossiers qui étaient en instance depuis très longtemps, il se produit un peu le même phénomène que pour les questions écrites adressées au Gouvernement ; quand vous traitez les demandes les plus anciennes, vous dégradez le taux de résolution dans les délais impartis. Vous me permettez cette analogie prudente...

M. le rapporteur général. Une gestion présentée en stocks et flux... C'est assez osé... !

M. le ministre. Mais la dégradation s'explique de la même façon... Au demeurant, ces indicateurs devraient s'améliorer à compter de 2019, compte tenu des moyens mis en œuvre et de la mobilisation de la CNDA sur ces dossiers.

Monsieur le rapporteur général, vous m'avez interrogé sur les difficultés liées à la vidéo-audience devant la CNDA et plus particulièrement dans les ressorts des cours administratives d'appel de Lyon et Nancy. Cette possibilité, ouverte en 2011, a été étendue par la loi du 10 septembre 2018. Elle a été jugée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel, qui a notamment relevé les garanties prévues par le législateur. J'ajoute que la CNDA pratique la vidéo-audience depuis cinq ans avec les départements et les collectivités d'outre-mer et qu'avec le recul, on constate que ce dispositif fonctionne bien. Il n'en demeure pas moins qu'il se heurte à certaines oppositions. C'est la raison pour laquelle M. Alain Christnacht, ancien haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie, a été mandaté en avril dernier afin de conduire une médiation et de trouver une solution durable à cette situation d'ici à la mi-juin au plus tard.

J'en viens maintenant aux thèmes de contrôle que vous avez choisis, monsieur le rapporteur spécial.

Vous m'avez interrogé sur le bilan des médiations préalables obligatoires. Le décret qui les institue fait obligation aux médiateurs désignés dans le cadre de cette expérimentation de transmettre au ministre intéressé et au vice-président du Conseil d'État un bilan de leur activité avant le 1^{er} juin de chaque année. Un bilan complet de la première année d'expérimentation sera fait par le Conseil d'État avant le 30 juin.

Vous m'avez encore interrogé sur les actions de sensibilisation menées pour faciliter ou inciter au recours à la médiation. La juridiction administrative s'y emploie, notamment par le biais de conventions signées avec de nombreux partenaires, notamment les barreaux. En outre, par une lettre de mission du 12 décembre 2017, renouvelée le 16 janvier 2019, la secrétaire générale du Conseil d'État a désigné M. Philippe Gazanagnes, président du tribunal administratif de Clermont-Ferrand, comme référent national « médiation ». En cette qualité, il devra notamment organiser, sous l'égide du Conseil d'État, les premières assises de la médiation administrative où des juges et des greffiers, aux côtés des médiateurs particulièrement impliqués dans le litige administratif, pourraient faire part à un large public de représentants de l'administration de retours d'expérience positifs, et promouvoir cette culture de la médiation qu'il nous faut effectivement développer.

Il devra également – et cela répond dans une autre de vos questions – proposer une méthode de référencement des médiateurs à laquelle les juridictions pourraient, de façon non exclusive, faire appel.

Enfin, le vice-président du Conseil d'État, Bruno Lasserre, a indiqué le 7 décembre 2018 à tous les référents « médiation » qu'il souhaitait d'ici à trois ans – c'est-à-dire en 2021 – que 1 % des dossiers enregistrés devant les tribunaux administratifs fassent l'objet d'une médiation, soit environ 2 000 dossiers. Pour l'année 2019 – et pour la première fois – les chefs de juridiction se sont ainsi engagés à lancer près de 900 médiations, ce qui constituerait une hausse de près de 50 % par rapport aux médiations engagées à l'initiative du juge sur l'année 2018.

En ce qui concerne votre deuxième thème de contrôle, la loi du 27 janvier 2014, dite « MAPTAM », organise la dépenalisation du stationnement payant. Dorénavant l'absence de paiement spontané de l'usager donne lieu à une redevance d'occupation du domaine public, appelée forfait post-stationnement, perçue au profit des collectivités territoriales ou des structures de coopération intercommunale qui étaient – reconnaissons-le – très demandeuses de ce dispositif.

Le contentieux de l'avis de forfait de post-stationnement relève de la commission du contentieux du stationnement payant, qui ne peut être saisie qu'après un recours administratif préalable auprès de la collectivité territoriale. On constate – comme vous l'avez indiqué – une croissance tout à fait spectaculaire du nombre de recours devant la commission : 20 dossiers en janvier 2018, 373 en février, puis 1 400 et 1 800 dossiers par mois. On dénombre presque 70 000 entrées en 2018. On constate également des difficultés – dont les médias se sont largement fait écho – rencontrées par des personnes victimes d'usurpation d'identité ou dont des délinquants se sont approprié le numéro de plaque d'immatriculation, qui se voient réclamer plusieurs milliers d'euros, voire plus, pour avoir stationné aux quatre coins de la France.

Sans doute faudrait-il envisager une évolution législative pour répondre à votre question, et dispenser du paiement préalable ces personnes qui invoquent la cession, le vol, la destruction de leur véhicule ou une usurpation de plaque. C'est donc le travail que nous aurons sans doute à conduire ensemble. Nous ne manquons pas de textes et de véhicules – sans mauvais jeu de mots, monsieur le rapporteur général – pour le mener à bien dans les mois qui viennent. Ces personnes sont dispensées de consignation pénale, mais pas de paiement préalable devant la CCSP ; nombre d'entre elles doivent avancer des milliers d'euros pour engager les actions contentieuses nées de cette situation. Il faut rapidement trouver des solutions législatives pour essayer de les résoudre, j'en conviens très volontiers.

La question se pose aussi pour les personnes handicapées qui collectionnent parfois injustement des forfaits post-stationnement. Cette situation va de toute évidence se développer du fait du recours croissant au système de contrôle réalisé à partir d'une voiture, le LAPI (lecture automatique des plaques d'immatriculation), dans les villes. Plusieurs d'entre elles envisagent par ailleurs d'adapter leur système de stationnement tout en luttant contre la fraude dont fait massivement l'objet la carte européenne de stationnement. Cette fraude devrait redevenir marginale avec la fin du déploiement de la carte mobilité inclusion sécurisée, fabriquée par l'Imprimerie nationale, mais celle-ci n'est attendue qu'en 2026. Il me semble que le Parlement pourrait néanmoins également se saisir utilement de ce sujet.

