

N° 3197

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 juillet 2020.

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

*en application de l'article 145 du Règlement*

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE  
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

*sur le Printemps de l'évaluation*

***L'évaluation des politiques publiques 2020***

ET PRÉSENTÉ PAR

M. ÉRIC WOERTH,

Président de la commission des finances,  
de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>SYNTHÈSE DES RAPPORTS SPÉCIAUX</b> .....	13
1. Action extérieure de l'État (M. Vincent Ledoux).....	15
2. Action extérieure de l'État : Tourisme (Mme Émilie Bonnard).....	19
3. Administration générale et territoriale de l'État (M. Jacques Savatier).....	23
4. Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales : Politiques de l'agriculture, forêt, pêche et aquaculture ; Développement agricole et rural (M. Hervé Pellois) .....	25
5. Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales : Sécurité alimentaire (M. Michel Lauzzana).....	29
6. Aide publique au développement ; Prêts à des États étrangers (M. Marc Le Fur) .	31
7. Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation (M. Jean-Paul Dufrègne) .....	33
8. Cohésion des territoires : logement et hébergement d'urgence (M. François Jolivet).....	37
9. Cohésion des territoires : politique des territoires (M. Mohamed Laqhila).....	41
10. Conseil et contrôle de l'État (M. Daniel Labaronne).....	43
11. Culture : Création ; transmission des savoirs et démocratisation de la culture (Mme Dominique David).....	47
12. Culture : Patrimoines (M. Gilles Carrez).....	51
13. Défense : Préparation de l'avenir (M. François Cornut-Gentille) .....	55
14. Défense : Budget opérationnel de la défense (M. Olivier Gaillard) .....	57
15. Direction de l'action du Gouvernement ; Publications officielles et information administrative, Investissements d'avenir (Mme Marie-Christine Dalloz) .....	59
16. Écologie, développement et mobilité durables : Paysage, eau et biodiversité ; Prévention des risques ; Expertise, information géographique et météorologie ; Conduite et pilotage des politiques (M. Éric Coquerel).....	61

17. Écologie, développement et mobilité durables : Affaires maritimes (M. Saïd Ahamada).....	63
18. Écologie, développement et mobilité durables : Énergie, climat et après-mines ; Service public de l'énergie ; Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ; Transition énergétique (M. Julien Aubert).....	67
19. Écologie, développement et mobilité durables : Infrastructures et services de transports ; Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ; Contrôle et exploitation aériens (Mme Anne-Laure Cattelot et M. Benoit Simian).....	69
20. Économie : Développement des entreprises et régulations ; Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés (Mme Olivia Gregoire et M. Xavier Roseren).....	73
21. Économie : Commerce extérieur (M. Nicolas Forissier).....	77
22. Économie : Statistiques et études économiques ; Stratégie économique et fiscale ; Accords monétaires internationaux (M. Philippe Chassaing).....	79
23. Engagements financiers de l'État (Mme Bénédicte Peyrol).....	83
24. Enseignement scolaire (Mme Catherine Osson).....	87
25. Gestion des finances publiques et des ressources humaines : Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local ; Facilitation et sécurisation des échanges ; Conduite et pilotage des politiques économiques ; Action et transformation publiques (M. Benjamin Dirx).....	91
26. Gestion des finances publiques et des ressources humaines : Fonction publique ; Crédits non répartis (M. Philippe Chassaing et Mme Valérie Petit).....	95
27. Gestion du patrimoine immobilier de l'État (M. Jean-Paul Mattei).....	97
28. Immigration, asile et intégration (M. Jean-Noël Barrot et Mme Stella Dupont).....	99
29. Justice (M. Patrick Hetzel).....	101
32. Pouvoirs publics (Mme Patricia Lemoine).....	109
33. Recherche et enseignement supérieur : Recherche (M. Francis Chouat).....	113
34. Recherche et enseignement supérieur : Enseignement supérieur et vie étudiante (M. Fabrice Le Vigoureux).....	115
35. Régimes sociaux et de retraite ; Pensions (M. Olivier Damaisin).....	119
36. Relations avec les collectivités territoriales ; Avances aux collectivités territoriales (M. Jean-René Cazeneuve et M. Christophe Jerretie).....	123
37. Remboursements et dégrèvements (Mme Christine Pires Beaune).....	125
39. Sécurités ; Police, gendarmerie, sécurité routière, Contrôle de la circulation et du stationnement routiers (M. Roman Grau et Mme Nadia Haï).....	131
40. Sécurités : Sécurité civile (M. Bruno Duvergé).....	133
41. Solidarité, insertion et égalité des chances (Mme Stella Dupont).....	137
42. Sport, jeunesse et vie associative (Mme Sarah El Haïry et M. Benjamin Dirx).....	139
43. Travail et emploi (Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas).....	143

44. Participations financières de l'État ; participation de la France au désendettement de la Grèce ; avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics (Mme Valérie Rabault).....	145
45. Affaires européennes (M. Xavier Paluszkiwicz) .....	149

<b>ANNEXE LES FINANCES SOCIALES AU TEMPS DU CORONAVIRUS : UN RÉSULTAT SOLIDE EN 2019, DES INCERTITUDES EN 2020</b> (Mme Cendra Motin).....	151
--	-----



## INTRODUCTION

Cette année, comme cela avait été le cas lors des deux années précédentes, la commission des finances devait mener, au cours du printemps, des travaux d'évaluation, destinés à la fois à contrôler l'exécution des dépenses de l'État pour l'année écoulée et à examiner l'efficacité des politiques publiques – ce que l'on a coutume d'appeler le Printemps de l'évaluation. Ces travaux devaient, comme les années passées, s'articuler harmonieusement avec l'examen du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour l'année écoulée.

Cette articulation était même facilitée par le fait que, cette année, le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes était présenté une quinzaine de jours plus tôt que l'an dernier (lors du Conseil des ministres du samedi 2 mai 2020), où son dépôt avait déjà été avancé d'une semaine par rapport au calendrier antérieur.

Toutefois, dès la mi-mars, la situation sanitaire mondiale, affectée par le virus Covid-19, s'est à ce point dégradée qu'elle a eu des répercussions rapides et fortes sur l'ensemble de nos modes de vie quotidiens et le fonctionnement de notre système économique.

La commission des finances s'est donc adaptée à cette situation extraordinaire pour mener à bien ses travaux d'évaluation et de contrôle du printemps. Dès le mercredi 1<sup>er</sup> avril 2020, le bureau de la commission des finances a pris en considération le fait que la crise sanitaire que nous traversons allait influencer l'ensemble des politiques publiques, bien au-delà du seul champ de la santé, renouveler leurs enjeux, modifier leurs orientations, avoir parfois des conséquences importantes sur les crédits qui y sont consacrés. Les questions relatives aux recettes et aux dépenses publiques et aux dispositifs de soutien à l'économie prennent en effet une acuité toute particulière dans ce contexte.

Dans cette perspective, en lieu et place des thèmes qui avaient été arrêtés en début d'année par le bureau de la commission sur la proposition des rapporteurs spéciaux, un thème unique, qui a été décliné, avec toutes les adaptations pertinentes proposées par chaque rapporteur spécial, a été retenu par le bureau de la commission : **l'impact de l'actuelle crise sanitaire en termes de mobilisation des crédits budgétaires et de déploiement des politiques publiques.**

Il s'est agi d'apprécier dans quelle mesure la crise a une incidence sur les projets en cours, voire sur l'opportunité de telle ou telle politique publique et de mesurer l'ensemble des éventuelles répercussions budgétaires correspondantes.

Nos rapporteurs spéciaux ont conduit leurs travaux, au cours des mois d'avril et de mai, dans des conditions extraordinaires, qui ne facilitaient pas leur tâche, mais ils ont cependant mené à bien leur mission et ont pu présenter à la commission des travaux d'évaluation construits et approfondis. La commission des finances a ainsi tenu, les mardi 2 juin et mercredi 3 juin 2020, dix-sept commissions d'évaluation des politiques publiques, au cours desquelles les quarante-cinq rapports spéciaux ont pu être présentés et discutés.

Pour tenir compte, cette année, de l'importance des questions posées par l'évolution de nos comptes sociaux, notre rapporteure pour avis sur les projets de loi de financement de la sécurité sociale, Mme Cendra Motin, a également présenté, lors d'une de ces commissions d'évaluation des politiques publiques, ses travaux menés dans la même perspective que les rapporteurs spéciaux <sup>(1)</sup>.

À l'inverse des années précédentes, compte tenu des contraintes sanitaires qui pesaient sur l'organisation des travaux de la commission et de la mobilisation de l'exécutif sur les questions liées à la crise, cette année les commissions d'évaluation des politiques publiques, qui se sont toutes tenues en visioconférence, n'ont pas donné lieu à l'audition des ministres concernés. Il s'est agi là d'une adaptation tout à fait exceptionnelle du dispositif qui avait été retenu les années précédentes, et la commission des finances entend bien, l'année prochaine, mener un Printemps de l'évaluation au cours duquel les rapporteurs spéciaux approfondiront le contrôle de l'efficience de la dépense publique.

Dès le début de l'année prochaine, un programme des travaux d'évaluation sera arrêté par la commission, sur proposition des rapporteurs spéciaux. Les rapporteurs pour avis des autres commissions permanentes seront invités à s'associer à ces travaux. Les commissions d'évaluation des politiques publiques permettront d'entendre successivement l'ensemble des ministres. Des propositions de résolution, portées par les rapporteurs spéciaux, seront élaborées et pourront être inscrites à l'ordre du jour de la séance publique, au cours d'une semaine de séance réservée par priorité au contrôle, conformément à ce que prévoit désormais l'article 146-1-1 du Règlement de l'Assemblée nationale.

---

(1) Voir également, sur cette question, le compte rendu n° 68 (session 2019-2020) de la commission des finances de l'Assemblée nationale pour l'audition, le 2 juin 2020, conjointe avec la commission des affaires sociales, de M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, sur l'état des comptes sociaux

<http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/opedata/CRCANR5L15S2020PO59048N068.html>

Le présent rapport regroupe l'ensemble des éléments synthétiques qui ont pu être exposés dans les rapports spéciaux et lors des discussions en commission. Il comprend également une annexe relative aux travaux particuliers conduits cette année par Mme Cendra Motin.

Quelques idées transversales, qui se dégagent de l'ensemble de ces travaux, méritent d'être évoquées à titre liminaire.

Si l'on peut se féliciter, de façon générale, que la plupart des missions budgétaires soient exécutées de façon conforme à l'autorisation budgétaire qui avait été accordée à l'origine, certaines missions connaissent des sous-exécutions (par exemple la mission *Outre-mer*), ou à l'inverse des sur-exécutions assez importantes : on peut penser en particulier à la mission *Cohésion des territoires* (+ 0,8 milliard d'euros), à la mission *Solidarité* (+ 0,8 milliard d'euros) ou à la mission *Sécurités* (+ 0,2 milliard d'euros). L'analyse plus fine conduite par les rapporteurs spéciaux fait apparaître que la sous-exécution ou la sur-exécution se concentre, au sein d'une mission, sur un ou deux programmes. Pour la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, comme l'a relevé M. Julien Aubert, c'est ainsi le programme *Énergie, climat et après-mines* qui connaît un dépassement de 230 millions d'euros, par rapport à des crédits initialement ouverts d'un peu moins de 600 millions d'euros, en raison d'une prévision erronée des dépenses de primes à la conversion pour les véhicules polluants.

Une même mission peut connaître parfois une sous-exécution chronique d'un programme qui compense une sur-exécution chronique d'un autre programme, le solde dissimulant quelque peu, à l'échelle de la mission, ces anomalies qui se compensent : c'est le cas, en particulier, de la mission *Immigration, asile et intégration*, pour laquelle l'un des programmes dépasse l'autorisation à hauteur de plus de 160 millions d'euros. Souvent, cette situation se retrouve année après année. Il n'y a toutefois pas de fatalité, comme l'illustre le fait que, par exemple pour la mission *Santé*, après des années et des années pendant lesquelles les crédits autorisés étaient largement inférieurs à l'exécution, notre rapporteure spéciale Mme Véronique Louwagie a relevé que les crédits sont maintenant conformes aux autorisations, le dépassement étant très léger en pourcentage comme en valeur absolue.

Aussi, les rapporteurs spéciaux qui constatent une situation d'écart important et récurrent à l'autorisation sur leur mission budgétaire, et notamment nos rapporteurs spéciaux pour la mission *Immigration, asile et intégration*, M. Jean-Noël Barrot et Mme Stella Dupont, ont suggéré que puisse être expertisée la méthodologie sous-jacente aux calculs des dépenses pour l'année à venir. Cette expertise contradictoire ne résoudrait peut-être pas toutes les difficultés, mais elle contribuerait à mieux comprendre les erreurs récurrentes, voire de les corriger. Il s'agit là d'une piste qui permettrait de progresser dans la voie de la sincérisation de notre budget, et de sa transparence.

A également pu être relevée l'importance, pour certaines missions, des restes à payer. Il s'agit, là également, de tendances structurelles qui s'appliquent à certaines missions bien plus qu'à d'autres, telles que la mission *Défense* ou la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. Ces restes à payer s'expliquent notamment par l'importance de certains projets ou programmes d'investissement, qui s'étalent sur de nombreuses années. Pour autant, la croissance des restes à payer de certaines missions peut sembler préoccupante. Cela a pu être relevé pour la mission *Culture*, avec une progression des restes à payer de l'ordre de 18 % en 2019.

Les constats des rapporteurs spéciaux rejoignent ceux de la Cour des comptes dans son rapport relatif aux résultats de la gestion budgétaire de l'exercice 2019, qui regrette un recours parfois excessif à certains mécanismes qui brouillent la lisibilité des comptes pour le Parlement : budgets annexes, comptes spéciaux, taxes affectées ou dépenses fiscales <sup>(2)</sup>. En particulier, à plusieurs reprises, la question des fonds sans personnalité juridique a été évoquée. Ces fonds posent problème car ils ne correspondent pas à des règles de gouvernance bien établies et car le suivi des dépenses qu'ils effectuent est souvent imparfait. Nos préoccupations rejoignent d'ailleurs celles énoncées par la Cour des comptes. La manière dont le fonds pour l'innovation et l'industrie consomme, ou plutôt ne consomme pas, les crédits qui lui ont été attribués a en particulier été dénoncée. Dans le contexte actuel, où les recettes se font rares et où leur utilisation pertinente est cruciale, la question prend un relief tout particulier.

L'impact de la crise a été mesuré par les rapporteurs spéciaux avec grand soin, même s'il s'agissait d'un exercice d'évaluation un peu particulier et difficile à effectuer, alors que la crise battait encore son plein et qu'il n'était pas toujours aisé pour les administrations de répondre rapidement et exhaustivement à l'ensemble des demandes.

Certaines missions budgétaires démontrent que les amortisseurs sociaux ont joué à plein pendant cette période. On peut penser en particulier à la mission *Cohésion des territoires*, qui porte les aides au logement, ou encore à la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, qui finance certaines prestations sociales.

Par ailleurs, un grand nombre d'opérateurs de l'État devraient connaître une baisse significative de leurs ressources avec la crise que nous connaissons. Cela pose la question de l'ampleur du soutien financier dont ces opérateurs auront besoin, à très court terme. Cela pose également la question des modalités de ce soutien.

---

(2) Voir le compte rendu n° 55 (session 2019-2020) de la commission des finances de l'Assemblée nationale, pour l'audition, le 29 avril 2020, de M. Christian Charpy, président de la première chambre de la Cour des comptes, sur le rapport de la Cour des comptes relatif aux résultats de la gestion budgétaire de l'exercice 2019 et sur la certification des comptes de l'État pour l'exercice 2019 : <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/opedata/CRCANR5L15S2020PO59048N055.html>.

Notre rapporteur spécial pour les crédits du *Patrimoine*, M. Gilles Carrez, a formulé une proposition intéressante, relative aux grands établissements culturels, pour lesquels les pertes de recettes sont considérables (80 millions d'euros pour le Louvre, 40 millions d'euros pour Versailles...) : il faudrait autoriser ces opérateurs à emprunter des fonds auprès du Fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations. Il a chiffré ce besoin d'emprunt à 300 à 400 millions d'euros. Compte tenu de leurs recettes futures, ces établissements présenteraient un profil d'emprunteur avantageux, pour des maturités très longues et avec un adossement sur des ressources commerciales. Il s'agirait ainsi d'utiliser une partie des recettes provenant des excédents d'épargne qui ont été l'une des conséquences du confinement. Cela permettrait également, dans la mesure où ces établissements ont une majorité de ressources propres, d'éviter que cet endettement soit considéré comme de la dette au sens du traité de Maastricht.

La crise apparaît comme pouvant frapper de plein fouet les budgets de certaines administrations de l'État, qui sont déjà contraints et fragiles.

Elle fragilise également les finances des collectivités territoriales, tant en recettes qu'en dépenses, comme la commission avait déjà eu l'occasion de le mesurer, à l'occasion d'une audition de MM. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, et Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès de ce ministre, sur la fiscalité locale et la comptabilité locale, le 29 avril 2020 <sup>(3)</sup>.

On peut craindre que, dans ce cadre, cette crise accentue les difficultés rencontrées et rende encore plus malaisée l'atteinte des objectifs des politiques publiques. Pour autant, cette faiblesse pourrait être transformée en un atout, sinon en une force, si jamais la crise nous conduisait à trancher, à faire explicitement des choix en faveur de certaines dépenses, et à l'inverse à abandonner ou à réduire certaines autres dépenses.

La situation financière de notre pays obligera à des arbitrages, indispensables pour assurer le respect d'une trajectoire de redressement de nos finances publiques. Le débat fondamental pour les années à venir devra donc porter sur l'efficacité de la dépense publique, sur le rapport entre son coût et son efficacité à atteindre les objectifs fixés. Le Printemps de l'évaluation devra apporter sa contribution à cette réflexion, en procédant à de véritables évaluations de politiques publiques et en poussant les ministres et leur administration à s'interroger sur la qualité de leur prévision budgétaire et sur l'efficacité des politiques publiques qu'ils conduisent.

---

(3) Voir le compte rendu n° 56 (session 2019-2020) de la commission des finances de l'Assemblée nationale pour cette audition du 29 avril 2020 : <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/opedata/CRCANR5L15S2020PO59048N056.html>



## **SYNTHÈSE DES RAPPORTS SPÉCIAUX**

Les développements ci-dessous présentent la synthèse, les chiffres-clés et les recommandations figurant dans les quarante-cinq rapports rédigés par les rapporteurs spéciaux de la commission des finances lors du Printemps de l'évaluation 2020.

Y sont résumées les analyses des rapporteurs sur l'exécution du budget 2019 et sur les conséquences de la crise sanitaire sur l'exécution 2020.

Est également inclus en annexe le travail effectué par Cendra Motin sur les finances sociales.



## 1. Action extérieure de l'État (M. Vincent Ledoux)

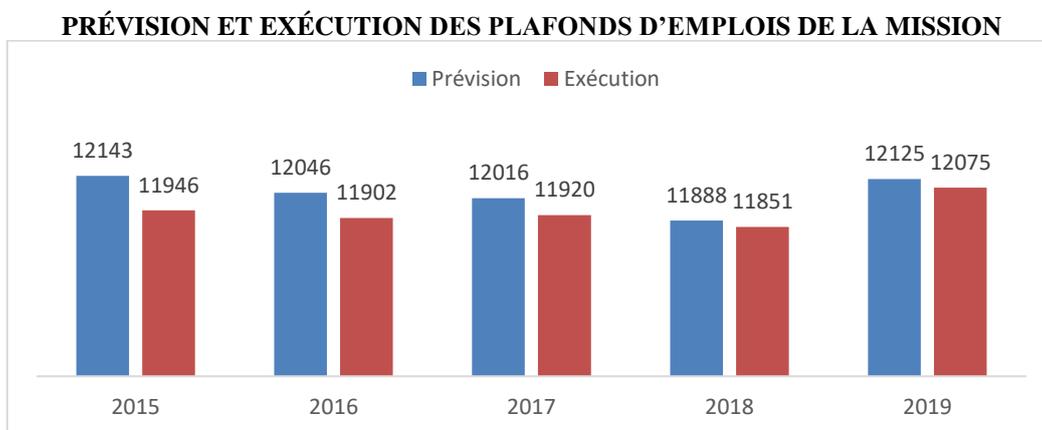
### *L'exécution des crédits en 2019*

▶ Avec 2,88 milliards d'euros consommés, la dépense est en forte baisse de 144,2 millions d'euros (– 4,9%) par rapport à 2018, mais conforme à la loi de finances initiale. L'exécution a été facilitée par la **diminution de 8 % (60 millions d'euros) des contributions aux organisations internationales**, supérieure de 10 millions d'euros aux prévisions, grâce à la fermeté de France qui a refusé de supporter une baisse de la quote-part américaine à l'OTAN.

▶ Le Quai d'Orsay a mis en œuvre avec succès la **réforme des réseaux de l'État à l'étranger** qui donne aux chefs de postes diplomatiques de nouveaux leviers de pilotage des moyens des ambassades, dont certains relevaient jusqu'alors d'autres ministères. Dans ce but, le transfert de 383 emplois sur la mission *Action extérieure de l'État* a permis au Quai d'Orsay d'identifier des synergies permettant de **sur-exécuter un schéma d'emplois en baisse de 160 ETP** et de réaliser 25 des 45 millions d'euros d'économies attendues d'ici 2022 au titre de cette réforme.

▶ L'inflation mondiale entraîne néanmoins une **surconsommation de la masse salariale, mais moindre que les années précédentes** (100,15 % contre 103 % en 2018) grâce à l'anticipation de l'effet « change-prix » sur les rémunérations à l'étranger, complétée, en 2020, par une provision de 15 millions d'euros à ce titre.

Afin d'améliorer la lisibilité des dépenses de masse salariale du ministère et de simplifier les opérations de fin de gestion, le rapporteur spécial suggère de **rassembler l'ensemble des crédits de masse salariale du ministère**, y compris au titre de l'Aide publique au développement, **sur un programme support unique**.

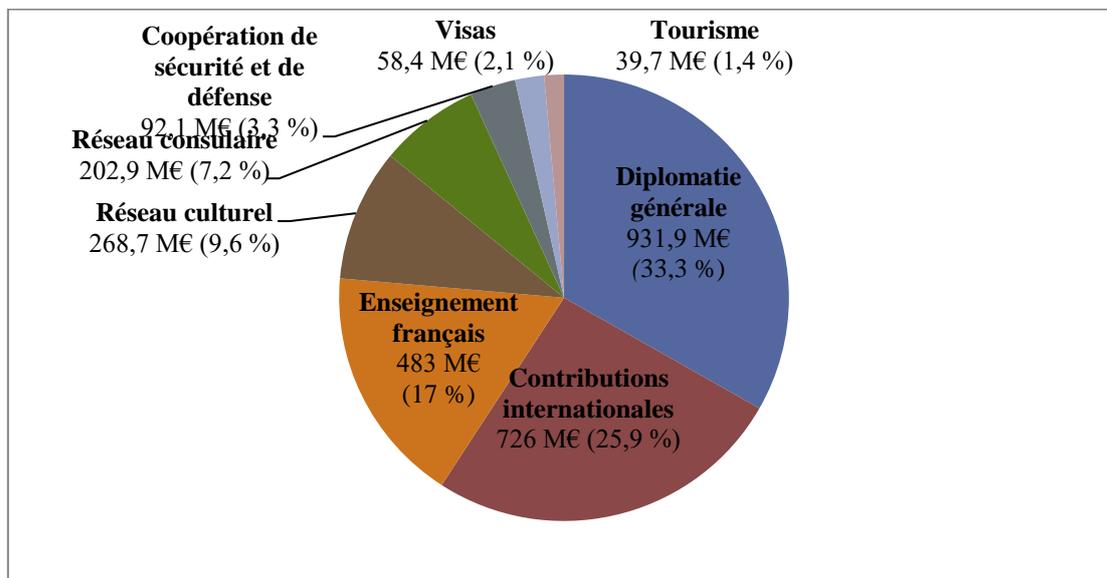


Source : rapports annuels de performance de la mission Action extérieure de l'État.

► **L'organisation de la Présidence française du G7 a été une réussite** : la moitié des 36,4 millions d'euros du programme temporaire dédié ont pu être annulés grâce à la maîtrise des dépenses et à des apports de mécénat de compétence, valorisés à 10 millions d'euros.

► **Sur le programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence***, les crédits de bourses du gouvernement Français pour étudiants et chercheurs internationaux atteignent 54 millions d'euros, **en retrait de 10 millions d'euros (- 15 %) par rapport aux objectifs de la loi de finances initiale** et en très légère augmentation de 0,5 million en une année. Afin d'améliorer la consommation des crédits des bourses, le rapporteur spécial propose d'**interdire aux postes diplomatiques de redéployer les crédits** qui leur sont délégués à ce titre **vers leurs autres dépenses d'influence culturelle**, et suggère de **fixer des objectifs chiffrés et ciblés par poste**.

**RÉPARTITION DES CRÉDITS DE PAIEMENTS PAR PRINCIPAUX POSTES DE DÉPENSES  
(HORS PROGRAMME TEMPORAIRE PRÉSIDENTE FRANÇAISE DU G7)**



Total des CP pour les trois programmes permanents de la mission en 2019 : 2 802,7 millions d'euros.

***Les effets de la crise sanitaire internationale***

► **Le rapatriement, en quelques semaines, de 188 000 Français de passage à l'étranger** atteste du **bon dimensionnement** et de l'**efficacité du réseau** de 160 ambassades et de 89 consulats généraux, sous l'égide du **centre de crise et d'intervention** du ministère. L'affrètement de vols par la France a nécessité de prélever temporairement **21 millions d'euros** sur des contributions aux Nations unies qui seront appelées en fin d'exercice. Le coût final sera diminué de remboursements au titre du mécanisme européen de protection civile, pour 4 millions d'euros, ainsi que de frais dus par les Français rapatriés, pour 7 millions d'euros, dont seulement 1 million d'euros recouverts à ce stade.

► **L'effondrement des déplacements internationaux diminue l'activité de visas de 80 % en 2020**, occasionnant, dès cette année, une **perte de 180 millions d'euros de droits de chancellerie** pour le budget général, suivie, en 2021, d'une baisse de **5 millions d'euros des montants d'attribution de produits de visas sur la mission**. Le rapporteur spécial s'est assuré que les contrats liant l'État aux sociétés prestataires de visas ne prévoient pas de compensation de la perte d'exploitation, mais les tarifs appliqués aux demandeurs pourraient être renégociés pour tenir compte de ces pertes.

► Les effets économiques et sociaux de la crise affectent une partie des **3 millions de Français résidents à l'étranger** ce qui justifie pleinement la mise en place d'un **plan de soutien sanitaire et social**. Dans la troisième loi de finances rectificative pour 2020, il conviendra d'inscrire **50 millions d'euros** sur le programme 151 *Français de l'étranger et affaires consulaires* pour apporter un « secours occasionnel de solidarité » équivalent à l'aide d'urgence, financée par la précédente loi de finances rectificative, et versée, en France, par les caisses d'allocations familiales (150 euros par foyer et 100 euros par enfant).

► **La crise fragilise les ressources du réseau des 522 établissements d'enseignement français à l'étranger**, largement autofinancé : un trimestre de droits de scolarité y représente 650 millions d'euros, bien plus que la subvention pour charges de service public à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) qui pilote ce réseau.

Afin d'aider les établissements confrontés aux retards d'encaissements et aux contraintes sanitaires, un **plan d'aide d'urgence** est annoncé, doté d'un total de **185 millions d'euros**, dont **150 millions d'euros** nécessiteront d'**ouvrir des crédits dès la troisième loi de finances rectificative pour 2020** :

– **50 millions d'euros à inscrire** sur le programme 151 afin d'**abonder les bourses scolaires aux élèves Français du réseau**, pour lesquelles 105,3 millions d'euros ont été inscrits en loi de finances initiale ;

– **100 millions d'euros d'aides aux établissements, dont 50 millions d'euros complétant la subvention pour charges de service public de l'AEFE** sur le programme 185, et **50 millions d'euros par avances de trésorerie de l'Agence France Trésor** ;

– **enfin, sans inscriptions de crédits supplémentaires, 22 millions d'euros par redéploiements au sein du budget de l'AEFE**, et **13 millions d'euros** issus de la réserve de précaution du programme 185.

**Le rapporteur spécial salue ce plan de soutien**, mis en œuvre de façon largement décentralisée, et **qui permettra**, dans toutes les catégories d'établissements, publics comme privés, **d'accorder des exonérations ciblées de droits d'écologie, quelle que soit la nationalité des élèves**, et d'en limiter les augmentations à la rentrée prochaine.

► Le **réseau culturel des alliances françaises et des Instituts français** rattachés aux ambassades a fait preuve d'agilité, ce qui justifie d'accélérer la transition vers l'offre de cours et de produits culturels en ligne.

Seuls le tiers des plus grands établissements, largement autofinancés, rencontre des difficultés (États-Unis, Chine, Japon, Turquie), mais qui paraissent pouvoir être surmontées, au cas par cas, par des redéploiements de crédits depuis les dotations pour des projets reportés du fait de la crise, vers les dotations de fonctionnement, ou par une utilisation prudente et raisonnable des fonds de roulement.

Le rapporteur spécial invite à **assurer un suivi exhaustif des redéploiements à ce titre, afin de calibrer au mieux, dans le projet de loi de finances pour 2021, les crédits du programme 185.**

► Enfin la pandémie constitue un **enjeu majeur de diplomatie multilatérale** et pose la question de **la réorganisation de l'Organisation mondiale de la santé**, aujourd'hui tributaire de contributions volontaires fléchées par des donateurs, publics ou privés, vers des programmes spécifiques. En contrepartie d'une modernisation de son organisation et de sa gouvernance, l'OMS devra recevoir de ses États membres des **contributions obligatoires** plus élevées, **ce qui appellera des efforts de la part de la France** qui verse environ 20 millions d'euros par an en tant que cinquième contributeur au budget régulier, mais seulement douzième contributeur étatique à l'ensemble de ses dépenses et vingtième contributeur toutes catégories confondues

Afin de peser dans la gouvernance des biens communs mondiaux, il convient d'**accroître l'investissement financier, mais également humain, dans certaines organisations internationales où l'influence de la France a régressé**, comme l'avait montré l'échec de la candidature française, début 2019, au secrétariat général de l'organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

► À ce titre, **la refondation des relations entre la France et l'Afrique**, engagée depuis le début du quinquennat, **paraît devoir être accélérée**. Cette priorité devait être réaffirmée lors d'un important **sommet Afrique-France, qui devait se dérouler à Bordeaux début juin 2020** mais que l'épidémie de Covid-19 a conduit à reporter *sine die*.

\*

\* \*

## 2. Action extérieure de l'État : Tourisme (Mme Émilie Bonnivard)

L'analyse budgétaire de la rapporteure spéciale du budget du tourisme porte sur les crédits de deux programmes :

– au sein de la **mission *Action extérieure de l'État***, le programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence*, qui finance pour l'exercice 2019 le seul opérateur de la politique touristique de la France, Atout France, à hauteur de 31,9 millions d'euros.

– au sein de la **mission *Économie***, le programme 134 *Développement des entreprises et régulations* assure la mission d'aides associatives de la DGE à hauteur de 140 000 euros et finance l'activité de garantie des prêts aux entreprises de Bpifrance, à hauteur de 10 000 euros.

► Le budget dédié à Atout France est une nouvelle fois bien dépensé par l'opérateur. **La subvention de l'État de 37,4 millions d'euros a permis de lever 39,7 millions d'euros en 2018** sous la forme de partenariats publics (collectivités territoriales) et privés, ce qui marque un record historique pour l'opérateur. En 2019, comme en 2018, en 2017 et en 2016, le résultat est supérieur à l'objectif assigné par le projet annuel de performance : il est de 59 % contre un taux attendu de 55 %. **La performance de l'opérateur – sa capacité à lever des financements complémentaires pour promouvoir la destination France – est donc plus que satisfaisante.**

Par ailleurs, les objectifs quantitatifs en matière de nombre de touristes étrangers visitant la France sont plutôt en voie d'être atteints, avec 90 millions de touristes internationaux en 2019, contre 89,4 % en 2018, et ce malgré un contexte social particulièrement tendu, notamment en début et en fin d'année.

► Les faibles crédits relevant du programme 134 ont également été rigoureusement gérés, mais témoignent du relatif éclatement du financement de la politique touristique. Cette situation n'est pas satisfaisante : la rapporteure déplore cette année encore l'absence d'un programme budgétaire dédié directement et entièrement au tourisme, alors même que le secteur représente près de 8 % de notre PIB.

**La crise sanitaire liée au Covid-19 a produit des effets majeurs sur la conduite des politiques de la mission en matière de tourisme.** Pour soutenir la relance du secteur, en complément des mesures générales à l'économie, le Gouvernement a prévu de nombreux dispositifs sectoriels ciblés en faveur des acteurs du tourisme.

**Il est impératif que l'État poursuive cette mobilisation exceptionnelle en renforçant encore ces mesures de soutien à la trésorerie des professionnels du tourisme.**

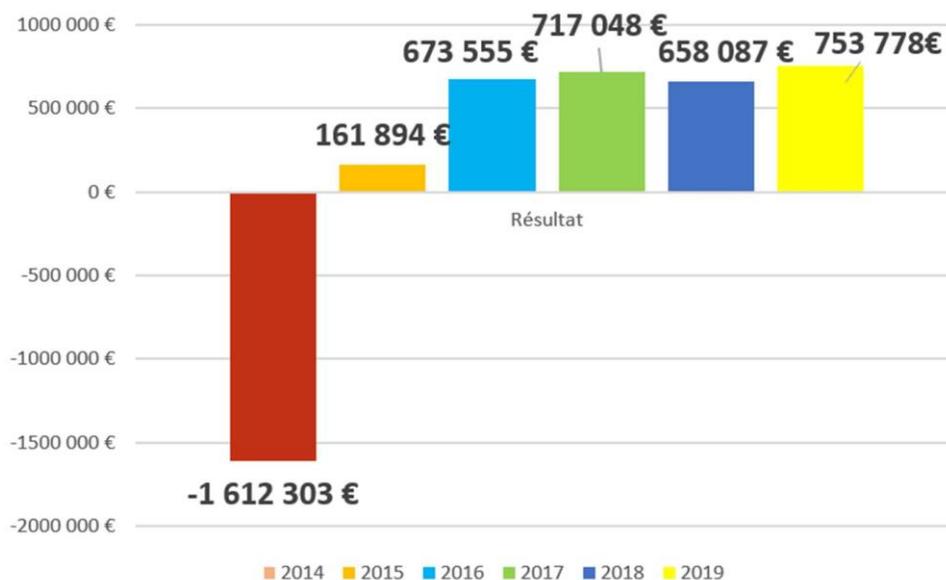
**Budgétairement, les conséquences de cet épisode seront particulièrement importantes pour Atout France, alors même que l'opérateur faisait face à une demande du Gouvernement d'une rationalisation accrue de son fonctionnement à hauteur de 4 millions d'euros, dans le cadre du projet de loi de finances 2020.**

**Alors qu'une part du produit de la recette additionnelle des droits de visa est attribuée annuellement à Atout France, l'opérateur verra son budget très réduit en 2020, en raison de la baisse des demandes de visas induites par la crise du Covid-19.**

Par ailleurs, les activités d'Atout France de promotion du tourisme ont été particulièrement ralenties. **Les partenariats, qui constituent également une large part des crédits de l'opérateur, risquent aussi de voir leur proportion largement diminuée sur l'année 2020.** Atout France s'est également vu confier par le comité interministériel du Tourisme du 14 mai 2020, un redéploiement partiel de ses missions, - **sans subvention supplémentaire - pour permettre la relance du marché domestique.**

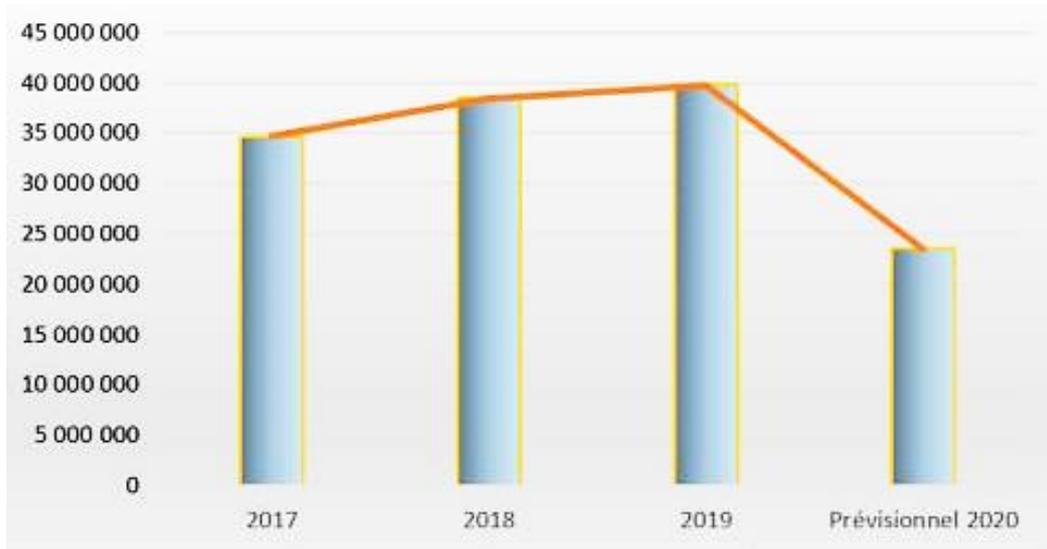
**La rapporteure spéciale souligne qu'il est urgent de donner à l'opérateur des moyens à la hauteur des missions qui lui sont confiées et du rôle majeur qu'il jouera dans la sortie de la crise.**

**ÉVOLUTION DU RÉSULTAT ANNUEL D'ATOUT FRANCE  
DEPUIS 2014**



Source : Atout France.

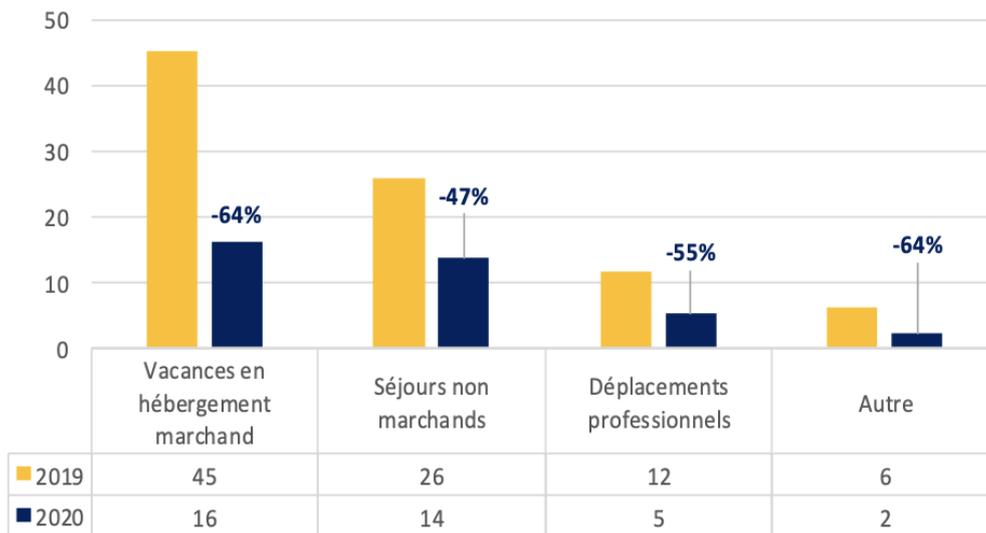
### ÉVOLUTION PRÉVISIONNELLE DU MONTANT DES PARTENARIATS D'ATOUT FRANCE POUR 2020



Source : Atout France.

### ESTIMATION DU NOMBRE DE VOYAGES DES ÉTRANGERS EN FRANCE EN 2020

(en million d'euros)



Source : Bpi France.

**La rapporteure spéciale formule huit recommandations au terme de l'examen de l'exécution des crédits en 2019 et de l'évaluation de la gestion de la crise sanitaire.**

***Sur l'exécution 2019***

– Améliorer la lisibilité des dépenses fiscales consacrées au tourisme et leur évaluation.

– Revoir la maquette budgétaire afin de doter le tourisme d'un programme dédié à part entière et améliorer la visibilité des crédits.

– Rétablir les crédits de soutien aux activités de la direction générale des entreprises et de garantie des prêts aux entreprises de BpiFrance.

***Sur la gestion de la crise du Covid-19***

– Apporter des réponses adaptées aux spécificités des territoires de montagne.

– Baisser le taux réduit de TVA sur l'hôtellerie et la restauration de 10 % à 5,5 %, à l'instar de ce qui a été mis en œuvre en Allemagne pour un an à compter du 1<sup>er</sup> juillet prochain (de 19 % à 7 %).

– Préserver la trésorerie des communes touristiques en suspendant leur contribution au Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales pour une durée de deux ans.

– Consolider le modèle économique des résidences de tourisme.

– Donner les moyens à Atout France de remplir ses missions urgentes de promotion du tourisme domestique en dégelant les crédits destinés à financer des ruptures de contrats, et accorder un moratoire d'un an à l'opérateur pour atteindre les économies décidées dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020.

\*

\* \*

### **3. Administration générale et territoriale de l'État (M. Jacques Savatier)**

#### ***Principaux constats sur l'exécution 2019 :***

▶ Globalement, l'année 2019 a été une année de transition maîtrisée avant les modifications majeures de 2020, exécutée conformément aux autorisations parlementaires.

▶ Comme en 2018, le schéma d'emploi baissier supporté par le programme 307 *Administration territoriale* a été créateur de tensions. L'application du plan « Préfectures nouvelle génération » dans sa dimension réduction et réaffectation des effectifs apparaît difficilement soutenable. Le niveau d'effectif dans les préfectures semble avoir atteint un point en dessous duquel la réalisation des missions pourrait être affectée.

▶ La baisse des effectifs de la mission ne se traduit pas par une baisse de la masse salariale équivalente.

#### ***Principaux constats sur les conséquences de la crise sanitaire ;***

▶ Face à la crise sanitaire, l'administration territoriale a su se réorganiser vite et de manière efficace.

▶ La capacité de mise en télétravail des agents du ministère de l'Intérieur s'est révélée insuffisante.

#### **Le rapporteur spécial formule les recommandations suivantes :**

– de stopper la réduction des effectifs de l'administration territoriale dès cette année ;

– d'engager une réflexion sur l'homogénéisation des statuts des agents de la fonction publique d'État au niveau départemental, afin de permettre le développement de l'interministérialité de l'administration territoriale, au service d'une plus grande efficacité et de carrières plus riches pour les agents ;

– d'engager une réflexion sur l'approfondissement de la déconcentration de l'État dans le ressort départemental, afin de donner aux préfets les moyens d'appliquer les politiques nationales de manière plus adaptée à leur territoire ;

– de repenser la politique d'économie sur les dépenses de personnel, en déplaçant la focale du nombre d'agents vers un suivi de la masse salariale ;

– que le ministère de l'intérieur mette à niveau ses capacités dans le domaine du télétravail, en particulier au sein de l'administration territoriale, par un effort capacitaire mais aussi de formation des agents et en particulier des agents en situation de management ;

– de reconnaître à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) le droit de solliciter directement les établissements de crédits et les financeurs afin d'obtenir des informations, et celui d'accéder aux informations contenues dans les fichiers des comptes bancaires et les fichiers des contrats de capitalisation et assurance-vie tenus par l'administration fiscale ;

– de normer certaines prestations clefs du secteur de la sécurité privée, de réformer les modalités d'encadrement des formations des agents de sécurité et d'assouplir le fonctionnement territorialisé du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) afin de soutenir la structuration du secteur et d'en rendre la régulation plus résiliente ;

– de fournir à la Commission du contentieux du stationnement payant (CCSP) les moyens nécessaires pour éviter l'engorgement prévisible de ses capacités de traitement.

\*

\* \*

#### **4. Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales : Politiques de l'agriculture, forêt, pêche et aquaculture ; Développement agricole et rural (M. Hervé Pellois)**

► La mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* affiche une exécution satisfaisante pour la deuxième année consécutive.

En 2019, ont été consommés 2,9 milliards d'euros en crédits de paiement, à un niveau proche de la prévision initiale.

Au titre du programme 149, qui porte les interventions en faveur des filières agricoles et les aides à la compétitivité des exploitations, sont à relever :

– la pertinence de la provision pour aléas (200 millions d'euros), qui permet de sincériser le budget, de faire face aux refus d'apurements notifiés par la Commission européenne et d'indemniser certaines calamités ;

– le maintien d'une ambition forte pour la transition agroécologique, en particulier avec les mesures agroenvironnementales et climatiques et les aides à la conversion vers la production biologique (97,1 millions d'euros) ;

– le soutien de 1,2 milliard d'euros aux huit opérateurs, parmi lesquels six ont renouvelé leur contrat d'objectifs et de performances avec la tutelle.