S'agissant du programme 164, le rapporteur général m'a interrogé sur les dépenses de fonctionnement qui, en effet, ont excédé la dotation inscrite dans la loi de finances initiale. Ces dotations n'atteignent pas les crédits ouverts par rapport aux encours de gestion du fait de l'attachement de fonds de concours qui se sont élevés à 1,2 million d'euros. Ces fonds de concours et attribution de produits proviennent des activités internationales de la Cour :

jumelage ou exercice de commissariat aux comptes pour le compte de plusieurs organisations internationales. Ainsi la diversification des ressources de la Cour accompagne les efforts répétés fournis en termes de politique d'achats.

Enfin, vous m'avez interrogé sur les moyens qui permettraient de mieux exploiter les travaux du CESE. Le Conseil, soucieux de renforcer son rôle de trait d'union entre les pouvoirs politiques et les citoyens, a mis en place un outil destiné à mesurer l'impact et le suivi de ses préconisations. Il a ainsi lancé en 2018 la construction d'une base de données de ses recommandations pour un coût de 1 million d'euros. Cette même année, trente-quatre présidents de section et rapporteurs ont été auditionnés par des commissions parlementaires, soit le double de l'an passé.

En outre, même si des progrès méritent d'être réalisés – ce dont je conviens – le président de l'Assemblée nationale a récemment saisi – fait assez nouveau – le CESE, qui a rendu un avis sur une proposition de loi relative aux pré-enseignes, examinée par votre assemblée le 9 mai dernier.

S'agissant de la caisse de retraite du CESE, la situation en 2018 s'inscrit dans la continuité de l'évolution 2015-2017 et correspond aux études d'actuariat menées en 2014 et 2015 par la Caisse des dépôts. La Caisse a prévu que l'équilibre ne serait atteint qu'en 2023 ; jusqu'à cette date, le fonds de réserve diminue pour alimenter la caisse de retraite actuellement déséquilibrée. C'est ainsi qu'en 2018, 174 000 euros environ ont été prélevés du fonds de réserve qui, fin 2018, est légèrement inférieur à 8 millions d'euros. Il est à noter que c'est la première fois que le montant de ce prélèvement est si faible, et ce pour deux raisons : d'une part le nombre important de décès en 2018, et d'autre part le fait que ce sont les premières conséquences des mesures adoptées en 2015, notamment celle portant sur le plafonnement des pensions de réversion. Il conviendra d'être attentif aux conséquences de la fin de mandat en 2020 qui va entraîner des pensions supplémentaires – toutefois limitées par la réforme de 2015 – et à celles de la baisse à venir – mais tout dépendra de la révision constitutionnelle – du nombre des membres qui entraînera mécaniquement une baisse des cotisations.

Mme Lise Magnier, rapporteure spéciale (*Pouvoirs publics*). L'examen de l'exécution des crédits de la mission *Pouvoirs publics* occupe une place un peu particulière dans l'exercice d'évaluation auquel nous nous livrons tous les printemps.

À la différence des autres missions, les dotations allouées à la présidence de la République, aux deux assemblées parlementaires, au Conseil constitutionnel, à la Cour de justice de la République ainsi qu'à La Chaîne parlementaire ne sont pas assorties d'objectifs et d'indicateurs de performance. Leur utilisation n'est pas présentée dans un rapport annuel de performances, mais dans une simple annexe, conformément aux dispositions de l'article 115 de la loi de finances pour 2002.

Je souhaite exprimer à ce sujet un regret, dans la mesure où l'article que je viens de citer précise : « *Est jointe au projet de loi de règlement une annexe explicative développant, pour chacun des pouvoirs publics, le montant définitif des crédits ouverts et des dépenses constatées et présentant les écarts avec les crédits initiaux.* »

Logiquement, la Présidence de la République, le Conseil constitutionnel et la Cour de justice de la République en ont conclu qu'il convenait de présenter en annexe des détails relatifs à l'utilisation de la dotation accordée.

Mais, s'agissant de l'Assemblée nationale, du Sénat et de La Chaîne parlementaire, il est simplement indiqué que la dotation a été consommée. Pour le reste, le lecteur est renvoyé au rapport du collège des questeurs à la commission spéciale chargée d'apurer les comptes pour l'Assemblée nationale, et au rapport de la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne pour le Sénat. Il ne s'agit nullement ici de remettre en cause la grande qualité et le niveau de détail élevé de ces rapports. Mais force est de constater que leur mise en ligne intervient tardivement – en l'occurrence, la semaine dernière – et que le chemin pour y accéder sur les sites respectifs des deux assemblées n'est pas des plus aisés.

Il me semblerait donc utile, pour l'information de nos concitoyens, que l'exécution du budget des assemblées et des chaînes parlementaires fasse au moins l'objet de quelques pages dans l'annexe au projet de loi de règlement.

Par ailleurs, l'analyse détaillée que la Cour des comptes fait chaque année des comptes de la Présidence de la République n'est publiée qu'en juillet. Votre rapporteure ne peut donc s'y référer pour le Printemps de l'évaluation.

Cela étant dit, j'en viens à l'exécution budgétaire 2018 de la mission *Pouvoirs publics*.

L'année 2018 est moins atypique que 2017, au cours de laquelle les trois élections nationales n'ont pas manqué d'avoir une incidence sur le fonctionnement et les dépenses des institutions concernées. Pour autant, et malgré des exécutions budgétaires contrastées, la Présidence de la République, le Conseil constitutionnel et l'Assemblée nationale ont dû prélever sur leurs réserves. Le Sénat a connu en revanche un solde positif de 3,45 millions d'euros.

Je vais maintenant tenter de synthétiser l'analyse plus précise des différents budgets examinés en commençant par la Présidence de la République.

Les dépenses de l'Élysée ont connu une progression très significative de 7 millions d'euros. De façon globale, les dépenses de fonctionnement progressent de 9,9 % tandis que les dépenses d'investissement, en partie redéployées vers le fonctionnement, reculent de 25 %. Cette évolution résulte des deux facteurs principaux : l'augmentation des dépenses de personnel et la progression des dépenses liées aux déplacements.

Les dépenses de personnel se sont en effet élevées en 2018 à près de 70 millions d'euros, soit une augmentation de 4,61 millions par rapport à 2017. Cette hausse concerne pour l'essentiel les effectifs responsables de la sécurité des personnes et des biens et de la sécurité informatique, et n'est que partiellement compensée par la suppression de huit ETP.

De leur côté, les dépenses de déplacement ont à nouveau significativement progressé, passant de 17,7 millions d'euros en 2017 – année partagée entre deux présidences – à 20 millions en 2018, soit une progression de 13,2 %.

Dans le contexte actuel, il ne fait aucun doute que la sécurité des personnes et des bâtiments devait être sérieusement rehaussée ; par ailleurs, il n'y aurait aucun sens à entraver l'activité internationale du Président de la République au prétexte d'économies toutes relatives pour notre pays. Cela étant, pensez-vous, monsieur le ministre, que l'on ait atteint en 2018 un certain rythme de croisière et qu'il faille en tenir compte pour la dotation des prochains exercices budgétaires ?

Par ailleurs, où en est-on de la restructuration des services et quelles économies peut-on en attendre ? Il me semble en effet opportun que l'Élysée participe, lui aussi, à l'effort de maîtrise de la dépense publique et de la masse salariale.

Par ailleurs, quel est votre avis, monsieur le ministre, sur le fait que les investissements prévus n'ont pas été réalisés ; avez-vous une explication de ce net recul ?

Je serai plus brève sur les budgets des autres institutions, dans la mesure où, séparation des pouvoirs oblige, je n'aurai pas le loisir de vous interroger à leur sujet.

Les dépenses du Conseil constitutionnel, tout d'abord, se sont élevées à 13,1 millions d'euros en 2018, pour une dotation de 11,7 millions. Les dépenses de fonctionnement ont dépassé de 800 000 euros la prévision initiale, fixée à 1,4 million. Sont en cause des dépenses à caractère exceptionnel liées à la transformation numérique de l'institution. La prévision de dépenses d'investissement est également largement dépassée avec 2,15 millions en exécution contre 1,7 million en prévision malgré la mise en place d'une programmation pluriannuelle des investissements.

Pour ce qui regarde l'Assemblée nationale, son budget initial pour 2018 s'établissait à 550 millions d'euros. Mais plusieurs décisions prises en réunion de quinzaine en début d'exercice, visant notamment au renforcement des moyens mis à la disposition des députés, ont conduit à l'adoption d'un budget rectificatif s'élevant à 568 millions d'euros et prévoyant un résultat déficitaire de 47 millions d'euros.

Le budget réalisé pour 2018 n'a atteint que 543 millions d'euros avec un résultat budgétaire s'élevant finalement à - 17,7 millions. Cela s'explique par la difficulté à extrapoler les charges parlementaires et à prévoir avec exactitude le comportement des députés vis-à-vis des moyens qui leur sont accordés pour l'exercice de leur mandat. Dans l'incertitude, les postes concernés avaient été budgétés à leur niveau théorique maximum. Or les taux de consommation de la plupart de ces postes ont été modérés, voire réduits. Ils sont cependant susceptibles d'augmenter dans les années à venir en fonction de la montée en charge progressive des dispositifs mis en place.

Au total, les charges parlementaires s'élèvent à 307,5 millions d'euros en 2018, soit - 12,1 millions par rapport aux prévisions. La dotation matérielle des députés n'a été consommée qu'à hauteur de 47 %, et les dépenses de courrier et de téléphonie connaissent une véritable chute. En revanche, la contribution de l'Assemblée à la caisse de pensions des députés a connu une très forte progression de 8,8 millions d'euros, conséquence de la hausse du nombre des députés retraités et de la suppression des cotisations facultatives des députés actifs.

Quant aux charges de personnel, elles connaissent une légère contraction avec 174,6 millions d'euros dépensés en 2018, soit une baisse de 1 million d'euros par rapport à 2017. En écho à cette évolution, les charges de la caisse des retraites du personnel ont augmenté de 1,6 million d'euros, et la subvention d'équilibre à cette caisse s'établit à 31,7 millions d'euros. Cette augmentation s'inscrit dans une tendance de long terme, tributaire de la pyramide des âges du personnel statutaire de l'Assemblée nationale.

En matière d'investissement à l'Assemblée, des facteurs mécaniques expliquent la tenue du budget 2018, qui a vu le décalage de grosses opérations immobilières ou informatiques et le report sur 2019 de la facturation d'autres opérations d'envergure.

Pour ce qui est du Sénat, la sous-exécution est encore plus prononcée qu'à l'Assemblée nationale. Le budget 2018 du Sénat s'inscrivait en forte augmentation par rapport au budget de l'année 2017, en raison notamment de la poursuite des opérations pluriannuelles de rénovation immobilière engagées. Toutefois, comme en 2017, le taux d'exécution des dépenses d'investissement, fixées à 38 millions d'euros, est faible. Il ne s'élève qu'à 51,5 %, principalement en raison du retard pris par les différents chantiers immobiliers et des difficultés rencontrées dans certains projets informatiques.

Par ailleurs, alors que le projet de budget prévoyait de reconduire les crédits de fonctionnement à 323 millions d'euros, ceux-ci ont diminué de 3,9 % pour atteindre 308 millions d'euros. Cette sous-exécution est pour une large part imputable à la mise en œuvre du nouveau mécanisme de prise en charge des frais de mandat, qui s'est notamment accompagnée du reversement au Sénat du solde d'IRFM (indemnité représentative de frais de mandat) non consommé par les sénateurs au 31 décembre 2017.

Les dotations des deux assemblées représentent 842 millions d'euros sur les 992 millions de la mission *Pouvoirs publics*. Les variations des budgets initiaux et des budgets exécutés apparaissent encore excessives par rapport à ces dotations, qui, je le rappelle, sont inchangées depuis 2012, notamment pour ce qui concerne l'Assemblée nationale.

Dès lors, pour critiquable que soit le recours aux disponibilités issues d'exercices excédentaires anciens, il ne paraît pas opportun de le condamner par principe. L'exécution très prudente de l'année 2018 montre du reste que ces « réserves » ne constituent pas nécessairement un élément de confort. Mais il conviendra de s'interroger, notamment dans le cadre de la réforme constitutionnelle annoncée, sur les mécanismes budgétaires susceptibles d'assurer aux parlementaires le plein exercice de leurs missions, tout en garantissant l'indispensable transparence sur l'emploi des deniers publics.