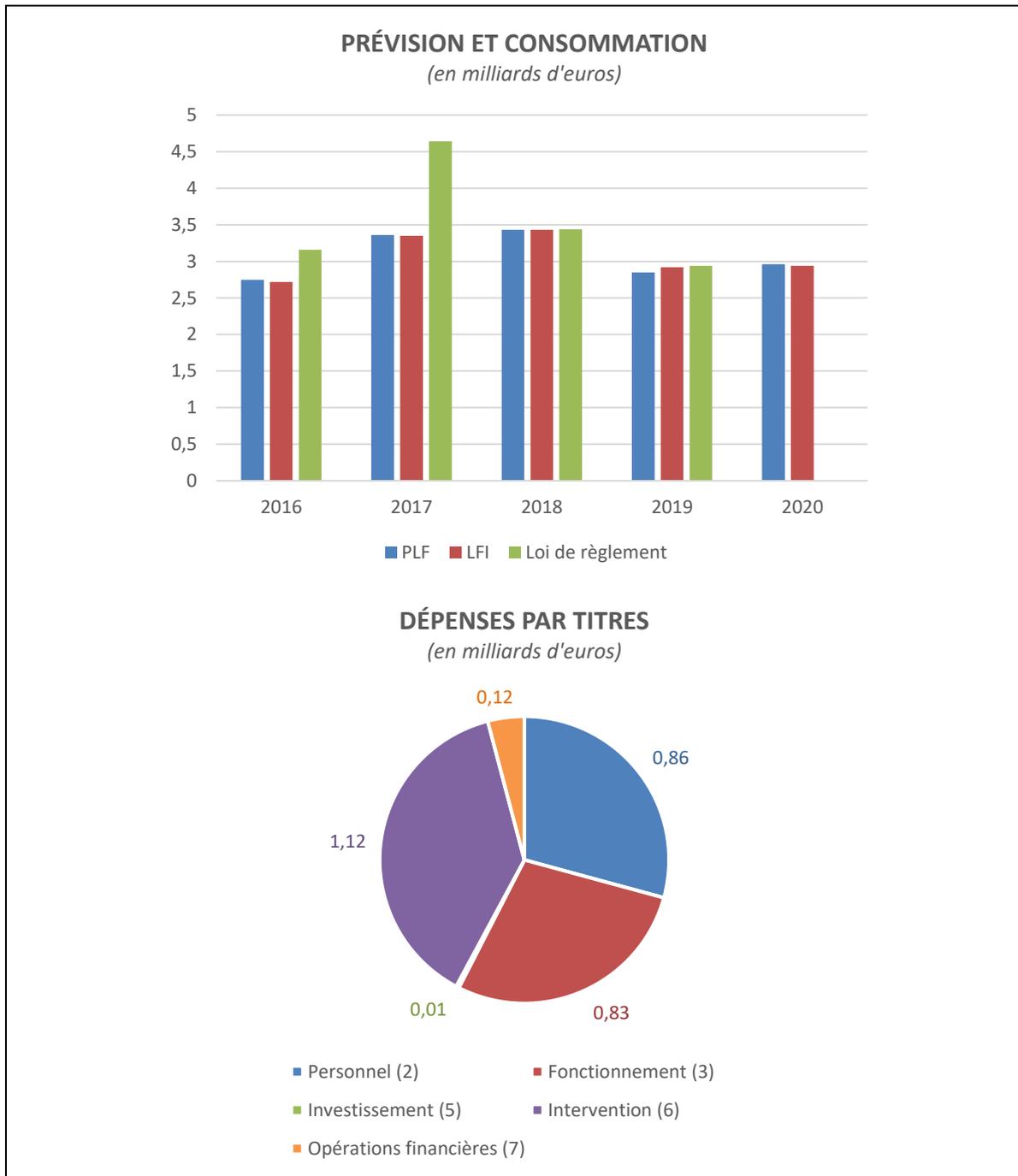
S'agissant du programme 215, qui finance les moyens humains et matériels du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, doit être notée la poursuite du plan de requalification des agents et des chantiers informatiques et immobiliers.

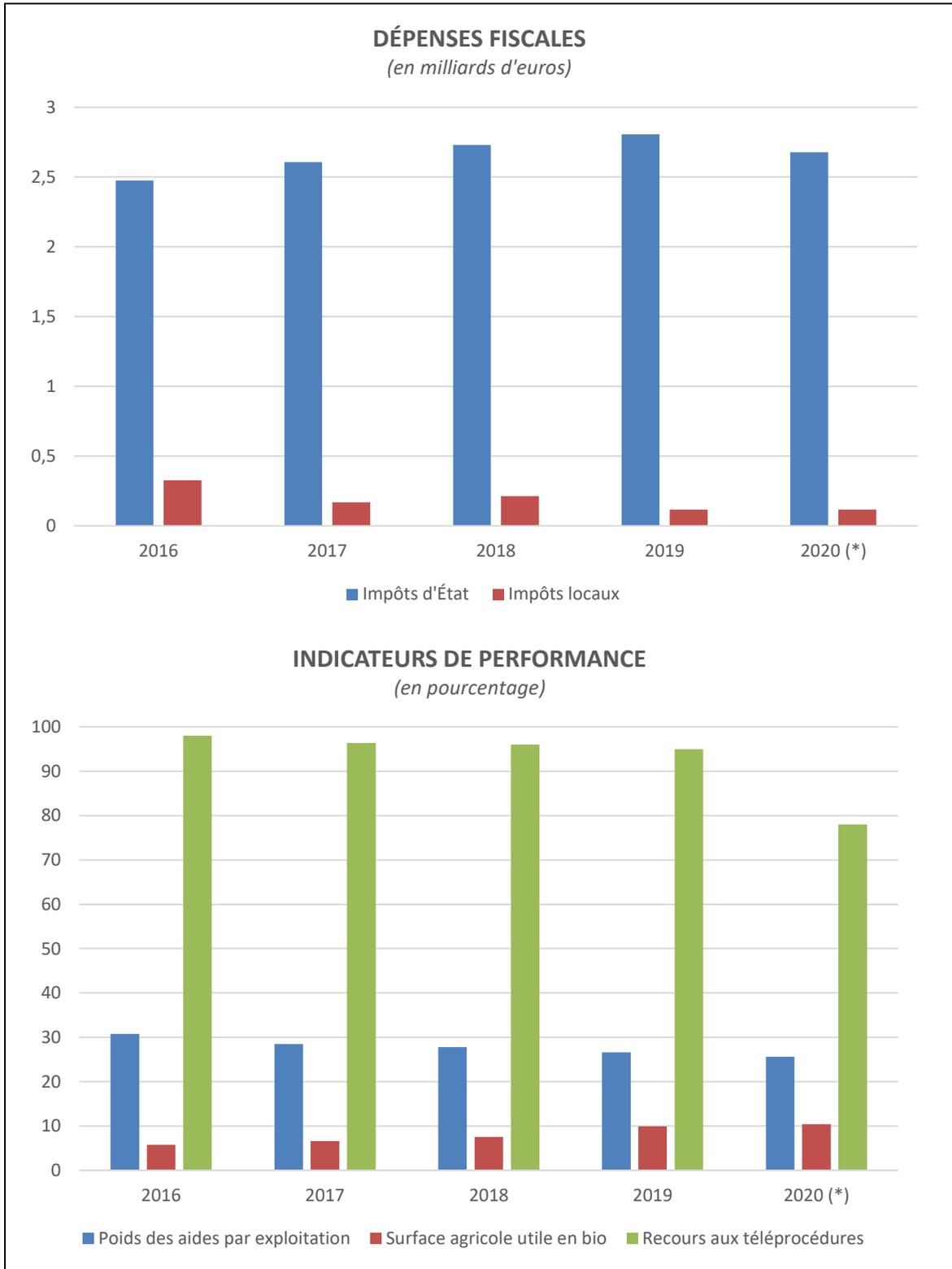
► Le compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural* soulève plusieurs interrogations.

Avec des recettes supérieures à la programmation mais une sous-consommation de ses crédits, il enregistre un excédent de 12,4 millions d'euros et un solde cumulé de 80 millions d'euros.

L'estimation malaisée du rendement de la taxe qui lui est affectée et le manque d'efficacité d'une partie de ses dépenses doivent impérativement trouver une solution lors du renouvellement du programme national de développement agricole et rural pour 2021-2027. L'option d'une réintégration au sein du budget général de l'État pourrait éventuellement être étudiée, mais il convient de préserver la notoriété et l'attractivité du CAS-DAR vis-à-vis de ses bénéficiaires.

► Les soutiens publics à l'agriculture face au Covid-19 sont massifs, mais leur imputation sur la mission AAFAR ne peut encore être chiffrée. Ont déjà été attribués : 500 millions d'euros de reports fiscaux et sociaux, 861 millions d'euros de prêts garantis par l'État et 52 millions d'euros d'aides au titre du fonds de solidarité. L'Union européenne s'est aussi fortement mobilisée.





\*

\* \*



## **5. Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales : Sécurité alimentaire (M. Michel Lauzzana)**

Le montant des crédits exécutés est très proche, en 2019, de ce qu'il était en 2018, et pratiquement égal au montant des crédits ouverts, en loi de finances initiale et en gestion. Le programme 206 a ainsi pu remplir correctement ses missions.

### ***Principaux constats sur l'analyse de la dépense :***

► Les besoins du programme 206, pourtant susceptibles de varier fortement d'une année à l'autre, sont restés stables entre 2018 et 2019, le montant des crédits exécutés passant de 552,4 millions d'euros à 550,6 millions d'euros.

► Les crédits exécutés sont conformes aux crédits ouverts.

► Une programmation initiale en forte diminution a conduit à identifier très tôt des impasses, liées aux dépenses relatives aux maladies animales et aux fonds de concours.

► L'ANSES a dû subir une importante réfaction de sa subvention pour charge de service public.

### ***Principaux constats relatifs à l'impact de la crise sanitaire :***

► Une sous-consommation d'environ 25 % des autorisations d'engagement pourrait être suivie de phénomènes de rattrapage en raison de la reprise normale des activités.

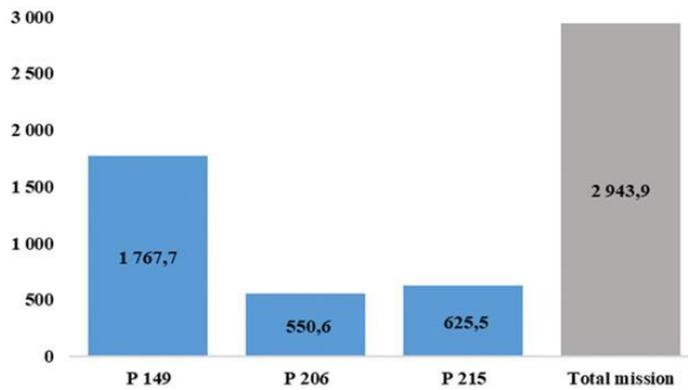
► La forte réactivité de la direction générale de l'alimentation (DGAL) et de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) démontre la qualité de leur travail.

### **Le rapporteur spécial formule les recommandations suivantes :**

- Accorder une attention particulière, dès l'élaboration du projet de loi de finances initiale, à la question des fonds de concours ;
- Sanctuariser, voire accroître, les moyens financiers et humains de l'ANSES ;
- Maintenir, à l'avenir, les crédits du programme 206 au minimum au niveau des crédits finalement ouverts en 2019.

### EXÉCUTION 2019 DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES

(en millions d'euros)



Source : Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission.

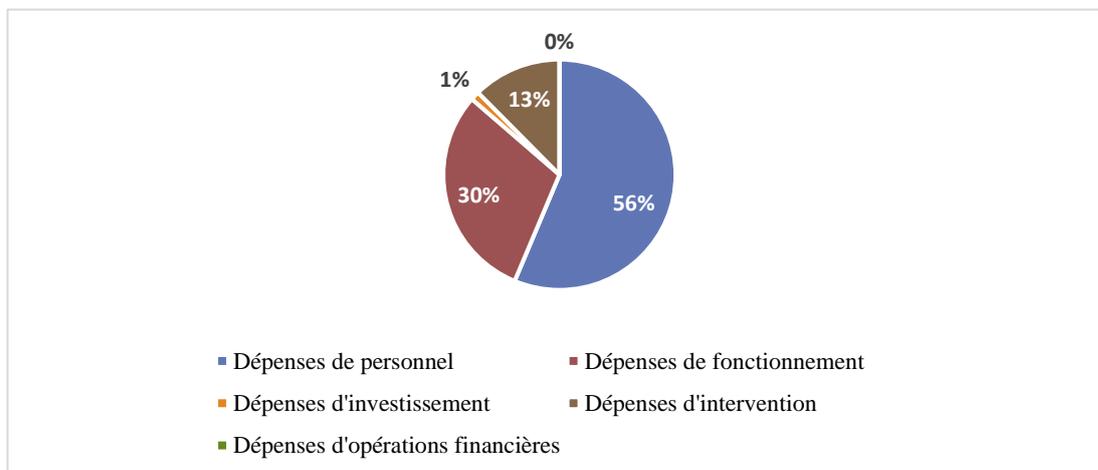
### ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après rapports annuels de performances 2017, 2018 et 2019.

### DÉPENSES DU PROGRAMME 206 PAR TITRE



Source : commission des finances, d'après rapport annuel de performances 2019.

## **6. Aide publique au développement ; Prêts à des États étrangers (M. Marc Le Fur)**

**L'exécution 2019 de la mission *Aide publique au développement* est favorable.**

► Le besoin de crédits de bonification de prêts a été moins important que prévu, ce qui a permis d'importantes annulations en fin d'année (261 millions d'euros).

► Le dispositif de performance est plus lisible et mieux coordonné avec les priorités politiques de la politique d'aide au développement française.

► Un fonctionnement toujours opaque du Fonds de solidarité pour le développement (FSD).

► La pertinence de certains prêts du Trésor interroge.

► L'indicateur de soutenabilité de la dette des pays ayant déjà bénéficié d'un allègement de dette se dégrade, ce qui est un signal préoccupant avant même le déclenchement de la crise sanitaire.

**L'aide au développement doit jouer un rôle contracyclique essentiel pour faire face aux conséquences économiques de la crise sanitaire.**

La situation sanitaire des pays africains semble maîtrisée, en particulier grâce à une réaction rapide de leurs autorités. À l'inverse, les conséquences économiques de la crise peuvent les fragiliser très fortement (baisse du prix des matières premières, fermeture des marchés de capitaux, chute des transferts financiers réalisés par les diasporas mondiales).

► La situation alimentaire est particulièrement préoccupante, en particulier dans les pays du Sahel, alors même que l'Afrique de l'Est est touchée par une invasion de criquets pèlerins d'une ampleur exceptionnelle, qui détruisent les récoltes.

La France a mobilisé 1,2 milliard d'euros, essentiellement via l'AFD, par redéploiement des crédits votés pour 2020.

Le FMI, très sollicité, joue son rôle de garant de la stabilité financière mondiale. La question de ses ressources devrait ainsi se poser.

► L'Organisation mondiale de la santé (OMS) fait l'objet de critiques qu'il faut prendre en compte, que ce soit au regard des décisions prises en début d'épidémie ou de l'influence politique qu'y exerce la Chine.

► Une nouvelle trajectoire d'aide au développement devra être construite, qui n'abandonne pas l'ambition initiale au moins pour les dix-neuf pays prioritaires de l'aide française qui font partie des plus fragiles.

► Les annulations de dettes qui risquent d'intervenir à partir de 2021 risquent de mobiliser des sommes conséquentes, en plus de renforcer la tendance de l'aide au développement française à aider les pays à niveau intermédiaire de revenu.

La réforme du franc CFA ne semble pas mise en danger par la crise sanitaire et devrait faire l'objet d'une autorisation de ratification au Parlement français dans les prochains mois.

\*

\* \*

## **7. Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation (M. Jean-Paul Dufrègne)**

Les crédits de la *mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation* ont été consommés à hauteur de **2,3 milliards d'euros en 2019**.

► **La gestion n'a posé aucune difficulté** et la mission est soutenue par des informations et un dispositif de performance riches et détaillés, que le rapporteur appelle à compléter par des indicateurs reflétant le coût réel et les très bons résultats du service militaire volontaire dont le taux d'insertion professionnelle dépasse les 70 %.

► Si la programmation comme la gestion sont rigoureuses, le rapporteur continue d'alerter sur **l'étiollement des ambitions relatives à cette mission. Entre 2018 et 2019, 133 millions d'euros ont été économisés**. Cela résulte, mais ne se limite pas, aux tendances démographiques qui sous-tendent les politiques conduites. En effet, depuis 2018 les crédits consommés s'inscrivent systématiquement en deçà des prévisions triennales prévues en loi de programmation des finances publiques 2018-2022. **La réunion de la commission tripartite pour redéfinir le mode de calcul du point de pension militaire d'invalidité devient ainsi urgente**.

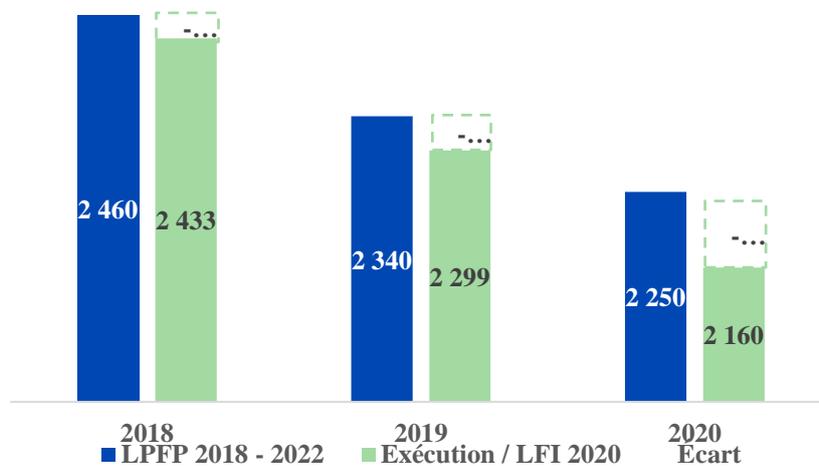
► Dans ce contexte, où les motifs de satisfaction sont rares, le rapporteur souligne **l'efficacité de la mise en œuvre de deux mesures symboliques : l'attribution de 35 000 cartes du combattant** aux forces présentes en Algérie après 1962 (16 millions d'euros), ainsi que le **déploiement du plan de solidarité en faveur des enfants de harkis** (2,5 millions d'euros). Ce succès a été rendu possible par la mobilisation exceptionnelle de l'office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG) et des associations du monde combattant.

**La crise sanitaire liée au Covid-19 a produit des effets variables mais globalement limités sur la conduite des politiques de la mission**. Les dispositifs du programme 167 qui soutiennent les liens entre la Nation et son armée ont été fortement perturbés : la journée de défense et citoyenneté a été annulée pour 300 000 jeunes, le service militaire volontaire interrompu, tandis que la politique de mémoire n'a pu se déployer qu'humblement. Le versement de prestations qui mobilise l'essentiel des deux autres programmes s'est poursuivi grâce à une accélération de la transition numérique de l'ONACVG.

**Budgétairement, les conséquences de cet épisode devraient être modestes** de l'ordre de la dizaine de millions d'euros en raison des moindres dépenses occasionnées sur le programme 167 et d'une possible surmortalité des bénéficiaires de certaines prestations. Si cette hypothèse devait être confirmée, **le rapporteur tient à ce que les sommes économisées soient intégralement redéployées** en fin de gestion au profit des ressortissants les plus fragiles ou à l'occasion du budget 2021 au travers de mesures de revalorisation.

**COMPARAISON DES CRÉDITS CONSOMMÉS OU PRÉVUS POUR LA MISSION PAR RAPPORT À LA TRAJECTOIRE DES PLAFONDS DE LA LPFP 2018-2022**

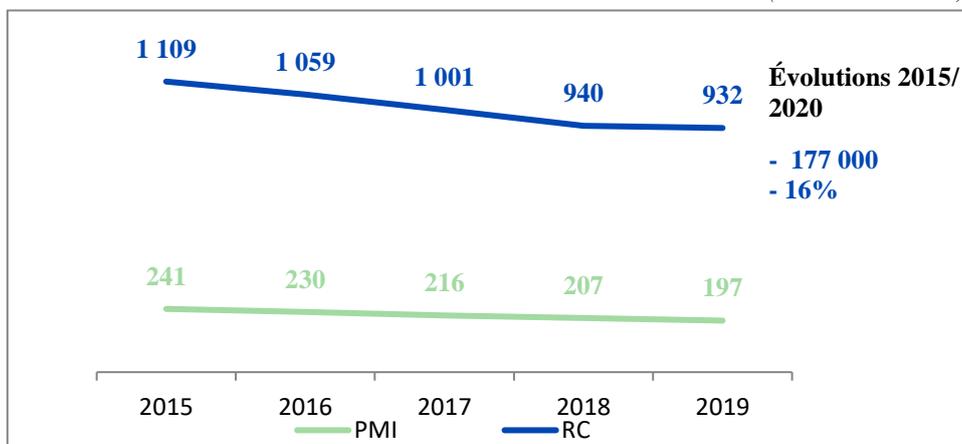
(en millions d'euros)



Source : commission des finances de l'Assemblée nationale à partir de la LPFP 2018-2022 et les documents budgétaires.

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES BÉNÉFICIAIRES DE LA RETRAITE DU COMBATTANT (RC) ET DE LA PENSION MILITAIRE D'INVALIDITÉ (PMI) DEPUIS 2015**

(en milliers d'euros)



Source : commission des finances de l'assemblée nationale à partir des documents budgétaires.

**Le rapporteur spécial formule quatre recommandations au terme de l'examen de l'exécution des crédits en 2019 et de l'évaluation de la gestion de la crise sanitaire.**

***Sur l'exécution 2019***

1) Développer deux indicateurs de performance pour le service militaire volontaire, l'un relatif au taux d'insertion professionnelle et l'autre au coût moyen par participant.

2) Réunir au plus vite la commission tripartite pour adopter un mode de calcul du point de pension militaire d'invalidité plus favorable.

3) Amplifier et suivre les efforts pour augmenter le taux de recours aux soins médicaux gratuits et appareillage des mutilés.

***Sur la gestion de la crise du Covid-19***

4) Redéployer les potentielles moindres dépenses engendrées par la crise sanitaire, dès 2020, vers l'action sociale pour les anciens combattants les plus fragiles et, en 2021, vers des mesures de revalorisation.

\*

\* \*



## **8. Cohésion des territoires : logement et hébergement d'urgence (M. François Jolivet)**

**Le rapporteur spécial souhaite saluer d'emblée le travail impressionnant fourni par l'ensemble des services de l'État et des collectivités, ainsi que par leurs différents opérateurs et partenaires, pendant la crise, pour assurer le maintien du service public.**

La mission est composée de trois programmes : le programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables*, le programme 109 *Aide à l'accès au logement*, et le programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*.

Pour la lisibilité du propos, le choix a été fait de présenter successivement chaque programme, plutôt que de séparer l'exécution des conséquences budgétaires de la crise sanitaire.

### **Programme 177 – Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables**

**Les crédits ouverts dans la loi de finances initiale pour 2019 ont été insuffisants pour couvrir des besoins d'hébergement qui augmentent.** La loi de finances rectificative du 2 décembre 2019 a ainsi ouvert 180 millions d'euros de crédits supplémentaires, soit 9,4 % des crédits ouverts en loi de finances initiale. **2,1 milliards d'euros ont donc été consommés sur le programme 177 en 2019.**

Le plan *Logement d'abord*, qui vise à accélérer l'accès au logement pour les personnes sans abri ou mal logées, monte progressivement en puissance. 81 000 personnes ont pu accéder à un logement adapté ou pérenne en 2019, soit 16 % de plus qu'en 2018.

**La crise sanitaire a nécessité la mobilisation de moyens supplémentaires importants** : ouverture de nouvelles places en hôtel, création de sites spécialisés dans l'accueil des personnes sans domicile atteintes d'une forme légère de Covid-19, distribution de chèques alimentaires, prolongation de la trêve hivernale jusqu'au 10 juillet. Les coûts supplémentaires pour le programme pourraient s'élever à 200 millions d'euros.

**Recommandation n° 1 : Aménager la politique de mise en réserve sur le programme 177.**

**Recommandation n° 2 : Revaloriser le forfait journalier versé aux hôtes des pensions de famille.**

**Recommandation n° 3 : Engager une réflexion pour une meilleure prise en charge financière des publics du programme 303 par le programme 303.**

**Recommandation n° 4 : Abonder les crédits du programme 177 dans le PLFR du mois de juin 2020.**

**Recommandation n° 5 : Organiser une sortie progressive des dispositifs temporaires mis en place pendant la crise sanitaire.**

#### **Programme 109 – *Aides à l'accès au logement***

**Le programme 109 portait la grande majorité des économies en loi de finances initiale pour 2019.** La source principale d'économies était la réforme du mode de calcul des aides au logement : la prestation devait être calculée sur les ressources de l'année N et non plus de l'année N-2. **642 millions d'euros d'économies étaient attendues.** Néanmoins, les reports successifs de l'entrée en vigueur de la réforme en 2019 ont nécessité **un abondement de 626 millions d'euros** en loi de finances rectificative. La complexité et l'ampleur du chantier ont probablement été sous-estimées lors de l'établissement du calendrier initial.

**La CNAF et les bailleurs sociaux ont travaillé pendant le confinement à maintenir un niveau de service minimum pour ne pas fragiliser davantage des ménages déjà mis en difficulté par l'arrêt de l'activité économique.** Le maintien de certaines prestations pour des bénéficiaires en fin de droits et le nouveau report de la réforme du calcul des droits aux aides au logement nécessiteront des crédits supplémentaires.

**Recommandation n° 6 : Ne pas précipiter l'entrée en vigueur de la réforme des aides au logement.**

#### **Programme 135 – *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat***

**L'exécution du programme 135 est globalement satisfaisante et se caractérise par les bons résultats du programme de rénovation de l'Agence nationale de l'habitat.**

**Les crédits budgétaires seront peu affectés par la crise sanitaire. Néanmoins, les secteurs du logement et de la construction, soutenus par ce programme, ont été durement touchés pendant la crise.** La reprise est freinée par les conditions sanitaires imposées sur les chantiers. Cette crise constitue paradoxalement une opportunité pour l'État en termes de politique publique du logement.

**Recommandation n° 7 : Accélérer le plan de rénovation énergétique déjà lancé par l'État.**

**Recommandation n° 8 : Encourager l'investissement des sociétés immobilières dans le logement intermédiaire plutôt que l'investissement des particuliers.**

\*

\* \*



## 9. Cohésion des territoires : politique des territoires (M. Mohamed Laqhila)

### *Appréciation globale sur l'exécution*

► La dette de l'État vis-à-vis des organismes de sécurité sociale au titre de la compensation des exonérations de charges sociales accordées aux entreprises implantées dans les zones franches urbaines (ZFU) avant le 31 décembre 2014 atteignait 37,5 millions d'euros en 2018. Elle a été entièrement résorbée en 2019.

► Le plan de *Mobilisation nationale pour les habitants des quartiers* a connu une montée en puissance poussive sur le programme 147.

► Les dépenses fiscales rattachées aux programmes 112 et 147 représentaient 2,3 milliards d'euros en 2018 soit plus de trois fois le montant des crédits budgétaires alloués aux deux programmes. Le rapporteur regrette l'absence d'estimation pour 2019 du montant de la dépense liée au taux de TVA à 5,5 % pour l'accession sociale à la propriété dans le rapport annuel de performance du programme 147. Cette dépense représentait plus de 80 % du montant total des dépenses fiscales des deux programmes en 2018. Plus généralement, le rapporteur s'interroge sur l'efficacité des dépenses fiscales en l'absence d'évaluation de l'efficacité de ces dispositifs.

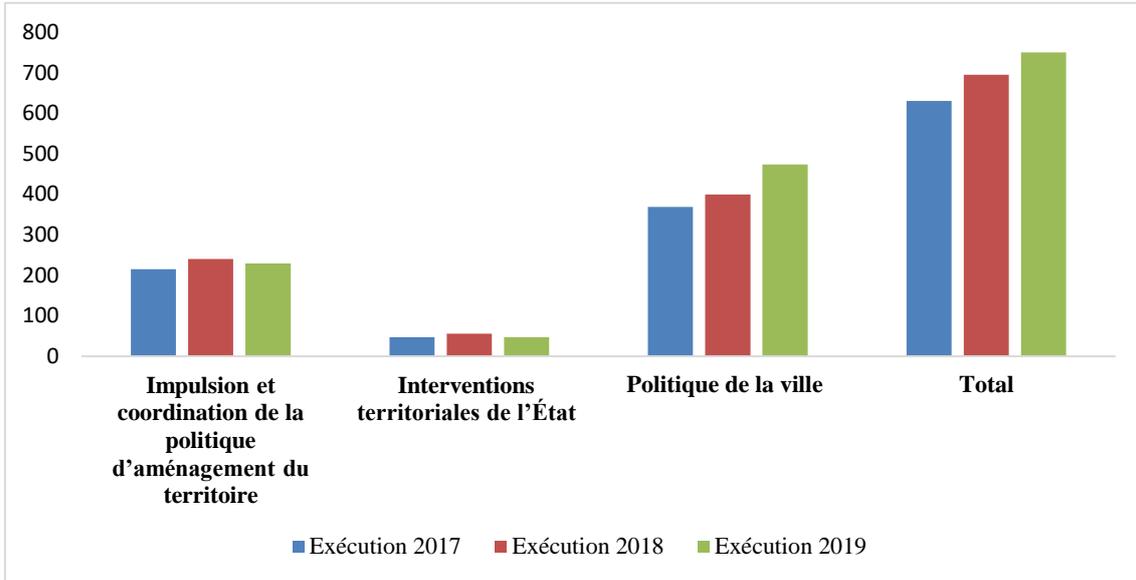
### *Principaux constats relatifs à la crise sanitaire du Covid-19*

► L'administration de l'État a su faire preuve de réactivité dans les quartiers prioritaires de la ville pour assurer la continuité pédagogique et venir en soutien des populations socialement les plus en difficulté.

Recommandation : Dans le cadre du plan de relance, l'État pourrait accompagner davantage les collectivités territoriales dans leurs opérations d'aménagement et faciliter le déploiement opérationnel des différents programmes soutenus par l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

### ÉVOLUTION DE LA MISSION POLITIQUE DES TERRITOIRES (EN CP)

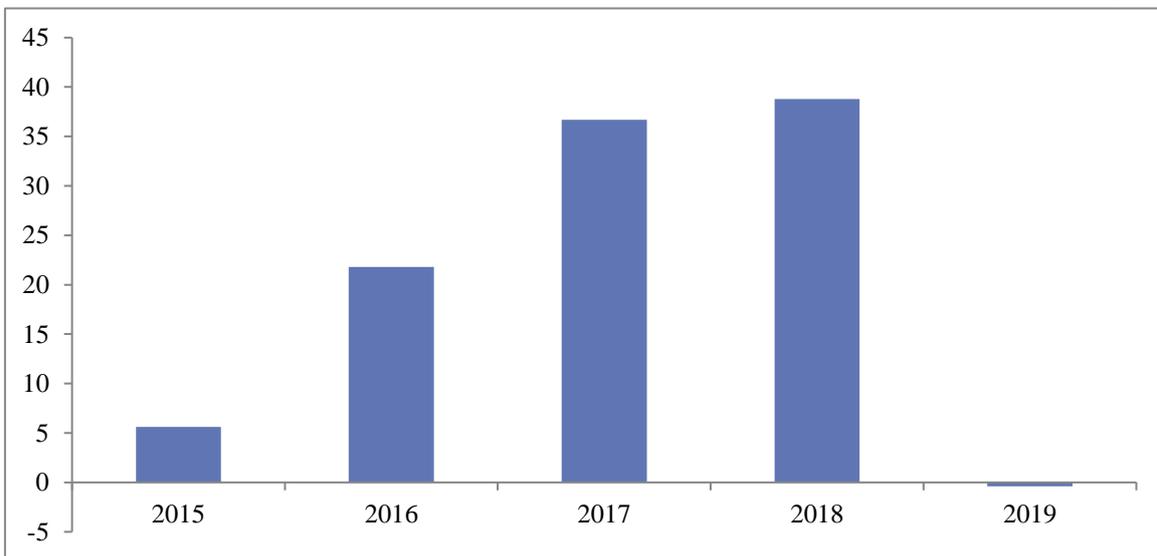
(en millions d'euros)



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

### DETTE DE L'ÉTAT VIS-À-VIS DES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE AU TITRE DU DISPOSITIF ZONES FRANCHES URBAINES (ZFU)

(en millions d'euros)



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

\*  
\* \*

## 10. Conseil et contrôle de l'État (M. Daniel Labaronne)

### *Analyse de l'exécution 2019*

#### **Programme 165 Conseil d'État et autres juridictions administratives**

► En 2019, 103 nouveaux emplois ont été créés à la CNDA, soit au total 245 ETP créés depuis 2017 : ce renforcement des effectifs va permettre à cette juridiction d'améliorer ses délais de jugement et de réduire son stock d'affaires à juger.

► Néanmoins, par rapport au schéma d'emplois 2019, les créations nettes d'emploi du programme sont inférieures de 56 ETP à la prévision. Le report d'année en année de ces ETP non consommés, qui crée un *effet boule de neige*, nuit au caractère annuel de l'autorisation.

► Les indicateurs de performance montrent que les juridictions administratives ont été plus efficaces en 2019.

► Soutenabilité des investissements : le montant des autorisations d'engagement affectées à des opérations d'investissement mais non engagées atteint un niveau élevé : 79 millions d'euros, reportés en 2020.

#### **Programme 126 Conseil économique, social et environnemental**

► Lisibilité des documents budgétaires : les tableaux réalisés à partir de Chorus présentent des chiffres erronés pour le programme 126, qui ne correspondent pas à la consommation réelle du CESE ; ces erreurs se reportent dans les tableaux synthétiques relatifs aux dépenses totales de la mission.

► En 2019, le CESE a pu réaliser des économies sur les dépenses de personnel, grâce à la lutte contre l'absentéisme de ses membres.

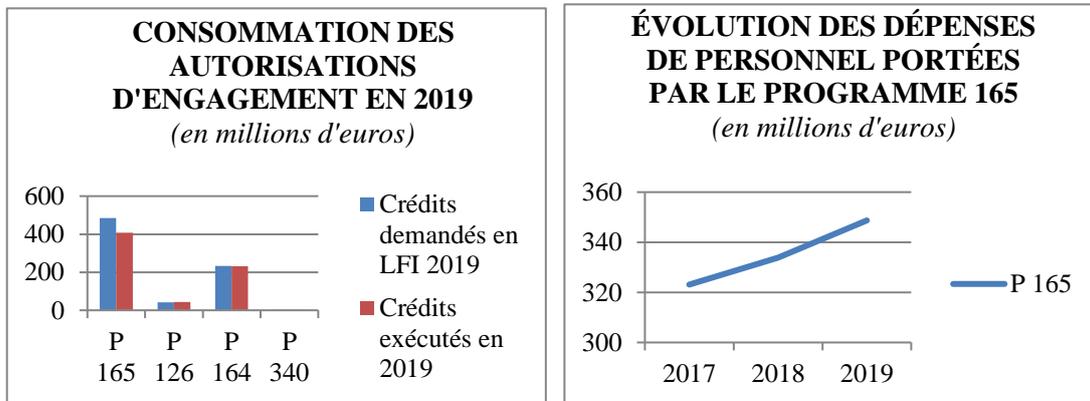
► Par rapport au budget alloué en 2019 par la voie de crédits ouverts en loi de finances rectificative, l'organisation de la Convention citoyenne sur le climat présente un surcoût de 1,1 million d'euros (non budgété).

► Le CESE doit utiliser régulièrement ses ressources propres tirées de la valorisation du palais d'Iéna pour financer ses dépenses de fonctionnement, tandis qu'elles devraient financer en priorité l'investissement, en particulier des travaux d'étanchéité du bâtiment qui présentent un caractère urgent.

### **Programmes 164 Cour des comptes et autres juridictions financières et 340 Haut Conseil des finances publiques**

► La Cour des comptes assure le commissariat aux comptes de nombreuses organisations internationales, ce qui lui permet de se constituer des ressources propres. La candidature de la France pour rejoindre le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU ouvre de nouvelles perspectives de recettes.

► Seuls 30 % des crédits de fonctionnement alloués au Haut Conseil des finances publiques ont été consommés, soit à peine 16 000 euros : cette sous-exécution récurrente, bien logique puisque le Haut conseil est hébergé dans les locaux de la Cour, révèle le caractère artificiel de ce programme.



### **Évaluation de l'impact de la crise sanitaire**

● Le rapporteur spécial salue la grande résistance des institutions financées par la mission dans le contexte de l'état d'urgence sanitaire : toutes ont pu mettre en place des plans de continuité d'activité pour maintenir leurs activités essentielles. La reprise pourrait cependant être difficile pour la CNDA : locaux exigus qui font obstacle à la distanciation sociale, requérants en provenance de toute la France, assesseurs âgés qui sont des personnes à risque.

● Le bureau *Justice et médias* de la direction du budget, qui suit les crédits de la mission, mène actuellement une évaluation précise des conséquences budgétaires de la crise. À ce stade, seul le CESE en a précisément chiffré l'impact sur son budget : un surcoût de 84 483 euros et une perte de recettes de 656 140 euros.

● Certaines dépenses d'investissement devant être reportées en raison de la crise, il faut s'attendre à ce que le montant des reports de crédits augmente encore en 2021 sur le périmètre de la mission. Il serait judicieux d'en tenir compte dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2021.

**Le rapporteur spécial formule les recommandations suivantes :**

- Poursuivre le renforcement des moyens de la CNDA pour qu'elle puisse améliorer ses délais de jugement et réduire son stock d'affaires à juger ;

- Engager des discussions entre le CESE et la direction du budget pour que soient reportés dans Chorus les crédits réellement consommés ;

- En loi de finances initiale, flécher des crédits de fonctionnement du programme 126 Conseil économique, social et environnemental vers l'organisation des consultations citoyennes, puisqu'il s'agit désormais d'une mission récurrente : ces crédits pourraient être présentés au sein d'une action budgétaire dédiée ;

- Réaliser la certification des comptes du CESE ;

- Transformer le programme 340 en une action budgétaire du programme 164 (modifier LO n° 2012-1403 du 17 décembre 2012) ;

- Évaluer précisément les reports de crédits susceptibles de résulter du report de travaux d'investissement dans le contexte de la crise : adapter les demandes d'AE et CP pour 2021 en fonction des reports.

\*

\* \*



## **11. Culture : Création ; transmission des savoirs et démocratisation de la culture (Mme Dominique David)**

► **Avec 2 milliards d’euros dépensés** en crédits de paiement en 2019, conformément à la prévision initiale, **l’exécution budgétaire de cette année confirme la remise à niveau des crédits** alloués à la *Création* (programme 131) et à la *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* (programme 224). Ce nouvel élan insufflé en 2017 se traduit par des moyens supplémentaires pour ces deux programmes d’environ 120 millions d’euros par rapport à l’exécution 2016.

► **La consolidation des dotations a permis de financer les ambitions renouvelées de la mission Culture.** L’émancipation du citoyen par la culture peut désormais s’appuyer sur une éducation artistique et culturelle qui bénéficie à 3 élèves sur 4 et sur le pass Culture dont l’expérimentation a débuté dans 14 départements. Le soutien aux artistes et à l’emploi a également connu un essor cette année grâce à une simplification du FONPEPS (15 millions d’euros). Enfin, l’investissement dans les grands équipements culturels publics se poursuit pour une centaine de millions d’euros.

► **Les efforts en faveur de l’amélioration de la qualité budgétaire de la mission doivent être maintenus** notamment en sanctuarisant la réserve de précaution du programme 131 pour les aléas de gestion, et en étayant la maquette budgétaire qui ne permet pas un suivi fin des moyens alloués par le ministère à la création.

**L’année 2020 aura profondément bouleversé le secteur de la culture qui ne se remettra que progressivement de l’épisode de confinement.** L’État s’est mobilisé massivement et rapidement pour faire bénéficier le secteur culturel de l’ensemble des mesures de soutien à l’économie pour **plusieurs centaines de millions d’euros.** Le ministère de la culture les a complétées par des mesures de spécifiques.

**La phase de reprise séquencée de l’activité culturelle entamée le 11 mai a nécessité la mise en place d’un plan culture** annoncé par le Président de la République le 6 mai dernier. **Les efforts de l’État doivent continuer d’être soutenus par les collectivités territoriales et les mécènes** qui ont également été au rendez-vous lors de cette crise.

Grâce à une mobilisation générale, le secteur culturel pourra surmonter les difficultés qu’il rencontre et **les liens nouveaux de proximité qu’il a su nouer avec son public pourront perdurer par-delà cette épreuve.**

Le ministère de la culture qui a su s'adapter rapidement pour accompagner les acteurs culturels et les citoyens doit désormais développer des outils de pilotage pour calibrer correctement son soutien et l'apporter aux acteurs qui en ont le plus besoin.

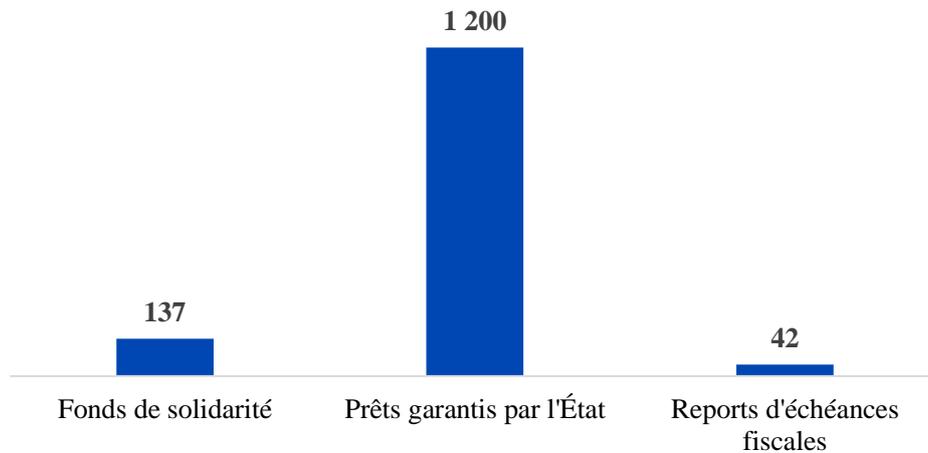
**ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS POUR LES PROGRAMMES 131 ET 224 DEPUIS 2012**



Source : commission des finances de l'Assemblée nationale d'après les documents budgétaires.

**MONTANT DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN TRANSVERSAUX ALLOUÉS AU SECTEUR DES ARTS, SPECTACLES ET ACTIVITÉS RÉCRÉATIVES**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances de l'Assemblée nationale à partir des tableaux de bord du ministère de l'économie et des finances.

La rapporteure spéciale formule neuf recommandations au terme de l'examen de l'exécution des crédits en 2019 et de l'évaluation de la gestion de la crise sanitaire par le ministère de la Culture.

### *Sur l'exécution 2019*

– Dresser le bilan des besoins de rénovation des établissements d'enseignement supérieur et établir une programmation de qualité pour ces travaux.

– Restaurer une réserve de précaution mobilisable uniquement pour les aléas de gestion sur le programme 131.

– Revoir la maquette budgétaire des programmes 131 et 224 en concertation avec le Parlement pour faciliter le suivi des dépenses en faveur de la création dans le spectacle vivant et du soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelle.

### *Sur la gestion de la crise du Covid-19*

– Associer systématiquement les théâtres de région, organisés aujourd'hui en association, aux discussions sur le soutien public aux théâtres privés opéré par l'ASTP.

– Cartographier les crédits mobilisés par les collectivités territoriales pour s'assurer d'une répartition harmonieuse sur le territoire et coordonner leur action avec celle de l'État grâce aux DRAC.

– Tirer le bilan des initiatives créant du lien entre les citoyens et les grands opérateurs nationaux, et continuer de les soutenir au-delà de la fin du confinement.

– Accélérer l'élargissement du pass Culture à tout le territoire, et le mobiliser comme un outil de relance en privilégiant, auprès des jeunes, les offres culturelles physiques.

– Profiter de la reprise des classes pour densifier les liens entre l'école et les acteurs culturels.

– Établir un tableau de bord de la gestion de la crise et des efforts budgétaires engagés par tous les acteurs pour mieux calibrer et allouer les moyens de soutien lors des prochains mois.

\*

\* \*



## 12. Culture : Patrimoines (M. Gilles Carrez)

### *L'exécution des crédits en 2019*

► La consommation des crédits du programme *Patrimoines* a atteint **946 millions d'euros, en hausse de + 5 %**. À l'initiative du rapporteur spécial, le programme a bénéficié, en loi de finances rectificative, du rétablissement de 17 millions d'euros de crédits issus de la réserve de précaution, permettant de compenser la fiscalité des jeux appliquée au loto du Patrimoine et d'abonder les crédits d'entretien et de restauration des monuments historiques.

► Le rattachement de la **souscription nationale pour la reconstruction et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris**, a permis de ne pas faire peser sur le programme une dépense qui aurait été insoutenable : 31 millions d'euros ont été consommés à ce titre jusqu'à l'installation, le 1<sup>er</sup> décembre 2019, de **l'établissement public** qui sera destinataire du solde des **830 millions d'euros de promesses de dons**, dont 189 millions d'euros de crédits effectivement encaissés au 31 mars 2020.

► Si les **crédits d'entretien et de restauration des monuments historiques** atteignent 317 millions d'euros, en hausse pour la troisième année consécutive, cette dynamique provient des échéanciers des grands projets (Château de Villers-Cotterêts, Hôtel de la Marine) alors que **la consommation des crédits hors grands projets diminue légèrement** en raison des difficultés des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) pour gérer la chaîne des dépenses des subventions des plus petits projets.

► Alors qu'ils avaient légèrement diminué en 2018, **les restes-à-payer du programme atteignent désormais 752 millions d'euros en hausse de 116 millions d'euros (+ 18 %)**, ce qui expose le ministère à un risque d'emballement de la sollicitation de crédits pour lesquels il manque d'une programmation budgétaire précise par tranches fonctionnelles.

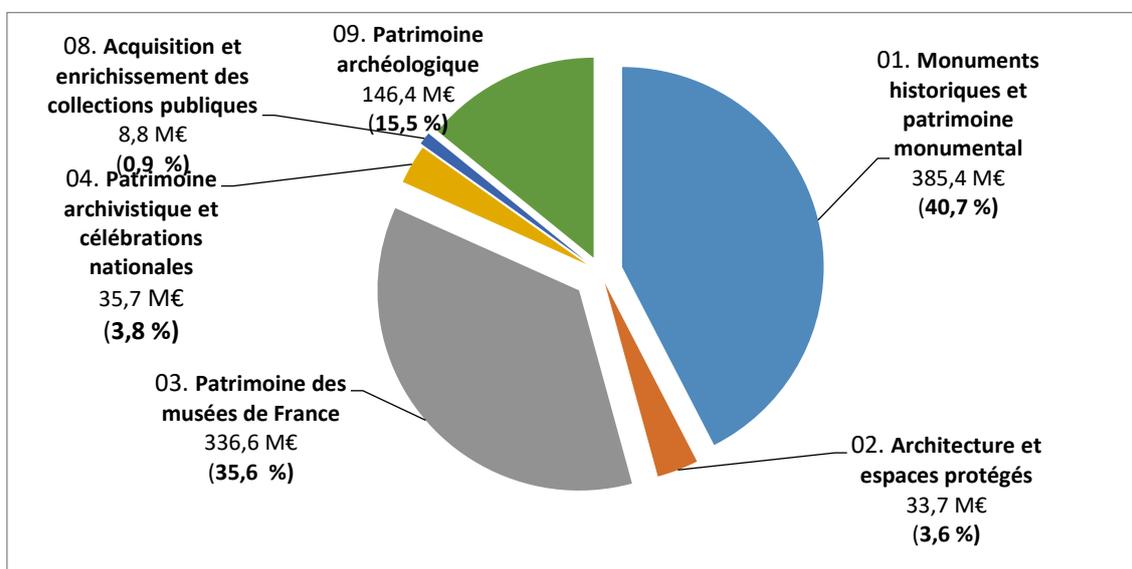
► Les **dépenses fiscales** rattachées au programme sont des dispositifs utiles qui **incitent à la protection des monuments historiques** et à la restauration d'immeubles en sites patrimoniaux remarquables. Leur champ d'application gagnerait à être élargi et leur mise en œuvre simplifiée.

### CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 175



Source : commission des finances, d'après les données des rapports annuels de performances de la mission Culture.

### RÉPARTITION PAR ACTIONS DES CRÉDITS CONSOMMÉS EN 2019



Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performance de la mission Culture.

### *Les effets de la crise sanitaire sur le financement du patrimoine*

► Les **grands opérateurs muséaux et patrimoniaux** sont confrontés à l'**effondrement de leurs ressources propres** qui dépendent de leurs fréquentations et particulièrement du tourisme international. **Sur la seule année 2020, le total des pertes devrait dépasser 300 millions d'euros**, dont 80 millions d'euros pour le musée du Louvre, 60 pour le Centre des monuments nationaux, 40 pour le château de Versailles et 20 pour le Musée d'Orsay. Les effets se prolongeront en 2021, remettant en cause l'ensemble des programmations budgétaires.

► Ayant dû assumer la quasi-totalité de leurs charges, **tous les établissements puisent dans leurs fonds de roulement**, ce qui obère le financement de leurs investissements. Le programme 175 ne dispose pas de crédits suffisants pour compenser ces pertes et **tout redéploiement de crédits se ferait aux détriments des monuments historiques**.

► Afin de sauvegarder les programmes d'investissement des grands opérateurs du patrimoine, le rapporteur spécial propose de les autoriser à accéder, de façon encadrée, à des emprunts à maturité longue du Fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations. Une partie de l'épargne nationale du Livret A financerait ainsi des investissements d'intérêt général adossés à des ressources commerciales durables.

► Les crédits budgétaires du programme 175, sous-consommés en raison de l'interruption des chantiers et du retard dans la mise en place des exécutifs communaux, pourront ainsi être consacrés au **démarrage rapide de centaines de projets liés aux monuments historiques sur l'ensemble du territoire**, en majorant les subventions de l'État, en priorisant les travaux les plus aisés à mettre en place et en mobilisant les services déconcentrés du ministère.

\*

\* \*



### **13. Défense : Préparation de l'avenir (M. François Cornut-Gentille)**

L'évaluation de l'exécution des crédits de la mission *Défense* en 2019 et des politiques menées par le ministère des armées n'a pu être réalisée dans des conditions satisfaisantes.

Le budget de la défense a bénéficié en 2019 d'une hausse de 1,7 milliard d'euros, conformément à la loi de programmation militaire pour les années 2019-2025. Son exécution a été globalement conforme à la prévision.

Néanmoins, les crédits du programme 144 *Environnement et prospective de la politique de défense* font toujours l'objet d'une sous-exécution, au détriment notamment des études amont.

Par ailleurs, le report de charges de 2019 à 2020 s'est établi à un niveau très supérieur à celui de l'année précédente. Il est très incertain que le ministère des armées puisse respecter les objectifs fixés par la LPM afin de réduire le report de charges dans les prochaines années.

En tout état de cause, la crise sanitaire et ses conséquences économiques et budgétaires viendront bouleverser un budget déjà très contraint et fragile, et remettront en cause la trajectoire de la LPM à peine entamée

\*

\* \*



#### 14. Défense : Budget opérationnel de la défense (M. Olivier Gaillard)

L'année 2019 a vu une exécution budgétaire et administrative conforme à l'autorisation parlementaire et à la loi de programmation militaire (LPM), et ce dans un contexte d'engagement fort des armées, à l'extérieur comme sur le territoire national.

▶ En 2019, le ministère des Armées a montré pour la deuxième année consécutive sa capacité à exécuter une programmation mieux maîtrisée que les années précédentes.

▶ En 2019, le ministère des Armées a réussi à mettre en œuvre la trajectoire prévue par la LPM, à assurer ses missions stratégiques et à améliorer les rémunérations et conditions de travail et de vie des personnels.

▶ Pour la période déjà écoulée de 2020, le ministère des Armées a rempli ses missions stratégiques et contribué à la lutte contre l'épidémie via la mission *Résilience*.

▶ La crise du Covid-19 vient amplifier les difficultés préexistantes des armées à recruter et à fidéliser les personnels militaires. Cette crise pourrait rendre les objectifs de remontée des effectifs complexes à atteindre.

▶ La crise du Covid-19 retarde l'exécution de certains programmes de maintien en condition opérationnelle et pourrait par ce biais rendre plus difficile à moyen terme la réalisation des objectifs LPM.

La rapporteure spéciale recommande :

- de budgétiser les dépenses hors dépenses de personnel consacrées aux missions intérieures dans la loi de finances pour 2021 ;

- d'inclure les dépenses de personnel des missions intérieures à la provision prévue à l'article 4 de la loi de programmation militaire, à l'occasion de son actualisation en 2021 ;

- de procéder à une revue du dispositif de performance de la mission *Défense* afin de mieux lui faire refléter les objectifs politiques de la LPM ;

- d'étudier des alternatives aux modalités de pilotage des schémas d'emplois pour appréhender annuellement la trajectoire pluriannuelle en effectifs prévue en LPM.

\*

\* \*



## **15. Direction de l'action du Gouvernement ; Publications officielles et information administrative, Investissements d'avenir (Mme Marie-Christine Dalloz)**

La mission *Direction de l'action du Gouvernement* a été exécutée à hauteur de **1,24 milliard d'euros** en crédits de paiement en 2019, conformément à la prévision. À périmètre constant, **la consommation de crédits sur la mission augmente de 20 millions d'euros par rapport à l'année 2018.**

► Comme chaque année, **la sous-budgétisation récurrente** de certaines dépenses de fonctionnement des services du Premier ministre et **les nombreux transferts sortants** effectués sur le programme *Coordination de l'action gouvernementale* affectent la lisibilité de l'exécution budgétaire. Par ailleurs, le rapporteur constate **que les délais de traitement moyens des dossiers de certaines autorités de protection des droits et libertés se dégradent**, en raison de l'extension continue du champ de leurs missions.

Le budget annexe *Publications officielles et information administrative* enregistre un excédent plus élevé qu'en 2018 (**58,5 millions d'euros**, soit une hausse de 8,6 millions d'euros) en raison de recettes plus élevées qu'anticipé.

Enfin, la consommation des crédits de paiement sur la mission *Investissements d'avenir*, s'élevant à **1,02 milliard d'euros**, est conforme à la dotation initiale, qui s'établissait à 1,05 milliard d'euros. **L'ensemble des conventions État-opérateurs a été signé**, garantissant un déploiement intégral du troisième volet du programme d'investissements d'avenir. Toutefois, **les redéploiements importants de crédits** effectués sur la mission *Investissements d'avenir* en 2019 (1,08 milliard d'euros au total), dénaturent l'autorisation initiale délivrée par les parlementaires.

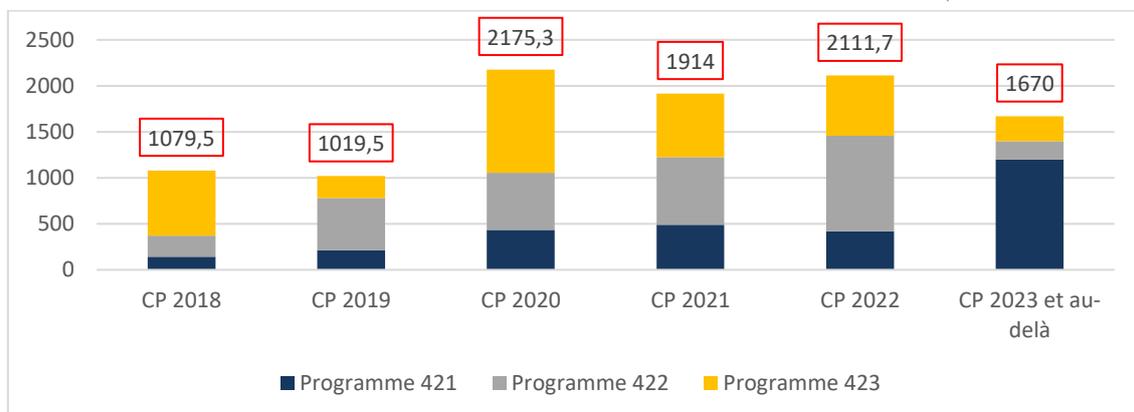
► Les conséquences budgétaires de la crise sanitaire pour les services du Premier ministre sont dans l'ensemble limitées. Toutefois **certains surcoûts**, générés en grande partie par le service d'information du Gouvernement, **auraient pu être évités.**

► La consommation de crédits de la mission *Investissements d'avenir* poursuit la trajectoire arrêtée en loi de finances initiale en 2020. Cependant, la mobilisation de certaines actions de la mission pour combler les carences de l'État dans la gestion de la crise sanitaire **ne répond pas aux objectifs premiers des PIA.**

Enfin, **la dégradation significative des recettes de la DILA**, en raison du contexte économique, pourrait fragiliser le budget annexe *Publications officielles et information administrative*, ce qui nécessitera d'y prêter une attention accrue dans les mois à venir

### CONSOMMATION PRÉVISIONNELLE DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION INVESTISSEMENTS D'AVENIR

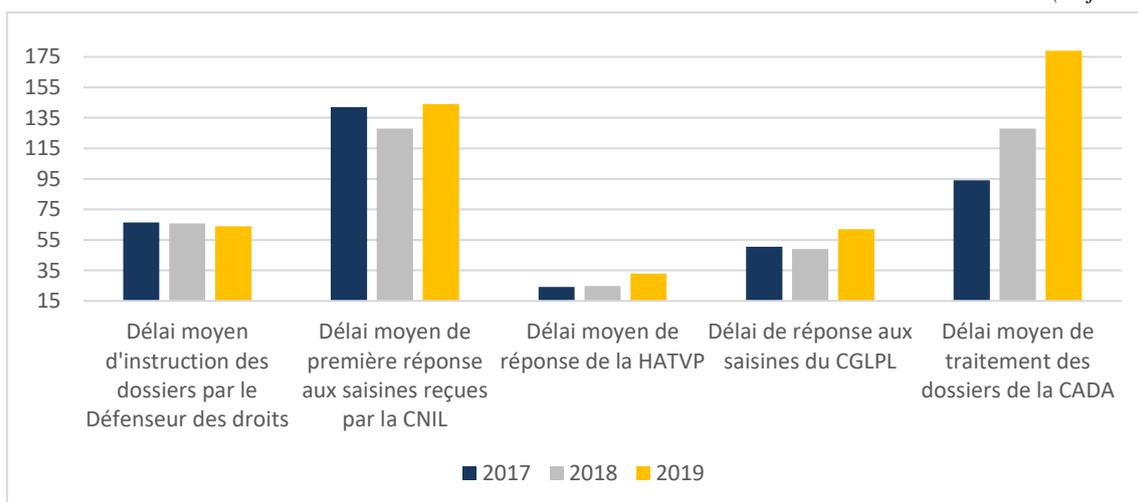
(en millions d'euros)



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

### ÉVOLUTION DES DÉLAIS MOYENS D'INSTRUCTION DES DOSSIERS DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES

(en jours)



Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2019.

### RECETTES CUMULÉES DE LA DILA SUR L'EXERCICE BUDGÉTAIRE, AU 30 AVRIL 2020 ET AU 30 AVRIL 2019

(en millions d'euros)

	Au 30 avril 2019	Au 30 avril 2020	Évolution
Recettes d'annonces	60,21	47,97	- 20 %
Recettes hors annonces	1,53	1,48	- 3 %
<b>Total</b>	<b>61,74</b>	<b>49,45</b>	<b>- 20 %</b>

(Source : direction de l'information légale et administrative).

\*

**16. Écologie, développement et mobilité durables : Paysage, eau et biodiversité ; Prévention des risques ; Expertise, information géographique et météorologie ; Conduite et pilotage des politiques (M. Éric Coquerel)**

Les crédits et les effectifs mis au service de la politique écologique du pays au sens le plus strict (préservation de la biodiversité, de l'eau, des paysages, lutte contre les pollutions, prévention des risques naturels et technologiques, analyse du changement climatique et de ses effets, conversion énergétique) connaissent en 2019 une nouvelle érosion significative.

À la baisse constatée en loi de finance initiale par rapport à 2018 s'ajoute une sous-exécution toujours significative des crédits, accompagnée de gels et d'annulations en cours d'exercice.

Les grands opérateurs de l'écologie et de la prévention des risques subissent la même dégradation, au détriment de l'accomplissement de leurs missions.

Face à la crise sanitaire, ils ont mis en place des plans de continuité de l'activité et de protection des salariés avec la plus grande rigueur possible nonobstant les carences de l'État et les injonctions parfois contradictoires du Gouvernement.

Plusieurs d'entre eux sont directement impliqués dans l'application des mesures d'urgence sanitaire et dans les recherches sur le virus et sur la prévention ou le traitement de la maladie.

Sur le plan budgétaire, il est évident que les ressources propres de la plupart des opérateurs, ou le cas échéant la fiscalité qui leur est affectée, connaîtront une baisse substantielle. Certains opérateurs estiment d'ores et déjà qu'ils seront dans l'incapacité d'équilibrer leur budget 2020.

**Le rapporteur spécial formule les recommandations suivantes :**

– qu’un passage en revue et une réévaluation de toutes les politiques de prévention des risques soit opérés, à la lumière des défaillances constatées dans la prévention et la gestion du risque sanitaire lors de la pandémie de Covid-19 ;

– que le Gouvernement compense intégralement les pertes de ressources propres et de fiscalité affectée subies par les opérateurs de l’écologie du fait de la pandémie de Covid-19 ;

– que le Gouvernement fasse reporter intégralement sur les années ultérieures les crédits d’investissement qui n’auront pu être consommés en 2020 du fait de la crise ;

– que la tutelle cesse de faire pression sur les opérateurs pour qu’ils accroissent la part des ressources propres dans leur budget et développent à cet effet des activités de nature commerciale ;

– que soit réduit le champ des activités ouvertes à la concurrence en matière d’écologie et de prévention des risques ;

– que soit établi un moratoire sur les baisses de crédits et d’effectifs touchant les politiques de l’écologie, tant au niveau de l’administration centrale et des services déconcentrés qu’à celui des opérateurs ;

– que la mission *Écologie, développement et mobilités durables* soit scindée en trois missions distinctes, la première consacrée à l’écologie proprement dite, la deuxième aux transports et la troisième à l’énergie ;

– que la masse salariale du ministère de la cohésion des territoires ne soit plus portée par le programme 217 et fasse l’objet d’un programme spécifique au sein de la mission *Cohésion des territoires* ;

– que les crédits de l’économie sociale et solidaire soient dissociés du programme 159 et intégrés à la mission *Économie*.

\*

\* \*

## **17. Écologie, développement et mobilité durables : Affaires maritimes (M. Saïd Ahamada)**

### *Analyse de l'exécution 2019*

#### Les points positifs soulevés par le rapporteur spécial :

► l'indemnisation exceptionnelle versée aux familles des victimes de l'accident des Sables d'Olonne ;

► la poursuite de la modernisation de l'administration des affaires maritimes : déploiement du logiciel *Seamis* dans les CROSS pour la coordination des opérations de sauvetage en mer, nouveau navire patrouilleur en Méditerranée pour la police des pêches et de l'environnement en haute mer, nouveaux navires baliseurs à La Rochelle et en Corse, logiciel *Syssi* pour la gestion prévisionnelle des opérations de maintenance sur les phares et balises ;

► la diminution des infractions constatées aux normes de teneur en soufre dans les carburants : les contrôles, multipliés par quatre depuis 2013, portent leurs fruits ;

► la restructuration engagée par l'École nationale supérieure maritime (ENSM), qui permet à l'opérateur de s'engager sur la voie d'une plus grande efficacité et de partenariats bénéfiques pour son rayonnement, en France comme à l'international.

#### Les éléments critiques soulevés par le rapporteur spécial :

► la dépendance du budget des affaires maritimes à des fonds de concours dont le versement est difficile à anticiper ;

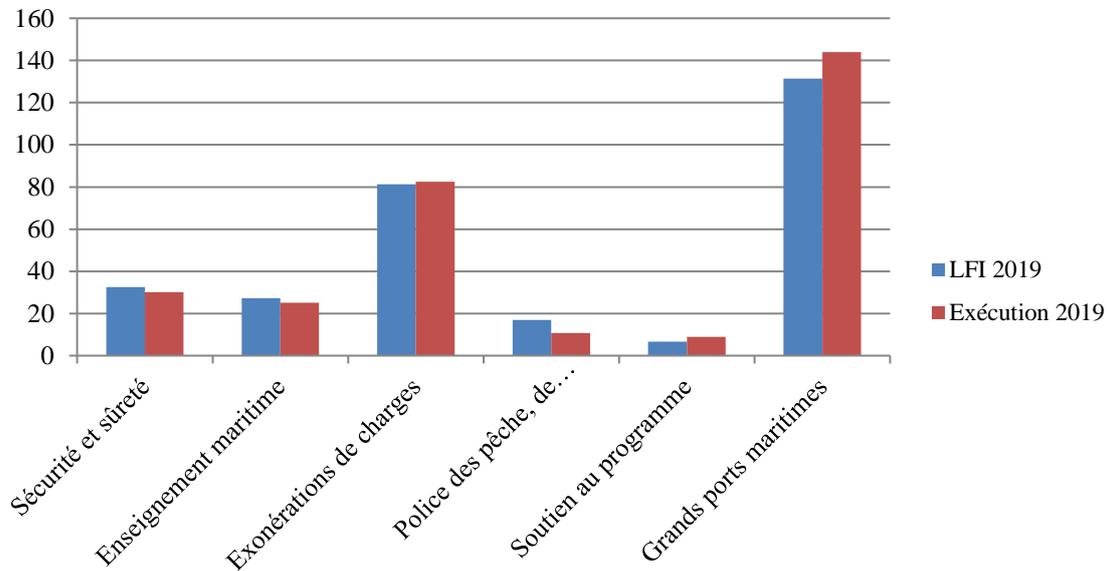
► la sur-exécution récurrente des dépenses de soutien au programme (action 5), qui témoignent d'une sous-budgétisation ;

► l'absence de laboratoires accrédités pour l'analyse des carburants marins en outre-mer, qui limite l'activité des centres de sécurité des navires en la matière à des contrôles documentaires, insuffisants en cas d'infraction suspectée ;

► de manière générale, les impacts budgétaires résultant de la conditionnalité de l'entrée en vigueur de dispositifs de soutien à l'économie maritime ou à la transition écologique à leur validation par la Commission européenne (réglementation relative aux aides d'État).

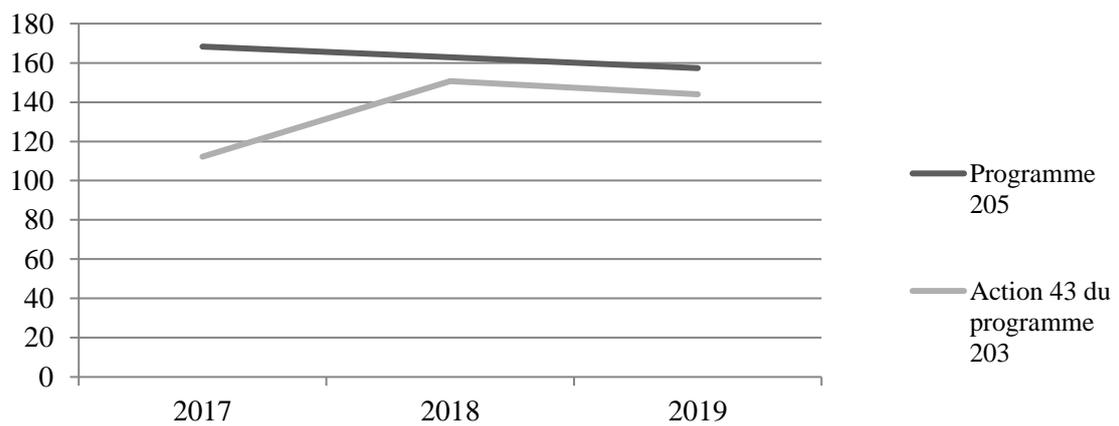
### EXÉCUTION DU BUDGET DES AFFAIRES MARITIMES ET DES PORTS EN 2019

(en millions d'euros)



### ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DEPUIS 2017

(en millions d'euros)



**Le rapporteur spécial formule les recommandations suivantes :**

- Désigner des laboratoires accrédités en outre-mer, pour les analyses des échantillons de carburants marins.
- Lors du prochain projet de loi de finances, revoir à la hausse les dépenses de soutien au programme (crédits de l'action 5), qui sont régulièrement exécutées au-delà de la prévision.
- Pour le calcul de l'indicateur de performance 2.2 *Évolution de l'emploi et de la flotte de commerce maritime*, restreindre le numérateur aux étudiants employés dans les domaines maritime et paramaritime trois ans après leur diplôme.
- Transférer la subvention CGMF vers la mission *Régimes sociaux et de retraite*, qui retrace l'ensemble des subventions de l'État à des régimes spéciaux d'assurance vieillesse.
- Clarifier rapidement les règles d'assujettissement des grands ports maritimes à la taxe foncière : enjeu de compétitivité et qui détermine leur capacité à soutenir la reprise.
- En 2020 et 2021, augmenter les financements de l'Agence de financement des infrastructures de transport (AFITF) sur le volet portuaire, afin de couvrir les engagements pris dans le cadre des CPER 2015-2020.
- Publier la nouvelle stratégie nationale portuaire sous une forme plus lisible et opérationnelle que la précédente.
- Créer des zones économiques spéciales portuaires dans les grands ports maritimes, pour faire de la transition écologique un levier de la reprise du secteur maritime et portuaire.

\*

\* \*



**18. Écologie, développement et mobilité durables : Énergie, climat et après-mines ; Service public de l'énergie ; Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ; Transition énergétique (M. Julien Aubert)**

Le rapport rend compte de l'exécution budgétaire 2019 des crédits de paiement (CP) et des autorisations d'engagement (AE) des programmes 174 (*Énergie, climat et après mines*), 345 (*Service public de l'énergie*), du compte d'affectation spéciale *Transition énergétique* et du compte d'affectation spéciale *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale* (CAS *FACÉ*).

► En 2019, l'exécution de ces postes budgétaires s'est établie à **12 075 millions d'euros en AE** et à **11 561 millions d'euros en CP**, soit des montants proches de ceux ouverts par la loi de finances pour 2019 (+ 1,19 %, pour les AE et - 3,29 % pour les CP). **L'exécution générale de ces crédits est globalement satisfaisante et sincère** en dépit de certaines réserves relatives à l'ampleur et à la récurrence des reports de crédits observés sur le CAS *FACÉ*. **Aucun problème de soutenabilité budgétaire n'est identifié même si des erreurs importantes d'anticipation de l'évolution de certaines dépenses ont été observées** (par exemple sur la prime à la conversion).

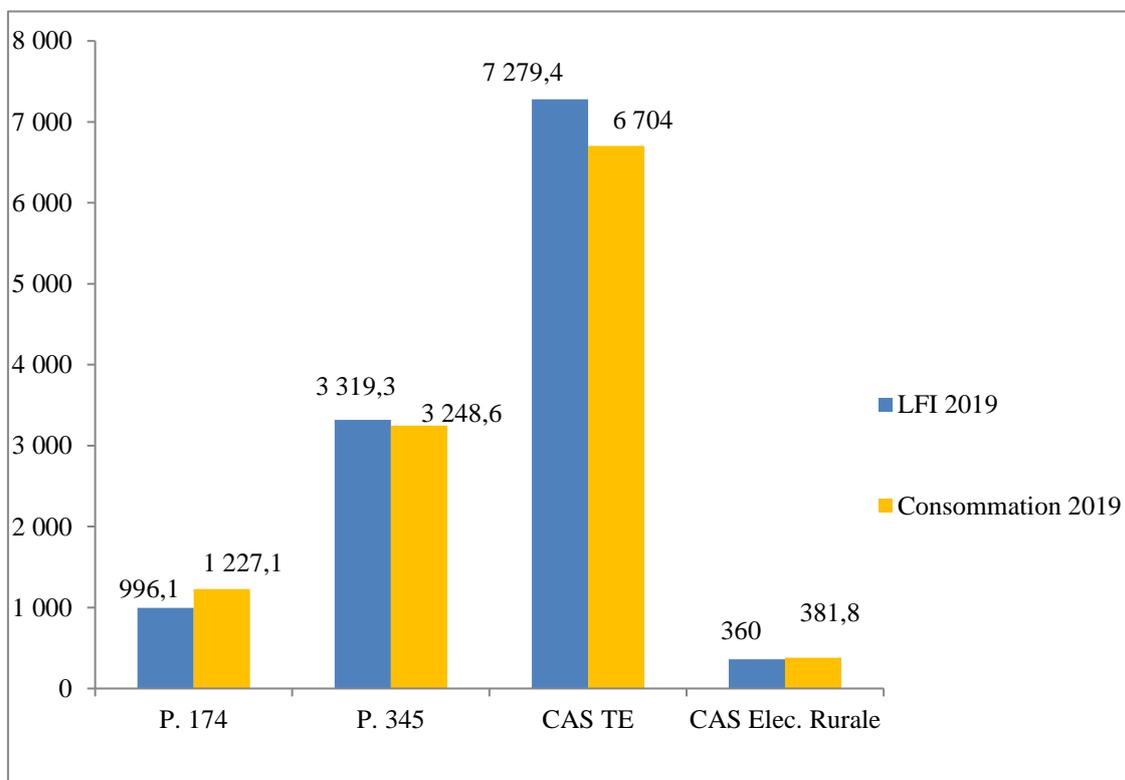
► L'analyse détaillée de l'exécution de ces crédits fait ressortir certains **points saillants**. Le rapporteur s'inquiète notamment **du dynamisme et de la rigidité des dépenses soutenant les énergies renouvelables électriques** ainsi que des **difficultés d'anticipation et de pilotage de la prime à la conversion**.

La seconde partie du rapport est consacrée à l'analyse **de l'incidence attendue de la crise sanitaire sur la conduite des politiques publiques relevant des programmes 174 et 345 et des CAS *Transition énergétique* et *FACÉ***. Après avoir présenté les principales mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire dans le domaine de l'énergie, le rapporteur soulignera les **conséquences hétérogènes de cette crise sur les crédits examinés**. Si les dépenses de compensation des charges de service public de l'énergie devraient fortement croître à compter de 2021, d'autres dépenses ne seront pas ou peu impactées par la crise sanitaire. Par ailleurs, cette crise sanitaire fait apparaître de **nouvelles sources d'inquiétude** comme celles liées à la **multiplication des épisodes de prix négatifs sur le marché des prix de gros de l'électricité**.

Dans ce contexte, le rapporteur formule certaines recommandations, notamment pour mieux protéger les finances publiques contre le risque budgétaire lié aux prix négatifs, et appelle à réorienter en profondeur la politique énergétique dans le but de soutenir les actions permettant de réduire réellement les émissions de gaz à effet de serre. L'approbation globale de l'exécution budgétaire des politiques publiques mises en œuvre dans le domaine de l'énergie ne vaut effectivement pas approbation de leur contenu.

**EXÉCUTION 2019 DES CRÉDITS DE PAIEMENT DES PROGRAMMES  
ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS MINES (174), SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE (345),  
DU CAS TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET DU CAS FINANCEMENT DES AIDES AUX  
COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances.

\*

\* \*

**19. Écologie, développement et mobilité durables : Infrastructures et services de transports ; Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ; Contrôle et exploitation aériens (Mme Anne-Laure Cattelot et M. Benoit Simian)**

*Sur l'exécution 2019*

► L'exécution du programme 203 en 2019 est conforme à la prévision (5,22 milliards d'euros de CP consommés, dont 39 % de fonds de concours). Les annulations de crédits, très préjudiciables puisque 70 % des dépenses sont obligatoires, sont restées modérées, même si le concours fret n'a pu être versé.

► Les rapporteurs spéciaux s'inquiètent toutefois des retards constatés dans l'exécution des contrats de plan État-régions pour 2015-2020. Ils appellent aussi à un déblocage rapide de la nouvelle route du littoral à La Réunion, en conciliant les impératifs économiques, sociaux et environnementaux.

► Les rapporteurs saluent la hausse des ressources des opérateurs rattachés au programme 203, mais soulignent que la pérennité des recettes fiscales affectées à l'AFITF (2,5 milliards d'euros en 2019) et à la SGP (662 millions d'euros) demeure un point d'attention.

► Les rapporteurs constatent aussi l'augmentation des dépenses fiscales (1,55 milliard d'euros en 2019), liées à l'évolution des dispositifs dérogatoires de TICPE et de TICFE, et appellent à en évaluer les effets.

► Longtemps fragile, la soutenabilité du CAS *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs* est confortée par les efforts de productivité de SNCF Mobilités, formalisés dans la convention 2016-2020.

► La hausse des recettes du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* a permis de ne pas recourir à l'emprunt en 2019 et de ramener la dette à 667 millions d'euros, son niveau le plus bas depuis vingt ans.

► Néanmoins, l'exécution du BACEA est marquée par une nette sous-exécution des dépenses d'investissement de la navigation aérienne (– 49 millions d'euros), ce qui soulève des interrogations quant à la capacité de la DGAC à mener ses projets d'investissement dans les années à venir.

### ***Sur l'impact de la crise liée à l'épidémie de Covid-19***

Si les dépenses du programme 203 sont peu affectées, la crise entraîne des pertes de recettes significatives, notamment pour le versement mobilité, mais aussi pour l'AFITF (– 400 millions d'euros). Cette dernière ne pourra maintenir ses investissements et contribuer à la mission prioritaire de régénération des réseaux que si des mesures de compensation sont mises en place.

La crise a également provoqué un ralentissement des chantiers ainsi que des opérations de maintenance et de développement des réseaux, qui pourrait entraîner des retards et donc des surcoûts financiers. Dans tous les domaines, le calendrier des chantiers et des mesures d'exploitation associées devra être revu.

Malgré la baisse de ses moyens humains et financiers en 2020, VNF s'est efforcé de contenir la baisse du trafic fluvial de marchandises (– 25 %) et de poursuivre sa mission de gestion des ressources hydrauliques.

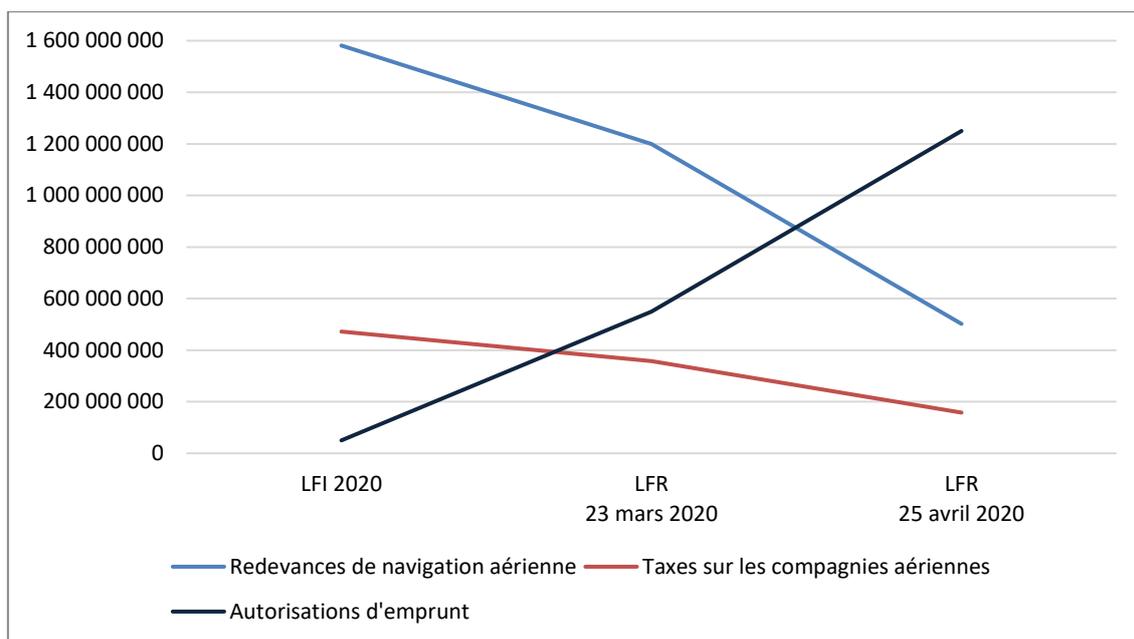
Il convient de saluer la mobilisation des opérateurs de transport dans la gestion de la crise, notamment la SNCF qui a financé les TGV médicalisés et les entreprises du fret qui ont contribué au transport de matériel médical.

La crise n'a pas d'impact sur la charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État. Toutefois, elle affecte gravement les activités de transport de voyageurs et de fret ferroviaire. La question du soutien de l'État au groupe SNCF se pose de manière différente dans le contexte de l'ouverture à la concurrence, mais pourrait contribuer à la transition écologique.

S'agissant du CAS *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs*, les pertes de SNCF Mobilités pourraient conduire à augmenter la contribution versée par l'État au titre de la couverture du déficit d'exploitation des lignes conventionnées et il faut s'attendre à un fort déséquilibre en 2021.

En raison de l'effondrement du trafic aérien, le BACEA est confronté à des baisses de recettes massives (– 1,4 milliard d'euros, soit – 66 %) qui ont conduit à augmenter sa capacité d'emprunt (+ 1,2 milliard d'euros). L'impact de la crise sur les dépenses courantes reste encore à déterminer mais devrait conduire à revoir le programme des investissements de la navigation aérienne.

### L'ÉVOLUTION DES RECETTES DU BACEA EN 2020



Des mesures de soutien pour les compagnies aériennes, les groupes aéroportuaires et les entreprises chargées de la sûreté aérienne s'imposent et constituent une opportunité pour investir dans la transition écologique.

#### **Le rapporteur spécial formule les recommandations suivantes :**

*Recommandation n° 1 :* Améliorer le suivi des fonds de concours qui contribuent au programme 203 et des flux budgétaires entre l'État et l'AFITF.

*Recommandation n° 2 :* Réformer les dispositifs de soutien au fret ferroviaire du programme 203.

*Recommandation n° 3 :* Mettre en place des conseils régionaux d'orientation des infrastructures afin d'améliorer la gouvernance des CPER.

*Recommandation n° 4 :* Améliorer le suivi et évaluer les effets des dépenses fiscales rattachées au programme 203.

*Recommandation n° 5 :* Mettre en place des mesures permettant de compenser la baisse des recettes de l'AFITF afin de permettre à l'opérateur de maintenir le niveau de ses investissements.

*Recommandation n° 6 :* Accompagner VNF dans la gestion de la baisse du trafic fluvial de marchandises, dans sa mission de gestion des ressources hydrauliques et dans la relance du tourisme fluvial.

*Recommandation n° 7* : Conditionner les mesures de soutien au groupe SNCF à des engagements en termes de rentabilité économique et de transition écologique.

*Recommandation n° 8* : Mettre en œuvre un plan de soutien au fret ferroviaire pour favoriser le report modal et contribuer à la transition écologique.

*Recommandation n° 9* : Supprimer le CAS *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs* au terme de la convention 2016-2020.

*Recommandation n° 10* : Faire des investissements qui contribuent le plus directement et le plus efficacement aux objectifs de développement durable du transport aérien une priorité.

*Recommandation n° 11* : Conditionner les aides aux compagnies aériennes à des engagements accus en faveur de la transition écologique et de la réduction des gaz à effet de serre.

\*

\* \*

## **20. Économie : Développement des entreprises et régulations ; Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés (Mme Olivia Gregoire et M. Xavier Roseren)**

**Concernant l'exécution 2019, les rapporteurs spéciaux font trois constats.**

► L'architecture budgétaire de la politique économique de l'État reste à clarifier, en particulier concernant le financement de l'innovation et les financements accordés par les fonds sans personnalité juridique (Fonds pour l'innovation et l'industrie et Fonds pour la société numérique)

► La performance du Fonds pour l'innovation et l'industrie (F2I) apparaît en demi-teinte, avec seulement 111 millions d'euros d'aides à l'innovation décaissées sur les deux derniers exercices, contre une prévision de 500 millions d'euros. Par ailleurs, la situation économique hypothèque la perception suffisante de dividendes en 2020 et le retard pris par la cession des participations de l'État repousse la sécurisation des financements annuels permis par le fonds.

► Le bornage et l'évaluation de plusieurs dépenses fiscales rattachées au programme 134 est une démarche pertinente qu'il convient d'étendre.

**L'impact de la crise sanitaire implique de réinventer les modalités de l'action économique de l'État.**

► Les effectifs de la direction générale des entreprises doivent être stabilisés à leur niveau de fin 2019 afin de leur permettre de faire face aux sollicitations accrues, notamment pour la mise en œuvre des nouveaux dispositifs de soutien aux entreprises.

► Les fonds de garantie de Bpifrance devront être abondés afin de faire face aux besoins en matière de création, de transmission et d'investissement au moment de relancer l'économie française.

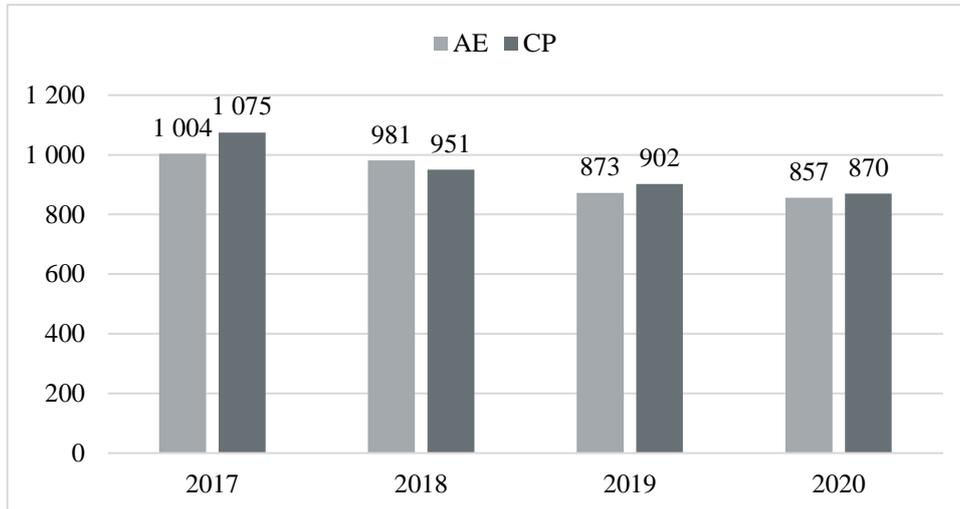
► La lutte contre les délais de paiement, relancée pendant la crise, doit constituer une priorité.

► Les nombreuses mesures de renforcement des fonds propres des entreprises fragilisées par la crise devront être renforcées, notamment au bénéfice des TEP-PME.

► La relance de l'activité est l'occasion de donner plus de place à la conditionnalité des aides publiques au respect des critères Environnementaux et sociaux de gouvernance (ESG).

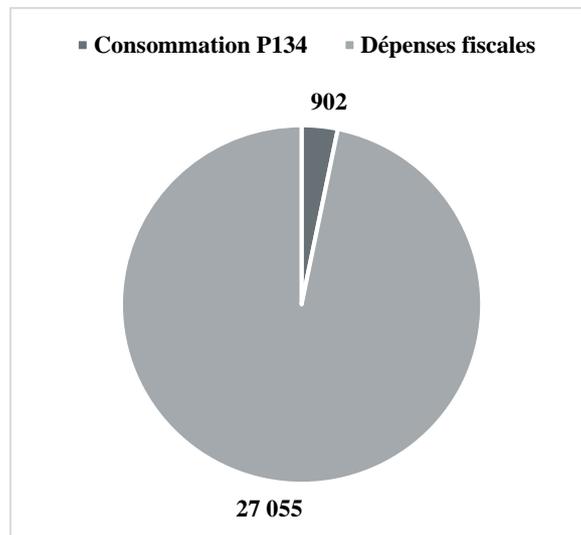
### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 134

(en milliards de CP)



### RÉPARTITION ENTRE CRÉDITS BUDGÉTAIRES ET DÉPENSES FISCALES

(en milliards de CP)



**Les rapporteurs spéciaux formulent les recommandations suivantes :**

– Mener à bien le travail de mise en cohérence du programme 134, à la fois au sein des actions qu’il finance et avec les dispositifs de soutien aux entreprises présents sur d’autres périmètres budgétaires.

– Faire en sorte que le F2I produise et décaisse 250 millions d’euros annuellement en soutien à l’innovation. En l’absence d’une telle solution, intégrer au budget général à brève échéance les aides qu’il finance.

– Compléter les documents budgétaires de la mission *Économie* en y intégrant les recettes et dépenses des fonds sans personnalité juridique qui participent à la politique publique de soutien aux entreprises (F2I et FSN).

– Harmoniser les modalités de prise en compte du montant des dépenses fiscales non chiffrées entre les différents documents budgétaires.

– Développer, sur le modèle de la démarche adoptée en loi de finances pour 2020, le bornage et l’évaluation des dépenses fiscales rattachées au programme 134.

– Sincériser le schéma d’emploi des administrations du programme, en particulier celui de la DGE, à l’aune de la surexécution observée sur les deux derniers exercices budgétaires.

– Clarifier le financement du Plan France Très Haut débit en indiquant, au sein des rapports annuels de performances, les recettes annuelles du Fonds pour la société numérique et les décaissements qu’il réalise.

– Cibler le dispositif d’avances remboursables et de prêts bonifiés sur les entreprises stratégiques et économiquement viables.

– Préparer une budgétisation 2021 compatible avec les nouvelles missions confiées à la DGE, avec, a minima, une stabilisation au niveau central et déconcentré de ses effectifs et un report des suppressions de postes décidées dans le cadre de la réforme des services déconcentrés.

– Faire aboutir d’ici à l’examen du projet de loi de finances pour 2021 les réflexions sur les nouveaux moyens à accorder à l’IFTH.

– Mener une réflexion sur la compensation éventuelle à Bpifrance des coûts de gestion liés à la mise en œuvre du programme PGE.

– Clarifier la position de l’État vis-à-vis des pôles de compétitivité, en élaborant un référentiel d’évaluation de leur performance, en détaillant les modalités de transferts du financement de la gouvernance des pôles aux régions et en débloquant les crédits dédiés aux PSPC.

– À l’occasion du troisième projet de loi de finances rectificatives pour 2020 ou du budget pour 2021, abonder de nouveau les fonds de garantie de Bpifrance, *via* le programme 134, en étudiant l’extension de l’éligibilité à ces fonds aux entreprises de taille intermédiaire (ETI).

– Relancer la politique de réduction des délais de paiement, en révisant à la hausse le montant des sanctions encourues, en généralisant les sanctions à vocation réputationnelle et en réfléchissant à la création de nouveaux outils d’injonction au paiement des fournisseurs.

– Augmenter, dans le cadre du PLFR 3 ou du budget pour 2021, les moyens budgétaires des actions renforçant les fonds propres des TPME.

– Élaborer à brefs délais une doctrine d’intervention économique concernant le sauvetage des entreprises en difficulté, qui doit permettre de sélectionner les seules entreprises ayant des perspectives de rentabilité à court et moyen terme.

– Faire aboutir la réflexion sur la mise en place d’un PGE de reprise avec une rémunération plus élevée et des durées d’amortissement et de différé de remboursement plus longues.

– Renforcer la conditionnalité des aides aux critères ESG, en l’étendant en particulier aux TPE et PME.

\*

\* \*

## 21. Économie : Commerce extérieur (M. Nicolas Forissier)

### *Appréciation globale sur l'exécution*

► L'organisation en *Team France Export* (TFE) des opérateurs de l'accompagnement à l'export (Business France, chambres de commerce et d'industrie, Bpifrance Assurance Export) au sein des guichets uniques de régions est réussie. Elle participe à la hausse historique du nombre d'entreprises exportatrices en 2019 (129 200 entreprises).

► Le budget consacré à l'assurance prospection est contraint alors que les procédures de Bpifrance Assurance Export ont généré dans leur ensemble des surplus importants en 2019. Cette procédure à destination des TPE/PME/ETI est indispensable pour les aider à développer une activité export à l'international.