M. le rapporteur général. Je remercie Lise Magnier pour son rapport spécial ; je partage son souci de transparence, notamment en ce qui regarde la question des assemblées parlementaires et de La Chaîne parlementaire. Si nous étions dans une démocratie classique d'Europe du Nord, la situation ne serait pas tout à fait la même. Mais, nous sommes plus au sud, dans une société peut-être plus de consommation que de consommation des crédits...

Je ne poserai qu'une seule question, peut-être insidieuse ou déplacée : où en est-on dans la réorganisation des services de la présidence de la République, notamment en matière de sécurité ? Je ne parle pas du plan de sécurité complet, car je ne peux pas demander qu'il soit dévoilé ici.

Par ailleurs, étant assez attaché à la programmation des finances publiques sur plusieurs années, j'aimerais savoir s'il existe une trajectoire des dépenses de la présidence pour le reste du quinquennat.

M. le ministre. S'agissant des pouvoirs publics, vous connaissez la règle qui fait que, même lorsque l'on est provisoirement un ancien parlementaire et membre du Gouvernement, on ne s'exprime pas sur le budget des assemblées parlementaires. Vous me pardonnerez donc de m'astreindre à cette règle.

Mme la rapporteure spéciale et le M. le rapporteur général me demandent si l'on doit considérer que le niveau atteint en termes de dépenses correspond désormais au rythme de croisière du budget de l'Élysée. La dotation budgétaire allouée en 2019 à la présidence de la République n'a pas été déterminée en reprenant l'ensemble des dépenses réalisées en 2018 dans les domaines des déplacements du Président de la République et de sa sécurité. Mais au terme d'un dialogue budgétaire interne toutefois, par prudence et réalisme, le niveau des dépenses liées aux déplacements a été maintenu en 2019 au niveau de la prévision réalisée pour 2018 dans le cadre d'une dotation globale stable.

Il est à ce stade prématuré de considérer que le niveau des dépenses effectivement constatées en 2018 sur les deux postes précités est appelé à se confirmer au cours des exercices budgétaires ultérieurs. Il n'en reste pas moins que ces deux postes de dépenses revêtent, cela a d'ailleurs été souligné, une importance particulière, puisque liée à l'agenda du Président de la République et à sa sécurité. Dans le cadre de son plan de transformation, la présidence de la République s'est notamment assigné l'objectif d'assurer un pilotage fin de l'ensemble des dépenses, qui trouvera à s'appliquer aux dépenses de déplacements et de sécurité comme aux autres dépenses, et particulièrement aux dépenses de personnel.

Mme Magnier et M. le rapporteur général m'interrogent plus généralement sur les mesures de restructuration des services de l'Élysée. Le plan de transformation engagé au sein de la Présidence de la République comprend plusieurs volets. Le premier, effectif depuis avril 2019, a consisté à repenser, en concertation avec les personnels, une organisation plus lisible et plus resserrée, jusqu'alors dispersée en dix-sept services autour de quatre directions correspondant à quatre grandes missions : sécurité, communication, opération et fonction support.

S'agissant de la sécurité, pour les cas sur lesquels j'ai été interrogé, des conventions ont été signées avec le ministère de l'intérieur le 19 avril dernier et un directeur de la sécurité a été nommé à compter du 6 mai 2019. Cette nouvelle organisation doit s'accompagner d'une plus forte transversalité et d'une déconcentration des responsabilités au niveau adéquat. Ce plan de transformation comprend également un volet de modernisation, une mise sous procédure d'un certain nombre d'activités avec ses corollaires en termes de contrôle interne et de conformité. Enfin, un volet d'amélioration de la gestion – le plan de performance – doit se traduire par un pilotage renforcé des grands postes de dépenses budgétaires que constituent la masse salariale et les déplacements, et mobiliser des leviers concrets d'économie là où cela apparaît pertinent.

M. le rapporteur général m'a interrogé sur la trajectoire prévisionnelle de dépenses. Jusqu'à présent, les travaux budgétaires sont restés, à titre principal, cantonnés dans un cadre annuel, exception faite notamment d'une programmation des dépenses immobilières, d'entretien ou de rénovation. L'un des objectifs du plan de transformation consistant à renforcer le pilotage budgétaire, en particulier des principaux postes de dépenses, un travail d'estimation prévisionnelle des dépenses et projection des besoins est en cours ; ses premiers développements sous-tendent l'exercice de préparation du budget 2020 et des budgets suivants.

Mme la rapporteure spéciale m'interroge plus particulièrement sur les investissements. En 2018, les dépenses d'investissement de la présidence de la République se sont élevées à 3,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4,04 millions d'euros en crédits de paiement, et sont en effet en sous-exécution par rapport à la dotation initiale présentée en LFI 2018, qui prévoyait 5,8 millions d'euros en crédits d'engagement et 5,91 millions d'euros en crédits de paiement.

Cette sous-consommation est conjoncturelle dans la mesure où elle est principalement liée à un redéploiement des crédits d'investissement vers la rubrique de fonctionnement « ressources humaines et administration générale », afin de prendre en charge les dépenses liées à la transformation des services sans dégrader les équilibres budgétaires. Ce à quoi s'est ajouté un gel des dépenses d'investissement dans un souci de maîtrise budgétaire, au regard d'une augmentation des dépenses, notamment liée aux déplacements internationaux, plus difficilement modifiables.

En 2019, et au cours des prochains exercices budgétaires, la présidence de la République entend bien mobiliser pleinement les crédits d'investissement ouverts dans ses comptes, par exemple pour entretenir et moderniser ses emprises immobilières dans le cadre d'un schéma directeur ambitieux visant à optimiser l'utilisation du parc immobilier. Les travaux projetés, qui se traduiront par d'importants investissements, permettront à terme de réduire les dépenses de fonctionnement, notamment dans le domaine de la maintenance. Enfin, en 2009 et au-delà, la présidence de la République compte intensifier ses investissements dans le cadre de projets informatiques et numériques pour moderniser ses outils de travail et de communication et se maintenir au meilleur standard en termes de sécurité.

M. Laurent Saint-Martin. Ma première question porte sur l'élargissement des possibilités de saisine pour avis du Conseil d'État aux amendements en matière fiscale. Cette question n'est pas proprement budgétaire, mais pour rappel, lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle que nous avons examiné au début de l'été dernier, la commission des finances, saisie pour avis, avait présenté un amendement visant à élargir les possibilités de saisine au Conseil d'État pour les amendements en matière fiscale. Une telle faculté compléterait utilement la mission d'assistance que l'article 47-2 de la Constitution confie d'ores et déjà à la Cour des comptes en permettant au Parlement de renforcer la qualité juridique des textes financiers. Cette proposition peut-elle être toujours d'actualité ?