– La transformation du dispositif d'accompagnement à l'export autour de la TFE s'est accompagnée d'une diminution des crédits consacrés aux opérateurs. La rationalisation du réseau international du Trésor et la mutualisation de ses fonctions support avec le réseau diplomatique génèrent également des économies en 2019.

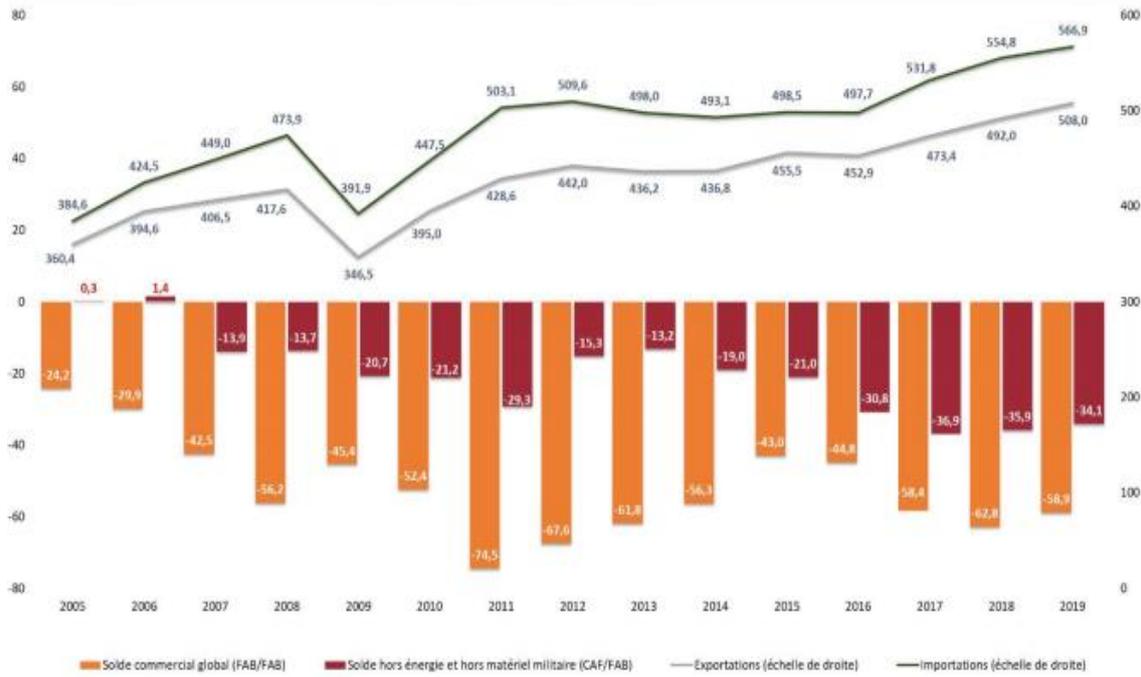
### *Principaux constats relatifs aux conséquences du Covid-19*

► Le rapporteur note qu'il est encore trop tôt pour évaluer les mesures du plan de soutien à l'export annoncé le 30 mars dernier. La crise aura des conséquences directes sur l'équilibre financier des CCI et de Business France. Des moyens supplémentaires devront être accordés à la filiale de Bpifrance pour lui permette d'assurer son rôle contracyclique.

► Le rapporteur souhaite que le plan de relance annoncé pour le commerce extérieur soit ambitieux : il devra faciliter le financement des opérations à l'export et permettre d'accompagner davantage les entreprises dans leur démarche de prospection et de découverte des nouveaux marchés de demain

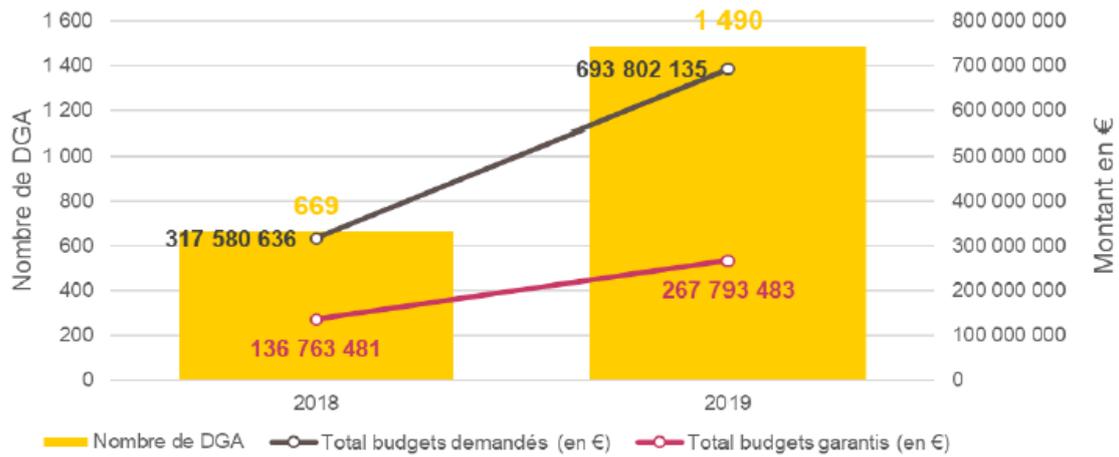
## EXPORTATIONS, IMPORTATIONS ET DÉFICIT COMMERCIAL DEPUIS 2005

(en milliards d'euros)



Source : DGDDI, « Résultats du commerce extérieur en 2019 ».

## ÉCART ENTRE LES BUDGETS DEMANDÉS ET LES BUDGETS GARANTIS PAR L'ASSURANCE PROSPECTION NOUVELLE FORMULE



Source : Bpi Assurance Export.

\*  
\* \*

## **22. Économie : Statistiques et études économiques ; Stratégie économique et fiscale ; Accords monétaires internationaux (M. Philippe Chassaing)**

Les programmes 220 *Statistiques et études économiques* et 305, *Stratégie économique et fiscale* sont deux des quatre programmes de la mission *Économie*. 1,78 milliard d'euros ont été consommés à l'échelle de la mission, pour une prévision de 1,93 million (en CP).

► L'exécution des crédits des programmes 220, *Statistiques et études économiques* et 305, *Stratégie économique et fiscale* a globalement été maîtrisée, avec un **taux d'exécution de 98,1 %**. Près de 854 millions d'euros ont été consommés pour 864 millions prévus en loi de finances initiale pour 2019 en crédits de paiement (CP). Le rapporteur spécial donne ainsi un feu vert à l'exécution.

► L'exécution **du programme 220**, qui porte le budget de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) est conforme à la prévision avec 443,83 millions d'euros consommés pour 441,5 millions d'euros ouverts.

► Le rapporteur spécial salue la signature d'un contrat entre l'Insee, la direction du budget et le secrétariat des ministères économiques et financiers pour la période 2019-2022, ce qui **offre à l'Insee une visibilité accrue sur son financement**, nécessaire à la mise en œuvre de projets de long terme.

► S'agissant de la crise sanitaire, l'Insee a réussi à poursuivre la plupart de ses activités grâce à une adaptation rapide de son organisation. Le rapporteur spécial salue cette flexibilité **permise par une culture du télétravail déjà largement implantée**. Certaines activités, notamment les enquêtes sur le terrain, ont inévitablement été suspendues – leur reprise constitue l'enjeu principal d'un retour à la normale de l'activité.

► La sous-exécution des crédits est portée par le programme 305 *Stratégie économique et fiscale*, pour lequel près de 410 millions d'euros ont été consommés pour 422,5 millions ouverts en LFI (en CP). Certaines dépenses de la direction générale du Trésor (DGT) ont été surévaluées donnant lieu à une surbudgétisation.

► Le rapporteur spécial salue cependant le constat rapide de cette surévaluation qui a permis l'annulation de crédits en loi de finances rectificatives.

► Il salue également la décision de la DG Trésor de faire évoluer l'indicateur de performance relatif à son réseau international, comme il l'avait suggéré l'année passée

► La dépense principale de la DG Trésor reste le remboursement à la Banque de France des prestations effectuées pour le compte de l'État. Le rapporteur spécial souligne que le montant de cette compensation poursuit sa baisse, s'élevant à 240 millions d'euros en 2019 contre 244 millions en 2018. La modernisation du traitement des dossiers de surendettement mise en place par la Banque en 2018 continue de porter ses fruits.

► S'agissant de la direction de la législation fiscale (DLF), le rapporteur spécial regrette que l'indicateur de performance figurant dans les documents budgétaires ne cerne pas plus globalement son activité – et appelle à une réflexion sur son évolution.

Dans le **cadre de la crise sanitaire**, la DG Trésor a été une administration de premier plan. Le rapporteur spécial salue le **repositionnement rapide du réseau international sur des sujets prioritaires** : aide aux ressortissants, remontée d'informations et recherche de matériel médical.

Par ailleurs, le rapporteur spécial a accordé une attention particulière à **la question du surendettement**, qui pourrait s'aggraver du fait de la dégradation de la situation économique. Si la Banque de France a pu poursuivre son activité de traitement des dossiers de surendettement pendant la période de confinement, elle attend une hausse importante du nombre de dossiers déposés dans les semaines et mois à venir. La Banque de France est confiante sur sa capacité à absorber cette hausse, au regard des évaluations faites. Toutefois, une hausse plus importante pourrait nécessiter des moyens complémentaires. Le rapporteur spécial sera particulièrement vigilant à cette thématique lors des discussions budgétaires à venir.

#### L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION POUR 2019

(en millions d'euros)

	Crédits demandés		Crédits exécutés		Écart en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Programme 220</b>	443,03	441,5	444,28	443,83	+ 0,28 %	+ 0,53 %
<b>Programme 305</b>	425,99	422,49	415,80	409,98	- 2,39 %	- 2,96 %
<b>Total</b>	869,02	863,99	8 660,08	853,81	- 1,03 %	- 1,18 %

Source : RAP 2019.

**Le rapporteur spécial formule les recommandations suivantes :**

**Recommandation 1** – Mieux affecter les dépenses entre les actions du programme 220, Statistiques et études économiques.

**Recommandation 2** – Développer un indicateur plus complet permettant d’appréhender l’activité de la DLF dans sa globalité.

**Recommandation 3** – Lancer une réflexion générale sur la procédure de surendettement afin d’en réduire la durée et de l’alléger dès lors que la situation de la personne endettée s’améliore.

\*

\* \*



### 23. Engagements financiers de l'État (Mme Bénédicte Peyrol)

Les crédits de la mission *Engagements financiers de l'État* (40,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 40,6 milliards d'euros en crédits de paiement) relèvent essentiellement du programme *Charge de la dette et trésorerie de l'État* (99,2 % des crédits de la mission). Par ailleurs, le programme *Épargne* porte des dépenses fiscales pour un montant de **4,5 milliards d'euros**.

– Principaux constats sur l'analyse de la dépense ;

Les **dépenses liées à la charge de la dette et à la trésorerie de l'État sont inférieures de 1,8 milliard d'euros à la prévision de la loi de finances initiale**, en raison notamment d'une inflation plus faible qu'anticipée (+ 0,9 % en France et + 1,1 % en zone euro, au lieu de prévisions de + 1,3 % et + 1,6 %) entraînant une moindre charge d'indexation du capital des titres indexés et du maintien à un niveau bas des taux d'intérêt à court terme (taux à l'émission de – 0,58 % en moyenne en 2019, au lieu de la prévision de – 0,50 %).

Par rapport à l'exécution 2018, la charge de la dette et de la trésorerie de l'État a diminué de **1,3 milliard d'euros en 2019**, alors que l'encours de dette a progressé de 66 milliards d'euros, s'établissant à **1 823 milliards d'euros**.

Les programmes *Appels en garantie de l'État* et *Épargne* présentent un niveau d'exécution de crédits inférieur aux prévisions (– 49 millions d'euros pour le premier et – 29 millions d'euros pour le second), conformément à ce qui avait été observé pour les exercices précédents.

Le programme *Dotation du mécanisme européen de stabilité* présente une dépense de 2,5 millions d'euros en 2019, alors qu'il n'était pas doté de crédits ni en loi de finances initiale (LFI), ni en loi de finances rectificative (LFR). Cette dotation était nécessaire au versement par la France du solde des intérêts négatifs perçus en 2018 sur la fraction du capital du Mécanisme européen de stabilité (MES) placée à la Banque de France.

Le programme *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque* a été exécuté à hauteur de 177,5 millions d'euros en CP. Aucun engagement budgétaire n'a été effectué au titre de nouvelles aides.

► les points positifs soulevés par la rapporteure spéciale

La qualité de la gestion de la dette et de la trésorerie de l'État par l'Agence France Trésor est unanimement reconnue.

Les émissions de dette française font l'objet d'un fort intérêt des investisseurs, permettant à la France de s'endetter à faible coût.

► les éléments critiques soulevés par la rapporteure spéciale

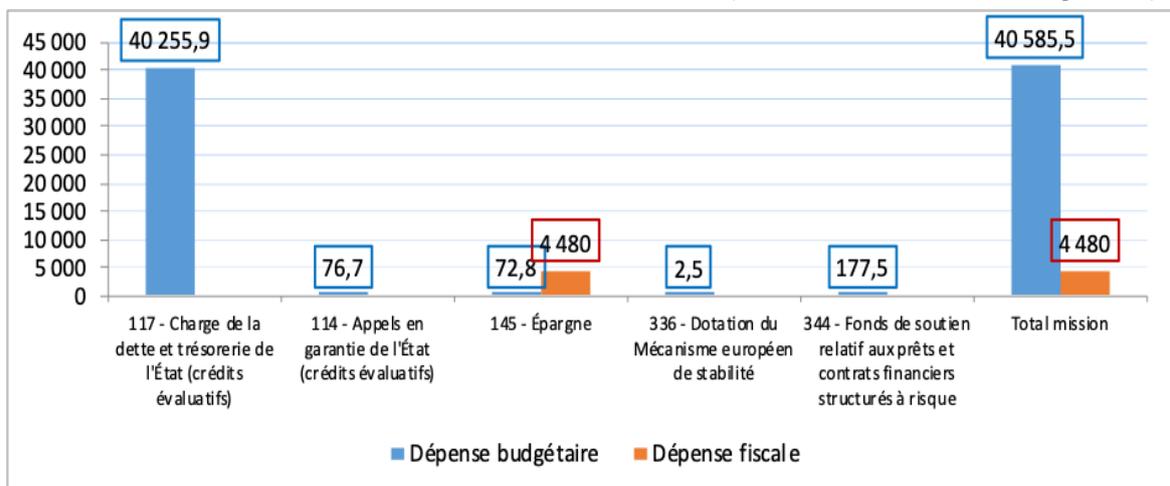
Malgré la recommandation de la rapporteure spéciale d'inscrire en loi de finances des crédits sur le programme *Dotation du Mécanisme européen de stabilité* pour des raisons de sincérité, aucun crédit ne lui avait été alloué en loi de finances initiale pour 2019. Aucun crédit n'a été ouvert en loi de finances initiale pour 2020.

### La rapporteure spéciale formule les recommandations suivantes :

- envisager la mise en place d'objectifs et d'indicateurs relatifs à l'action *Soutien au domaine social, logement, santé* ;
- améliorer la prévision des dépenses relatives au programme *Épargne* ;
- mettre en cohérence l'indicateur 2.1 avec l'objectif n° 2 du programme *Épargne* ;
- examiner la pertinence des dépenses fiscales de la mission dans le cadre des prochaines conférences fiscales.
- prévoir une dotation en loi de finances initiale au titre du programme *Dotation du mécanisme européen de stabilité* si une nouvelle rétrocession des intérêts devait être envisagée.

### SYNTHÈSE DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES ET FISCALES DE LA MISSION

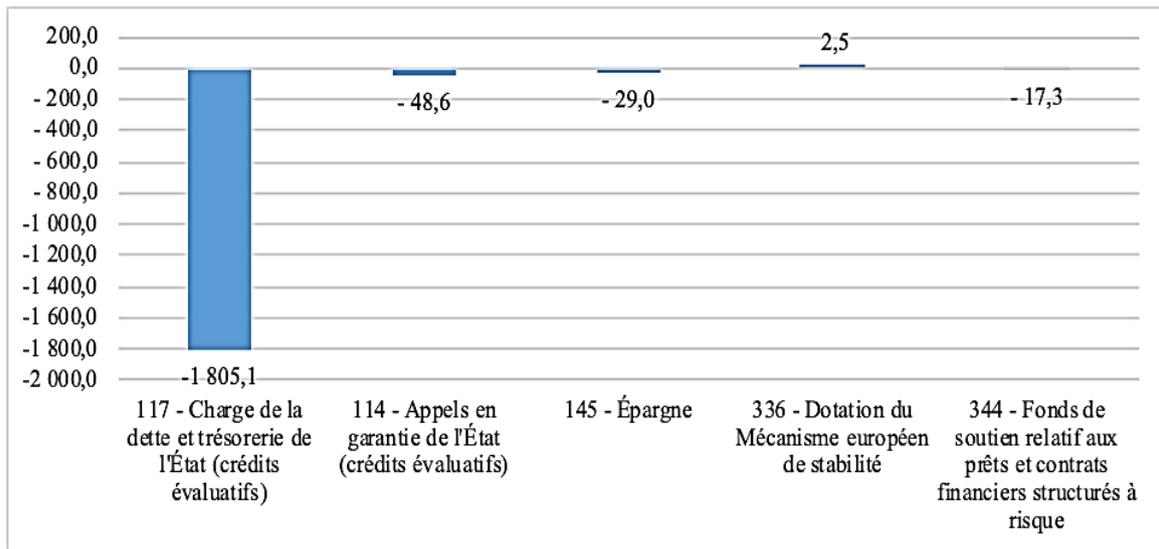
(en millions d'euros, en crédits de paiement)



Source : commission des finances.

### EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES PROGRAMMES PAR RAPPORT À LA LFI

(en millions euros)



Source : commission des finances.

\*  
\* \*



## 24. Enseignement scolaire (Mme Catherine Osson)

**En 2019, la mission *Enseignement scolaire* a été financée à hauteur de 72,7 milliards d’euros.**

► L’exécution, qui est globalement conforme aux prévisions initiales, s’inscrit en hausse de 1,5 % par rapport à l’an précédent soit 1,1 milliard d’euros supplémentaires. Ce renforcement des moyens a permis de financer les grandes priorités qui sont portées pour l’éducation nationale :

– **d’abord la remise à niveau du premier degré.** Entre 2015 et 2019, le nombre d’enseignants a crû de 15 000 postes dans le premier degré. Les premiers résultats du dédoublement des classes sont tangibles tant en termes d’effectifs que de niveau ;

– le développement de l’école inclusive avec une croissance des dépenses de 32 % en 2019 notamment pour le recrutement des AESH ;

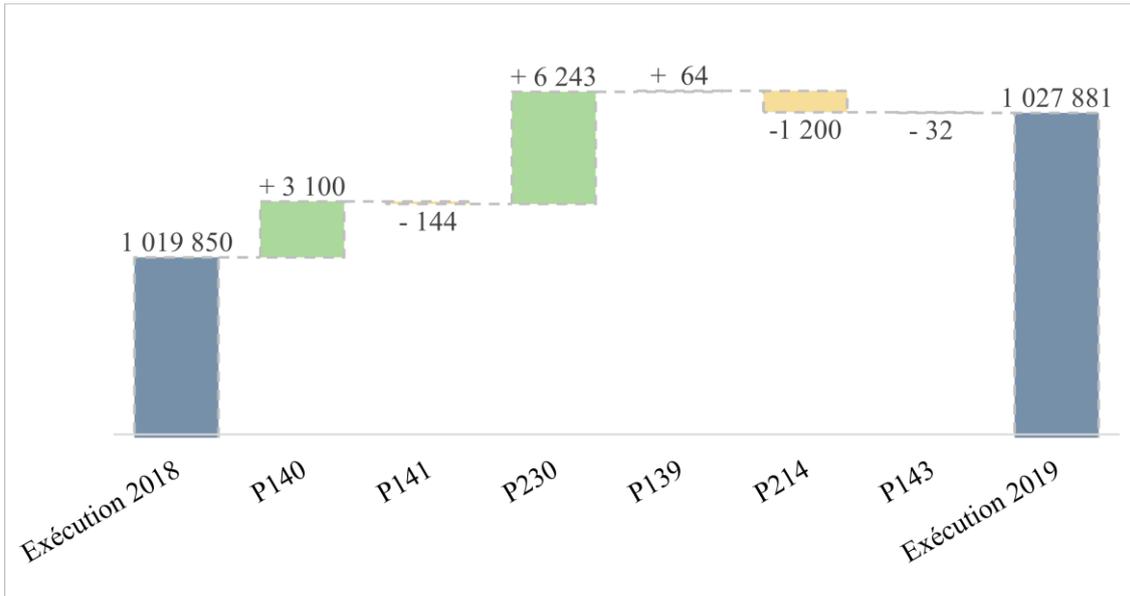
– enfin, des efforts continuent d’être déployés en faveur de la rémunération des enseignants. À cet égard, la rapporteure spéciale soutient les efforts du ministre pour que la revalorisation de 500 millions d’euros des salaires des jeunes enseignants, promise dans le cadre de la réforme des retraites, soit tenue en 2021. Dans le contexte actuel, il faut considérer cela comme un investissement pour l’avenir de nos enfants et de notre nation.

► La rapporteure spéciale encourage le ministère à maintenir les efforts de sincérisation de son budget notamment s’agissant des dépenses de personnel.

**L’exceptionnelle résilience de notre système scolaire a été saluée par tous durant la crise sanitaire.** En moins d’une semaine, la continuité pédagogique a été mise en place pour 12,8 millions d’élèves. Après la phase de confinement, un choix social et courageux a été fait de rouvrir le plus vite et le plus largement possible les écoles, collèges et lycées. **Pour résorber les difficultés ou les lacunes qui ont pu apparaître durant cette période plusieurs initiatives sont prévues pour l’été.** Les réflexions sont en cours pour envisager la rentrée prochaine et portent sur le bâti, l’hybridation des modes d’enseignement ou la santé scolaire. **À cet égard, la rapporteure sera vigilante aux suites données par le ministère au rapport récemment remis par la Cour des comptes à ce sujet.**

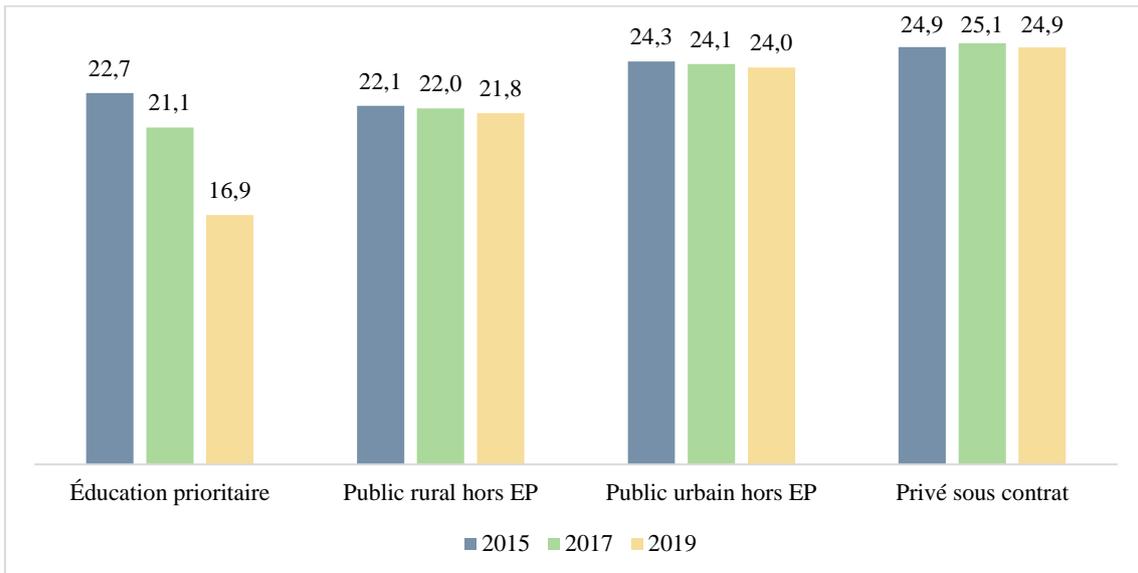
**Budgétairement, les conséquences sont encore difficiles à déterminer, mais il est probable que la crise conduira à éloigner l'exécution des crédits par rapport aux hypothèses de la loi de finances initiale.** Au titre des dépenses de personnels 127 millions d'euros supplémentaires sont déjà nécessaires. D'autres dépenses de fonctionnement et d'intervention ont été aussi engagées mais ne sont pas encore chiffrées.

**UNE ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS ENTRE 2018 ET 2019  
REFLET DES AMBITIONS DU MINISTÈRE**



Source : Note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes 2019 et rapport annuel de performances.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ÉLÈVES PAR CLASSE EN ÉCOLE ÉLÉMENTAIRE**



Source : Note d'information 19.47 de la DEPP, novembre 2019.

**La rapporteure spéciale formule quatre recommandations au terme de l'examen de l'exécution des crédits en 2019 et de l'évaluation de la gestion de la crise sanitaire.**

1) Adapter les crédits demandés au titre de la formation des personnels enseignants aux dépenses constatées en exécution.

2) Maintenir les efforts de revalorisation du métier d'enseignant notamment en termes de rémunération, même en cas de report de la réforme des retraites.

3) Donner suite rapidement aux propositions formulées par la Cour des comptes dans le cadre de son enquête sur « les médecins et les personnels de santé scolaire ».

4) Transférer la charge des psychologues de l'éducation nationale, inscrite aux programmes 140 *Enseignement scolaire public du premier degré* et 141 *Enseignement scolaire public du second degré* vers le programme 230, *Vie de l'élève*.

\*

\* \*



**25. Gestion des finances publiques et des ressources humaines : Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local ; Facilitation et sécurisation des échanges ; Conduite et pilotage des politiques économiques ; Action et transformation publiques (M. Benjamin Dirx)**

**Sur la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines***

► L'exécution 2019 est conforme à la prévision, et s'avère bien maîtrisée. Par rapport à 2018, la dépense diminue légèrement. La baisse de la dépense constatée à DGFIP (qui assume, cette année encore, une part importante des suppressions d'effectifs de l'État) permet de compenser la hausse réalisée par la DGDDI, dont les moyens ont été renforcés en prévision du *Brexit*. Les résultats de la performance sont satisfaisants, même si quelques points d'attention demeurent.

► **Le rapporteur spécial insiste néanmoins sur la nécessité de mieux documenter l'impact des transformations en cours.** Il relève également que les administrations fiscale et douanière n'ont pas suffisamment développé leurs **outils de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences**, pourtant nécessaires dans un contexte de transformation publique.

► Les administrations de Bercy ont été **fortement mobilisées lors de la crise sanitaire**, pour assurer la continuité des missions essentielles de l'État et des administrations publiques, pour mettre en œuvre les mesures de soutien à l'économie, et pour assurer la protection des citoyens (surveillance des frontières, respect des normes applicables aux produits sanitaires). Elles ont su montrer de **solides facultés d'adaptation** et une capacité de résilience remarquable. **Les conséquences budgétaires devraient être limitées sur ces trois programmes** du fait de la forte prévalence des dépenses de personnel. La dépense pourrait néanmoins **évoluer légèrement** par rapport à la prévision LFI, à la hausse, en raison de la **prime exceptionnelle** versée aux agents mobilisés et de dépenses de matériel (télétravail, sanitaire), compensée, à la baisse, par le **décalage temporel de certains projets d'investissement**. Les réformes en cours à la DGFIP, et notamment la mise en œuvre du « nouveau réseau de proximité », ont été temporairement suspendues.

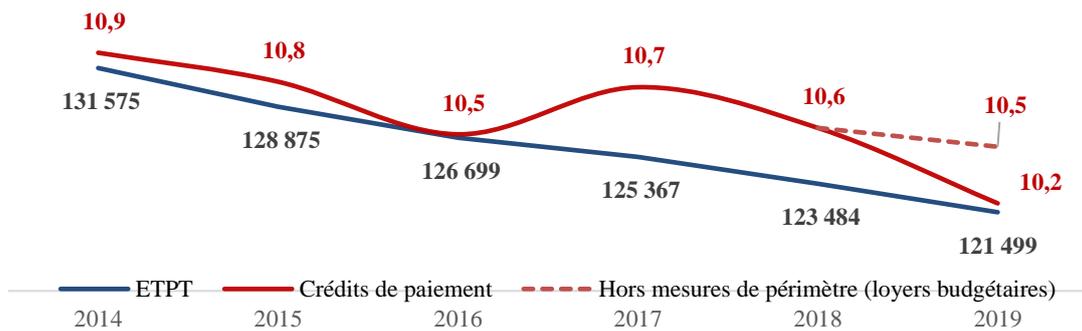
**Sur la mission *Action et transformation publiques***

► Les projets financés sont pertinents, de qualité, et nécessaires à la transformation du service public. Lors de la période de confinement, les administrations sont restées fortement mobilisées.

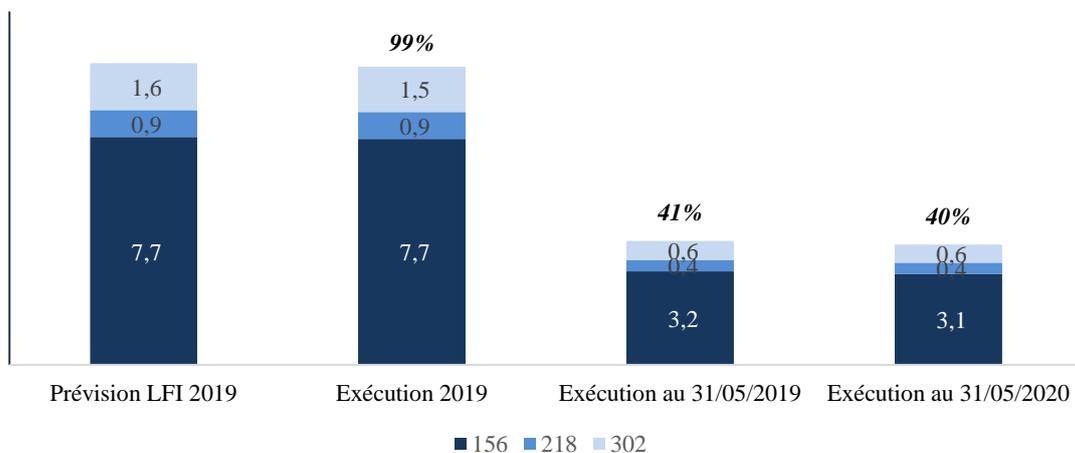
► Toutefois, alors que la prévision initiale anticipait une forte augmentation de la dépense pour faire face à la montée en charge des différents fonds, le niveau des **sous-exécutions** reste massif. Les retards constatés sur les programmes 348 et 349 pourraient impliquer une prolongation de la mission au-delà de 2022. Sur le programme 351, peu de projets ont été financés, mais le fonds devrait monter en puissance en 2020. Seul le programme 352 présente un niveau de consommation proche de la prévision actualisée. Le rapporteur spécial rappelle également la nécessité d'**affiner la maquette de performance**.

► Les conséquences de la crise sanitaire sont à ce stade encore difficiles à évaluer, mais, malgré le fort investissement des agents, la période de confinement pourrait potentiellement occasionner des **décalages calendaires**, donc de **nouvelles sous-consommations** ainsi qu'un **étalement de la dépense**. Concernant les opérations de travaux de rénovation immobilière, les retards accumulés risquent de ne pas pouvoir être rattrapés.

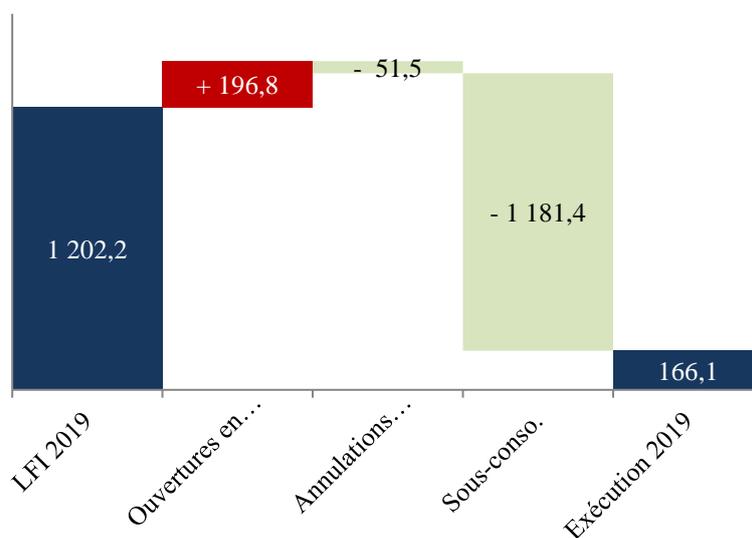
GESTION DES FINANCES PUBLIQUES : ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES CP ET DES ETPT SUR LES PROGRAMMES 156, 218 ET 302



GESTION DES FINANCES PUBLIQUES : NIVEAUX ET TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS (CP) EN 2019 ET 2020



## ACTION ET TRANSFORMATION PUBLIQUES : ÉCARTS À LA LFI EN AE



### **Sur la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines***

*Sur les programmes 156 Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local et 302 Facilitation et sécurisation des échanges :*

- Poursuivre le renforcement des budgets informatiques (*recommandation reconduite*) ;
- Mieux documenter les conséquences organisationnelles et les gains de productivité associés aux réformes en cours, et publier ces informations dans les PAP et les RAP (*recommandation reconduite*) ;
- Développer les dispositifs de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (*recommandation reconduite*) ;

*Sur le programme 302 Facilitation et sécurisation des échanges :*

- Finaliser le contrat de transformation avec la direction du budget (*recommandation reconduite*) ;
- Réaliser une programmation pluriannuelle de transformation présentant, de manière transparente, les évolutions à venir, du réseau et des services (*recommandation reconduite*).

### **Sur la mission *Action et transformation publiques***

*Sur les programmes 348* Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants, *349* Fonds pour la transformation de l'action publique *et 351* Fonds d'accompagnement interministériel ressources humaines :

- Revoir la maquette de performance pour rapprocher les indicateurs des outils de pilotage ministériels et de ceux utilisés par les équipes projet, et intégrer notamment des indicateurs d'avancement des projets. Concernant le programme 349, envisager notamment de créer des indicateurs relatifs au délai de contractualisation, au nombre de projets étant entrés en phase de test, et au taux de satisfaction des usagers et des agents (*recommandation reconduite*) ;

*Sur le programme 349* Fonds pour la transformation de l'action publique :

- Accélérer le processus de contractualisation et desserrer si besoin les exigences portant sur l'identification des économies à réaliser (*recommandation reconduite*).

\*

\* \*

## 26. Gestion des finances publiques et des ressources humaines : Fonction publique ; Crédits non répartis (M. Philippe Chassaing et Mme Valérie Petit)

### *Sur l'exécution 2019*

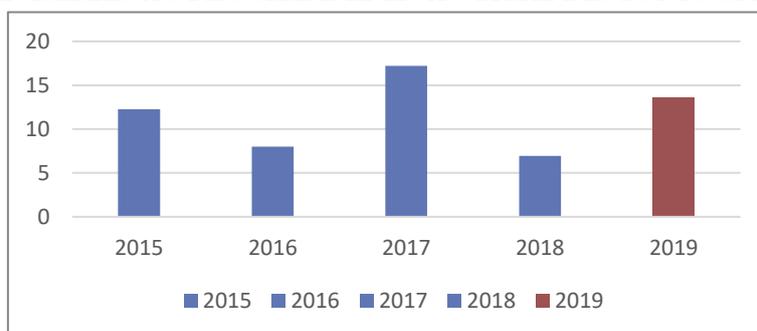
► L'exécution des crédits du programme 148 *Fonction publique* est conforme à la prévision et ne présente aucun problème majeur (203,9 millions d'euros en AE et 198,8 millions d'euros en CP). Seule l'action 2 *Action sociale interministérielle* présente une légère sous-exécution (– 10 millions d'euros), qui résulte principalement du gel des barèmes de plusieurs prestations sociales entraînant une diminution du nombre des bénéficiaires potentiels.

► Toutefois, les indicateurs du programme 148 rendent peu compte de la mission de direction des ressources humaines exercée par la DGAFP, ni de la performance réelle de la formation des fonctionnaires et des activités de l'action sociale interministérielle. Dès lors, **les rapporteurs forment le vœu que ces indicateurs soient améliorés.**

► Concernant la mission *Crédits non répartis*, le programme 551 constituant une provision relative aux rémunérations publiques non réparties dans la loi de finances initiale, qui n'était doté de crédits budgétaires que pour la quatrième fois depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, a permis de financer les mesures décidées lors du rendez-vous salarial du 18 juin 2018, pour 26 millions d'euros, et ainsi permis de simplifier la gestion 2019 en évitant des mouvements de crédits de titre II parfois complexes.

► Le programme 552 portant la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles a été utilisé pour contribuer au financement des fonds spéciaux (12 millions d'euros) et de la prime à la conversion (70 millions d'euros). La conformité de ces mouvements de crédits à la LOLF n'est pas des plus évidentes. Aussi, **les rapporteurs spéciaux appellent à une meilleure définition du caractère accidentel et imprévisible qui doit s'attacher aux dépenses du programme 552.**

#### CONTRIBUTION DE LA DOTATION POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES AU PROGRAMME 129 AU TITRE DES FONDS SPÉCIAUX



### ***Sur l'impact de la crise du Covid-19***

La crise affecte peu l'exécution des crédits et les politiques publiques financées par le programme 148 *Fonction publique*, à l'exception des concours des instituts régionaux d'administration, qui ont dû être reportés, et du budget de l'ENA qui devrait subir un déficit budgétaire estimé à 1 million d'euros en fin d'année. La majorité des dépenses qui n'ont pas pu se faire en raison du contexte sanitaire devraient pouvoir être reportées au second semestre 2020.

Il convient de saluer les mesures inédites mises en place durant la crise pour assurer la continuité des services publics et protéger les agents publics : le télétravail comme règle impérative, la suspension temporaire du délai de carence, le maintien du dialogue social, le remboursement des frais de repas, le versement d'une prime exceptionnelle ou encore la réorganisation des recrutements.

Toutefois, le recours massif au télétravail n'est pas sans conséquence. **La part des agents publics en télétravail dans la fonction publique d'État est passée de 3,6 % en moyenne avant la crise à plus de 80 % durant la période de confinement.**

À ce titre, **les rapporteurs tiennent à souligner les nouveaux défis que pose le recours au télétravail en termes d'organisation du travail et de management dans la fonction publique.** Ils entendent conduire une réflexion d'ensemble sur ces questions et ont d'ores et déjà entamé un travail de consultation auprès des directeurs d'administration de leur circonscription.

**Ils invitent le Gouvernement à lancer une mission d'évaluation du télétravail des agents publics**, menée par un organisme indépendant et scientifique, chargé d'évaluer et de produire des recommandations sur le recours au télétravail dans la fonction publique.

Par ailleurs, la mission *Crédits non répartis* a vocation à contribuer aux dépenses exceptionnelles induites par la crise du Covid-19. À ce titre, la deuxième loi de finances rectificative pour 2020 a augmenté les crédits de la mission de 1,6 milliard d'euros, destinés à abonder les programmes de la nouvelle mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, dont la prévision de dépense est incertaine et pourra évoluer en fonction du contexte macroéconomique. Les CP de la dotation se trouvent ainsi multipliés par 14. **Les rapporteurs ne manqueront de contrôler le bon emploi de ces crédits ainsi que leur conformité à la LOLF.**

\*

\* \*

## **27. Gestion du patrimoine immobilier de l'État (M. Jean-Paul Mattei)**

L'exercice budgétaire 2019 fait apparaître un excédent du compte d'affectation spéciale Gestion du patrimoine immobilier de l'État de 343 millions d'euros, ce qui porte son solde global au 31 décembre 2019 à plus d'un milliard d'euros.

Ce résultat, qui diffère considérablement des exercices précédents, s'explique pour l'essentiel par un niveau de recettes particulièrement élevé, permis par des cessions immobilières exceptionnelles. Il s'est établi à 729 millions d'euros, soit une progression de plus de 84 % par rapport à l'exercice précédent et un dépassement de près de 78 % du montant inscrit en LFI. À lui seul, le produit des cessions de l'îlot de Saint-Germain (368 millions d'euros) et de l'hôtel de Seignelay (61 millions d'euros) représente plus de 70 % du produit total des ventes de l'année 2019.

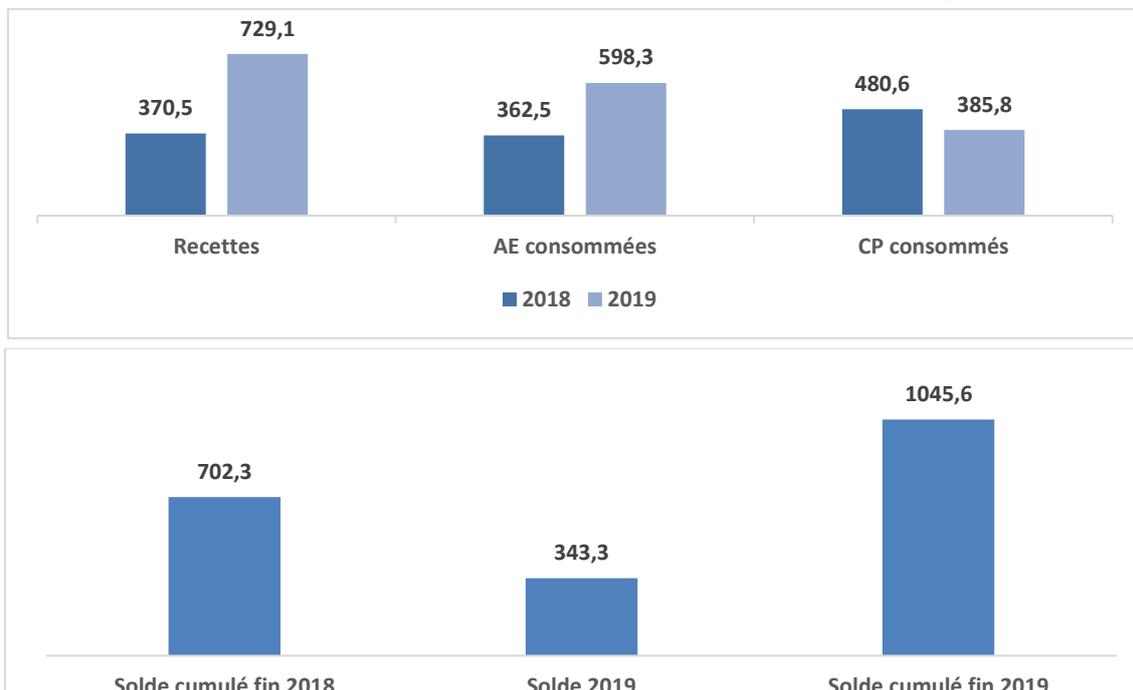
Ce niveau de recettes a permis une forte progression de la consommation des autorisations d'engagement, dont le montant s'est établi à 598 millions d'euros (+ 53 % par rapport à la prévision en LFI). Un tel niveau d'engagement devrait permettre, à court terme, de corriger la baisse tendancielle des dépenses du CAS en CP, observée depuis plusieurs exercices et à laquelle l'année 2019 ne fait pas exception.

Néanmoins, le CAS est structurellement fragile. Son équilibre demeure menacé par le risque d'épuisement des produits de cessions immobilières. Les redevances domaniales, plus stables, ne sont pour l'instant que des recettes d'appoint.

La crise sanitaire risque de peser de manière significative sur les recettes du CAS en 2020. Les procédures de cessions ont été entièrement suspendues entre le 16 mars et le 11 mai 2020, ce qui aura des répercussions sur le calendrier des cessions. Si les opérations immobilières en cours et celles prévues à court terme ne sont pas menacées, les effets de la crise pourraient affecter les exercices à venir. Enfin, face à l'accroissement de la dette publique, la réouverture du programme 721 *Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État* ne saurait être entièrement exclue à ce stade.

## RECETTES ET DÉPENSES EXÉCUTÉES ET SOLDE DE TRÉSORERIE

(en millions d'euros)



Source : Cour des comptes.

### Le rapporteur spécial formule les recommandations suivantes :

– de repenser l'équilibre du financement du compte d'affectation spéciale, notamment en procédant à une extension de la part des redevances domaniales qui est affectée à ses recettes ;

– dans le cadre des missions actuellement menées concernant le rôle et l'avenir du compte d'affectation spéciale, de conserver en tout état de cause cet instrument, seul à même d'assurer une gestion pluriannuelle et interministérielle du patrimoine de l'État ;

– de revoir le procédé par lequel le compte d'affectation spéciale contribue au grand plan d'investissement, qui se restreint actuellement à une « labellisation » de dépenses de performance énergétique financées par son intermédiaire ;

– de mener une réflexion globale sur les usages du patrimoine immobilier de l'État à la lumière des changements de pratique qui se sont fait jour durant la crise sanitaire (télétravail, accélération de la transformation numérique dans les relations avec les administrés), dans la perspective d'une rationalisation des emprises et d'une diminution des surfaces utilisées, notamment dans les centres-villes.

## 28. Immigration, asile et intégration (M. Jean-Noël Barrot et Mme Stella Dupont)

Le rapport rend compte de l'exécution budgétaire 2019 de la mission *Immigration, asile et intégration* composée des programmes 104 *Intégration et accès à la nationalité française* et 303 *Immigration et asile*.