Pour en revenir à des sujets plus budgétaires ; vous avez évoqué le CIVEN, créé par l'article 113 de la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer, dite EROM. Vous avez ainsi mentionné l'augmentation substantielle du nombre de dossiers traités par le CIVEN : pourriez-vous revenir sur la façon dont il a fait face à cette montée en charge au cours de l'exercice 2018 ?

Enfin, l'État s'étant désengagé en 2018 du plan pluriannuel d'investissement immobilier de rénovation du palais d'Iéna, le CESE a dû financer ces investissements sur ses ressources propres, à hauteur de 1,67 million d'euros en AE et en CP. Pourriez-vous préciser l'état des finances du CESE, notamment celui de ses fonds propres ?

M. Jean-Louis Bricout. Pour cette cinquième commission d'évaluation des politiques publiques du Printemps de l'évaluation 2019, je focaliserai mon intervention, au nom du groupe Socialistes et apparentés, sur le budget de la présidence de la République, qui relève de la mission *Pouvoirs publics*.

Pour rappel, la loi de finances pour 2018 avait introduit, par rapport à 2017, une augmentation – certes modeste, mais réelle – des crédits alloués à la présidence de la République. Cette augmentation de moyens concernait les dépenses relatives au personnel, au fonctionnement et à l'investissement de la présidence. Elle témoignait du fait que le temps d'une gestion raisonnable des deniers publics pour le fonctionnement de l'Élysée, mise en pratique depuis cinq ans par François Hollande, était terminé.

À la lecture du rapport annuel de performances, force est de constater que cette revalorisation des moyens a été insuffisante pour assurer le train de vie du président de la République et de ses collaborateurs. En effet, les dépenses exécutées en 2018 sont supérieures de 6,1 millions d'euros au niveau de dépenses fixé par la loi de finances pour 2018, soit une différence de 6 %. Les dépenses de personnel ont dépassé de 455 000 euros la somme votée par les parlementaires ; les dépenses de fonctionnement ont explosé, avec une augmentation de 1,7 million d'euros – ce chiffre s'explique principalement par une croissance de 75 % des dépenses relatives aux moyens généraux ; les dépenses relatives aux déplacements présidentiels ont également bondi de 40 %, dépassant de 5,7 millions d'euros les montants prévus par la loi de finances pour 2018.

En résumé, alors que le budget de l'Élysée avait été ramené à 100 millions d'euros sous la présidence de François Hollande, il est repassé au-dessus des 110 millions d'euros avec Emmanuel Macron. Monsieur le ministre, comment justifiez-vous ces chiffres ? Comment expliquez-vous la différence de 6 millions d'euros entre les dépenses inscrites en loi de finances et les dépenses exécutées en 2018 ? Pourquoi les dépenses relatives aux moyens généraux ont-elles bondi de 75 % ? Pourquoi les dépenses relatives aux déplacements présidentiels ont-elles augmenté de 40 % ?

Mme Sarah El Haïry. Monsieur le ministre, ma question sera très courte, car vous y avez déjà en partie répondu. Malgré les efforts consentis pour renforcer les effectifs de la CNDA, la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes souligne que le stock d'affaires continue d'augmenter et que les délais de jugement se dégradent considérablement. Pouvez-vous revenir sur les raisons de cette dégradation, au-delà du pic de demandes que vous avez déjà évoqué, et sur les mesures envisagées pour revenir à un délai plus réduit ?

Mme Sabine Rubin. Monsieur le ministre, c'est la première fois qu'il nous est donné d'analyser un exercice budgétaire complet à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement. Or j'ai le regret de constater que les pratiques budgétaires du Gouvernement se caractérisent par une certaine opacité, une logique purement comptable et une tendance à l'austérité, trois caractéristiques sur lesquelles nous vous avons souvent alertés.

L'opacité, d'abord, caractérise la gestion des crédits alloués à la mission *Pouvoirs publics*, à commencer par la fameuse dotation de la présidence de la République. En 2017, déjà, on avait constaté une surexécution de 35 % des dépenses de réceptions, hors activité diplomatique, qui avait été attribuée aux nécessités de l'installation du nouveau pouvoir. Comment se fait-il que l'on observe la même surexécution en 2018 ? Le rapport annuel de performances, sur ce sujet, est particulièrement évasif, puisqu'il se contente d'évoquer l'arbre de Noël et les Journées du patrimoine. Mais qu'en est-il, par exemple, de la grandiose réception donnée le 23 janvier 2018 à Versailles, en l'honneur des grands patrons des multinationales, qui aurait coûté 600 000 euros aux contribuables, soit un quart de ce poste de dépenses ? Il me semble que nos concitoyens méritent davantage de transparence.

J'en viens à la logique de comptabilité, notamment dans le choix des indicateurs, purement quantitatifs, lorsqu'ils ne sont pas simplement financiers. Prenons, par exemple, le programme 165 de la mission *Conseil et contrôle de l'État* : en quoi la durée de traitement des dossiers par la CNDA suffit-elle à évaluer l'efficacité de son travail ? Nous proposons que soit pris en compte le taux d'annulation de ses jugements par le tribunal administratif, la cour administrative d'appel et le Conseil d'État. Dans le programme 340, la même remarque s'applique au fameux Haut Conseil des finances publiques, dont on se soucie seulement de savoir s'il rend ses avis dans les délais : encore faudrait-il vérifier que ces avis, purement

prévisionnels, sont conformes aux réalités macroéconomiques observées ultérieurement. Ces deux exemples montrent à quel point le tout-quantitatif règne qu'en matière d'évaluation des politiques publiques.

Je souhaite, pour finir, souligner l'austérité imposée aux autorités administratives indépendantes qui défendent les droits et les libertés des citoyens, au programme 308 de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. Alors que le budget de la présidence de la République est en hausse, on ne peut que s'inquiéter de la stagnation des budgets de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

M. Philippe Vigier. Monsieur le ministre, je voudrais, avant toute chose, souligner combien il nous est difficile d'accéder aux documents qui nous sont nécessaires pour assumer notre mission dans de bonnes conditions – et je pense que les rapporteurs spéciaux ont rencontré les mêmes difficultés que moi. Nous avons voté des lois de confiance, la HATVP fait son travail, tout comme la déontologue de l'Assemblée nationale. Il faut que les pouvoirs conférés aux parlementaires de la commission des finances par la loi organique relative aux lois de finances soient effectifs. Seriez-vous favorable au renforcement des pouvoirs d'investigation des membres de la commission des finances ? Cela me semble indispensable si nous voulons apporter une réponse éclairée aux parlementaires et, plus largement, à nos concitoyens.

Ma deuxième question concerne un sujet que Mme la rapporteure spéciale Lise Magnier a très bien exposé tout à l'heure : je veux parler des difficultés d'accès aux rapports des collègues des questeurs de l'Assemblée nationale et du Sénat. Comme elle l'a indiqué, il serait utile de faire figurer l'exécution détaillée du budget des assemblées et des chaînes parlementaires en annexe du projet de loi de règlement, si nous voulons avoir, dans le rapport spécial, une analyse plus circonstanciée de celui-ci. Seriez-vous favorable à une telle évolution pour l'année 2020 ?

Ma troisième question porte sur les comptes de la présidence de la République – validés par la Cour des comptes, rappelons-le, depuis la présidence de Nicolas Sarkozy. Je tiens d'ailleurs à vous dire, pour avoir moi-même contrôlé les comptes de l'Élysée, que les choses sont parfaitement claires et que 3 millions supplémentaires ont été demandés pour la sécurité du Président de la République. Ce qui est dommage, en revanche, c'est que la validation de ces comptes intervienne après le Printemps de l'évaluation. Pour que nous puissions faire un travail efficace, il faudrait coordonner les calendriers, de manière à éviter ce décalage d'une année. C'est d'autant plus nécessaire que l'Élysée a été restructuré et que de nouvelles directions y ont été créées.

Mme Bénédicte Peyrol. Mes questions porteront sur la mission *Direction de l'action du Gouvernement*.

La première concerne le budget du CIVEN. La Cour des comptes souligne, dans sa note d'exécution budgétaire, une augmentation des crédits consommés en 2018, qui est notamment liée à la budgétisation de 4 millions d'euros pour répondre à l'augmentation attendue du montant des indemnités, à la suite de la modification de la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer. Même si l'on sait que les crédits du CIVEN sont essentiellement des crédits de guichet, la Cour avait pointé un léger risque de soutenabilité pour le programme, notamment du fait de la suppression du risque négligeable par la loi du 28 février 2017. Le 22 mars 2018, dans son avis, le contrôleur

budgétaire et comptable ministériel des services du Premier ministre avait d'ailleurs émis une réserve, compte tenu des risques liés aux nouvelles dispositions concernant le CIVEN. Pouvez-vous, monsieur le ministre, nous expliquer les conséquences que cela pourrait avoir sur les indemnisations et nous exposer les perspectives en termes de soutenabilité ?

Ma deuxième question concerne les AAI, qui sont au nombre de huit dans cette mission. La Cour des comptes note une augmentation de la consommation des crédits de paiement, du fait de l'augmentation des effectifs des programmes 308 *Protection des droits et des libertés* et 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées*, avec 50 ETP, et des effets de plusieurs mesures générales. La mission présente pourtant une sous-consommation importante du plafond d'emplois, de l'ordre de 13 %, qui concerne notamment l'Ordre de la légion d'honneur, l'Institut des hautes études de la défense nationale et l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice.

Concernant le programme 308, on observe qu'après avoir connu une très forte baisse entre 2013 et 2015, la masse salariale a augmenté de 7 % depuis 2016, avec une hausse de près de 3 % du nombre d'ETP, tandis que le coût annuel de l'agent a augmenté de 4 %. Alors que la loi de finances rectificative pour 2018 avait réduit le plafond d'emplois de quatre ETP, la Cour des comptes observe encore une sous-consommation de celui-ci, en raison notamment de vacances frictionnelles des postes. Pouvez-vous, monsieur le ministre, nous donner votre appréciation sur la gestion de ces effectifs ? La Cour des comptes fait plusieurs recommandations sur les AAI. Quelles pourraient être les perspectives pour améliorer la régulation et le pilotage des effectifs au sein de celles-ci ?

Mme Catherine Osson. Monsieur le ministre, en 2018, la DILA a accompagné l'objectif fixé par le Gouvernement de dématérialiser l'ensemble des démarches administratives d'ici à 2022, en poursuivant notamment la modernisation du site service-public.fr, pour un montant cumulé de plus de 2 millions d'euros de dépenses d'investissement.

Quatre axes prioritaires de développement ont été identifiés pour le site service-public.fr dans le cadre des plans stratégiques 2020, puis 2021, de la DILA. Or je suis étonnée qu'aucun de ces axes ne vise à étendre les supports d'accès à l'information administrative, par exemple à travers la création d'une application dédiée au service public. La création d'une application paraîtrait d'autant plus justifiée que la part des consultations du site depuis un smartphone augmente d'année en année et atteint désormais 40 % des consultations totales du site www.service-public.fr. Du reste, la DILA a largement les moyens de financer un tel investissement, puisque près de la moitié des dépenses d'investissement initialement prévues n'ont pas été exécutées lors de l'exercice 2018, ce qui représente plus de 3 millions d'euros. La Cour des comptes l'a souligné pudiquement en expliquant qu'au vu du plan stratégique qui prévoit une politique d'investissement ambitieuse, les dépenses d'investissement pourraient augmenter.

Pour quelle raison la DILA n'a-t-elle pas pleinement utilisé le budget d'investissement qui lui était alloué en 2018 ? Pourquoi ne faites-vous pas de l'extension des supports d'accès à l'information, par exemple *via* la création d'une application, une priorité de développement pour faciliter l'accès des citoyens à l'information administrative ?

M. Charles de Courson. Je serai bref, puisque ma question porte sur un sujet qui a déjà été évoqué, mais je veux être plus précis.

À propos du programme 165, qui concerne, entre autres juridictions administratives, la CNDA, la Cour des comptes note que, malgré les efforts réalisés, le stock d'affaires continue d'augmenter, puisqu'il est passé de 25 511 à la fin de l'année 2017 à 36 868 à la fin de l'année 2018, et que le délai de jugement s'est dégradé de trois mois, pour atteindre neuf mois et dix jours.