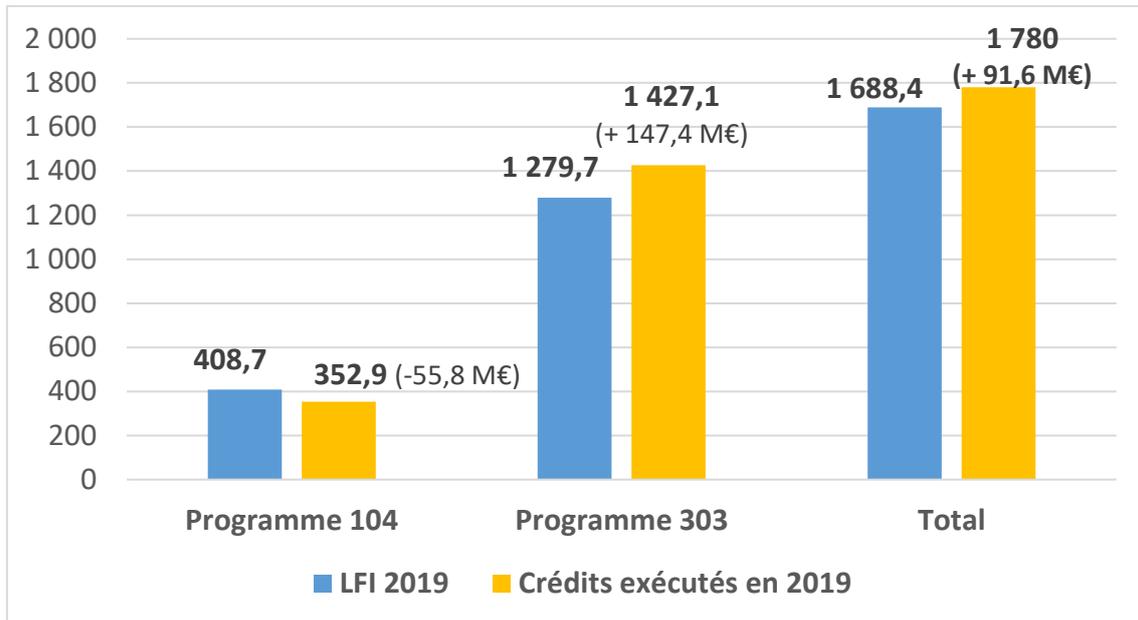
► L'exécution de ces postes budgétaires s'est établie (hors fonds de concours) à **1 948 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1 780 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit des montants supérieurs d'environ 5 % à ceux ouverts par la loi de finances pour 2019**. Le dépassement s'établit à **97 millions d'euros en AE et à 91,5 millions d'euros en CP**. En incluant les fonds de concours, ces dépenses se sont élevées à 2 004,5 millions d'euros en AE et à 1 839,4 millions d'euros en CP.

► L'exécution budgétaire 2019 est marquée par la poursuite d'évolutions antérieures. Les dépenses de la mission continuent ainsi de croître de manière importante mais déséquilibrée. En cinq ans, les CP exécutés des programmes 104 et 303 sont passés de 677,5 millions d'euros en 2015 à 1 780 millions d'euros en 2019. Ces dépenses peinent à trouver leur équilibre puisque l'exercice 2019 est le onzième exercice consécutif de dépassement des crédits initiaux. Depuis la création de la mission en 2008, le niveau des crédits inscrit en loi de finances initiale n'a suffi à couvrir qu'une seule fois les besoins réels de financement.

Une nouvelle fois, le déséquilibre constaté provient d'une importante sur-exécution du programme 303 (+ 150 millions d'euros) partiellement compensée par une sous-exécution du programme 104 (– 55 millions d'euros). La fragilité continue du programme 303 pose question en raison de la (nouvelle) sous-estimation de l'évolution de la demande d'asile et de son effet sur les crédits de l'allocation pour demandeurs d'asile. Les rapporteurs souhaitent que l'hypothèse d'évolution de la demande d'asile figurant dans le prochain projet de loi de finances soit plus robuste que celle retenue dans les précédents exercices. À ce titre, lors du prochain projet de loi de finances, ils solliciteront du ministère de l'intérieur, la communication détaillée de la méthodologie retenue pour déterminer cette prévision.

► La seconde partie du rapport est consacrée à l'analyse de l'incidence attendue de la crise sanitaire sur la mobilisation des crédits budgétaires et sur le déploiement des politiques publiques relevant des programmes 104 et 303. Pour l'heure, la crise sanitaire est susceptible de majorer les dépenses de la mission *Immigration, asile et intégration* d'environ **168 millions d'euros**, soit un accroissement de 9,27 % par rapport aux crédits de paiement ouverts par la loi de finances pour 2020.

**EXÉCUTION 2019 DES CRÉDITS DE PAIEMENT DES PROGRAMMES 104 INTÉGRATION  
ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE ET 303 IMMIGRATION ET ASILE**



Source : commission des finances.

\*  
\* \*

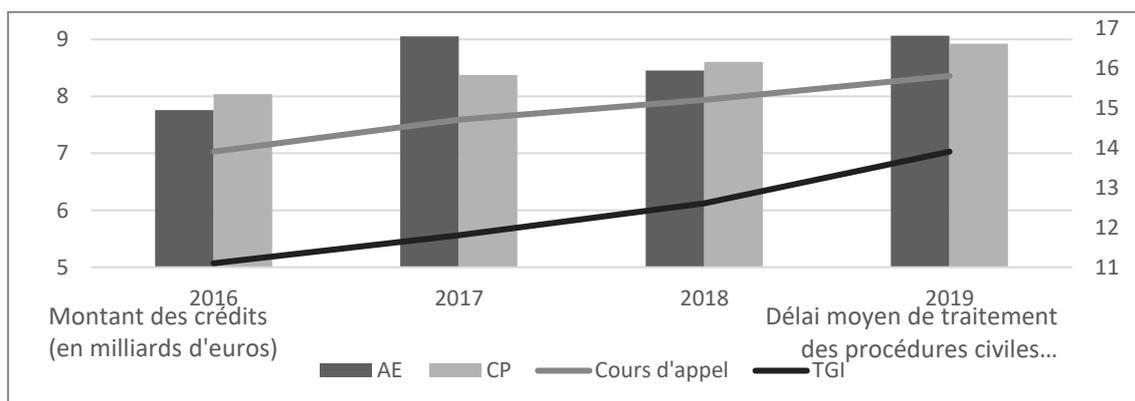
## 29. Justice (M. Patrick Hetzel)

### *Sur l'exécution 2019*

La loi de finances pour 2019 a doté la mission *Justice* de 9 milliards d'euros en AE et en CP, une augmentation qui se vérifie dans la consommation des crédits (9,06 milliards d'euros en AE et 8,92 milliards d'euros en CP). Toutefois, les restes à payer (6,6 milliards d'euros) et les reports d'AE (1,15 milliard d'euros) risquent de contraindre la gestion.

► Programme 166 *Justice judiciaire* : la maîtrise des frais de fonctionnement courant des juridictions se confirme (– 1,9 % par rapport à 2018), mais les frais de justice ont une nouvelle fois été sous-budgétisés (dépassement de 5 % par rapport à la prévision). En outre, malgré la hausse du montant des CP consommés (3,47 milliards d'euros), l'exercice se termine par un nouvel allongement des délais de jugement pour les tribunaux de grande instance et pour les cours d'appel.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS ET DES DÉLAIS DE JUGEMENT



Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performances.

► Programme 107 *Administration pénitentiaire* : les dépenses ont été très dynamiques (3,7 milliards d'euros de CP consommés, + 5 % par rapport à 2018), portées par les dépenses de personnel (+ 4 %), qui ont fait l'objet d'un dépassement de 10 millions d'euros révélant l'insuffisance de la masse salariale. Les indicateurs de performance révèlent une dégradation des conditions de détention.

► Programme 182 *Protection judiciaire de la jeunesse* : l'exécution est conforme à la prévision (848,9 millions d'euros de CP consommés en 2019), même si l'augmentation des dépenses en 2019 ne s'accompagne pas d'une amélioration de la performance. Certains indicateurs sont à revoir.

► Programme 101 *Accès au droit et à la justice* : les dépenses relatives à l'aide juridictionnelle sont en forte augmentation (492 millions d'euros en 2019, + 5 % par rapport à 2018) tandis que les indicateurs de performance indiquent un allongement des délais de traitement et un affaiblissement continu du taux de recouvrement des frais avancés par l'État.

► Programme 310 *Conduite et pilotage de la politique de la justice* : bien que les crédits aient dépassé la prévision (458,5 millions d'euros de CP consommés), l'exécution 2019 traduit la mise en œuvre du plan de transformation numérique du ministère de la justice, qui doit permettre d'optimiser la gestion des dossiers et des procédures dans les juridictions et de dématérialiser l'accès à la justice pour les usagers.

### ***Sur l'impact de la crise liée à l'épidémie de Covid-19***

La crise du Covid-19 n'a qu'un impact limité sur les crédits de la justice judiciaire prévus en 2020 (3,6 milliards d'euros en AE et 3,5 milliards d'euros en CP). Toutefois, le ralentissement de l'activité des juridictions a conduit au report de plusieurs milliers d'affaires, ce qui fait craindre un engorgement des tribunaux en sortie de crise. Si un renforcement des moyens humains est envisagé, le rapporteur spécial s'interroge sur la pertinence de la gestion de crise et sur l'extension envisagée des cours criminelles.

S'agissant de l'administration pénitentiaire, la crise s'est accompagnée d'une réduction massive du nombre de détenus qui peut interpeller (– 13 649 soit une baisse de près de 20 %) et qui ne se traduit pas par une baisse des dépenses (une augmentation nette de 14 millions d'euros est attendue). L'arrêt des chantiers peut faire craindre des retards supplémentaires pour le plan de construction de 15 000 places de prison supplémentaires. Le nombre de détenus devrait quant à lui remonter progressivement.

Les activités de la protection judiciaire de la jeunesse ont été perturbées par la crise du Covid-19, sans impact significatif sur les dépenses prévues en 2020. Le report de la réforme de l'ordonnance sur la justice pénale n'induit pas de changement dans l'affectation des crédits et des emplois.

Les dépenses du programme 101 *Accès au droit et à la justice* sont peu affectées par la crise du Covid-19, hormis une avance exceptionnelle versée aux avocats en difficulté au titre de l'aide juridictionnelle, qui coûtera 50 millions d'euros en 2020.

S'agissant du programme 310 *Conduite et pilotage de la politique de la justice*, les progrès réalisés dans le développement du matériel informatique et des applications du ministère ont été mis à contribution durant la période de confinement, même si des marges d'amélioration significatives subsistent.

### **30. Médias, livre et industries culturelles ; Avances à l’audiovisuel public (Mme Marie-Ange Magne)**

#### ***Appréciation globale sur l’exécution***

► La consommation de crédits sur la mission *Médias* est stable par rapport à 2018 hors mesures de périmètre liées à la budgétisation du financement du Centre national du livre (CNL). Les opérateurs du programme 334 (BnF, Bpi, CNL) font preuve d’une gestion satisfaisante. Les efforts consentis par les sociétés de l’audiovisuel public (– 35,6 millions d’euros de concours publics) ont été compensés par une baisse des dépenses et une hausse des recettes, sans conséquence sur leur performance.

► La dotation supplémentaire non prévue de 12,5 millions d’euros à l’Agence France Presse (AFP) a rendu nécessaire des mesures de gestion complexes et peu lisibles. La nouvelle trajectoire financière de l’AFP devra être respectée à l’avenir. Par ailleurs, le fonds de soutien à l’émergence et à l’innovation dans la presse (FSEIP) et le fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP) font l’objet d’une sous-exécution notable pour la deuxième année consécutive.

#### ***Principaux constats relatifs à la crise sanitaire du Covid-19***

► Le Gouvernement a su mettre en œuvre, dès la fin mars, un plan d’urgence par l’intermédiaire de ses opérateurs (CNL, CNC, CNM, France Télévisions) pour venir en aide aux structures et acteurs les plus fragiles. D’autres mesures fortes de relance ont été annoncées par le président de la République : l’enveloppe de 50 millions d’euros allouée au CNM et la mise en œuvre d’un fonds d’indemnisation pour les tournages arrêtés.

► Le plan de redressement de Presstalis sacrifie les filiales de la messagerie. Des centaines d’emplois en régions sont en jeu alors que des dizaines de millions d’euros d’argent public ont été versées à la société depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020.

**La rapporteure spéciale formule la recommandation suivante :** Le plan de relance doit aujourd’hui être élargi pour le cinéma au-delà du fonds d’indemnisation. Les difficultés du monde du livre exigent une réponse rapide de la part du Gouvernement. Des dépenses fiscales en direction des médias pourraient être envisagées, avec une attention particulière à la presse écrite et aux radios locales

**ÉVOLUTION DES CHARGES DES OPÉRATEURS DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC  
(HORS TAXE) <sup>(1)</sup>**

*(en millions d'euros)*

	Masse salariale 2018	Masse salariale 2019	Évolution des charges salariales 2018/2019		Charges totales d'exploitation en 2018	Charges totales d'exploitation en 2019	Évolution des charges d'exploitation 2018-2019	
<b>France Télévisions</b>	899,5	902,4	2,9	0,3 %	2 593,6	2 583,8	- 9,8	- 0,3 %
<b>Arte France</b>	22,8	22,3	- 0,5	- 2,2 %	282,8	281,6	- 1,2	- 0,4 %
<b>Radio France</b>	396,8	396,9	+ 0,1	0 %	713,1	709,4	- 3,7	- 0,5 %
<b>France Médias Monde</b>	142,7	143,3	+ 0,6	+ 0,4 %	269,2	265	- 4,2	- 1,6 %
<b>Institut national de l'audiovisuel</b>	66,6	65,6	- 1	- 1,5 %	105	102,3	- 2,7	- 2,6 %
<b>TV5 Monde</b>	33,4	33,8	- 0,4	- 1,2 %	118,8	107,3	- 4,5	- 4 %

*Source : commission des finances d'après le RAP.*

**ÉVOLUTION DES RECETTES PROPRES DES OPÉRATEURS  
DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC <sup>(2)</sup>**

*(en millions d'euros)*

	Recettes propres en 2018	Recettes propres en 2019	Évolution 2018-2019	
<b>France Télévisions</b>	398,2	411	+ 12,8	+ 3,2 %
<b>Arte France</b>	3,3	4,1	+ 0,8	+ 24 %
<b>Radio France</b>	67,5	72,1	+ 4,6	+ 5,3 %
<b>France Médias Monde</b>	11,5	11,4	- 0,1	- 0,1 %
<b>Institut national de l'audiovisuel</b>	39,4	36,8	- 2,6	- 6,6 %
<b>TV5 Monde</b>	10,1	10,3	+ 0,2	+ 1,9 %

*Source : commission des finances d'après le RAP.*

\*

\* \*

(1) Selon les données prévisionnelles présentées dans le RAP avant arrêté des comptes.

(2) Selon les données prévisionnelles présentées dans le RAP avant arrêté des comptes.

### **31. Outre-mer (M. Olivier Serva)**

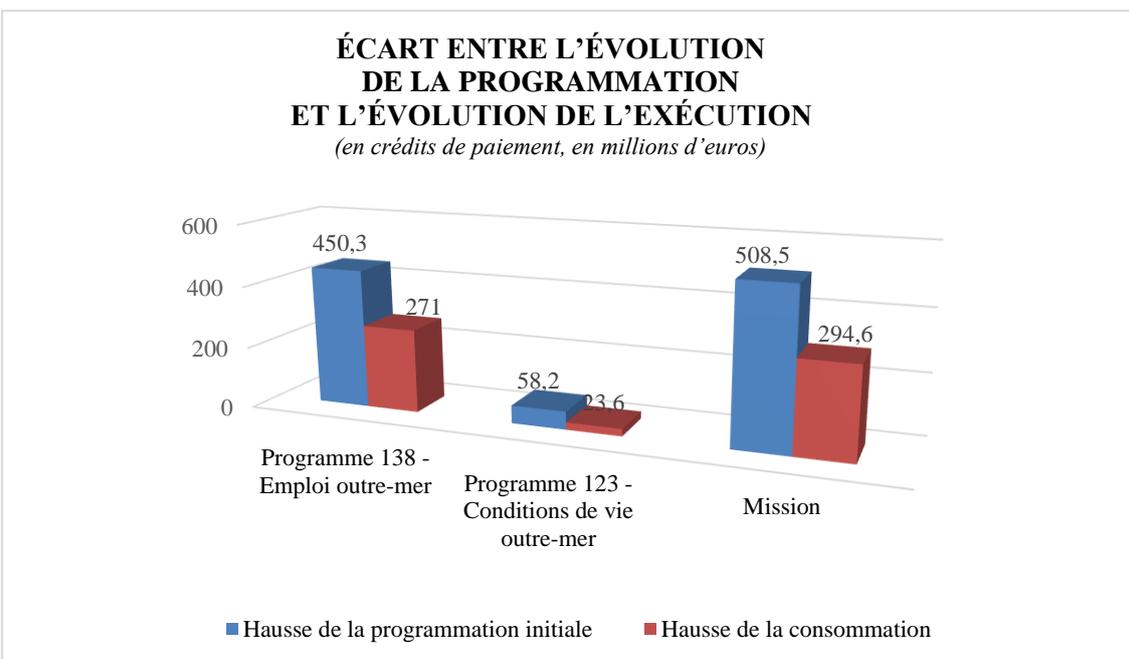
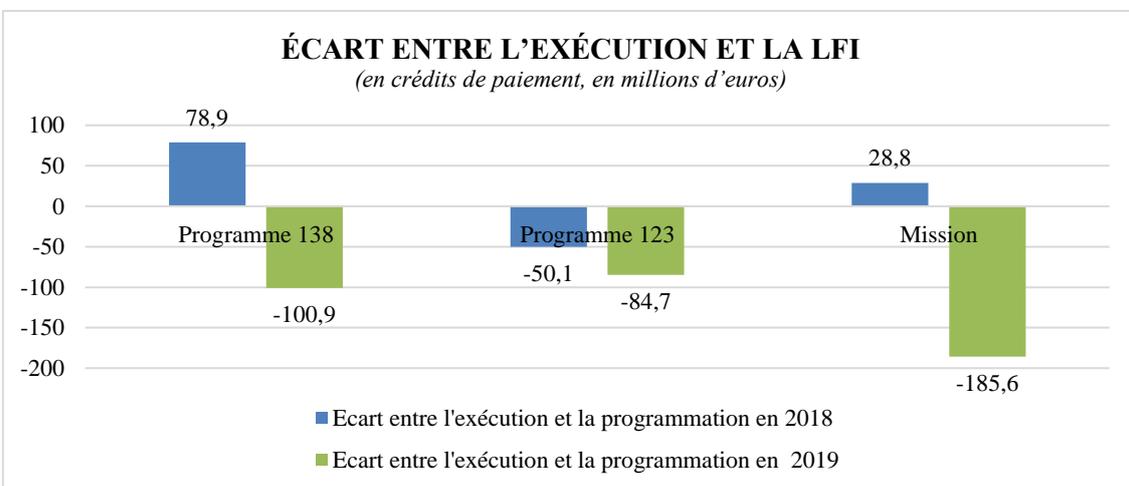
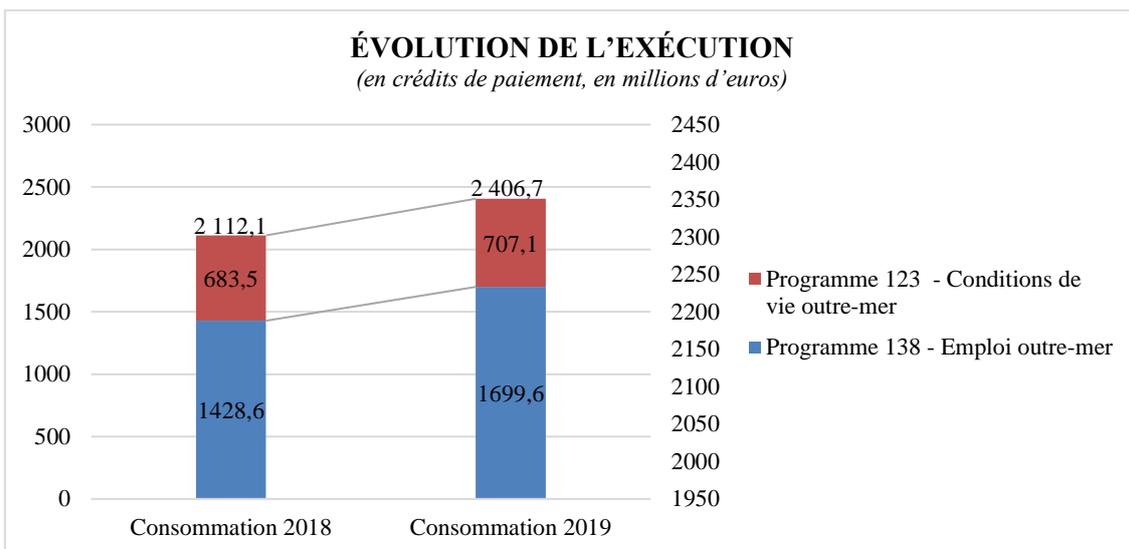
Comme en 2018, l'exercice budgétaire de la mission *Outre-mer* est marqué par d'importantes sous-consommations en crédits de paiement. Il convient d'œuvrer sans tarder à leur résorption et d'améliorer le pilotage de l'exécution. Cependant, les montants exécutés connaissent une progression sensible, et, hors compensation des exonérations de cotisations sociales, l'exécution est satisfaisante du point de vue des autorisations d'engagement.

#### ***Principaux constats sur l'analyse de la dépense :***

- ▶ Le montant des compensations d'exonérations a augmenté, signe d'un soutien croissant aux entreprises ultramarines.
- ▶ Le succès du service militaire adapté se confirme.
- ▶ La prévision des dépenses d'exonération demeure difficile.
- ▶ La sous-exécution des crédits de paiement demeure.

#### ***Principaux constats relatifs à la crise sanitaire :***

- ▶ La direction générale des outre-mer fait preuve d'une forte réactivité dans la gestion de la crise.
- ▶ Des crédits budgétaires sont mobilisés de façon appropriée pour soutenir l'économie et aider les territoires ultramarins à affronter la crise.
- ▶ Des incertitudes pèsent sur l'exécution.



**Le rapporteur spécial formule les recommandations suivantes :**

- budgéter limitativement la compensation des exonérations de cotisations sociales ;
- mener un audit des ressources humaines de l’Agence de l’outre-mer pour la mobilité ;
- poursuivre le rapprochement de l’Agence de l’outre-mer pour la mobilité avec Pôle emploi ;
- engager une réflexion sur les moyens de la direction générale des outre-mer ;
- généraliser le déploiement de plateformes d’ingénierie dans tous les territoires ultramarins ;
- réformer les conditions juridiques d’accès au dispositif d’aide à la continuité funéraire ;
- mobiliser les crédits qui n’auront pas été dépensés au profit de dispositifs de soutien à l’économie ultramarine.

\*

\* \*



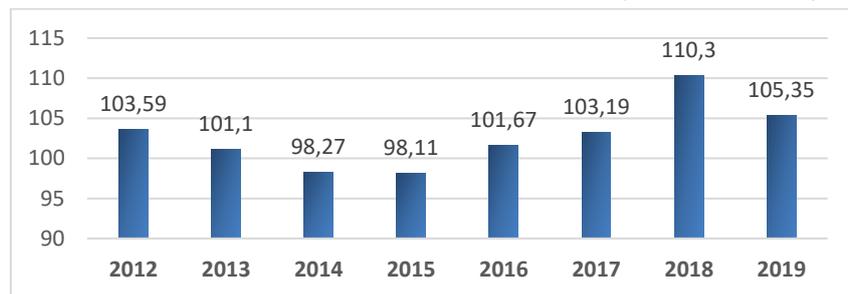
### 32. Pouvoirs publics (Mme Patricia Lemoine)

Bien que les montants correspondant aux dotations aient été intégralement consommés, l'exécution des budgets de la Présidence de la République, de l'Assemblée nationale et du Sénat est inférieure aux budgets prévisionnels. Le Conseil constitutionnel, en revanche, dépasse de plus de 5 % son budget initial.

S'agissant de la **Présidence de la République**, la dépense connaît une baisse significative par rapport à 2018. Les crédits consacrés aux déplacements présidentiels ont connu une nette sous-exécution du fait des modifications de l'agenda du Président au premier semestre. La Présidence a équilibré son budget 2019 sans avoir à prélever sur sa trésorerie. Elle a achevé la réorganisation de ses services et développé de nouveaux outils de suivi et de maîtrise de la dépense.

#### TOTAL DES DÉPENSES (HORS DÉPENSES CALCULÉES) DE LA PRÉSIDENTIE DE LA RÉPUBLIQUE DE 2012 À 2019

(en millions d'euros)

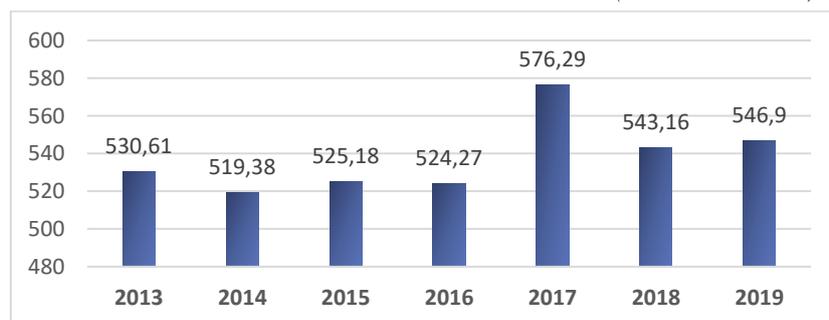


Sources : annexes aux PLR 2012 à 2019, réponses aux questionnaires budgétaires.

S'agissant de l'**Assemblée nationale**, la sous-exécution concerne principalement les dépenses d'investissement et les charges parlementaires. L'Assemblée a néanmoins dû prélever 22,8 millions d'euros dans ses réserves.

#### TOTAL DES DÉPENSES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DE 2013 À 2019

(en millions d'euros)

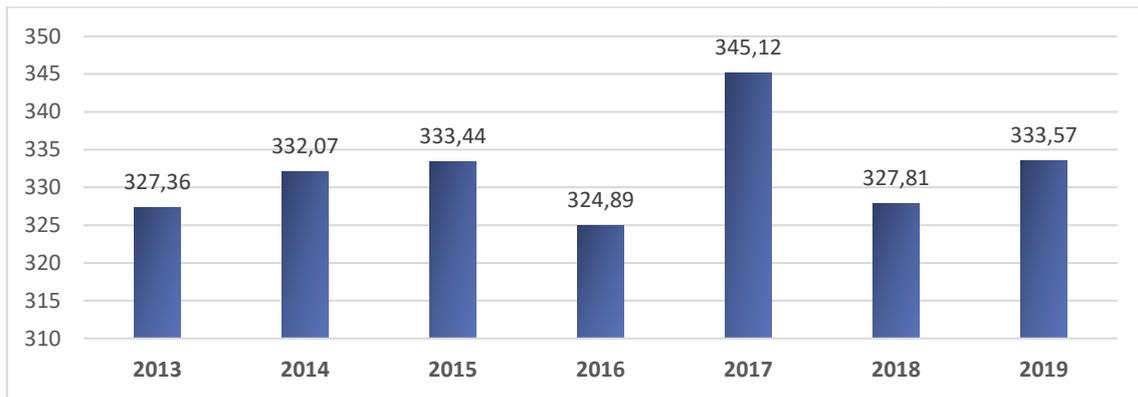


Source : documentation budgétaire de l'Assemblée nationale.

Les dépenses d'investissement du **Sénat** ont été largement sous-exécutées. Un prélèvement sur disponibilités de 1 million d'euros seulement a été nécessaire pour équilibrer dépenses d'euros et ressources, alors que le budget initial prévoyait un déficit de 33 millions d'euros.

#### TOTAL DES DÉPENSES DU SÉNAT DE 2013 À 2019

(en millions d'euros)



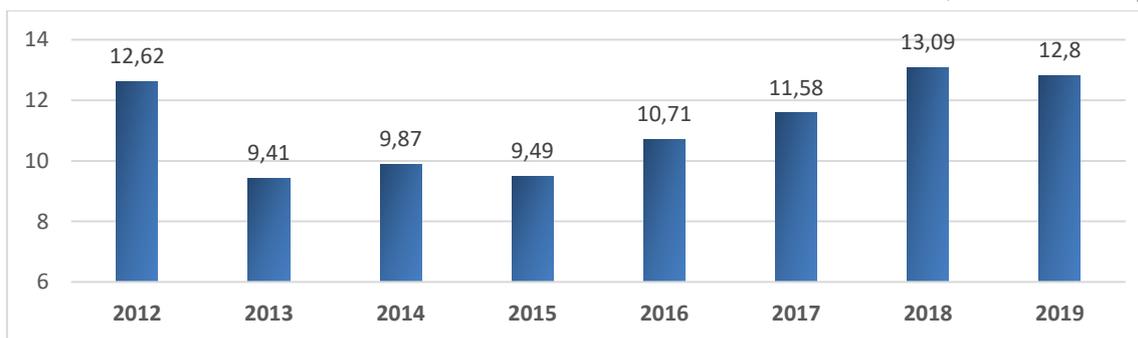
Total des dépenses prenant en compte la mission institutionnelle, le jardin du Luxembourg et le musée du Luxembourg.

Source : documentation budgétaire du Sénat.

Les dépenses d'investissement du **Conseil constitutionnel** ont été supérieures d'un tiers à celles de 2018 et de presque 100 % par rapport au budget initial. En dépit d'une baisse des dépenses de personnel, le Conseil a dû prélever près de 0,6 million d'euros dans ses réserves.

#### TOTAL DES DÉPENSES DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DE 2012 À 2019

(en millions d'euros)



Sources : annexes aux PLR 2012 à 2019, réponses aux questionnaires budgétaires.

Face à la **crise sanitaire de 2020**, il était impératif que les institutions assurent la continuité de leur fonctionnement. La mise en place de protections sanitaires et de procédures permettant le travail à distance a représenté un coût non négligeable. Ces surcoûts seront très probablement compensés par la nette sous-exécution, au premier semestre, de certaines dépenses de fonctionnement, au premier rang desquelles les crédits de déplacement et de représentation.

**La rapporteure spéciale formule les recommandations suivantes :**

- que l’annexe au projet de loi de règlement consacrée à la mission *Pouvoirs publics* comprenne un résumé des données d’exécution des budgets respectifs de l’Assemblée nationale et du Sénat (*recommandation déjà formulée en 2019*) ;
- que la mise en ligne des rapports que les instances de l’Assemblée nationale et du Sénat consacrent à l’exécution des crédits intervienne rapidement après le dépôt du projet de loi de règlement ;
- que l’Assemblée nationale engage un plan pluriannuel destiné à lever les réserves formulées par la Cour des comptes à l’occasion de la certification de ses comptes ;
- que les comptes annuels du Conseil constitutionnel fassent l’objet d’une certification de la Cour de comptes ;
- qu’une réflexion s’engage sur la soutenabilité à moyen et long terme des budgets de l’Assemblée nationale et du Sénat ;
- que les opérations immobilières patrimoniales de la Présidence de la République, des deux assemblées parlementaires et du Conseil constitutionnel fassent l’objet de budgets annexes, afin de mieux assurer le suivi et la restitution des dépenses sur le long terme.

\*

\* \*



### **33. Recherche et enseignement supérieur : Recherche (M. Francis Chouat)**

► La cancérologie pédiatrique voit ses moyens renforcés avec la consolidation de la dotation supplémentaire de 5 millions d’euros.

► Néanmoins, les moyens budgétaires alloués chaque année à la recherche sur les cancers pédiatriques doivent être clarifiés. Une comptabilité analytique de l’ensemble des moyens consacrés par la France à la recherche sur ce sujet doit être développée.

► Prévoir une budgétisation suffisante des contributions de la France aux organisations scientifiques internationales, afin d’éviter que celles-ci ne soient honorées par des redéploiements de fin de gestion, illisibles pour le parlementaire et peu justifiables au niveau international.

► La sécurisation des aides à l’innovation de Bpifrance en 2020 permettra d’augmenter le niveau des aides effectivement versées.

**La réponse à la crise sanitaire accentue le besoin d’une ambition forte pour la recherche française, qui doit se traduire dans la loi de programmation pour la recherche.**

► Les outils d’initiative partagée entre État et collectivités territoriales, mis en place en réponse à la crise sanitaire, doivent être encouragés.

► L’évaluation des dispositifs de valorisation de la recherche publique doit être renforcée, afin de concentrer l’investissement public sur les dispositifs les plus performants.

► Dans le cadre de la LPPR, le développement des outils conjoints de financement de la recherche entre État, collectivités régionales et universités doit être encouragé.

**La rapporteure spéciale formule les recommandations suivantes :**

– Renforcer le caractère interministériel de la MIREs, en particulier *via* l’organisation de conférences de budgétisation communes.

– Élargir le périmètre de la MIREs aux actions de recherche en matière de santé qui ne s’y trouvent pas.

– Débloquer à brève échéance les financements du ministère en charge de la santé à destination de l’INSERM au titre des plans santé qui lui sont confiés.

– Faire parvenir aux parlementaires un bilan chiffré des actions financées en 2019 et 2020 grâce à la dotation complémentaire en soutien à la cancérologie pédiatrique.

– Compléter les documents budgétaires avec une comptabilité analytique précise du coût de la recherche sur les cancers pédiatriques.

– En budget 2021, prévoir un montant suffisant au titre de la participation française aux organisations scientifiques internationales.

– Sécuriser la dotation des aides à l’innovation versées par Bpifrance sur le programme 192.

– Maintenir le ratio d’encadrement au sein des établissements d’enseignement supérieur agricole.

– Accentuer l’évaluation des dispositifs de valorisation de la recherche en privilégiant l’investissement dans ceux qui présentent les meilleurs résultats.

– Encourager le développement d’outils de financement de la recherche conjoint entre État et collectivités régionales.

\*

\* \*

### **34. Recherche et enseignement supérieur : Enseignement supérieur et vie étudiante (M. Fabrice Le Vigoureux)**

#### *L'exécution des crédits 2019*

De manière globale, l'exécution des crédits sur la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* (MIREs) traduit une **grande conformité des prévisions par rapport à l'exécution**. S'agissant des autorisations d'engagement, 27,77 milliards d'euros ont été consommés pour 27,96 milliards d'euros ouverts en LFI 2019 ; en crédits de paiement, 27,96 milliards d'euros ont été consommés pour 28,15 milliards ouverts en LFI.

S'agissant du programme 150 (enseignement supérieur) et du programme 231 (vie étudiante), on constate entre 2018 et 2019 une importante augmentation des moyens pour le programme 150, qui bénéficie de près de 158 millions d'euros supplémentaires (CP) et une grande stabilité de ceux-ci pour le programme 231. Ces moyens supplémentaires, principalement dédiés aux subventions pour charge de service public (SCSP) versées aux opérateurs du programme 150, ont notamment permis de financer la poursuite de la mise en œuvre du Plan « étudiants ». **Le rapporteur souligne à cet effet la nécessité d'un élargissement effectif du dialogue stratégique et de gestion avec les établissements.**

► L'exécution pour les programmes 150 et 231 a été maîtrisée, conduisant le rapporteur spécial à donner un feu vert à la validation de l'exécution.

► L'année 2019 a également été celle de la montée en puissance de la contribution vie étudiante et de campus (CVEC), dont le rendement a été de 132 millions d'euros. **Le rapporteur spécial salue à cet effet le gain en matière de transparence sur l'utilisation de cette taxe affectée.**

#### *L'impact de la crise liée à l'épidémie du Covid-19*

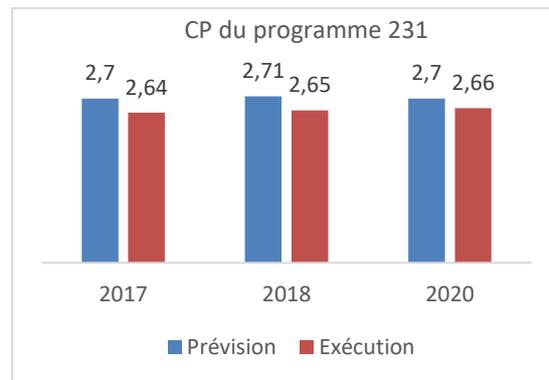
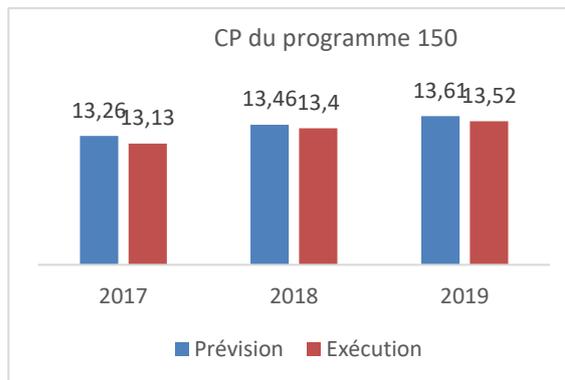
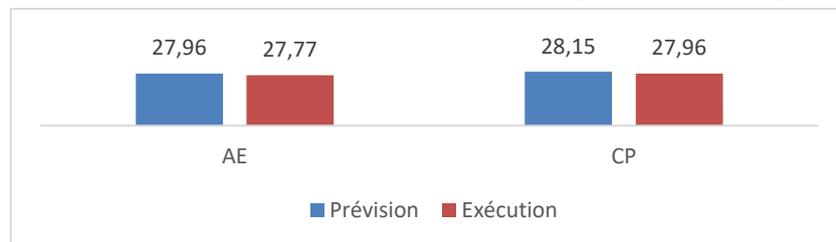
S'agissant de **l'impact de la crise sanitaire liée au Covid-19 sur le déploiement des politiques publiques et des crédits budgétaires**, le rapporteur tient à saluer l'ensemble des dispositifs mis en œuvre par le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation pour assurer la continuité des politiques publiques portées par les programmes 150 et 231, à l'instar des primes versées aux personnels des CROUS, ainsi que l'aide exceptionnelle de 200 euros pour soutenir la population étudiante, particulièrement vulnérable dans certaines de ses composantes.

S'il est encore trop tôt pour mesurer l'impact de la crise sanitaire sur les crédits des programmes 150 et 231, les importantes conséquences de la dégradation de la situation économique (augmentation mécanique du nombre de demandeurs de bourses, baisse des recettes des opérateurs *etc.*), devraient entraîner une hausse des dépenses de l'ordre de plusieurs centaines de millions d'euros. **Le rapporteur spécial y sera particulièrement attentif lors des discussions budgétaires sur le projet de loi de finances pour 2021.**

Par ailleurs, le rapporteur spécial souligne que la reprise de l'activité des établissements d'enseignement supérieur doit être **l'occasion de mettre en œuvre un grand plan de rénovation thermique du bâti universitaire**, nécessaire à l'attractivité des campus et à la réalisation d'importantes économies.

#### PRÉVISION ET EXÉCUTION 2019 AU NIVEAU DE LA MISSION

(en milliards d'euros)



#### ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 150 ET 231 AU COURS DES TROIS DERNIÈRES ANNÉES

Numéro et intitulé du programme <i>Prévision LFI y.c. FDC et ADP</i> Consommation	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
<b>150 – Formations supérieures et recherche universitaire</b>	13,28 <b>13,15</b>	13,47 <b>13,42</b>	13,53 <b>13,48</b>	13,26 <b>13,13</b>	13,46 <b>13,40</b>	13,61 <b>13,52</b>
<b>231 – Vie étudiante</b>	2,69 <b>2,64</b>	2,69 <b>2,64</b>	2,70 <b>2,64</b>	2,69 <b>2,64</b>	2,71 <b>2,65</b>	2,70 <b>2,66</b>

**Recommandation 1** – Inclure le GVT, sujet de préoccupation majeur des opérateurs du programme 150, dans le cadre des dialogues stratégiques et de gestion.

**Recommandation 2** – Faire du dialogue stratégique et de gestion une instance de suivi des crédits octroyés aux universités.

**Recommandation 3** – Faire apparaître dans les prochains documents budgétaires une explication du taux de mise en réserve de 5 % sur la subvention pour charge de service public versée au CNOUS.

**Recommandation 4** – Conclure rapidement un nouveau contrat d'objectifs et de moyens avec le CNOUS.

**Recommandation 5** – Réfléchir à un grand plan de relance de l'enseignement supérieur dès le projet de loi de finances 2021, en lien avec le projet de loi de programmation pour la recherche, qui intégrerait notamment la rénovation thermique du bâti universitaire, comme le rapporteur l'avait préconisé dans son rapport fait sur le projet de loi de finances pour 2020 <sup>(6)</sup>.

\*

\* \*

---

(6) *Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2020 (n° 2272) par M. Joël Giraud, Rapporteur général, Député – Annexe n° 34 : Enseignement supérieur et vie étudiante, M. Fabrice Le Vigoureux, rapporteur spécial.*



### 35. Régimes sociaux et de retraite ; Pensions (M. Olivier Damaisin)

#### *Le contrôle de l'exécution du budget 2019*

- Les dépenses de la mission *Régimes sociaux et de retraite* enregistrent une baisse conséquente (– 4,06 %) par rapport à 2018. Cette diminution est principalement due à des raisons démographiques : la diminution des crédits nécessaires aux régimes fermés s'est conjuguée en 2019 à une diminution du nombre de départs en retraite au sein des régimes de la SNCF et de la RATP.

- Les crédits ouverts en loi de finances au titre de la mission *Régimes sociaux et de retraite* n'ont pas été intégralement consommés : 6 186,16 millions d'euros ont été dépensés, un niveau inférieur de 1,56 % à la prévision. Cette sous-consommation résulte d'un besoin de financement des régimes de retraite de la SNCF et de la RATP moins important que prévu.

- ▶ Le programme 197 portant les crédits dédiés au régime de retraite des marins a fait l'objet d'une sur-exécution de 9,9 millions d'euros, qui n'est toutefois pas de nature à peser sur le budget général : elle provient d'un redéploiement de crédits du programme 198, et vise à consolider la trésorerie de l'Enim.

- ▶ Si des améliorations substantielles ont été menées sur la maquette de performance et sur l'architecture de la mission Régimes sociaux et de retraite, des éléments restent perfectibles. À ce titre, le rapporteur spécial recommande d'une part de poursuivre les évolutions quant au périmètre de la mission (suppression du CFA et intégration de tous les régimes spéciaux de retraite subventionnés), et d'autre part d'enrichir la maquette de performance en renforçant la comparabilité entre les caisses de retraite. Il renouvelle également sa recommandation quant à la nécessité d'un indicateur complémentaire relatif au CFA.

- Les recettes et les dépenses du compte d'affectation spéciale Pensions augmentent légèrement par rapport à 2018, mais confirment leur tendance à la modération. La faible croissance des recettes (+ 0,6 %) s'explique par le ralentissement de la masse salariale de l'État, tandis que la modération de la croissance des dépenses (0,9 %) traduit la fin de la montée en charge des dernières réformes.

- ▶ Le rapporteur spécial souligne à ce titre la grande qualité de la prévision : la différence entre la prévision et l'exécution des dépenses du CAS n'a été que de 0,01 %.

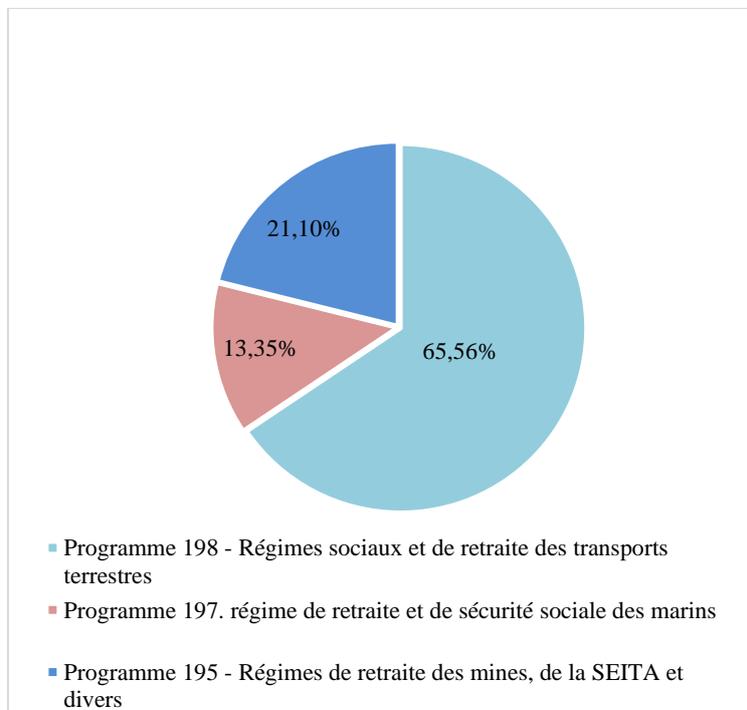
► Les indicateurs de performance traduisent les gains d'efficacité permis par la réforme des retraites de l'État, qui s'est poursuivie en 2019. Le rapporteur spécial recommande d'harmoniser les indicateurs des programmes 741 et 742, afin de permettre une analyse « en coûts complets » des dépenses de gestion.