Nous avons voté un texte qui visait précisément à réduire le délai de jugement de la CNDA. Monsieur le ministre, les dispositions désormais en vigueur sont-elles capables de nous ramener à la situation de 2017, où le délai moyen était de six mois ? L'allongement des délais fait que les décisions de justice ne sont pas appliquées : 90 % des demandes aboutissent à une décision de rejet, et moins de 80 % d'entre elles sont exécutées. Et pour cause : elles interviennent au bout de plus de neuf mois !

M. le ministre. Comme M. Charles de Courson vient de le rappeler, la CNDA a effectivement connu, à la fin de l'année 2018, une augmentation de son stock, qui est passé de 25 000 à 36 000 dossiers, et un allongement de son délai de jugement, qui est passé de cinq mois et six jours à six mois et quinze jours. Cette évolution est due à un effet de ciseau : une augmentation continue des entrées, de 9,5 %, associée à une stagnation des sorties. Malgré les renforcements d'effectifs obtenus en 2018, le fonctionnement de la cour a été perturbé par les mouvements sociaux du premier semestre 2018, principalement celui des avocats mobilisés contre le projet de loi sur l'exil et l'immigration, mais aussi celui des agents de la CNDA. Cette crise est désormais derrière nous, mais la capacité de jugement de la cour s'est trouvée réduite d'environ 9 000 dossiers par ces mouvements sociaux.

L'année 2019 a donc commencé avec un fort retard à rattraper, ce qui explique une poursuite de l'augmentation du délai de jugement sur les quatre premiers mois de l'année. La tendance est toutefois en train de s'inverser. En effet, le délai moyen constaté au 28 mai est de nouveau à la baisse et le taux de couverture de la Cour est supérieur à 100 % en moyenne depuis le début de l'année – il a même atteint 140 % sur le mois de mai. Cette tendance va encore s'améliorer, lorsque les rapporteurs recrutés en mars et en mai seront formés et pleinement opérationnels. Grâce à ces renforts, la capacité de jugement de la CNDA sur l'année 2019 est estimée à 70 000 dossiers, alors que les projections d'entrées sont de l'ordre de 60 000 dossiers. Au total, la situation est donc mieux maîtrisée.

Pour prendre un peu de reculs sur les difficultés rencontrées en 2018 et sur la dégradation des indicateurs qu'elles ont entraînée, il faut rappeler deux éléments importants : premièrement, le délai de traitement des affaires par la CNDA a été divisé par plus de deux en dix ans, puisqu'il était de treize mois en 2010 ; deuxièmement, la CNDA est, de loin, la plus rapide de toutes les juridictions administratives. Les réformes de procédure, qui ont permis d'augmenter le nombre d'affaires jugées, par ordonnance ou par un juge unique, le renforcement des moyens de la Cour et l'investissement de l'ensemble des magistrats et des agents, tout cela devrait permettre d'amplifier le mouvement de réduction du stock et des délais qui s'est engagé au début de l'année 2019.

M. Saint-Martin m'a interrogé sur la possibilité de demander au Conseil d'État un avis sur les amendements fiscaux. Depuis 2008, les présidents des assemblées peuvent saisir le Conseil d'État sur des propositions de loi dont ils envisagent l'inscription à l'ordre du jour. S'agissant des amendements, je reste assez dubitatif, essentiellement pour des raisons pratiques : cela supposerait de réserver l'examen de l'amendement, et donc de l'article concerné, pour un délai minimal permettant au Conseil d'État de se prononcer, ce qui retarderait d'autant l'achèvement des discussions sur un texte. Cela paraît d'autant moins

facile que l'on ne peut aborder l'examen d'une partie d'un texte financier que si la partie précédente a été adoptée, et que l'examen de ces textes est contraint par les délais constitutionnels.

S'agissant du CIVEN, comme je l'ai indiqué, la suppression de la notion de risque négligeable par la loi sur l'égalité réelle outre-mer avait conduit à l'acceptation d'un nombre beaucoup plus élevé de demandes en 2018. En conséquence, les ressources financières du CIVEN en 2018 avaient quasiment doublé par rapport à 2017, passant de 4,9 à 8,9 millions d'euros. Le 20 novembre 2018, la commission prévue à l'article 113 de la loi relative à l'égalité réelle outre-mer, présidée par la sénatrice Lana Tetuanui, a rendu son rapport au Gouvernement, émettant des recommandations pour que les indemnisations soient réservées aux personnes dont la maladie a été provoquée par les rayonnements ionisants dus aux essais nucléaires français. Des amendements de la sénatrice et du Gouvernement déposés sur le projet de loi de finances pour 2019 ont traduit ces recommandations et ont abondé de 2,5 millions d'euros la dotation du CIVEN, qui atteint 11,3 millions d'euros. Selon les anticipations réalisées par le Comité, le montant des indemnisations devrait se stabiliser, en 2020, autour de 11 millions d'euros.

Votre dernière question portait sur la politique de développement des ressources propres du CESE. Comme chaque année, le CESE a poursuivi la politique de développement de ses ressources propres grâce à la location de ses locaux et il a perçu, à ce titre, un montant de 2,6 millions d'euros, qui est en augmentation par rapport aux années précédentes. Grâce à l'autorisation accordée au secrétaire général du CESE par la direction générale des finances publiques pour la signature de rescrits fiscaux, le Conseil a commencé, en 2018, à mener une politique volontariste de développement du mécénat, notamment pour la réfection du palais d'Iéna.

J'en viens aux questions de M. Philippe Vigier, de Mme Sabine Rubin et de M. Jean-Louis Bricout sur l'Élysée. M. Vigier m'a interrogé sur le calendrier de remise du rapport de la Cour des comptes sur la présidence de la République. Celui-ci est d'abord remis au Président de la République : le principe de séparation des pouvoirs et d'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels ne permet pas d'envisager qu'il en aille autrement. De la même manière, on n'imagine pas le Gouvernement ou la présidence de la République réclamer que lui soit remis le rapport du collège des questeurs à la commission spéciale chargée d'apurer les comptes pour l'Assemblée nationale.