### *Les conséquences de la crise sanitaire liée au Covid-19*

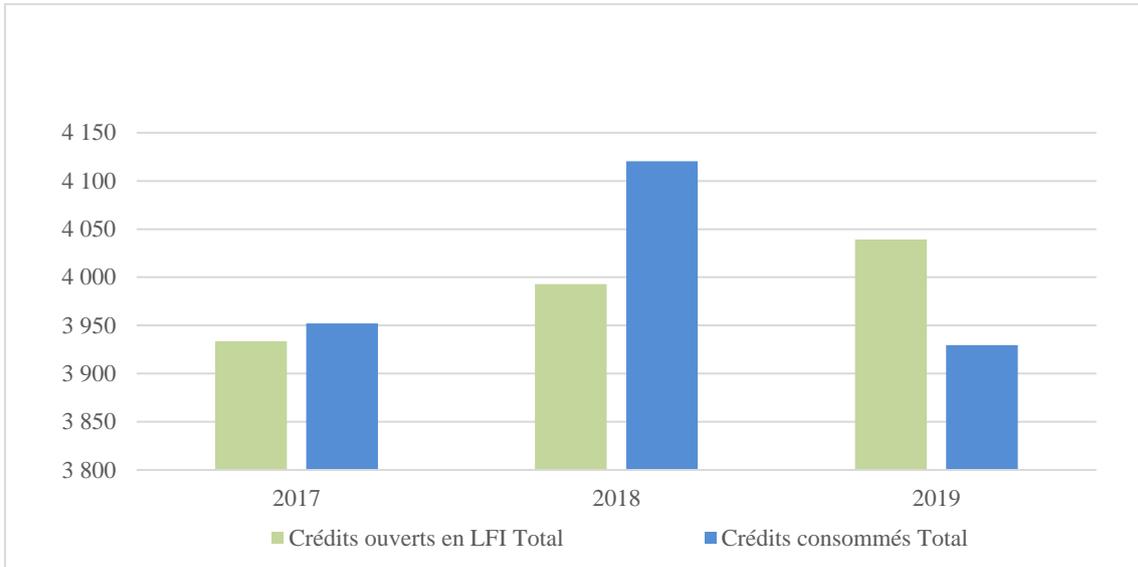
● Ni le service des retraites de l'État (SRE) ni les caisses de retraite des régimes spéciaux n'ont enregistré une surmortalité parmi leurs pensionnés de nature à modifier leurs prévisions de dépenses à court terme. Seules les dépenses de fonctionnement et d'investissement devraient subir des augmentations ou des reports sur l'exercice 2021. Une diminution significative des demandes de départ en retraite a toutefois été observée par le SRE durant le confinement, sans qu'il soit possible à ce stade de déterminer si ce phénomène est temporaire ou structurel. Le rapporteur spécial salue l'adaptabilité du SRE et des caisses de retraite, qui ont su assurer la continuité du service au bénéfice des pensionnés.

● La mise en œuvre du chômage partiel, sur lequel aucune cotisation n'est prélevée, représente pour les caisses de retraite un risque de perte de recettes, dont l'ampleur ne peut pour le moment être estimée avec certitude. Sauf mise en œuvre d'un mécanisme de compensation, la subvention de l'État aux régimes de retraite pourrait devoir augmenter en cours de gestion.

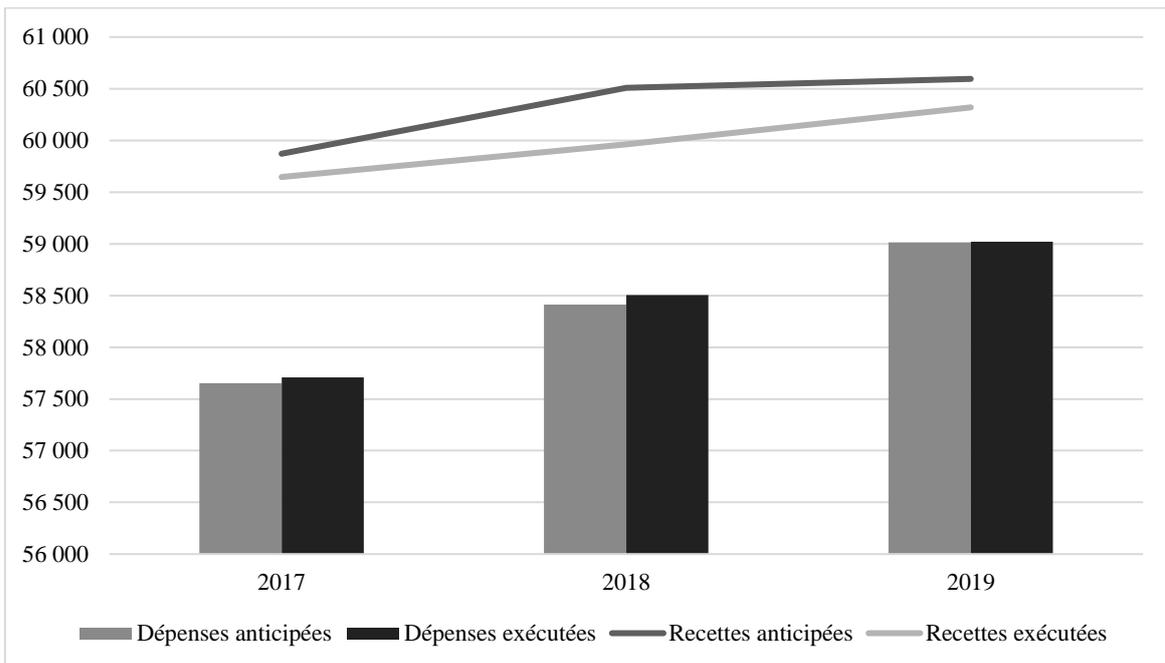
### **RÉPARTITION DES CRÉDITS DE LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE**



**ÉVOLUTION DES CRÉDITS OUVERTS ET DES CRÉDITS CONSOMMÉS AU TITRE DES RÉGIMES DE RETRAITE DE LA SNCF ET DE LA RATP**



**ÉVOLUTION DES RECETTES ET DES DÉPENSES DU CAS *PENSIONS*, EN PRÉVISION ET EN RÉALISATION**



\*

\* \*



### **36. Relations avec les collectivités territoriales ; Avances aux collectivités territoriales (M. Jean-René Cazeneuve et M. Christophe Jerretie)**

L'exécution des crédits est globalement satisfaisante en 2019 pour les rapporteurs spéciaux. La montée en puissance des dotations d'investissements se poursuit.

– Principaux constats sur l'analyse de la dépense :

► En 2019, les crédits sont stables sur la mission, notamment pour les dotations de soutien à l'investissement.

► Le champ de la réserve de précaution résulte d'un compromis efficace. Il pourrait être encore « sincérisé ».

► Les restes à payer demeurent élevés sur l'ensemble de la mission.

► La structure des concours financiers de l'État et l'organisation du débat parlementaire sur les finances locales pourraient être simplifiées et clarifiées.

► En 2020, le Gouvernement et les préfetures ont été réactifs pour préserver au mieux l'exécution des crédits dans la crise.

– Principaux constats relatifs aux politiques publiques :

Les régions participent pour 500 millions d'euros au fonds national de solidarité pour les très petites entreprises. Elles instruisent les demandes d'aides complémentaires à ce fonds.

La loi « NOTRe » a confié aux régions une compétence de « chef de file » en matière de développement économique. Dans ce cadre, avec les intercommunalités, mais aussi des départements et la banque des territoires, les régions ont également mis en place un réseau de fonds pour soutenir les entreprises de leur territoire.

Les rapporteurs ont procédé à un recensement de ces fonds.

Ils constatent que si les fonds s'adaptent à chaque territoire, les moyens engagés par les collectivités sous l'égide des régions sont importants, visent majoritairement les petites entreprises et proposent une gamme variée de subventions et d'avances remboursables.

Si ces fonds semblent d'ores et déjà révéler leur efficacité, les rapporteurs recommandent une évaluation globale plus approfondie à l'issue de la crise économique.



### 37. Remboursements et dégrèvements (Mme Christine Pires Beaune)

► **La qualité de la prévision budgétaire est satisfaisante.** La dépense s'établit à 140,1 milliards d'euros en 2019, en forte augmentation par rapport à l'année précédente (+ 14,3 milliards, soit + 11,5 %). Il s'agit du plus haut niveau jamais atteint. En 2019, les remboursements et dégrèvements ont ainsi représenté 33,2 % des recettes fiscales brutes. L'exécution s'établit à un niveau supérieur à la prévision inscrite en LFI (+ 4,2 milliards, soit + 3,1 %), mais inférieur au niveau attendu en LFR (– 2,9 milliards, soit – 2 %). Le niveau de l'écart à la prévision LFI est proche de la moyenne des écarts constatés les années précédentes (en valeur absolue).

► **Les dépenses associées aux contentieux fiscaux restent très élevées et des risques importants pèsent sur les exercices à venir.** Par rapport à la LFR, l'essentiel des sous-consommations s'explique par le report du dénouement d'un contentieux exceptionnel à l'IS d'un montant de 2,6 milliards d'euros (1,9 milliard de remboursements et 0,7 milliard d'intérêts moratoires), attendu pour la fin de l'année 2019 et finalement reporté en 2020. Les dépenses associées aux contentieux fiscaux se maintiennent à un niveau préoccupant, et les niveaux atteints en 2019 restent sensiblement supérieurs à la moyenne des restitutions des dix dernières années. Ils devraient se maintenir à un niveau très élevé en 2020.

► **Les contentieux d'attribution** de taxes foncières (retards dans l'enregistrement des transactions immobilières) diminuent mais restent élevés.

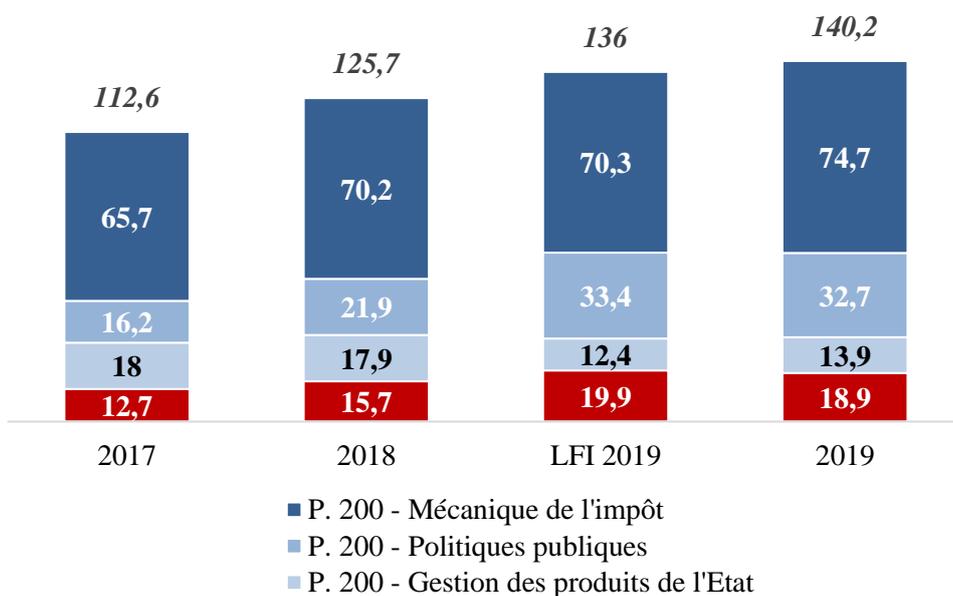
► **Les informations relatives aux admissions en non-valeur** de recettes fiscales, d'amendes et de produits divers devraient être publiées dans les documents budgétaires, comme le recommande la Cour des comptes.

► **La présentation du tableau d'équilibre de la loi de finances** devrait être modifiée afin que les R&D d'impôts locaux soient comptabilisés comme de vraies dépenses de l'État, là aussi, comme le recommande la Cour des comptes depuis 2011.

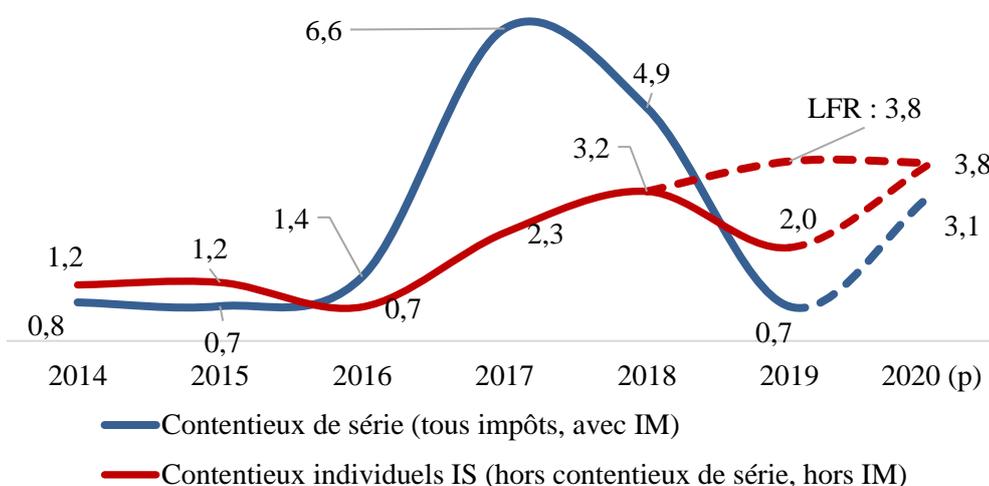
► **Le ralentissement de l'activité économique dû à la crise sanitaire** devrait conduire à une baisse importante des recettes fiscales, évaluée à – 42,7 milliards d'euros lors de la deuxième LFR. Concernant les R&D, les conséquences de la crise sur la mission restent difficiles à évaluer, et dépendront nécessairement du contenu des futurs plans de relance (annulations de charges fiscales ciblées, étalement du versement de certains acomptes, création de nouvelles dépenses fiscales, par exemple) et du rythme de la reprise.

Les mesures fiscales déjà mises en œuvre (accélération des RCTVA et des remboursements de crédits d'impôts d'IS exigibles en 2020) ont un fort impact infra-annuel, mais vraisemblablement neutre sur l'année. Les conséquences agrégées des deux lois de finances rectificatives pour 2020, qui avaient déjà été votées lors de la présentation de ce rapport, sont limitées à l'échelle de la mission, conduisant *in fine* à une annulation de 270 millions d'euros environ.

### DÉCOMPOSITION DES R&D ENTRE 2017 ET 2019



### COÛT BUDGÉTAIRE DES CONTENTIEUX FISCAUX



**La rapporteure spéciale formule les recommandations suivantes :**

1. Faire évoluer le formulaire n° 2042 relatif à la déclaration des revenus, afin de permettre une évaluation plus fine du crédit d'impôt emploi à domicile, en y faisant figurer la nature des activités pour lesquelles des dépenses ont été engagées ;
2. Aligner la présentation du programme 201 sur celle du programme 200 ;
3. Publier dans les documents budgétaires les informations relatives aux admissions en non-valeur de recettes fiscales, d'amendes et de produits divers ;
4. Modifier la présentation du tableau d'équilibre de la loi de finances afin que les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux soient comptabilisés comme de vraies dépenses de l'État ;
5. Accélérer l'enregistrement des mutations immobilières par les services de la publicité foncière afin de limiter l'inflation des dégrèvements contentieux et gracieux de taxes foncières.

\*

\* \*



### 38. Santé (Mme Véronique Louwagie)

Le rapport rend compte de **l'exécution budgétaire 2019 de la mission Santé composée des programmes 183 Protection maladie et 204 Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins**. Le programme 183 finance l'aide médicale de l'État organisant la prise en charge sanitaire des étrangers en situation irrégulière résidant en France et, de manière subsidiaire, le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA). Le programme 204 finance la politique de modernisation de l'offre de soins, le pilotage de la politique de santé publique et quatre opérateurs sanitaires.

► L'exécution générale de ces différents postes budgétaires s'est établie à **1 352 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1 420 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit des montants inférieurs d'environ 5 % à ceux ouverts par la loi de finances pour 2019**. Le poids du programme 183 demeure dominant au sein de la mission (947,21 millions d'euros de CP exécutés contre 407,64 millions d'euros pour le programme 204).

► Après plusieurs années de flottement, **le programme 183 a été exécuté conformément aux prévisions (+ 0,51 %)** et ne souffre plus d'un défaut manifeste d'insincérité. En revanche, **plusieurs insuffisances demeurent et nuisent à l'analyse des dépenses d'aide médicale de l'État (AME)**.

► En 2019, **le programme 204 a connu une sous-consommation prononcée. À peine 85 % des crédits ouverts ont été exécutés**. Les difficultés se concentrent sur les **crédits d'indemnisation ouverts en faveur des victimes de la Dépakine®** et, dans une moindre mesure, sur les difficultés de financement de l'agence de santé de Wallis-et-Futuna.

La seconde partie du rapport est consacrée à l'analyse **de l'incidence attendue de la crise sanitaire sur la mobilisation des crédits budgétaires et sur le déploiement des politiques publiques** relevant du programme 183. Pour l'heure, et en dépit d'une baisse des dépenses d'AME (estimée à 60 millions d'euros) durant la période de confinement, il est difficile d'estimer l'incidence durable de la crise sanitaire sur ce dispositif en raison de la conjonction d'éléments contraires.

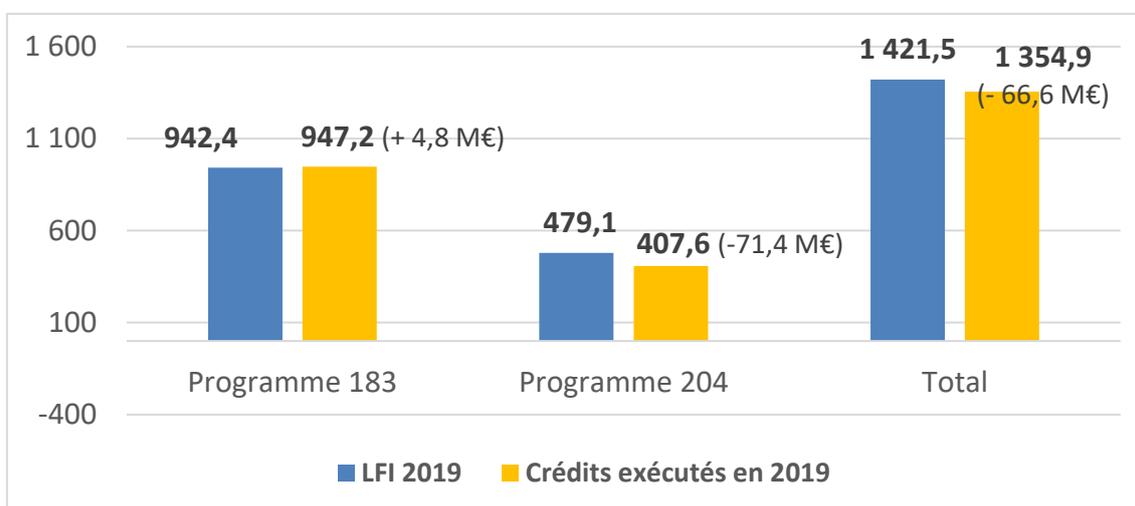
La troisième partie du rapport présente une synthèse **relative à l'établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS)** qui, de septembre 2007 à avril 2016, a assuré la gestion de la réserve sanitaire et des stocks sanitaires stratégiques.

La rapporteure présente les conditions de création, de fonctionnement et de suppression de cet **établissement** qui était **financé sur les crédits de la mission Santé**. Son analyse se fonde sur les travaux conduits antérieurement par l'Assemblée nationale, le Sénat et la Cour des comptes.

Pour réaliser cette étude, aucune audition n'a été réalisée afin, d'une part de ne pas solliciter des institutions accaparées par la gestion de la crise sanitaire, et, d'autre part, de ne pas interférer avec les travaux de la mission d'information sur l'impact, la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Coronavirus-Covid 19 constituée par la Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale puis de la commission d'enquête appelée à lui succéder.

Il ressort de cet examen que **si le bilan de l'EPRUS était favorable en matière de gestion des stocks sanitaires stratégiques, il était en demi-teinte concernant la gestion de la réserve sanitaire**. Par ailleurs, **en 2016, lorsque le Parlement a approuvé la suppression de l'EPRUS, il a formulé plusieurs recommandations destinées à assurer une réponse publique satisfaisante en cas de crise sanitaire**. La rapporteure invite la mission d'information et la commission d'enquête précitées à vérifier si ces recommandations ont été ou non suivies d'effet.

**EXÉCUTION 2019 DES CRÉDITS DE PAIEMENT DES PROGRAMMES 183 PROTECTION MALADIE ET 204 PRÉVENTION, SÉCURITÉ SANITAIRE ET OFFRE DE SOINS**



Source : commission des finances.

\*  
\* \*

### **39. Sécurités ; Police, gendarmerie, sécurité routière, Contrôle de la circulation et du stationnement routiers (M. Roman Grau et Mme Nadia Hai)**

#### *L'exécution pour 2019*

● Malgré une augmentation des crédits alloués aux forces de sécurité en loi de finances par rapport à la loi de finances pour 2018 (+1,30 % en CP), une sur-exécution importante est observée en 2019. Elle s'élève à 1,48 % en CP pour chacune des deux forces. Ainsi, les crédits exécutés au titre du programme 176 *Police nationale* atteignent 10,9 milliards d'euros, et ceux exécutés au titre du programme 152 *Gendarmerie nationale* atteignent 8,98 milliards d'euros.

● La majeure partie de l'augmentation des dépenses et de leur sur-exécution s'explique par les dépenses de personnel des deux forces. Elles augmentent de 3,65 % pour la police et de 3,88 % pour la gendarmerie. Leur croissance a permis le financement de la poursuite du plan quinquennal de recrutement ainsi que de mesures catégorielles et indemnitaires massives, résultant des accords de 2015 et de 2016, et plus récemment de l'accord du 19 décembre 2018, dont la signature s'inscrit dans le contexte de la crise des « Gilets jaunes ». En outre, le maintien de l'activité opérationnelle à un niveau durablement élevé a fortement contribué à la sur-exécution des dépenses de personnel.

► Les rapporteurs spéciaux saluent l'indemnisation inédite en 2019 de 3,5 millions d'heures supplémentaires, sur un stock total accumulé de 23 millions d'heures au 31 décembre 2018. Une opération semblable devant se reproduire en 2020, ils recommandent la création d'un indicateur de performance permettant la suivant des heures supplémentaires restantes.

● La politique de sécurité routière a confirmé ses bons résultats en 2019, malgré la dégradation importante du parc de radars, entraînant une baisse des recettes issues du contrôle automatisé. Les rapporteurs spéciaux soulignent toutefois la nécessité d'un suivi particulier concernant l'outre-mer, dont les statistiques de mortalité routière se dégradent.

► La complexité croissante du CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* doit inciter à une réflexion sur sa réorganisation, et à tout le moins à la fusion des programmes 751 et 753.

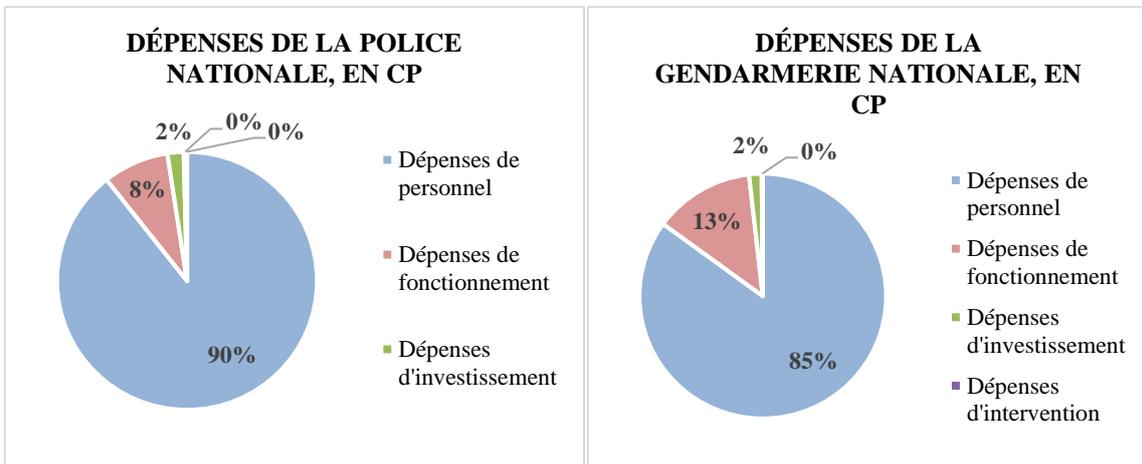
#### *Les conséquences budgétaires de la crise sanitaire liée au Covid-19*

► Les rapporteurs spéciaux saluent l'adaptabilité et la réactivité de la DGPN et de la DGGN, ainsi que de leurs fonctionnaires et militaires, qui ont su assurer à la fois la continuité des missions essentielles des forces de sécurité intérieure et le contrôle du respect des règles du confinement.

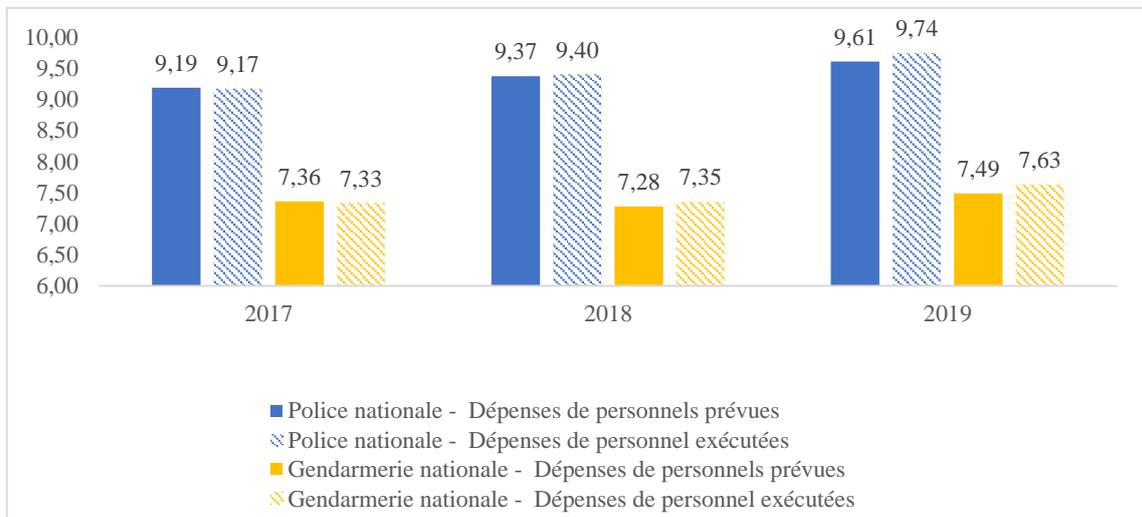
● Tant la police que la gendarmerie nationale font face à un effet de ciseau causé par la crise sanitaire : la hausse des dépenses de fonctionnement, nécessaire notamment au financement du matériel de protection, est concomitante à la baisse des recettes, principalement causée par l'annulation des événements comportant un service d'ordre indemnisé.

● À l'exception de la prime décidée par le Gouvernement et destinée à tous les fonctionnaires ayant subi un surcroît d'activité durant la crise, les dépenses de personnels des deux forces ne devraient pas subir de conséquences majeures de la crise.

● Si la période de confinement a conduit à une baisse importante de la mortalité sur les routes, la période de déconfinement est identifiée comme une période à risque. Une campagne de communication spécifique est déployée par la délégation à la sécurité routière.



### PRÉVISION ET EXÉCUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE



#### 40. Sécurités : Sécurité civile (M. Bruno Duvergé)

En 2019, les crédits du programme 161 *Sécurité civile* ont été exécutés à hauteur de **548,3 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)**, et **452,4 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit une baisse de **316 millions d'euros en AE** et une hausse de **33,2 millions d'euros en CP**. Cette variation s'explique par l'exécution du marché de renouvellement de la flotte d'avions de la sécurité civile.

► **Le rapporteur considère que l'exécution des crédits est rigoureuse**, comme en atteste leur taux de consommation, et conforme à la prévision établie en loi de finances initiale.

► Toutefois, **des tensions sont constatées, comme chaque année, sur les dépenses de fonctionnement et d'intervention liées aux activités opérationnelles**. Dans ce cadre, la réserve de précaution a été intégralement levée en fin de gestion (8,7 millions d'euros).

► **Le taux de disponibilité des avions de la sécurité civile s'est dégradé en 2019**. Deux incidents, dont l'un a causé la mort d'un pilote, sont survenus durant l'année. En raison de fragilités importantes constatées sur les trains d'atterrissage des avions *Tracker*, la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) a décidé de l'arrêt définitif de cette flotte.

**En 2020, la sécurité civile a été particulièrement mobilisée durant la crise**. Le rapporteur salue l'implication des sapeurs-pompiers, qui ont réalisé plus de 80 000 interventions en lien avec le Covid-19, et l'action de l'ensemble des personnels de la DGSCGC.

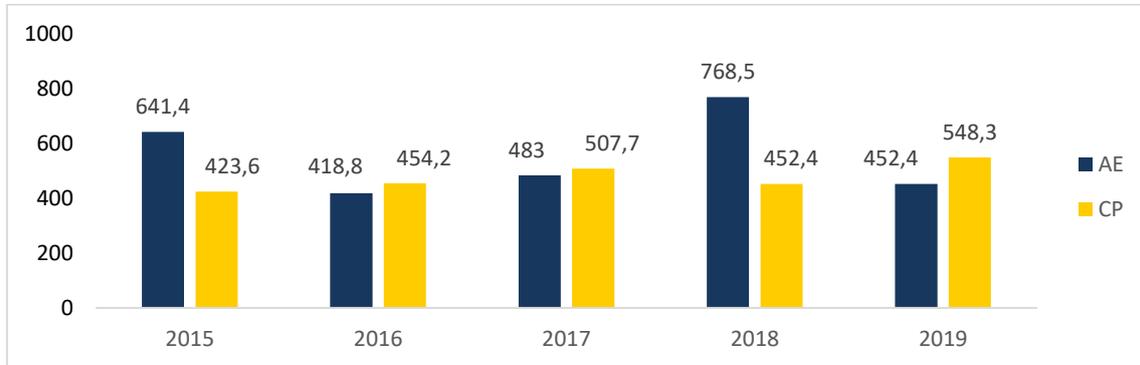
**L'impact budgétaire de la crise demeure à ce stade incertain**. Des surcoûts ont été constatés en raison des missions spécifiques assurées par la sécurité civile depuis le mois de février 2020, parmi lesquelles le transport de matériels et de patients par hélicoptère, ou l'organisation de la gestion interministérielle de crise. Toutefois le nombre d'interventions menées sans lien avec l'épidémie a chuté en raison du confinement, générant des économies.

Par ailleurs, **un certain nombre d'activités ont été ralenties**. Les procédures de recrutement, les formations et l'installation des sirènes ont été repoussées, ce qui engendre de moindres dépenses de personnel et d'investissement. Toutefois certaines d'entre elles pourront être rattrapées durant l'année.

Enfin, l'application des règles sanitaires affecte l'organisation de la lutte contre les feux de forêt. Le rapporteur sera donc attentif à cet enjeu.

### ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 161

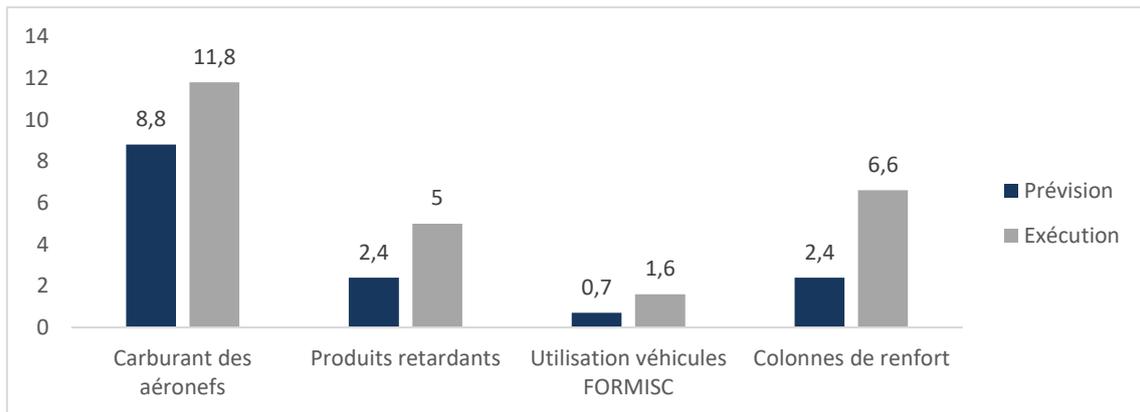
(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les rapports annuels de performances.

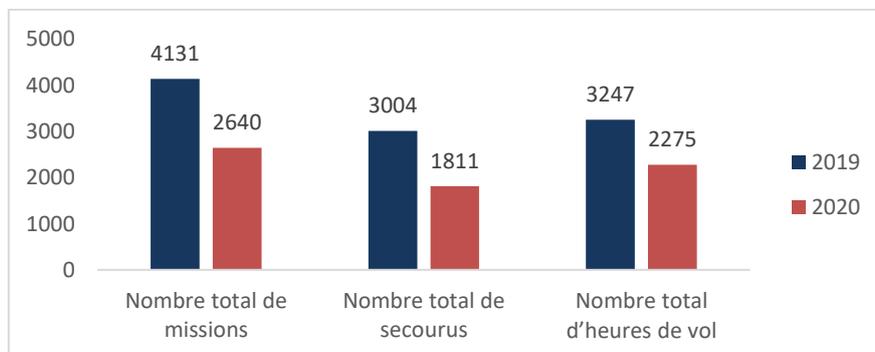
### PRÉVISION ET EXÉCUTION DES DÉPENSES LIÉES À L'ACTIVITÉ OPÉRATIONNELLE EN 2019

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les rapports annuels de performances.

### ACTIVITÉ DES HÉLICOPTÈRES DE LA SÉCURITÉ CIVILE ENTRE FÉVRIER ET MAI, EN 2019 ET 2020



Source : commission des finances, d'après les données fournies par la DGSCGC.

**Les recommandations suivantes ont été formulées à l'issue des travaux du rapporteur :**

– le rapporteur invite le ministère de l'intérieur à étudier la possibilité de créer une deuxième réserve de précaution, à la main du responsable de la fonction financière ministérielle, mobilisable rapidement en cas de dépenses imprévues. Cette réserve permettrait de limiter les risques de tension en gestion sur les crédits, en cas d'aléas exceptionnels impactant l'exercice budgétaire. La présente proposition faisait notamment l'objet d'une préconisation du contrôleur général et comptable ministériel ;

– le rapporteur estime qu'il est impératif que la DGSCGC se dote d'objectifs capacitaires explicites, afin de disposer d'une meilleure visibilité pour piloter ses investissements. Le futur livre blanc de la sécurité intérieure peut être un support pertinent dans ce cadre ;

– le rapporteur estime que la création de nouveaux indicateurs de performance retraçant l'activité de la DGSCGC en matière d'harmonisation des moyens des services d'incendie et de secours est souhaitable. À cet égard, l'interopérabilité des systèmes de gestion d'alerte (SGA) et des systèmes de gestion des opérations (SGO) constituent désormais des enjeux majeurs pour la sécurité civile, et il semblerait pertinent qu'ils fassent l'objet d'une analyse dans le dispositif de performance ;

– le rapporteur invite enfin la DGSCGC à se rapprocher des associations de sécurité civile et de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris afin de mesurer dans les meilleurs délais leurs besoins de financement, dans la mesure où leur situation budgétaire s'est dégradée durant la crise sanitaire.

\*

\* \*



#### 41. Solidarité, insertion et égalité des chances (Mme Stella Dupont)

L'exécution des crédits sur la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* s'élève en 2019 à **24,71 milliards d'euros**. Ce résultat est remarquable à double titre : **en augmentation de 4,86 milliards d'euros par rapport à l'année 2018**, la consommation des crédits excède par ailleurs la prévision établie en loi de finances initiale à hauteur de **818,8 millions d'euros**. La revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité, intervenue en décembre 2018, en est la principale cause. Le coût de ce dispositif s'établit désormais à **9,57 milliards d'euros**. Avec l'allocation aux adultes handicapés (AAH), pour laquelle **10,33 milliards d'euros** ont été alloués en 2019, ces deux prestations représentent désormais 80,5 % des dépenses de la mission.

► Au sein du programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes*, **le déploiement de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté a été effectué avec succès**, 104 conventions ayant été signées avec les départements et territoires engagés dans le dispositif.

► **La politique d'aide alimentaire pâtit de normes particulièrement complexes**, qui génèrent une insécurité financière croissante pour FranceAgriMer, l'établissement public chargé de l'achat des denrées. Le montant des compensations versées par l'État, au titre des sommes non remboursées par le Fonds européen d'aide aux plus démunis, atteint en 2019 **13 millions d'euros**.

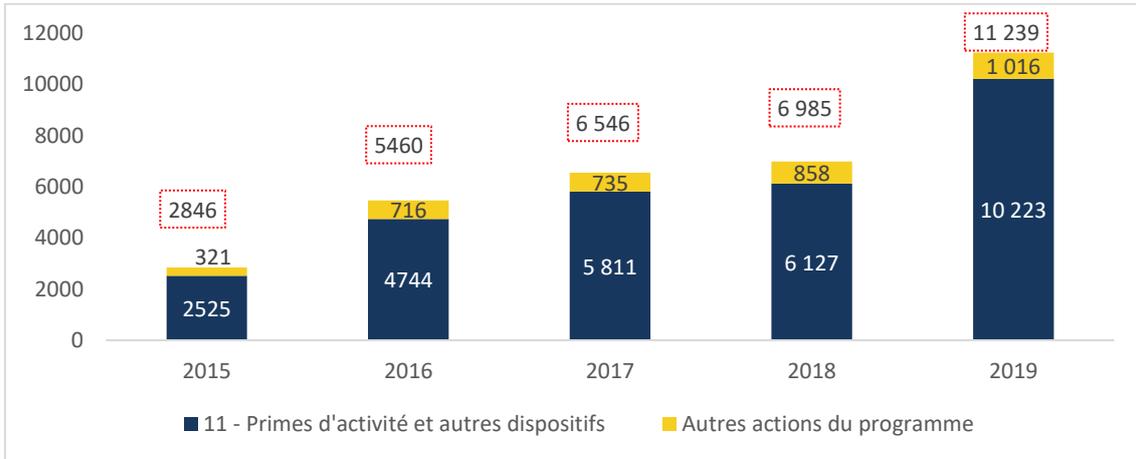
► **Les dépenses fiscales de la mission**, dont le coût s'élève à **12,95 milliards d'euros**, font toujours l'objet d'un **pilotage déficient**, découlant d'un partage d'informations insuffisant entre les administrations, et d'une absence de stratégie partagée.

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* est fortement mobilisée pour répondre à la crise sanitaire et économique qui frappe le pays en ce début d'année 2020. Le Gouvernement est parvenu à **éviter toute rupture de droits pour les bénéficiaires de certaines prestations sociales**, et a défini des mesures exceptionnelles en faveur des foyers modestes. L'effort budgétaire consenti s'élève, à ce stade, à plus de **900 millions d'euros** en 2020. De surcroît, le budget de la mission est dépendant du contexte macroéconomique. L'évolution de nombreux postes de dépenses, au premier rang desquels la prime d'activité, **demeure encore imprévisible**.

La rapporteure estime qu'une **attention particulière doit être prêtée à l'aide alimentaire**, qui connaît actuellement une hausse importante du nombre de ses bénéficiaires. Une réflexion doit également être engagée afin de **renforcer les dispositifs de soutien dont bénéficient les jeunes en situation de précarité**

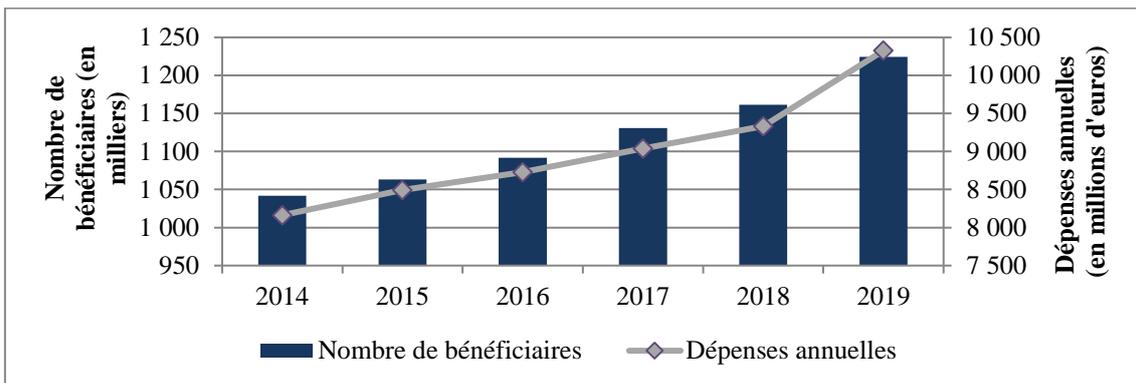
**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 304  
INCLUSION SOCIALE ET PROTECTION DES PERSONNES**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les rapports annuels de performances.

**ÉVOLUTION DES DÉPENSES ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE L'AAH**



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

**PRÉVISION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS SUR LE PROGRAMME 137  
ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES**

(en millions d'euros)



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

\*

## 42. Sport, jeunesse et vie associative (Mme Sarah El Hairy et M. Benjamin Dirx)

En 2019, la mission *Sport, jeunesse et vie associative* a consommé 998,25 millions d'euros en crédits de paiement (CP), ce qui correspond à 100,8 % des montants ouverts au titre de la loi de finances initiale (LFI). La situation des trois programmes est contrastée.

- S'agissant du programme 219, Sport, 301,96 millions d'euros de CP ont été consommés, soit 96,7 % des crédits prévus en loi de finances initiale pour 2019 <sup>(1)</sup>.

- ▶ Le rapporteur souligne le bon taux d'exécution, signe d'une prévision adaptée et d'une gestion maîtrisée. Il salue la mise en œuvre de l'Agence nationale du sport, qui a rapidement débuté l'exercice de ses missions.

- ▶ Conformément aux différents avis de la Cour des Comptes, le rapporteur souligne la nécessité que soit trouvé un modèle pérenne de remboursement de la dette de l'État auprès de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) pour les exonérations de cotisations et contributions de sécurité sociale sur les rémunérations des juges et arbitres sportifs.

L'exécution du programme 350, *Jeux olympiques et paralympiques 2024* n'appelle aucune remarque particulière de la part du rapporteur spécial, 100 % des crédits ayant été consommés.

- S'agissant du programme 163, *Jeunesse et vie associative*, 631,04 millions d'euros de CP ont été consommés pour une prévision de 612,26 millions d'euros, soit un taux d'exécution de 103 %.

- ▶ La rapporteure spéciale note en particulier le surcoût constaté de la préfiguration du service national universel (près de 3 000 euros par jeune, contre 2 000 budgétés) et du service civique. **Elle souligne la nécessité d'une budgétisation plus sincère** – comme c'est le cas pour le SNU dans la loi de finances pour 2020 <sup>(2)</sup> – le surcoût de 2019 n'ayant pu être en partie comblé que par la non-consommation des crédits du compte d'engagement citoyen.

- ▶ La rapporteure spéciale salue la **grande qualité du travail effectué par l'Agence du service civique**. 140 000 jeunes supplémentaires ont effectué une mission de service civique en 2019. Elle se réjouit par ailleurs de la **réussite de la préfiguration du SNU, 94 % des jeunes participants interrogés s'étant dits satisfaits**. La rapporteure spéciale tient enfin à souligner la grande qualité des travaux du fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) et réaffirme son **souhait que le budget du FEJ soit réabondé dès la prochaine loi de finances**.

---

(1) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

(2) Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

Les rapporteurs spéciaux ont réfléchi cette année à l'impact de la **crise sanitaire liée au Covid-19** sur le sport, la jeunesse et la vie associative

● S'agissant du *Sport*, la direction des sports a indiqué que la crise n'a pour le moment généré aucune dépense supplémentaire, mais **des économies qui ont vocation à être redéployées**. Un plan de relance de l'activité est actuellement en réflexion. Le rapporteur spécial souligne la nécessité d'agir immédiatement en **promouvant, entre autres, le lien entre le sport et le tourisme** (cf. travaux du rapporteur dans le cadre de la mission parlementaire confiée par le Premier ministre sur « sport et tourisme »).

Également, le rapporteur indique qu'il convient de faire preuve de la plus grande vigilance à l'attention des clubs de taille intermédiaire qui risquent d'être fortement touchés par les conséquences de la crise sanitaire. À ce titre, le rapporteur encourage l'initiative du mouvement sportif et paralympique qui ont développé la plateforme « soutiens ton club ».

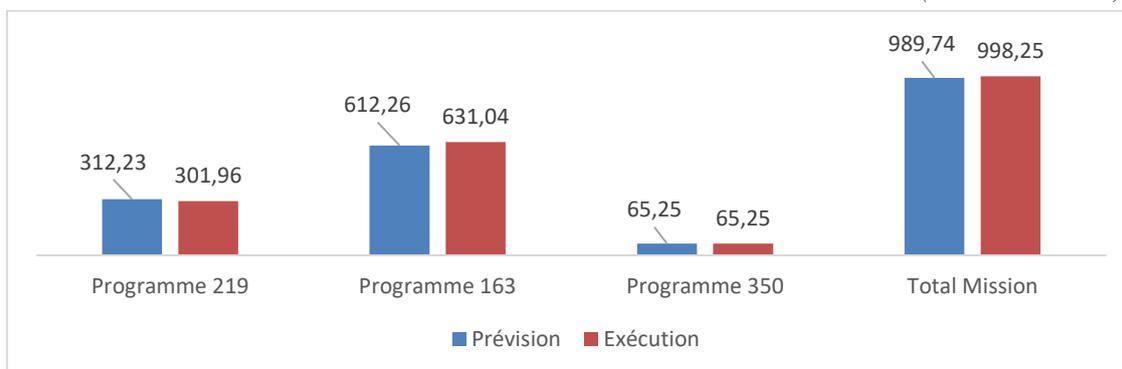
Un impact certain est attendu sur la **construction des ouvrages en vue des jeux 2024**. La baisse de trésorerie de nombreuses entreprises fait également peser un risque sur le développement des partenariats publics privés du comité d'organisation des jeux olympiques et paralympiques (COJO).

● S'agissant de la *Jeunesse et de la vie associative*, les citoyens ont fait montre d'un grand sens de l'engagement, avec un **nombre d'inscriptions record au sein de la réserve civique**. Certains dispositifs, comme le service civique et le service national universel, ont cependant vu leur activité se réduire.

Des dépenses supplémentaires sont à prévoir dans les mois à venir pour soutenir le secteur associatif, et dès cet été pour soutenir le plan Loisirs éducatifs.