Le rapport de la Cour des comptes sur la gestion des services de la présidence de la République est remis, en règle générale, après le 14 juillet. Pour ce rapport, comme pour tous les autres d'ailleurs, la Cour des comptes est très attachée au principe du contradictoire, qui trouve une traduction dans la procédure qu'elle observe en rendant publiques ses conclusions définitives. À divers stades de cette procédure, les institutions contrôlées sont placées en position de répondre aux observations de la Cour : cela vaut pour l'Élysée comme pour les autres institutions. L'instruction de la Cour commence en avril ou en mai, car il faut tenir compte du calendrier de production des comptes. Après l'entretien de fin de contrôle, qui se déroule généralement à la fin du mois de mai, la contradiction avec l'Élysée a lieu en juin. Ainsi, pour l'exercice 2017, la Cour a produit son relevé d'observations provisoires le 5 juin et la présidence y a répondu le 22 juin 2018. Le rapport a été remis au Président de la République au cours d'un entretien avec le Premier président le 24 juillet 2018. Je reconnais que ce calendrier est décalé par rapport à celui du Printemps de l'évaluation...

M. le rapporteur général. C'est un printemps tardif... !

M. le ministre. Voire automnal !

Madame Rubin, vous m'avez interrogé sur la transparence des informations relatives au budget de l'Élysée. Un rapport annuel est remis par la Cour des comptes sur la gestion du budget de l'Élysée. En outre, la présidence est dotée, depuis 2017, d'un règlement budgétaire et comptable proche des règles du droit commun, fixé par le décret dit « GBCP » (gestion budgétaire et comptable publique).

Il est toujours intéressant de lire ce que dit la Cour des comptes. Or son Premier président a estimé que l'Élysée était un des services – si ce n'est le service – les plus contrôlés de la République. Vous avez évoqué la transparence à propos d'un événement organisé à Versailles : vos chiffres sont probablement exacts, à ceci près qu'ils n'ont pas été imputés sur les comptes de la présidence de la République... L'essentiel des dépenses a été pris en charge par le ministère de l'économie et des finances. Précision pour précision et transparence pour transparence, autant se dire les choses clairement !

Monsieur Bricout, vous avez parlé du « train de vie » du Président de la République ; je vous invite à être précis, afin de ne pas nourrir les amalgames ou les fantasmes. Les chiffres que vous avez évoqués relevaient des missions de sécurité et des déplacements du Président de la République. Les mots sont importants ; il ne s'agit pas, je le répète, de son « train de vie ».

Cela étant, vous m'avez interrogé sur ce qui justifie ces moyens supplémentaires. Je veux rappeler que quatorze ETP ont été créés pour assurer la sécurité du Président de la République et que le service chargé de la sécurité informatique a également connu un renforcement de ses effectifs, qui était jugé nécessaire. Ce sont, à mon sens, des évolutions sur lesquelles il ne faudrait pas revenir, quel que soit le prochain Président de la République. En parallèle, de nombreuses mesures d'économie ont été réalisées et je vous renvoie à la réponse que j'ai apportée à Mme Lise Magnier. Le choix a été fait de sous-consommer les dépenses d'investissement, dans un souci de maîtrise budgétaire globale de l'enveloppe, pour compenser les évolutions de dépense de fonctionnement.

Madame Rubin, vous m'aviez également interrogé sur les AAI. Une soixantaine de postes supplémentaires y ont été créés entre 2015 et 2019 : ce n'est pas ce que j'appelle de l'austérité budgétaire. Vous avez évoqué la CNIL : une quinzaine de postes y ont été créés pour répondre à un certain nombre de nouvelles exigences, liées notamment au règlement général sur la protection des données. Si vous appelez cela de l'austérité... Je ne peux pas vous laisser dire que les moyens des autorités administratives indépendantes ont été rognés.

Madame Osson, vous m'avez interrogé sur la DILA. Celle-ci a en effet poursuivi la modernisation de ses activités, en particulier l'amélioration de ses principaux sites internet, dont la fréquentation est particulièrement soutenue. Les sites service-public.fr et legifrance.gouv.fr arrivent respectivement à la première et à la deuxième place dans le classement annuel des 709 sites gouvernementaux. Les deux sites totalisent près de 400 millions de visites. Le site service-public.fr a fait l'objet d'évolutions pour renforcer la personnalisation de l'information en proposant de nouveaux simulateurs, de nouveaux modèles de lettres personnalisables, des parcours guidés adaptés à des situations particulières, ainsi que de nouvelles démarches en ligne. Des dispositifs de recueil de satisfaction et d'aide, ainsi qu'une foire aux questions ont également été ouverts en 2018 sur le site, afin d'améliorer la réponse faite aux usagers.

Concernant les démarches en ligne, trois nouveaux services sont disponibles, parmi lesquels le service de signalement de fraude à la carte bancaire, dénommé Perceval, dont la nouvelle version sera en ligne à la rentrée 2019. L'ensemble de ces travaux a été réalisé par – ou avec son appui – la sous-direction des systèmes d'information, nouvellement créée par arrêté du 19 décembre 2017 portant organisation de la direction de l'information légale et administrative. Enfin, le site service-public.fr est aujourd'hui accessible sur tous les supports, ordinateur, téléphone et tablette ; le transformer en une application mobile serait extrêmement coûteux, puisqu'il faudrait constamment suivre les évolutions des systèmes d'exploitation des téléphones mobiles. Au demeurant, la DILA, qui interroge régulièrement les citoyens, n'a pas identifié, à ce stade, de demande particulière pour une application universelle sur l'information administrative. Cela étant, la DILA réfléchit à la possibilité de développer des applications ciblées sur des événements de la vie, par exemple une application qui aiderait à trouver les services publics utiles en cas de déménagement.

*

* *

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

Réunion du mercredi 29 mai à 16 heures 15

Présents. - M. Jean-Noël Barrot, M. Jean-Louis Bricout, Mme Émilie Cariou, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, Mme Stella Dupont, Mme Sarah El Haïry, M. François Jolivet, M. Daniel Labaronne, Mme Patricia Lemoine, Mme Véronique Louwagie, Mme Lise Magnier, Mme Catherine Osson, Mme Bénédicte Peyrol, Mme Sabine Rubin, M. Laurent Saint-Martin, Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas, M. Philippe Vigier, M. Éric Woerth

Excusés. - M. Jean-Louis Bourlanges, M. Gilles Carrez, M. Jean-René Cazeneuve, Mme Perrine Goulet, M. François Pupponi, Mme Valérie Rabault

Assistaient également à la réunion. - M. Joël Aviragnet, M. Pierre Cordier, M. Brahim Hammouche, M. Cyrille Isaac-Sibille, M. Jean-Paul Lecoq, Mme Monique Limon, M. Thomas Mesnier, M. Pierre Morel-À-L'Huissier, Mme Isabelle Rauch, Mme Stéphanie Rist, Mme Marie-Pierre Rixain