#### EXÉCUTION 2019 DES CP DE LA MISSION SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

(en millions d'euros)



**Les rapporteurs spéciaux formulent les recommandations suivantes :**

### **Sport**

**Recommandation 1** – Mettre en place un dispositif fiable afin d’assurer le remboursement par l’État de sa dette envers l’ACOSS.

**Recommandation 2** – Mieux appréhender les dépenses fiscales rattachées au programme 219 tant dans leur chiffrage, que dans l’évaluation de leur efficacité. La représentation nationale doit par ailleurs pouvoir disposer de plus de visibilité sur ces dépenses afin d’évaluer l’exécution du budget en toute connaissance de cause.

**Recommandation 3** – Mener dès à présent une réflexion d’ampleur sur la manière de soutenir les clubs sportifs dans un contexte de crise durable, en particulier s’agissant du redéploiement des lignes budgétaires non consommées.

**Recommandation 4** – Mettre en place d’un plan d’action important de reprise de l’activité sportive, en liant sport et tourisme. Les restrictions liées au Covid-19 entraîneront un tourisme des Français sur le territoire national ; cette situation doit aussi être vue comme une opportunité dont le sport doit bénéficier.

**Recommandation 5** – Le rapporteur spécial souligne la nécessité de suivre de près l’évolution de la situation du COJO et de la Solidéo, sans attendre 2021 – et ne manquera pas d’y porter une attention particulière lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2021.

### **Jeunesse et vie associative**

**Recommandation** – La rapporteure spéciale, tout en saluant à nouveau la grande qualité de l’Agence du service civique, appelle à plus de sincérité dans l’évaluation des besoins de cet opérateur – et plus largement à une réflexion sur les modalités des missions de service civique, à commencer par leur durée.

\*

\* \*



### 43. Travail et emploi (Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas)

Cependant que les réformes menées portaient leurs fruits et que le taux de chômage atteignant son plus bas niveau depuis la fin de l'année 2008, l'exercice budgétaire 2019 se caractérisait par une baisse des crédits. En exécution, celle-ci fut toutefois bien moindre qu'en programmation.

– Principaux constats sur l'exécution budgétaire 2019 :

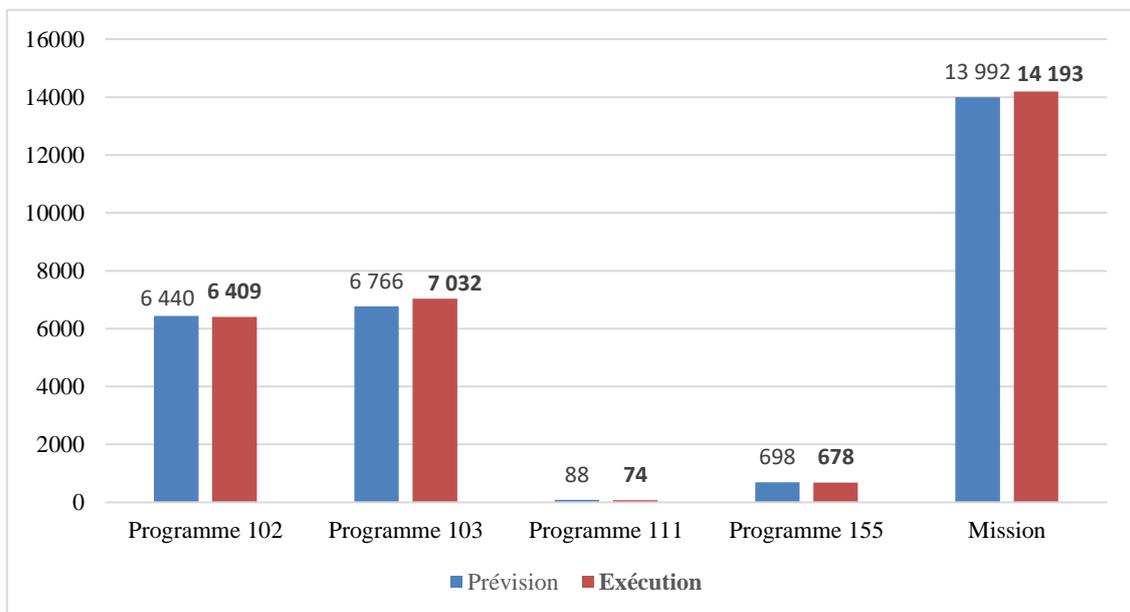
- ▶ L'exécution des crédits de la politique de l'emploi est satisfaisante.
- ▶ Les moyens adéquats sont mobilisés pour la mise en place de l'index de l'égalité professionnelle.
- ▶ Les dépenses fiscales souffrent d'un défaut d'évaluation.

– Principaux constats relatifs à la crise :

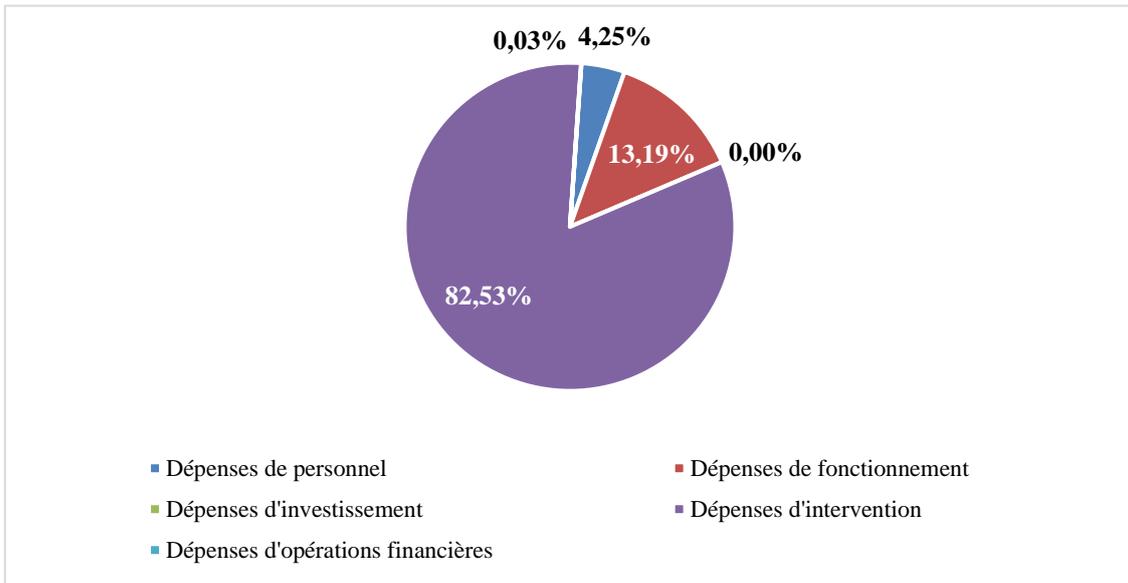
- ▶ Les services du ministère du travail sont fortement mobilisés dans la lutte contre la pandémie, la gestion de ses conséquences et le suivi de la situation de l'emploi.
- ▶ Le dispositif d'activité partielle est renforcé de manière appropriée.
- ▶ Le déploiement des dispositifs de la politique de l'emploi est largement perturbé, faisant peser de nombreuses incertitudes sur l'exécution budgétaire.

#### CRÉDITS DE PAIEMENT PAR PROGRAMME

(en millions d'euros)



### CRÉDITS EXÉCUTÉS PAR TITRE



#### **La rapporteure spéciale formule les recommandations suivantes :**

- évaluer les dépenses fiscales liées aux services à la personne ;
- clarifier les objectifs des dépenses fiscales et les assortir d'indicateurs de performance ;
- poursuivre la transformation de l'AFPA ;
- soutenir entreprises adaptées et structures d'insertion par l'activité économique pour leur permettre de faire face à la crise et optimiser le dispositif Territoire zéro chômeur de longue durée ;
- renforcer les effectifs de France compétences ;
- renforcer les effectifs de Pôle emploi ;
- sanctuariser, dans le contexte actuel de crise, les crédits et préserver les effectifs de la mission *Travail et emploi*.
- accompagner le plan de relance de l'apprentissage.

\*

\* \*

#### 44. Participations financières de l'État ; participation de la France au désendettement de la Grèce ; avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics (Mme Valérie Rabault)

Pour l'exécution 2019, s'agissant du CAS *Participations financières de l'État*, la rapporteure spéciale fait les constats suivants.

- Le **solde reporté** du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* a fortement augmenté (+ 1,6 milliard d'euros) en raison de recettes (2,8 milliards d'euros) nettement supérieures aux dépenses (1,1 milliard d'euros). Cela se justifie par une incertitude sur l'affectation ou non du produit de la privatisation de La Française des jeux au Fonds pour l'innovation et pour l'industrie (FII). **La rapporteure rappelle que le fonctionnement obscur de ce Fonds et son alimentation par le produit de cessions de titres détenus par l'État, qui pourrait être mieux affecté, relèvent de choix dont la pertinence est critiquable.**

- La construction du budget initial sur ce compte, avec des prévisions conventionnelles de 10 milliards d'euros en recettes et dépenses pour ne pas donner d'indication aux marchés, se traduit cette année par **un rapport de 1 à 10** entre les dépenses prévues et les dépenses exécutées. **La rapporteure spéciale regrette ce décalage, qui se fait au détriment de la qualité du débat parlementaire de la loi de finances initiale.**

- De façon plus générale, **l'association du Parlement à la politique de l'État actionnaire est insuffisante** : le Parlement ne peut participer à la définition de la stratégie actionnariale, le Gouvernement la décidant seul ; le Parlement n'est pas appelé à voter les mouvements financiers ; le Parlement n'a aucun impact sur l'affectation des dividendes versés par les participations détenues par l'État, les dividendes étant systématiquement versés au budget de l'État.

#### EXÉCUTION DU CAS PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT

(en millions d'euros, arrondis à l'unité la plus proche)

Solde cumulé du compte au 31 décembre 2018	Recettes 2019	Dépenses 2019	Solde du compte au 31 décembre 2019
1 544	2 815	1 122	3 237

Source : rapport annuel de performances 2019.

**PRÉVISIONS DE DÉPENSES ET EXÉCUTION PAR PROGRAMME**

(en millions d'euros, arrondis à l'unité la plus proche)

Programme	Prévision LFI	Exécution
Programme 731 <i>Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État</i>	8 000	1 122
Programme 732 <i>Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État</i>	2 000	0
<b>Total</b>	<b>10 000</b>	<b>1 122</b>

Source : rapport annuel de performances 2019.

Concernant la **crise du Covid-19**, les principales analyses de la rapporteure spéciale sont les suivantes :

**1) S'agissant du CAS Participations financières de l'État**

- La première loi de finances rectificative pour 2020 (LFR 1) a acté le report de la privatisation du groupe Aéroports de Paris (ADP), en supprimant les recettes prévisionnelles de l'opération, soit environ 7 milliards d'euros. **La rapporteure se félicite de cette décision** : sa position contre le choix de cette privatisation demeure inchangée. Elle rappelle d'ailleurs que le report de l'opération découle d'abord de la procédure, encore en cours, de référendum d'initiative partagée.

- La LFR 2 a autorisé l'ouverture de 20 milliards d'euros de crédits supplémentaires pour protéger les entreprises stratégiques françaises, sous forme d'interventions en capital. L'importance du soutien public signale la détermination de l'État à **protéger les entreprises stratégiques mises en difficulté par la crise, y compris par le biais de nationalisations.**

- En revanche, **les débats parlementaires n'ont pas permis de connaître les modalités concrètes de ce soutien public.** Les seules informations disponibles reposent sur l'expression du ministre de l'économie et des finances pendant la discussion générale de la LFR 2. Le périmètre ne porterait que sur des **entreprises cotées**. Les critères d'éligibilité seraient au nombre de trois : **l'indépendance nationale, l'investissement technologique et l'emploi**. Une liste d'une vingtaine d'entreprises, qui n'a pas été mise à la disposition du Parlement, a été dressée à partir de ces critères. La rapporteure déplore donc que cette enveloppe de crédits de 20 milliards d'euros ne soit qu'une forme de « **facilité d'investissement** » offerte au Gouvernement, sans contrôle parlementaire *a priori*.

- En outre, certaines entreprises pourraient légitimement bénéficier d'un soutien en fonds propres du Gouvernement, voire d'une nationalisation, mais les critères avancés par le ministre pourraient conduire à les en exclure.

**2) *S'agissant du CCF* Avances à divers services de l'état ou organismes gérant des services publics**

● Les deux LFR ont consenti **1,2 milliard d'euros d'avances** à la direction générale de l'aviation civile, qui gère le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA), pour combler une partie des pertes de recettes entraînées par la mise à l'arrêt du trafic aérien.

● Le montant important de cette avance, a toutefois pour effet d'aggraver fortement la situation d'endettement du BACEA. Cette dette nouvelle représente, en volume, deux fois plus que le stock de dette existante qu'il reste au BACEA à rembourser. La rapporteure s'interroge donc sur **les conséquences de cet endettement sur les marges de manœuvre de la DGAC, qui hérite d'une situation dont elle n'est pas responsable.**

\*

\* \*



#### **45. Affaires européennes (M. Xavier Paluszkiwicz)**

► La contribution française au budget de l'Union européenne a connu une exécution globalement satisfaisante en 2019.

Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne s'est établi à 21,025 milliards d'euros en 2019, alors que la loi de finances initiale pour 2019 prévoyait un PSR-UE de 21,443 milliards d'euros.

► Des retards dans le financement des programmes européens rendent probable une augmentation de la contribution française dans les années à venir. Les restes à liquider demeurent très importants, alors même que 2020 sera la dernière année du cadre financier pluriannuel actuel.

► La réponse de l'Union européenne à la crise a d'abord été la gestion de l'urgence. Les règles budgétaires du Pacte de stabilité ont été suspendues, et les limites sur l'attribution des aides d'État ont été assouplies. Les membres de l'Eurogroupe sont eux parvenus à se mettre d'accord le 9 avril sur l'utilisation du mécanisme européen de stabilité (MES) et sur une augmentation de la capacité de crédit de la Banque européenne d'investissement à hauteur de 200 milliards d'euros.

► L'Union travaille aujourd'hui à l'élaboration d'un plan de relance. La Commission européenne, reprenant des éléments de l'initiative franco-allemande du 18 mai, a proposé de lever 750 milliards d'euros sur les marchés, en s'appuyant sur les garanties des États-membres. Les deux tiers de ces fonds seront accordés aux États sous forme de crédits budgétaires.

La Commission a identifié plusieurs priorités dans l'attribution de ces fonds : les conséquences de la crise, l'accompagnement des investissements privés, et l'autonomie stratégique de l'Union européenne, notamment en matière de santé.

Le rapporteur salue ces avancées, et souhaite qu'un consensus sur une proposition ambitieuse puisse être atteint avant l'été.

\*

\* \*



**ANNEXE**  
**LES FINANCES SOCIALES AU TEMPS DU CORONAVIRUS :**  
**UN RÉSULTAT SOLIDE EN 2019, DES INCERTITUDES EN 2020**

**SOMMAIRE**

	<i>Pages</i>
<b>I. DES COMPTES FAVORABLEMENT RECTIFIÉS POUR L'EXERCICE 2019 ..</b>	153
<b>II. UNE AGGRAVATION BRUTALE DE LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE, UN CONTEXTE TENDU POUR LES FINANCES PUBLIQUES .....</b>	156
<b>III. LES RECETTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE : UN RÉVÉLATEUR AUTANT QU'UN AMORTISSEUR DE LA CRISE ÉCONOMIQUE .....</b>	158
<b>A. UNE PERTE QUI POURRAIT DÉJÀ ATTEINDRE 45 MILLIARDS D'EUROS, MALGRÉ LA COMPLEXITÉ DES ESTIMATIONS .....</b>	159
<b>B. UNE CONTRACTION PARALLÈLE À CELLE DE L'ACTIVITÉ .....</b>	161
a. Les salaires .....	161
b. La valeur ajoutée .....	163
<b>C. DES ALLÈGEMENTS DE COTISATIONS ET CONTRIBUTIONS NÉCESSAIRES POUR SOUTENIR LES ENTREPRISES .....</b>	164
1. Les mesures de report de prélèvement .....	164
2. Les mesures d'exonération ou d'annulation .....	164
a. Une franchise générale sur les aides d'urgence .....	165
b. La question de la compensation .....	166
<b>D. LES FACILITÉS DE TRÉSORERIE .....</b>	167
<b>IV. LES DÉPENSES DES BRANCHES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE DEVRAIENT ÊTRE INÉGALEMENT TOUCHÉES PAR LA CRISE .....</b>	171
<b>A. DES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRES POUR LA BRANCHE MALADIE DONT L'ESTIMATION RESTE INCERTAINE .....</b>	172
1. L'ONDAM pour 2020 sera supérieur à l'objectif fixé par la LFSS, dans des proportions encore inconnues .....	172
a. Les lois de finances rectificatives pour 2020 successives ont annoncé et intégré l'augmentation du niveau de l'ONDAM .....	172
b. Le sous-objectif « soins de ville » est soumis à deux dynamiques contradictoires .....	174
c. Le sous-objectif « établissements de santé, sociaux et médico-sociaux » devrait dépasser la prévision fixée par la LFSS .....	176
d. Vers un ONDAM « hors Covid-19 » ? .....	179

2. Le plan de soutien des professionnels de santé en ville doit permettre d'accompagner la reprise de l'activité .....	179
3. La continuité du service public et la simplification des procédures ont permis d'accompagner les assurés durant la crise .....	179
<b>B. LA BRANCHE FAMILLE A ÉTÉ TRÈS MOBILISÉE AU PLUS FORT DE LA CRISE, MAIS SANS CONSÉQUENCE SUR SES DÉPENSES .....</b>	<b>180</b>
1. Le Gouvernement a confié à la branche famille la gestion de l'aide exceptionnelle de solidarité, financée sur le budget de l'État.....	180
2. La CNAF a déployé un ensemble de mesures pour accompagner les familles durant la crise, sans surcoût identifié à ce stade.....	181
<b>C. LES DÉPENSES DE LA BRANCHE VIEILLESSE NE DEVRAIENT SUBIR QUE TRÈS MARGINALEMENT LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE .....</b>	<b>182</b>
<b>V. UNE AMBITION FORTE POUR LA RÉDUCTION DE LA DETTE SOCIALE ...</b>	<b>183</b>
<b>A. LA GESTION DE L'ENDETTEMENT PAR L'ACOSS ET LA CADES.....</b>	<b>184</b>
1. Les déficits cumulés financés par l'ACOSS.....	184
2. Les passifs repris par la CADES.....	184
3. Une perspective de résolution en 2024 déjà fragilisée.....	185
<b>B. LE TRANSFERT DE 136 MILLIARDS D'EUROS À LA CADES.....</b>	<b>185</b>
1. Un choix plus pertinent que celui d'une enveloppe budgétaire ou d'une nouvelle signature <i>ad hoc</i> .....	186
2. Le projet de loi organique .....	186
a. Le respect d'une exigence constitutionnelle.....	187
b. La cible d'une résorption en 2033 .....	187
c. L'adaptation du champ de la loi de financement.....	188
3. Le projet de loi ordinaire prévoit une reprise en plusieurs étapes .....	188
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....</b>	<b>191</b>

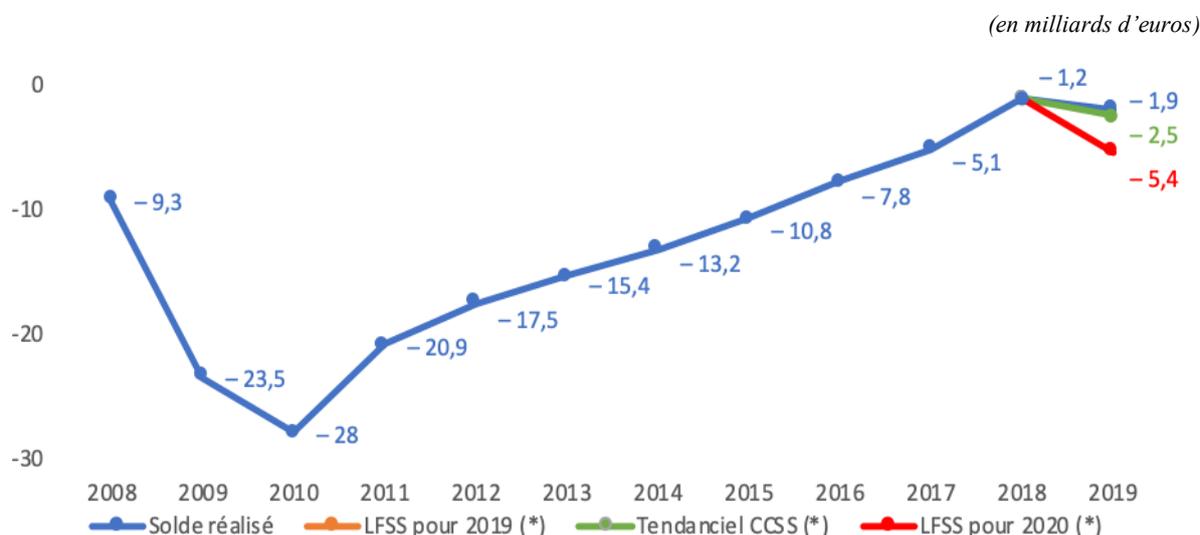
Si les comptes relevant du périmètre de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) se maintiennent à un niveau proche de l'équilibre en 2019 (I), leur évolution est désormais affectée d'incertitudes majeures pour l'année 2020 et les années suivantes (II) : la sécurité sociale aborde la crise en subissant à la fois une baisse considérable de ses recettes (III) et une hausse importante de ses dépenses (IV). Notre pays doit revoir sa trajectoire d'apurement de la dette sociale pour retrouver des marges de manœuvre (V).

## I. DES COMPTES FAVORABLEMENT RECTIFIÉS POUR L'EXERCICE 2019

Par convention, la mesure du solde de la sécurité sociale est exprimée au titre du régime général (RG) et du fonds de solidarité vieillesse (FSV). La présente contribution ne retient pas le périmètre de l'ensemble des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale (ROBSS), dont les tendances devront être actualisées dans le prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS).

Il paraît d'utile de rappeler la perspective pluriannuelle dans laquelle s'inscrivent les résultats constatés pour l'exercice 2019 : alors que le déficit était de 28 milliards d'euros en 2010, il s'établissait chaque année à un niveau plus réduit depuis 2011.

### DÉFICIT AGRÉGÉ DU RÉGIME GÉNÉRAL ET DU FSV



(\*) : prévisions intermédiaires.

Source : commission des finances.

Ainsi que le note la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS), le déficit de l'année 2019 est « nettement moindre »<sup>(1)</sup> que le niveau encore anticipé il y a un semestre, même si des différences notables se font jour entre les branches :

(1) CCSS, Situation au 31 décembre 2019 et résultat annuel pour 2019 (note n° 23), 6 mai 2020.

– pour la première fois depuis 2001, la LFSS pour 2019 envisageait un excédent de 0,1 milliard d’euros pour le solde agrégé du RG et du FSV <sup>(1)</sup> ;

– la réévaluation au titre de la LFSS pour 2020 avait ensuite fait état d’un résultat moins favorable, avec un déficit de 5,4 milliards d’euros <sup>(2)</sup>, tant en raison de l’actualisation des perspectives économiques que des mesures prises en réponse au mouvement social dit des « gilets jaunes » <sup>(3)</sup> ;

– si le règlement définitif des comptes de l’année dernière n’interviendra qu’avec le vote de la LFSS pour 2021 <sup>(4)</sup>, il est désormais établi que **le solde agrégé du RG et du FSV est déficitaire de 1,9 milliard d’euros en 2019.**

#### SOLDE DU RÉGIME GÉNÉRAL ET DU FSV EN 2019

(en milliards d’euros)

	LFSS pour 2019	LFSS pour 2020	CCSS mai 2020
Maladie	- 0,7	- 3,0	- 1,5
Accidents du travail et maladies professionnelles	1,1	1,1	1,0
Famille	1,1	0,8	1,5
Vieillesse	0,6	- 2,1	- 1,4
<b>Régime général</b>	<b>2,1</b>	<b>- 3,1</b>	<b>- 0,4</b>
Fonds de solidarité vieillesse	- 2	- 2,2	- 1,6
<b>Régime général + FSV</b>	<b>0,1</b>	<b>- 5,4</b>	<b>- 1,9</b>

Source : commission des finances.

Ainsi que le souligne le Haut conseil pour le financement de la protection sociale (HCFiPS), le solde négatif est « de l’ordre de 0,4 % des dépenses, [ce] qui reste proche de l’équilibre et constitue le meilleur résultat observé depuis 2002 après celui de 2018 [mais] une rupture dans la tendance d’amélioration continue des résultats observés depuis 2011, puisque le déficit est supérieur de 700 millions d’euros à celui de 2018 (- 1,2 milliard d’euros) » <sup>(5)</sup>.

La CCSS indique que les branches maladie et vieillesse (+ FSV) restent déficitaires, tandis que les branches famille et accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) conservent leur excédent. Cette dernière est la seule à afficher une situation dégradée par rapport aux chiffres de la dernière LFSS.

La CCSS souligne également que **les deux tiers de l’amélioration tiennent à des recettes supérieures de 2,5 milliards d’euros aux attentes**, notamment grâce au dynamisme des cotisations et de la contribution sociale généralisée (CSG) acquittées par les indépendants et les exploitants agricoles.

(1) Article 33 de la loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019.

(2) Article 5 de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020.

(3) Avis n° 2314 de Mme Cendra Motin et M. Éric Alauzet, au nom de la commission des finances, sur le PLFSS pour 2020, enregistré à la présidence de l’Assemblée nationale le 16 octobre 2019.

(4) 1° du A du I de l’article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale.

(5) HCFiPS, 2020 : une rupture sans précédent pour la sécurité sociale, note du 13 mai 2020.

La fraction de la différence qui s'explique par les dépenses s'établit à 1 milliard d'euros, dont 800 millions d'euros de moindres décaissements au titre de prestations, avec une légère sous-exécution de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM), ainsi qu'à des économies sur les charges de fonctionnement des organismes gestionnaires du régime général.

#### DÉPENSES ET RECETTES DU RÉGIME GÉNÉRAL ET DU FSV EN 2019

(en milliards d'euros)

	LFSS pour 2019	LFSS pour 2020	CCSS décembre 2019
Recettes	404,4	410,6	413,0
Dépenses	404,2	415,9	414,9
<b>Solde</b>	<b>0,1</b>	<b>- 5,4</b>	<b>- 1,9</b>

Source : commission des finances.

En définitive, comme l'a affirmé Mme Mathilde Lignot-Leloup, directrice de la sécurité sociale (DSS), lors de son audition : « l'année 2020 avait tout pour démarrer avec un effet de base positif ».

\*

La Cour des comptes a certifié que les neuf jeux de comptes soumis à son contrôle – celui de chacune des branches, les prélèvements gérés par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF), ainsi que les états financiers de l'ACOSS en tant qu'établissement et des caisses nationales d'assurance maladie (CNAM), d'assurance vieillesse (CNAV) et d'allocations familiales (CNAF) – sont réguliers et sincères et donnent une image fidèle de la situation financière et du patrimoine du régime général <sup>(1)</sup>.

À cette occasion, la Cour a formulé 28 réserves, contre 29 pour l'exercice 2018, tenant majoritairement à l'insuffisance du contrôle interne. Des exemples d'inexactitudes que de telles diligences auraient permis d'éviter sont cités :

– en recettes, « la comptabilisation à tort sur l'exercice 2020 de produits à recevoir se rattachant à l'exercice 2019 a conduit à dégrader le résultat 2019 de [...] la branche maladie (à hauteur de 600 millions d'euros) », la créance concernant les remises sur les médicaments dues par des entreprises pharmaceutiques pour les autorisations temporaires d'utilisation (ATU) ;

– en dépenses, « le total des erreurs liées à des données déclaratives non corrigées, neuf mois après leur mise en paiement, qui affectent les primes d'activité versées en 2019 équivaut à un cinquième [...] ; la proportion est d'un sixième pour le revenu de solidarité active (RSA) », d'un septième pour les nouvelles retraites et d'un dixième pour les indemnités journalières (IJ). Au total, cela représente 7,8 milliards d'euros de dépenses indues.

(1) 3<sup>o</sup> du VIII de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale et article L.O. 132-2-1 du code des juridictions financières.

## II. UNE AGGRAVATION BRUTALE DE LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE, UN CONTEXTE TENDU POUR LES FINANCES PUBLIQUES

La crise liée à l'épidémie de Covid-19 touche naturellement l'ensemble de la planète. Les effets de ce choc asymétrique sans précédent sur les comptes de celles des administrations de sécurité sociale (ASSO) qui relèvent de la LFSS seront massifs, mais ne peuvent pas encore être précisément calculés.

En tout état de cause, les principales hypothèses macroéconomiques sur lesquelles reposaient la loi de finances initiale (LFI) et la LFSS pour 2020, que le Haut conseil des finances publiques (HCFP) avait alors qualifiées de « raisonnables »<sup>(1)</sup>, apparaissent caduques.

De manière cohérente avec les estimations de la Banque de France<sup>(2)</sup>, confirmées ensuite par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)<sup>(3)</sup>, le premier<sup>(4)</sup> puis le deuxième<sup>(5)</sup> projets de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2020 ont révisé ces hypothèses à la baisse.

### VARIATION DES PRINCIPALES HYPOTHÈSES MACROÉCONOMIQUES POUR 2020

(en pourcentage)

	PLF et PLFSS pour 2020	2 <sup>e</sup> PLFR pour 2020	3 <sup>e</sup> PLFR pour 2020
Produit intérieur brut (en volume)	1,3 %	- 8 %	- 11,0 %
Masse salariale	2,8 %	- 7,5 %	- 9,7 %
Indice des prix à la consommation	1,0 %	0,5 %	0,4 %

Source : commission des finances.

Or, « le réajustement des perspectives économiques a nécessairement un impact sur les finances sociales : d'un côté, les recettes inscrites dans le PLFSS reposent en grande partie sur l'activité, *via* les rémunérations au titre de la contribution sociale généralisée (CSG), ou *via* la consommation s'agissant de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et, de l'autre, de nombreux dispositifs de solidarité sont indexés pour tout ou partie sur l'évolution du coût de la vie »<sup>(6)</sup>.

La première projection actualisée du solde du RG et du FSV pour 2020, annoncée par M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, constitue un record : « le déficit de la sécurité sociale s'établit à **41 milliards d'euros** », alors qu'il avait atteint 28 milliards d'euros en 2010<sup>(7)</sup>.

(1) Avis n° 2019-3 du 23 septembre 2019 relatif aux PLF et PLFSS pour 2020.

(2) Dans son Point de conjoncture du 8 avril 2020, la Banque de France estimait que « la contraction du PIB au premier trimestre 2020 est estimée autour de - 6 % [et que] chaque quinzaine de confinement entraîne une perte de PIB annuel proche de - 1,5 % ».

(3) Dans ses Comptes nationaux (n° 2020-107) du 30 avril 2020, l'INSEE indiquait qu'« au premier trimestre 2020, le PIB en volume baisse fortement : - 5,8 %, soit la baisse la plus forte [...] depuis 1949 ».

(4) Devenu la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

(5) Devenu la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

(6) Avis n° 2314 de Mme Motin et M. Alauzet, précité.

(7) Audition de M. Darmanin par la commission des affaires sociales du Sénat, le 22 avril 2020.

Six semaines plus tard, cette prévision a été mise à jour par le ministre de l'action et des comptes publics qui a fait état d'un **déficit prévisionnel de 52,2 milliards d'euros** <sup>(1)</sup>. M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé, en a ensuite précisé la ventilation par branche <sup>(2)</sup>.

#### DÉPENSES ET RECETTES DU RG ET DU FSV EN 2020

(en milliards d'euros)

	LFSS pour 2020	Commission des affaires sociales	Gouvernement au Sénat	CCSS juin 2020
Recettes	409,6	$\Delta : - 24,8$	$\Delta : - 27,6$	370,8
Dépenses	415,1	$\Delta : + 8$	$\Delta : + 8$	422,8
<b>Solde</b>	<b>- 5,4</b>	<b>- 38,2</b>	<b>- 41</b>	<b>- 52,0</b>
Maladie	- 3,3			- 31,1
Vieillesse	- 2,7			- 14,9
Famille	0,7			- 3,1
AT-MP	1,4			- 0,7
FSV	- 1,4			- 2,1

Source : commission des finances.

La CCSS a calculé la répartition de ce nouveau solde par nature <sup>(3)</sup>.

#### DÉCOMPOSITION DE L'ÉCART DE PRÉVISION DE SOLDE DEPUIS LA LFSS POUR 2020

(en milliards d'euros)

<b>Solde prévisionnel de la LFSS pour 2020</b>	<b>- 5,4</b>
Effet de base positif à partir du solde effectif pour 2019	2,4
Pertes brutes de recettes	- 42,8
<i>dont cotisations du secteur privé</i>	- 25,1
<i>dont cotisations des travailleurs indépendants</i>	- 1,3
<i>dont cotisations du secteur agricole</i>	- 0,5
<i>dont cotisations des particuliers employeurs</i>	- 0,4
<i>dont fiscalité affectée</i>	- 9,8
<i>dont dégradation du recouvrement</i>	- 5,7
Gains de CSG assise sur les revenus de remplacement	0,9
Dépenses supplémentaires au titre de l'ONDAM	- 8,0
Moindres dépenses hors de l'ONDAM	0,5
<b>Solde prévisionnel actualisé</b>	<b>- 52,0</b>

Source : commission des comptes de la sécurité sociale.

En outre, le Conseil d'orientation des retraites (COR) a réévalué de 4,2 à 29,4 milliards d'euros sa prévision de déficit pour l'ensemble du système, tous régimes confondus, avec 500 millions de moindres dépenses, mais surtout 25,7 milliards d'euros de baisse des recettes <sup>(4)</sup>.

(1) Audition conjointe de M. Darmanin par la commission des finances et la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, le 2 juin 2020.

(2) Compte rendu de la deuxième séance publique du 15 juin 2020, sous la présidence de M. David Habib.

(3) CCSS, Résultats pour 2019 et prévisions pour 2020, 16 juin 2020.

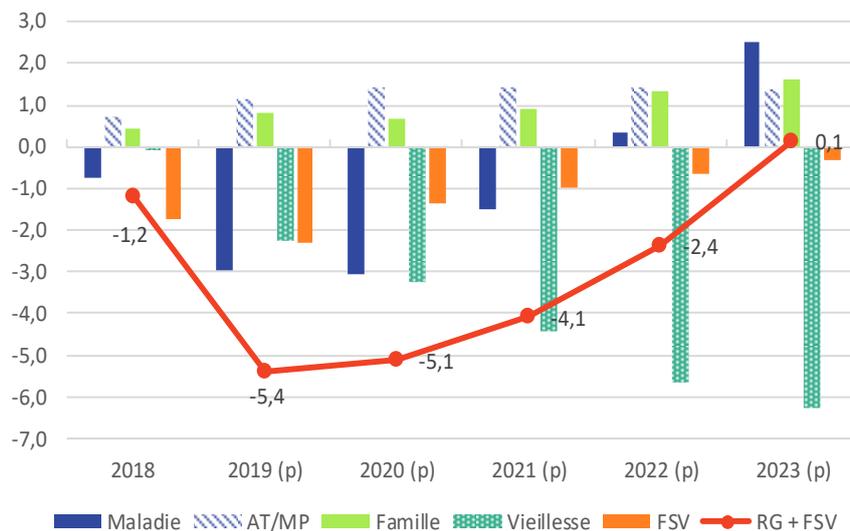
(4) COR, Point de situation, 11 juin 2020.

\*  
\* \*

L'évolution respective des recettes et des dépenses est étudiée *infra*, mais il faut insister sur le fait que ne sont, pour l'heure, susceptibles d'être fournies que des approximations, tant le comportement des assurés et des entreprises au plan national et la conjoncture au niveau mondial évoluent de manière inédite.

Par conséquent, si l'anticipation du résultat des exercices ultérieurs à 2020 est plus complexe encore que la rectification des données de l'année en cours, la perspective d'un redressement des comptes sociaux en 2023, qui était envisagée par la LFSS pour 2020 malgré des chiffres disparates selon les branches, doit aussi être repoussée de quelques années.

**ANCIENNE TRAJECTOIRE PRÉVISIONNELLE DU SOLDE RESPECTIF  
DES BRANCHES DU RÉGIME GÉNÉRAL ET DU FSV**  
(en milliards d'euros)



Source : annexes du PLFSS pour 2020.

On peut souligner à ce propos que l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi relatif à la dette sociale <sup>(1)</sup> envisage, pour les transférer à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), des « déficits cumulés pour les exercices 2020 à 2023 » à hauteur de 92 milliards d'euros.

### III. LES RECETTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE : UN RÉVÉLATEUR AUTANT QU'UN AMORTISSEUR DE LA CRISE ÉCONOMIQUE

La baisse des ressources des organismes de sécurité sociale, pour laquelle plusieurs ordres de grandeur peuvent être avancés (A), tient à la réduction, subie ou encouragée, de l'activité (B), ainsi qu'à des mesures discrétionnaires (C).

(1) N° 3019, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 27 mai 2020.

## A. UNE PERTE QUI POURRAIT DÉJÀ ATTEINDRE 45 MILLIARDS D'EUROS, MALGRÉ LA COMPLEXITÉ DES ESTIMATIONS

Selon les calculs et la date de leur réalisation, la diminution des recettes du régime général et du FSV irait de 24,8 à 45,1 milliards d'euros.

### ÉTAT DES RECETTES DU RG ET DU FSV EN 2020

(en milliards d'euros)

	LFSS pour 2020	Commission aff. sociales	Gouv. au Sénat	Ht cons. fin. prot. sociale	CCSS juin 2020
Cotisations effectives ou prises en charge par l'État	213,1	Δ : - 17,6	Δ : - 20,0	Δ : - 20,6	192,8
Contribution sociale généralisée	102,0	Δ : - 1,1	Δ : - 11,0	Δ : - 12,4	96,4
Impôts, taxes et autres contributions sociales	86,1	Δ : - 6,1			78,6
Charges liées au non-recouvrement, transferts, produits financiers et autres produits	8,4	<i>n. c.</i>			3,0
<b>Total</b>	<b>409,6</b>	<b>Δ : - 24,8</b>	<b>Δ : - 31</b>	<b>Δ : - 33</b>	<b>370,8</b>

Source : commission des finances.

● Suivant des hypothèses qu'il ne s'agit pas ici de rappeler, la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale <sup>(1)</sup> évalue la diminution des recettes du régime général et du FSV à **24,8 milliards d'euros**, dont 18,7 milliards d'euros au titre des cotisations et contributions et 6,1 milliards d'euros au titre des impositions de toute nature (ITN) affectées aux ASSO.

Parmi ces dernières figurent surtout une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), la taxe sur les salaires (TS) ainsi que divers impôts sur le capital.

Ces calculs sont arrêtés au 13 mai et doivent donc être révisés à la hausse.

● Au Sénat, le ministre de l'action et des comptes publics a évoqué une chute de **31 milliards d'euros**, répartie entre « une baisse de 20 milliards d'euros des recettes liées à l'arrêt de l'activité (cotisations) et une réduction de 11 milliards d'euros des recettes affectées (impositions de toute nature) au budget de la sécurité sociale », sans indiquer, pour ces dernières, la répartition du manque à gagner entre la CSG et les autres impôts <sup>(2)</sup>.

Ce chiffre est apparu caduc lors de son audition par notre Assemblée.

● Le HCFiPS évoque une contraction des recettes à hauteur de **33 milliards d'euros**. Il souligne également qu'une partie des pertes ne sera enregistrée qu'en 2021, eu égard aux modalités spécifiques d'encaissement de certains prélèvements, dont la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), le forfait social, l'assiette des indépendants, etc.

(1) Communication de Mmes Annie Vidal et Marine Brenier, présentée le 13 mai 2020.

(2) Audition précitée du ministre de l'action et des comptes publics au Sénat.

- La chute du rendement des prélèvements obligatoires (PO) affectés à la sécurité sociale ne peut, à ce stade de la crise, être mesurée qu'à l'aune d'une double approximation : d'abord, les encaissements sont comparés avec une prévision tendancielle, et non avec une quotité prédéterminée avec exactitude ; d'autre part, les cotisations et contributions dont les échéances ont été reportées ont vocation à être, au moins en partie, payées par les assurés, au cours de l'exercice 2020 ou ultérieurement.

Le ministre de l'action et des comptes publics a d'ailleurs confirmé la possibilité d'un étalement des paiements pouvant aller jusqu'à 36 mois. À ce titre, l'estimation d'un déficit de 52,2 milliards d'euros, ramenée ensuite à 52,0 milliards d'euros, tient compte d'une provision de 5 milliards d'euros pour la fraction de ces reports qui ne sera pas recouverte d'ici au 31 décembre 2020 <sup>(1)</sup>.

En revanche, les dépenses nouvelles, même pour la part d'entre elles qui n'est encore qu'engagée et pas encore ordonnancée, peuvent être mesurées avec davantage de certitude.

Si le montant des prestations supplémentaires versées par d'autres branches n'est pas encore connu à la date de remise de la présente contribution, il était initialement acquis que les charges de l'assurance maladie progresseront de 8 milliards d'euros en raison du Covid-19 (*cf. infra*).

Dès lors, avec un déficit s'aggravant de 35,6 milliards d'euros (passant de 5,4 milliards d'euros à 41 milliards d'euros, dont 8 milliards d'euros de dépenses supplémentaires imputées sur l'ONDAM sans que, lors de l'annonce de ce dernier chiffre, le montant des moindres dépenses soit connu), la perte de recettes se serait déjà élevée à 27,6 milliards d'euros.

*A fortiori*, avec un déficit s'aggravant de 46,6 milliards d'euros (passant de 5,4 milliards d'euros à 52,0 milliards d'euros, dont 8 milliards d'euros de dépenses supplémentaires), la CCSS estime que la perte nette de recettes pour le régime général et le FSV serait de **38,6 milliards d'euros**.

- Enfin, dans son programme de stabilité (PSTAB) du 15 avril 2020 <sup>(2)</sup>, le Gouvernement retient qu'au cours de cette crise, la variation du rendement des prélèvements obligatoires sera légèrement plus que proportionnelle à l'évolution du produit intérieur brut, avec un coefficient de 1,1.

---

(1) *Audition précitée du ministre de l'action et des comptes publics à l'Assemblée nationale.*

(2) *L'article 3 du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, dispose que : « chaque État membre participant [à l'union économique et monétaire] présente au Conseil et à la Commission [...] un programme de stabilité qui fournit [...] les principales hypothèses concernant l'évolution prévisible de l'économie et les variables économiques importantes qui sont susceptibles d'influer sur la réalisation du programme de stabilité, telles que les dépenses publiques d'investissement, la croissance du produit intérieur brut, en termes réels, l'emploi et l'inflation [...] ».*

Or, les recettes du régime général et du FSV étaient évaluées à 409,6 milliards d'euros par la dernière LFSS.

Sur ce fondement :

– en cas de récession à hauteur de 8 %, elles devraient chuter à 373,6 milliards d'euros en 2020, soit une diminution de **36 milliards d'euros** ;

– en cas de récession à hauteur de 11 %, elles devraient chuter à 364,5 milliards d'euros, soit une diminution de **45,1 milliards d'euros**.

Or, le HCFP notait en avril que « l'hypothèse du maintien d'une élasticité [des recettes de l'ensemble des administrations publiques] à 1,1 [par rapport à la variation du PIB] reste entourée d'une incertitude significative compte tenu de la brutalité du choc et de son caractère inédit »<sup>(1)</sup>.

En juin, le HFCP estimait que l'actualisation de cette élasticité prévisionnelle à 1,0 est « entourée d'aléas négatifs sur l'impôt sur le revenu et les prélèvements sociaux, dont les prévisions n'ont pas été révisées dans le cadre [du] troisième PLFR [qui] fait l'hypothèse forte que les reports de quelques mois d'échéances fiscales et sociales ne donneront pas lieu à des abandons de créances significatifs en 2020, alors même que de nombreuses entreprises concernées seront fragilisées »<sup>(2)</sup>.

## **B. UNE CONTRACTION PARALLÈLE À CELLE DE L'ACTIVITÉ**

Tant les salaires (a) que la valeur ajoutée (b) afficheront en 2020 d'importantes baisses, qui grèveront les recettes des organismes sociaux.

### ***a. Les salaires***

La masse salariale du secteur privé, au sens de celui relevant des URSSAF, est la principale assiette des prélèvements sociaux.

La convention actuelle est qu'une variation d'un point de ce paramètre produit un effet de 2 milliards d'euros sur les recettes du régime général.

Sa révision par rapport aux prévisions de la LFSS pour 2020 générerait donc une perte de 20,6 milliards d'euros (dans l'hypothèse initiale d'une chute de 10,3 points, à – 7,5 %), voire de 25 milliards d'euros (dans celle d'une chute de 12,5 points, à – 9,7 %).

D'autres sous-ensembles de masse salariale, dont celui des travailleurs agricoles et celui des particuliers employeurs, sont naturellement susceptibles de se contracter, mais le HCFiPS tend à y lire des « enjeux moindres ».

---

(1) Avis n° 2020-2 du 14 avril 2020 relatif au PSTAB et au deuxième PLFR pour 2020.

(2) Avis n° 2020-3 du 8 juin 2020 relatif au troisième PLFR pour 2020.

Cinq principaux facteurs peuvent être relevés, qui auront un impact sur les parts patronale et salariale des cotisations, les volets CSG assis sur les revenus d'activité et de remplacement, la CRDS, la TS, la C3S et le forfait social <sup>(1)</sup>.

- Le mois d'avril 2020 a enregistré un recul de 64,9 % du nombre de **déclarations d'embauches** d'une durée supérieure à un mois (hors intérim), soit plus du double de la chute de 24,9 % observée en mars <sup>(2)</sup>.

- À l'évidence, les **suppressions d'emplois** seront nombreuses, en raison soit de licenciements, soit de réductions forcées du temps de travail.

Le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en catégorie A (hors Mayotte) a crû de 7,1 % (soit 246 100 personnes) en mars 2020. En avril, la hausse atteint 22,6 % (soit 843 000 personnes), ce qui correspond à la « plus forte hausse depuis le début de la série en 1996 » <sup>(3)</sup>.

Cette hausse est néanmoins à relativiser car elle est due, pour les trois quarts, à un effet de « bascule » des demandeurs d'emploi des catégories B et C (ayant une activité réduite) dans la catégorie A (sans aucune activité). Il n'en reste pas moins que 210 000 salariés sont devenus des demandeurs d'emploi.

- Des **faillites d'entreprises** paraissent également inévitables, notamment pour une partie des établissements ayant fait l'objet d'une mesure de fermeture administrative dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire <sup>(4)</sup>.

Pour l'heure, les données du ministère du travail et de Pôle emploi tendent à montrer une faible hausse du recours aux plans de sauvegarde de l'emploi (PSE), mais sans que leur nombre ne soit supérieur à celui constaté en 2019 à la même période de l'année.

- Le nombre de demandes de placement en **activité partielle** atteint, selon les derniers chiffres publiés par la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES) et la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) du ministère du travail, 1,34 million de dossiers, déposés par 1,05 million d'entreprises, pour 13,11 millions de salariés et 5,7 milliards d'heures chômées <sup>(5)</sup>.

---

(1) Le forfait social est acquitté par les employeurs sur les rémunérations ou gains non soumis aux cotisations et contributions sociales mais assujettis à la CSG. En application de l'article 11 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, ce prélèvement a été supprimé, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, sur les sommes versées au titre de l'intéressement pour les entreprises de moins de 250 salariés, ainsi que sur les versements d'épargne salariale (intéressement, participation et abondement de l'employeur sur un plan d'épargne salariale) pour les entreprises de moins de 50 salariés.

(2) ACOSS, Baromètre économique (n° 116), 20 mai 2020.

(3) DARES et Pôle emploi, Focus sur les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en mars 2020, 27 avril 2020 ; Focus sur les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en avril 2020, 28 mai 2020.

(4) Article L. 3131-1 et 5° de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, créé par l'article 2 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020, précitée.

(5) DARES et DGEFP, Suivi hebdomadaire du marché du travail durant la crise sanitaire, 2 juin 2020.

Or, les allocations de chômage partiel ne constituent pas un revenu d'activité et ne génèrent pas des prélèvements sociaux d'un montant comparable (*cf. infra*).

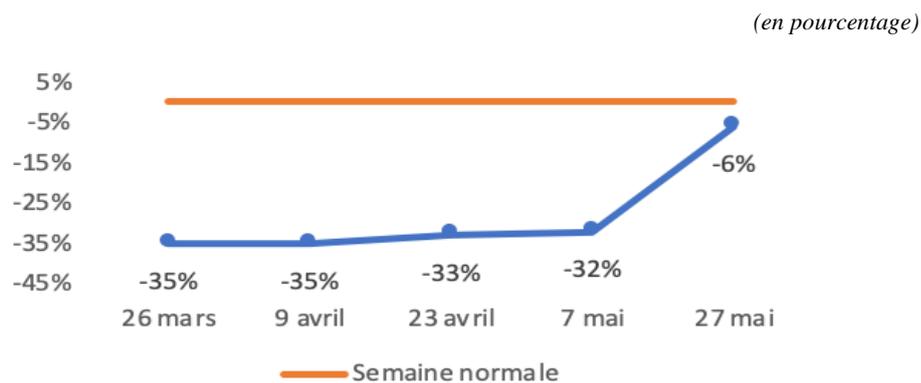
● Dans une logique de justice sociale et de répartition adéquate des richesses en cette période de crise, le bénéfice de certaines facilités de trésorerie a été conditionné au fait que les entreprises bénéficiant d'aides très conséquentes de l'État renoncent à verser des **dividendes**.

Souscrire à cette décision attendue par les Français n'empêche pas de rappeler que ces revenus des actionnaires ne sont assujettis aux contributions sociales sur les revenus de placement que s'ils sont perçus.

### *b. La valeur ajoutée*

Au long du confinement comme depuis sa levée, l'INSEE montre que la consommation des ménages a fortement varié en comparaison avec une semaine que l'institut qualifie de « normale » <sup>(1)</sup>.

#### ÉCART DE LA CONSOMMATION DES MÉNAGES PAR RAPPORT À LA NORMALE



Source : INSEE.

Or, la consommation fournit la base de plusieurs prélèvements obligatoires dont le rendement affecte l'équilibre de la sécurité sociale.

La taxe sur la valeur ajoutée pourrait voir son produit diminuer de 9,1 milliards d'euros <sup>(2)</sup>, réduisant de 2,5 milliards d'euros sa fraction affectée aux organismes de sécurité sociale (27,75 %).

D'autres impôts en partie attribués aux ASSO, comme les taxes sur les boissons ou les droits d'accises sur les tabacs, pourraient générer de moindres recettes, dans une proportion pour l'heure indéterminée.

(1) INSEE, Point de conjoncture, 26 mars, 9 avril, 23 avril, 7 mai et 27 mai 2020.

(2) Exposé général des motifs du deuxième PLFR pour 2020.

## C. DES ALLÈGEMENTS DE COTISATIONS ET CONTRIBUTIONS NÉCESSAIRES POUR SOUTENIR LES ENTREPRISES

Outre le ralentissement de l'activité, des dispositions modifiées ou créées par les derniers textes législatifs adoptés entraînent également des allègements de prélèvements sociaux, à la fois *via* des reports (1) et des exonérations (2).

### 1. Les mesures de report de prélèvement

L'objectif du Gouvernement est de soulager la trésorerie des entreprises et, par conséquent, de préserver au maximum les emplois en vue de la relance.

• Des **reports ou des délais de paiement** des cotisations et contributions de sécurité sociale, sans majoration ni pénalité, peuvent être accordés sur simple demande de la part des entreprises, ou de manière automatique pour les travailleurs non-salariés (TNS), à savoir les indépendants et les libéraux <sup>(1)</sup>.

Le Gouvernement a précisé que l'hypothèse d'un déficit de 41 milliards d'euros est « fondée sur des hypothèses “favorables”, partant du principe que la croissance économique ne se dégradera pas davantage [...] et que l'ensemble des cotisations reportées [*en mars et avril*], soit 14,2 milliards d'euros, sera versé d'ici à décembre 2020, ce qui paraît pourtant peu probable » <sup>(2)</sup>.

Force est de constater qu'un tel doute était raisonnable dans la mesure où, environ un mois plus tard, les estimations quant au recul du PIB et au solde de la LFSS ont été dégradées de respectivement deux et onze points.

Le 4 mai 2020, le coût du report a été réévalué à 17 milliards d'euros <sup>(3)</sup>. Auditionnée plus tard, la directrice de la sécurité sociale le chiffrait à 22,16 milliards d'euros ; le troisième PLFR évoque **25,5 milliards d'euros**.

• Par ailleurs, le 13 mars 2020, a été décidée la **suspension des actions de relance amiable, de recouvrement amiable et de recouvrement forcé** après mise en demeure, y compris pour les créances antérieures, ainsi que l'octroi de délais en matière de contrôle et de contentieux. Les échéanciers d'étalement conclus avant cette date ont automatiquement été décalés de trois mois <sup>(4)</sup>.

### 2. Les mesures d'exonération ou d'annulation

Le bénéfice de diverses aides mises en place pour soutenir les ménages et les entreprises est légitimement exonéré de prélèvements sociaux (a), ce qui invite à une nouvelle réflexion sur les relations financières entre l'État et les administrations de sécurité sociale (b).

---

(1) Article 3 de l'ordonnance n° 2020-312 du 25 mars 2020 relative à la prolongation de droits sociaux ; 3° de l'article 4 de l'ordonnance n° 2020-428 du 15 avril 2020 portant diverses dispositions sociales.

(2) Audition précitée du ministre de l'action et des comptes publics au Sénat.

(3) Communiqué de presse n° 1024 du ministère de l'action et des comptes publics.

(4) Article 4 de l'ordonnance n° 2020-309 du 25 mars 2020, précitée.

### ***a. Une franchise générale sur les aides d'urgence***

Cinq mesures doivent être abordées en particulier.

- Les salariés de toute entreprise peuvent être placés en position d'**activité partielle** s'ils subissent une perte de rémunération imputable soit à la fermeture temporaire de leur établissement, soit à la réduction de l'horaire de travail pratiqué dans leur établissement en deçà de la durée légale du travail <sup>(1)</sup>.

L'entreprise verse une indemnité horaire aux salariés, égale à 70 % de leur salaire brut horaire (environ 84 % du salaire net horaire). Cette indemnité est exonérée des cotisations, mais assujettie (sur une assiette abattue de 1,75 %) à la contribution sociale généralisée (CSG), au taux de 6,2 %, ainsi qu'à la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), au taux de 0,5 %.

L'assiette exonérée est élargie pendant la crise :

- le plafond de salaire donnant lieu à allocation est porté de 1 à 4,5 SMIC, faisant passer la prise en charge publique moyenne à 13,90 euros par heure (dont 9,30 euros par l'État et 4,60 euros par l'UNÉDIC) ;

- le dispositif est rendu accessible aux assistants maternels et employés à domicile, ainsi qu'à de nombreuses catégories de salariés habituellement exclus du dispositif, comme les voyageurs, représentants et placiers (VRP) ou salariés disposant d'un forfait jours ;

- le plafond des 1 000 heures par salarié et par an est supprimé au profit d'une prise en charge de l'intégralité des heures chômées à ce titre depuis le 1<sup>er</sup> mars 2020.

Les sommes versées par les employeurs au-delà de ce qui leur est remboursé, sont exonérées à 100 % <sup>(2)</sup> dans la limite de 4,5 SMIC.

- Les aides versées aux entreprises par le **fonds de solidarité** <sup>(3)</sup> – dont les versements s'établissent déjà à 3,45 milliards d'euros, mais pourraient atteindre *in fine* 7 milliards d'euros <sup>(4)</sup> – sont exonérées de l'impôt sur le revenu (IR) et sur les sociétés (IS) ainsi que de l'ensemble des prélèvements sociaux <sup>(5)</sup>.

- Il en va de même pour les **primes et heures supplémentaires** attribuées aux agents publics particulièrement mobilisés lors de la crise <sup>(6)</sup> : personnels des

---

(1) Article L. 5122-1 du code du travail.

(2) Ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle.

(3) Ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 portant création d'un fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de Covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

(4) Direction générale des finances publiques (DGFIP), 27 mai 2020.

(5) I de l'article 1<sup>er</sup> de la deuxième LFR pour 2020.

(6) I de l'article 11 de la deuxième LFR pour 2020.

établissements de santé et des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) et certains fonctionnaires et militaires, notamment dans les forces de sécurité.

Le montant de la prime peut atteindre 1 500 euros dans les EHPAD des départements les plus touchés par l'épidémie.

En revanche, le report (du 30 juin au 31 août) de la date limite de versement de la prime désocialisée dite « Macron » et la suppression de la condition de signature d'un accord d'intéressement <sup>(1)</sup> est neutre pour les finances publiques : d'une part, la prime n'aurait pas été versée si elle n'avait pas été prolongée et assouplie ; d'autre part, elle ne peut pas être utilisée par l'employeur pour verser le même net à ses collaborateurs en réduisant le brut <sup>(2)</sup>.

- Le plafond de rémunération des **heures supplémentaires** exonérées de prélèvements sociaux a été rehaussé de 5 000 à 7 000 euros pendant la période de l'état d'urgence sanitaire <sup>(3)</sup>.

- Les **artistes-auteurs** bénéficient d'une exonération totale de cotisations sociales pendant une durée, potentiellement reconduite, de quatre mois <sup>(4)</sup>.

### ***b. La question de la compensation***

Le ministre de l'action et des comptes publics a déclaré que « le Gouvernement pourrait envisager un report des charges au-delà de [décembre 2020] et étudie l'éventualité d'annulations pour certains secteurs » <sup>(5)</sup>.

- Trois configurations peuvent dès lors se présenter :
  - si ces reports sont effectivement convertis en annulations, la perte de recettes pour les organismes de sécurité sociale ne sera pas compensée par l'État ;
  - si ces reports sont convertis en exonérations par la voie d'une LFR, le manque à gagner pour la sécurité sociale devra être compensé <sup>(6)</sup> ;

---

(1) Article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2020-385 du 1<sup>er</sup> avril 2020 modifiant la date limite et les conditions de versement de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat.

(2) Le 4<sup>o</sup> du II de l'article 7 de la loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales dispose qu'« elle ne peut se substituer à aucun des éléments de rémunération, au sens de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale, versés par l'employeur [...] ; elle ne peut non plus se substituer à des augmentations de rémunération ni à des primes prévues par un accord salarial, le contrat de travail ou les usages en vigueur ».

(3) Article 81 quater du code général des impôts, modifié par le I de l'article 4 de la deuxième LFR pour 2020.

(4) Site officiel de l'URSSAF (consulté le 31 mai 2020).

(5) Audition précitée du ministre de l'action et des comptes publics au Sénat.

(6) L'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale dispose que l'État attribue des recettes fiscales ou des crédits à la sécurité sociale afin de compenser : (i) toute mesure de réduction ou d'exonération instituée à compter de l'entrée en vigueur de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, (ii) toute mesure soit de réduction ou d'exonération de contributions, soit de réduction ou d'abattement d'assiette de cotisations ou contributions instituée à compter de l'entrée en vigueur de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie et (iii) toute mesure de transfert de charges.

– si ces reports sont convertis en exonérations par la voie d’une loi de financement (rectificative ou non) de la sécurité sociale (LFSS), ils pourront, à la libre appréciation du législateur, être compensés ou non par l’État <sup>(1)</sup>.

À titre d’exemple, les exonérations de cotisations patronales prévues par le plan en faveur des entreprises de moins de 250 salariés des secteurs du tourisme, de l’hôtellerie-restauration, du sport et de la culture et des secteurs liés, des employeurs de moins de 10 salariés concernés par une fermeture administrative, de ceux de moins de 50 salariés dont le chiffre d’affaires a chuté de moitié et des artistes-auteurs, pour un montant estimé à 3 milliards d’euros, seront entièrement compensées par l’État et ne contribuent donc pas à l’aggravation du déficit de la sécurité sociale pour 2020 <sup>(2)</sup>.

#### D. LES FACILITÉS DE TRÉSORERIE

Compte tenu du niveau des déficits cumulés en début d’exercice, soit 31 milliards d’euros, et de l’importance de la diminution des recettes, il est apparu que la trésorerie des ASSO ne suffirait pas à honorer le versement des prestations dues à partir de mars 2020.

- Le fait que le besoin de financement de l’ACOSS soit géré à court, voire à très court terme – l’horizon est de cinq à sept jours en période normale –, présente des avantages et des inconvénients.

Certes, la situation est avantageuse en termes de coût, puisque l’ACOSS empruntait début 2020 à un taux moyen de – 0,6 %, tandis que la CADES se voyait appliquer des taux positifs, mais proches de zéro.

Mais un renouvellement fréquent des titres, alors que les sommes levées restent modestes en comparaison avec celles que sollicitent d’autres acteurs institutionnels, **expose l’ACOSS à un fort risque de liquidité en cas de retournement soudain de la pente des taux** ou de rupture sur les marchés.

Ce dernier aléa, qualifié d’« exceptionnel » par M. Yann-Gaël Amghar, directeur général de l’ACOSS lors de son audition, s’est brièvement matérialisé à la mi-mars, quand les tensions sur les marchés après les toutes premières orientations annoncées par la Banque centrale européenne (BCE) – et corrigées par la suite – ont dissuadé, sinon empêché, l’ACOSS d’émettre auprès des places financières pendant près de deux semaines.

---

(1) L’article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction issue du 1<sup>o</sup> de l’article 2 de loi organique n<sup>o</sup> 2010-1380 du 13 novembre 2010 relative à la gestion de la dette sociale, dispose qu’il revient aux seules LFSS de créer ou de modifier des mesures de réduction ou d’exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale ne faisant pas l’objet d’une compensation aux régimes obligatoires de base.

(2) L’article 9 et l’état B du troisième PLFR pour 2020 (n<sup>o</sup> 3074, enregistré à la présidence de l’Assemblée nationale le 10 juin 2020), en cours de discussion à l’heure de publication du présent rapport, ouvre 3 milliards d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement sur un nouveau programme ad hoc de la mission Plan d’urgence, afin de compenser les exonérations prévues par l’article 18.

- Trois solutions ont été recherchées face à cette difficulté.

En premier lieu, l'**Agence France Trésor** (AFT) est intervenue de manière temporaire pour aider l'ACOSS à diversifier ses sources de financement, *via* des concours de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) remontés à leur maximum prudentiel et la mobilisation du réseau des spécialistes en valeur du Trésor (SVT) – quinze établissements bancaires d'envergure internationale qui constituent les « contreparties privilégiées de l'agence » et « ont la responsabilité de participer aux adjudications, de placer les valeurs du Trésor et d'assurer la liquidité du marché secondaire »<sup>(1)</sup>.

Ce soutien de l'AFT a représenté 9,5 milliards d'euros dans les tout premiers jours d'avril, avant de descendre à 6 milliards d'euros et de ne plus être nécessaire dès le 16 du mois d'avril. Sans exclure de la solliciter à nouveau, l'ACOSS a indiqué lors de son audition que cette option devait demeurer un mécanisme de sauvegarde.

En second lieu, les limites dans lesquelles l'ACOSS est habilitée à « recourir à des ressources non permanentes afin de couvrir les besoins de trésorerie » du régime général, c'est-à-dire à s'endetter, pour moins de douze mois, dans le but de lui accorder des avances, ont été rehaussées.

Initialement fixé à 39 milliards d'euros<sup>(2)</sup>, **le plafond d'emprunt de l'ACOSS a été porté à 70 milliards d'euros, puis à 95 milliards d'euros**<sup>(3)</sup>.

Si la Caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA) ne fait pas l'objet d'autres développements dans la présente contribution, il convient de noter que son plafond d'emprunt a également été rehaussé, passant de 4,1 milliards d'euros à 5 milliards d'euros, en cohérence avec les 486 millions d'euros de reports déjà constatés au titre des mois de mars et avril 2020<sup>(4)</sup>.

En troisième lieu, l'ACOSS a engagé une politique d'**allongement de ses émissions**, dont la maturité moyenne est actuellement d'environ un mois, voire supérieure à six mois pour certains titres.

Grâce à cette stratégie, au 22 mai 2020, l'ACOSS affichait un besoin de financement de 51 milliards d'euros, mais était parvenue à le combler à hauteur de 135,3 % (soit 69 milliards d'euros) : 35,2 empruntés sur les marchés ; 17,3 apportés par la CDC ; 16,5 empruntés auprès des banques.

---

(1) Charte du 1<sup>er</sup> janvier 2019 entre l'AFT et les SVT.

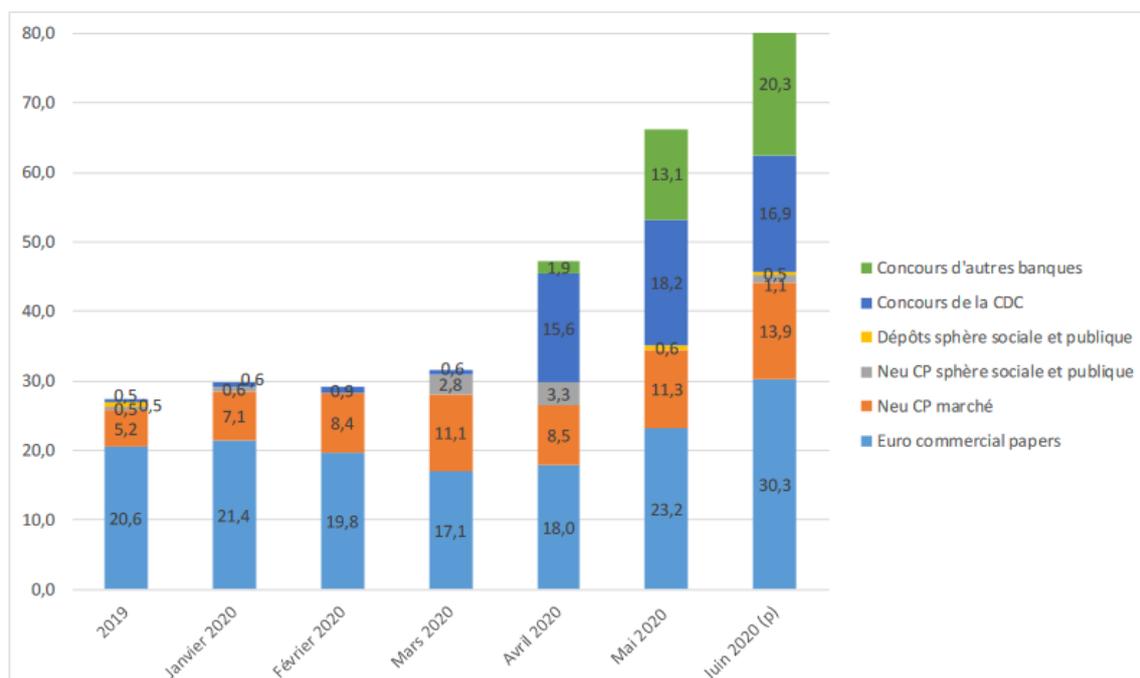
(2) Tableau figurant au I de l'article 30 de la LFSS pour 2020.

(3) Décrets n<sup>os</sup> 2020-327 du 25 mars 2020 et 2020-603 du 20 mai 2020.

(4) Annexe n<sup>o</sup> 4 de M. Hervé Pellois, rapporteur spécial des crédits de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales, au rapport n<sup>o</sup> 3011 de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2019, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 27 mai 2020.

## RÉPARTITION DES ENCOURS DE DETTE DE L'ACOSS

(moyenne mensuelle en milliards d'euros)



Source : ACOSS.

● En outre, une ordonnance autorise l'ACOSS à consentir des **prêts et avances de trésorerie aux régimes complémentaires** <sup>(1)</sup>.

Pour l'heure, il apparaît que seule la fédération de l'Association générale des institutions de retraite complémentaire des cadres et de l'Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (**AGIRC-ARRCO**) a sollicité un financement à ce titre. La demande, formulée le 7 mai 2020, portait sur un besoin de 8 milliards d'euros pour les échéances de pensions en juin et juillet, reposant sur l'hypothèse d'une perception de 50 % des cotisations escomptées.

Si le Gouvernement et le régime complémentaire sont convenus, le 29 mai 2020, de ne pas recourir à cette option, la requête de l'AGIRC-ARRCO soulevait plusieurs questions.

D'un côté, il semblait paradoxal qu'un régime doté de réserves estimées à 65 milliards d'euros se tourne vers une structure publique endettée alors qu'il pourrait émettre sur les marchés ou mettre une partie de ses actifs en pension.

De l'autre, les représentants de l'AGIRC-ARRCO estimaient que « céder [leurs] réserves à vil prix » ne serait pas envoyer un bon signal aux investisseurs privés alors que la gestion des retraites complémentaires des salariés du privé avait été particulièrement vertueuse au cours des dernières années.

(1) Ordonnance n° 2020-309 du 25 mars 2020 relative à la garantie de financement des établissements de santé et aux régimes complémentaires obligatoires de sécurité sociale, prise sur le fondement de l'habilitation prévue au i) du 1° du I de l'article 11 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

En outre, ils indiquaient que ces réserves avaient été constituées dans le but d'amortir des difficultés telles que l'évolution de la démographie des affiliés de l'AGIRC-ARRCO et non un choc exogène. Enfin, le caractère peu liquide des placements de ces réserves, composées de 30 % d'actions et de 70 % obligations, aurait selon eux exposé l'institution au risque d'un moindre rendement dans un contexte de marché peu favorable.

Pour ces dernières raisons, le Haut conseil pour le financement de la protection sociale préconisait « un prêt de l'État, si le désinvestissement de ces réserves de long terme n'apparaissait pas opportun » <sup>(1)</sup>.

Toutefois, quelques semaines après la formulation de cette demande par l'AGIRC-ARRCO, il est apparu que, grâce à l'absence de réduction de la valeur de cession théorique de ses actifs et d'un encaissement de cotisations en avril meilleur qu'escompté, la crédibilité du régime complémentaire auprès des établissements de crédit s'est maintenue à un niveau lui permettant de faire face aux échéances précitées, au demeurant révisées à 2 milliards d'euros.

---

(1) *HCFiPS*, op. cit.

### **L'activité partielle dégrade profondément les comptes de l'UNÉDIC**

L'UNÉDIC n'est pas comprise dans le champ de la LFSS. Le déploiement massif de l'activité partielle déséquilibre ses comptes et creuse son endettement, qui atteignait déjà 37 milliards d'euros la fin de l'année 2019.

Dans le cadre de la crise sanitaire, le recours au chômage partiel a contribué à soutenir les entreprises dont l'activité a cessé ou a fortement ralenti. Ce dispositif permet à l'employeur de neutraliser le coût de l'indemnisation versée à ses salariés en cas de suspension ou de réduction temporaire de l'activité de l'établissement causée par des difficultés économiques ou des circonstances exceptionnelles.

Dans le cadre de la crise sanitaire, le dispositif a été complété et élargi.

Le dispositif est financé à hauteur des deux tiers par l'État et d'un tiers par l'UNÉDIC <sup>(1)</sup>. En mars, environ, 7,2 millions de salariés ont été concernés par la mesure, pour un montant global d'indemnisation de 3,2 milliards d'euros, dont 1,1 pour l'assurance chômage. Son coût est toutefois en augmentation : 8,8 millions de salariés pourraient être concernés en avril, pour 8,6 milliards d'euros, dont 2,9 pour l'UNÉDIC.

En conjuguant la hausse des dépenses et la baisse de recettes, l'effet total de la montée en puissance du dispositif d'activité partielle pendant ces deux mois sur le régime d'assurance chômage serait proche de 5 milliards d'euros, (dont 550 millions d'euros de moindres recettes).

Afin de répondre à ces urgences, l'UNÉDIC a pu augmenter son plafond d'emprunts de court terme de 10 à 18 milliards d'euros et a obtenu auprès de l'État un accroissement de sa garantie explicite de 2 à 10 milliards d'euros.

Il convient enfin de noter qu'une levée de dette originale a été effectuée le 15 mai 2020 par l'UNÉDIC avec, pour la première fois, l'émission de *social bonds*, titres qui engagent l'émetteur à ne financer que des politiques publiques respectant les accords de Paris, à mettre en place un comité de suivi chargé d'évaluer ces dernières.

Ce sont ainsi 4 milliards d'euros qui ont été levés sans garantie de l'État.

*Source : UNÉDIC, Dossier de synthèse sur l'assurance chômage, mai 2020.*

## **IV. LES DÉPENSES DES BRANCHES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE DEVRAIENT ÊTRE INÉGALEMENT TOUCHÉES PAR LA CRISE**

La sécurité sociale a été en première ligne face à la crise sanitaire et à ses conséquences, brutales et massives.

Si les charges de la branche maladie ont augmenté pour faire face à la crise, dans des proportions toutefois encore incertaines **(A)**, le surcroît d'activité de la branche famille ne semble pas donner lieu à une hausse des dépenses **(B)**. Celles de la branche vieillesse ne devraient pas quant à elles subir de conséquences significatives de la crise, même si une attention particulière doit être accordée aux retraites complémentaires **(C)**.

---

(1) Convention conclue en application du II de l'article L. 5122-1, précité, du code du travail

## A. DES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRES POUR LA BRANCHE MALADIE DONT L'ESTIMATION RESTE INCERTAINE

Plusieurs dépenses exceptionnelles imputées sur l'ONDAM vont conduire à son augmentation dans une ampleur encore partiellement inconnue (1). L'assurance maladie a également mis en œuvre un plan de soutien aux professionnels de santé de ville (2) et a fait preuve, comme l'ensemble des branches, d'une très grande adaptabilité au plus fort de la crise (3).

### 1. L'ONDAM pour 2020 sera supérieur à l'objectif fixé par la LFSS, dans des proportions encore inconnues

Si l'exposé du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2020 fait état d'une hausse de l'ONDAM pour 8 milliards d'euros au titre de dépenses exceptionnelles (a), sa réalisation reste incertaine, tant pour le sous-objectif « dépenses de soins de ville » (b) que pour le sous-objectif « établissements de santé » (c). L'ampleur de la sur-exécution de l'ONDAM pourrait nécessiter une analyse d'un ONDAM « hors covid » dans le cadre de la prochaine LFSS (d).

#### a. Les lois de finances rectificatives pour 2020 successives ont annoncé et intégré l'augmentation du niveau de l'ONDAM

La LFSS pour 2020 avait initialement fixé l'ONDAM pour 2020 à 205,6 milliards d'euros, en hausse de 2,45 % par rapport à 2019.

#### ONDAM FIXÉ PAR LA LFSS POUR 2020

*(en milliards d'euros)*

Sous-objectif	Montant indicatif
Dépenses de soins de ville	93,6
Dépenses relatives aux établissements de santé	84,4
Contribution de l'assurance maladie aux dépenses en établissements et services pour personnes âgées	10,0
Contribution de l'assurance maladie aux dépenses en établissements et services pour personnes handicapées	11,7
Dépenses relatives au Fonds d'intervention régional	3,5
Autres prises en charge	2,4
<b>Total</b>	<b>205,6</b>

Source : commission des finances.

En outre, l'ONDAM pour 2020 comprend un plan triennal de soutien à l'hôpital public de 300 millions d'euros, ajoutés au cours de la discussion du PLFSS au Parlement.

### **Le plan de soutien à l'hôpital et la reprise de dette hospitalière**

Le plan a été annoncé en novembre 2019, à la suite de la crise des urgences.

Il est fondé sur trois axes principaux :

- renforcer l'attractivité des métiers et fidéliser les soignants par des mesures salariales ;
- lever les blocages de l'hôpital public par des mesures de transformation du *management* et de simplification des procédures administratives ;
- réinvestir dans l'hôpital grâce à des ressources supplémentaires, reposant notamment sur un rehaussement de l'ONDAM sur la période 2020-2022.

Les mesures du plan de soutien s'appuient sur un financement de 1,5 milliard d'euros, répartis sur trois ans. Ainsi, 300 millions d'euros ont été programmés pour 2020.

Le plan de soutien comporte également la reprise de 10 milliards d'euros de dette aux hôpitaux, afin de contribuer à l'assainissement de la situation financière de certains établissements et à la relance de l'investissement.

La survenue de la crise sanitaire a toutefois profondément remis en cause les prévisions de dépenses de la branche maladie et a rendu nécessaire l'ouverture de crédits supplémentaires au bénéfice de celle-ci.

Après une hausse de 2 milliards d'euros dans le cadre de la première LFR pour 2020, l'article liminaire de la deuxième LFR pour 2020 a fait état d'une prévision de dépassement de l'ONDAM de 8 milliards d'euros au titre de dépenses exceptionnelles supplémentaires. L'ONDAM progresserait donc de 6,5 % par rapport à 2019, dépassant de quatre points la prévision de croissance initiale. Cette augmentation de 8 milliards d'euros comprend 12 milliards d'euros de mesures exceptionnelles et une diminution des remboursements de soins de ville estimée à 4 milliards d'euros. Ainsi, le coût des mesures nouvelles est compensé, dans des proportions encore incertaines, par une diminution importante des remboursements de soins de ville.

La répartition des dépenses supplémentaires, dont le total s'élève à 12 milliards d'euros, est la suivante <sup>(1)</sup> :

– 4,5 milliards d'euros sont destinés à l'Agence nationale de santé publique (Santé publique France), opérateur chargé de la gestion de la crise sanitaire. Ces fonds supplémentaires visent notamment à couvrir les coûts engendrés par la prévention épidémique et la constitution de stocks stratégiques. Le financement de l'agence est inclus dans l'ONDAM depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, au sein de son sixième sous-objectif ;

– 3,8 milliards d'euros permettront aux hôpitaux de couvrir les coûts supplémentaires engendrés par la crise. 2,1 milliards d'euros de cette enveloppe sont destinés au financement des primes et des indemnités des heures supplémentaires des personnels hospitaliers (1,4 milliard d'euros) et des

(1) CCSS, Résultats pour 2019 et prévisions pour 2020, 16 juin 2020.

établissements médico-sociaux (750 millions d'euros). La part restante servira au financement des achats de matériel, des frais de réorganisation des établissements, ainsi qu'à la prise en charge des tests diagnostiques ;

– 2 milliards d'euros sont destinés aux dépenses de soins de ville, au titre des indemnités journalières (voir *infra*) ;

– des dépenses supplémentaires, de l'ordre de 1,7 milliard d'euros, devraient également concourir à augmenter les dépenses de l'ONDAM. Il s'agit des frais de distribution de masques dans les pharmacies, des coûts afférents aux tests réalisés en laboratoires, la mise en place d'une consultation longue au tarif majoré de 46 euros et prise en charge intégralement par l'assurance maladie pour les personnes vulnérables qui n'ont pas consulté leur médecin durant la période de confinement, ou encore l'annulation de mesures d'économies prévues dans l'ONDAM pour 2020 <sup>(1)</sup>.

Tirant les conséquences de ces dépenses nouvelles et en application de l'article L. 114-4-1 du code de la sécurité sociale, le comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie (CADAM) constate donc, dans son avis du 30 mai 2020, « un risque sérieux de dépassement de l'ONDAM au-delà du seuil de 0,5 % fixé par les textes » <sup>(2)</sup>. Le PLFSS pour 2021 présentera donc un ONDAM rectifié des dépenses supplémentaires engendrées par la crise sanitaire.

Toutefois, et s'il est peu aisé de disposer de prévisions ou d'évaluations certaines à ce stade, le CADAM estime que « **le coût brut des mesures nouvelles exceptionnelles d'ores et déjà décidées pourrait dépasser les 8 milliards d'euros** associés à la loi de finances rectificative du 25 avril 2020 ». Ainsi, les dépenses supplémentaires prévues par les LFR pourraient ne pas être suffisantes pour couvrir le surcoût réel de la crise, entraînant une sur-exécution de l'ONDAM plus importante que prévu.

***b. Le sous-objectif « soins de ville » est soumis à deux dynamiques contradictoires***

Deux phénomènes aux effets opposés sont de nature à modifier la structure et le montant des dépenses de soins de ville.

● D'une part, la période de confinement a donné lieu à un **ralentissement très important des soins de ville** et, par conséquent, à des moindres remboursements de soins : ces derniers ont baissé de 2,1 % durant les quatre premiers mois de 2020 par rapport aux quatre premiers mois de 2019 <sup>(3)</sup>.

---

(1) *ibid.*

(2) *CADAM, op. cit.*

(3) *CNAM, L'actualité en quelques chiffres, 18 mai 2020.*

Certaines professions ont vu leur activité s'interrompre totalement ou presque : c'est par exemple le cas des dentistes et des kinésithérapeutes, dont l'activité a diminué de 70 % par rapport à l'an dernier à la même période. Les spécialistes ont également subi une perte d'activité, à hauteur de 50 %, tandis que les généralistes ont subi une perte d'activité de 30 %. Ils ont en effet bénéficié du déploiement des téléconsultations et ont été en première ligne dans la détection des cas de Covid-19. L'activité des laboratoires d'analyse a également ralenti durant la période de confinement, la majeure partie des tests de diagnostic du Covid-19 étant réalisée à l'hôpital. Toutefois, la stratégie de déconfinement reposant sur un usage massif des tests, les laboratoires pourraient être davantage sollicités dans les semaines à venir. Les remboursements de médicaments ont également diminué de 10 % environ en avril. Enfin, les remboursements des actes infirmiers sont pour leur part restés stables.

Auditionnée, la CNAM a indiqué que le ralentissement des soins de ville a entraîné une diminution des dépenses de 3 milliards d'euros par rapport à la prévision.

La baisse de l'activité est toutefois partiellement compensée par des surcoûts, engendrés par des **mesures nouvelles** : la prise en charge intégrale des tests diagnostiques, des téléconsultations à 100 %, des consultations longues, ainsi que la mise en œuvre d'un nouvel honoraire de dispensation en pharmacie, devraient aboutir à un surcoût d'un milliard d'euros environ.

À ce titre, il convient de noter que la prise en charge intégrale de la télémédecine au plus fort de la crise augmente le coût relatif pour l'assurance maladie, mais qu'elle le diminue pour les complémentaires, qui auraient, dans le cadre d'une consultation traditionnelle, assuré une part du coût de la consultation. Selon la CNAM, le surcoût est estimé à 50 millions d'euros environ. La compensation pourrait prendre la forme d'une recette atténuative dans le prochain ONDAM.

• D'autre part, la **croissance des indemnités journalières (IJ)** est venue tirer à la hausse les dépenses de soins de ville. Cette hausse est très majoritairement due au déploiement *ex nihilo* de deux types d'IJ, dont la création a été rendue nécessaire par la crise. Il s'agit des IJ destinées aux personnes devant rester à domicile pour garde d'enfants et de celles destinées aux personnes vulnérables. En outre, les professions libérales ont pu bénéficier d'IJ, dispositif habituellement réservé aux salariés.

Enfin, le délai de carence a également été supprimé.

Suivant la CNAM, le surcoût de dépenses est estimé à un milliard d'euros environ, en cohérence avec les hypothèses ayant servi à la construction de l'article liminaire de la deuxième LFR pour 2020. Toutefois, le rapport du CADAM indique que la dépense pourrait dépasser cette prévision : le coût ne devrait pas être inférieur à 1,5 milliard d'euros. Selon la CCSS, les surcoûts enregistrés au titre des arrêts de travail devraient atteindre 2 milliards d'euros <sup>(1)</sup>.

---

(1) CCSS, Résultats pour 2019 et prévisions pour 2020, 16 juin 2020.

Le coût final des IJ est d'autant plus difficile à estimer avec précision qu'à partir du 1<sup>er</sup> mai le financement des arrêts de travail pour garde d'enfants ou pour vulnérabilité n'est plus indemnisé au titre des IJ mais de l'activité partielle. Les indépendants continuent quant à eux de bénéficier d'IJ.

● En raison de ces phénomènes aux effets contraires, les dépenses de soins de ville devraient, au final, baisser de **4 milliards d'euros nets** par rapport à la prévision initiale <sup>(1)</sup> : les dépenses supplémentaires engendrées par l'élargissement des IJ semblent à ce stade plus que compensées par la baisse des soins.

Ces informations doivent toutefois être analysées avec précaution : elles correspondent aux informations à disposition de la CNAM à date de liquidation des remboursements. Or, il existe un décalage entre la réalisation des IJ ou des soins, leur déclaration et leur traitement administratif.

En outre, l'effet de moyen terme de la crise sanitaire sur les dépenses de soins de ville ne peut être estimé à ce stade : il dépend en réalité de l'ampleur et du rythme de la reprise des soins de ville.

À ce stade, deux *scenarii* sont envisagés par la DSS :

– une reprise rapide de l'activité à la suite de déconfinement et un retour à la normale avant la fin du mois d'août permettraient de réaliser les soins repoussés durant le confinement, avec un effet de rattrapage des dépenses. Dans cette hypothèse, les dépenses de ville seraient inférieures de 5,4 milliards d'euros à la prévision sur l'ensemble de l'année 2020 (hors dispositif de soutien aux professionnels de la médecine libérale) <sup>(2)</sup>.

– si une reprise plus progressive était observée et si le retour à la normale n'était pas observé avant la fin de l'année, la diminution des dépenses de soins de ville se confirmerait.

Par conséquent, il est encore trop tôt pour estimer l'évolution du sous-objectif « dépenses de soins de ville » : son exécution finale dépendra en grande partie de l'importance et de la rapidité de la reprise de l'activité de médecine ambulatoire.

Toutefois, le CADAM considère qu'« au regard de l'intensité des baisses d'activité sur la période de confinement strict [...] une sous-exécution des dépenses de soins de ville sur l'ensemble de la période apparaît plausible ».

***c. Le sous-objectif « établissements de santé, sociaux et médico-sociaux » devrait dépasser la prévision fixée par la LFSS***

En première ligne face à la crise, les établissements de santé ont bénéficié de **dépenses exceptionnelles, que la CNAM évalue à ce stade à 2,2 milliards d'euros**. Le comité d'alerte note de manière concordante que « le coût total n'est pas stabilisé mais atteindrait au moins 2 milliards d'euros ».

---

(1) CCSS, *ibid.*

(2) CCSS, *ibid.*

Ces dépenses supplémentaires sont composées des primes aux personnels soignants (pour un peu plus d'un milliard d'euros) et des majorations des heures supplémentaires. Ces primes, annoncées par le président de la République, bénéficient à tous les soignants, à hauteur de 1 500 euros pour les départements les plus touchés et de 500 euros dans les autres départements. Les surcoûts engendrés par la crise sanitaire sont également pris en charge. Est également incluse dans cette estimation la prise en charge de surcoûts relatif à l'épidémie. À ce titre, les ARS ont déjà délivré environ 500 millions d'euros à destination des établissements de santé. Ces crédits ont notamment permis de régler les frais d'hébergement et de transport des soignants.

Les personnels des établissements sociaux et médico-sociaux bénéficieront aussi de ces primes : concernant les personnels des établissements accueillant des personnes âgées, deux primes identiques à celles des personnels des hôpitaux seront financées pour un montant total de 500 millions d'euros, dans le courant du mois de juillet. Les personnels des établissements accueillant des personnes handicapées bénéficieront d'une prime également, pour un montant de 240 millions d'euros. Les mesures pour le secteur médico-social s'élèveraient à un milliard d'euros selon le comité d'alerte.

La modification de l'activité dans certains hôpitaux, confrontés de manière moins dramatique à l'épidémie, ne devrait pas être de nature à diminuer les crédits du sous-objectif « établissements de santé ». La crise fait peser une incertitude importante sur le financement des établissements de santé : en sus des surcoûts de fonctionnement entraînés par la brutalité du choc, la facturation des actes et la rentrée des recettes au titre de la tarification à l'activité (T2A) semblaient difficiles, d'une part en termes techniques et d'autre part en raison de la diminution importante des autres actes.

Afin de sécuriser leurs ressources à un moment crucial, les établissements de santé ont bénéficié d'une garantie de financement permettant de compenser les conséquences de la perturbation d'activité, et remplaçant momentanément la T2A : le dispositif repose sur une avance de trésorerie à hauteur des recettes d'activité de l'assurance maladie obligatoire perçues en 2019, majorées des restitutions de mise en réserve de 2019 et des taux d'évolution des tarifs pour 2020. Après analyse, cette garantie de financement sera complétée si l'activité réelle doit garantir un niveau de recettes supérieur.

Ainsi, M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé, s'est engagé à ce que, dans l'hypothèse où les volumes d'activité initialement prévus ne seraient pas atteints, l'intégralité des crédits du sous-objectif soit restituée. Ainsi, aucune sous-exécution des dépenses initialement prévues ne devrait être soustraite aux dépenses exceptionnelles nouvelles. Le sous-objectif « établissements de santé » augmentera donc mécaniquement. Selon la DSS, le dépassement du sous-objectif serait compris entre 2,3 et 3 milliards d'euros.

Le secteur médico-social a également bénéficié d'une garantie de financement : les dotations initialement prévues seront versées aux établissements, y compris ceux ayant fermé leurs portes durant la période de confinement.

Par conséquent, les prévisions de dépenses initiales des établissements de santé et des établissements médico-sociaux sont maintenues, et ce malgré la diminution de certains actes au plus fort de la crise. Y sont ajoutées les dépenses exceptionnelles liées à la crise.

#### CONSÉQUENCES ESTIMÉES DE LA CRISE SUR LES DÉPENSES DE L'ONDAM POUR 2020

(en milliards d'euros)

Dépenses supplémentaires ou moindres dépenses	
<b>Surcoûts liés à la crise sanitaire</b>	<b>12</b>
<i>Dotation à Santé publique France</i>	4,5
<i>Primes et heures supplémentaires</i>	2,1
<i>Autres dépenses des établissements sanitaires et médico-sociaux</i>	1,7
<i>Indemnités journalières</i>	2,0
<i>Autres dépenses</i>	1,7
<b>Dépenses liées au dispositif de soutien aux professionnels de santé en veille</b>	<b>1,4</b>
<b>Moindres dépenses dues à la contraction de l'activité de soins en ville</b>	<b>- 5,4</b>
<b>Dépassement de l'ONDAM</b>	<b>8</b>

Source : commission des comptes de la sécurité sociale.

Dès lors, l'ONDAM pour 2020 atteindrait 213,6 milliards d'euros, répartis comme suit :

#### PRÉVISION ET RÉALISATION PROBABLE DE L'ONDAM POUR 2020

(en milliards d'euros)

	LFSS pour 2020	Prévision de réalisation
<b>Soins de ville</b>	<b>93,6</b>	<b>93,2</b>
<b>Établissements de santé</b>	<b>84,4</b>	<b>87,1</b>
<b>Établissements et services médico-sociaux</b>	<b>21,6</b>	<b>22,9</b>
<i>Contribution de l'assurance maladie aux dépenses en établissements et services pour personnes âgées</i>	10,0	11,0
<i>Contribution de l'assurance maladie aux dépenses en établissements et services pour personnes handicapées</i>	11,7	11,9
<b>Dépenses relatives au fonds d'intervention régional</b>	<b>3,5</b>	<b>3,6</b>
<b>Autres prises en charge</b>	<b>2,4</b>	<b>6,8</b>
<b>ONDAM total</b>	<b>205,6</b>	<b>213,6</b>

Source : commission des comptes de la sécurité sociale.

*d. Vers un ONDAM « hors Covid-19 » ?*

L'intégration des dépenses exceptionnelles liées à la crise sanitaire dans l'ONDAM soulève plusieurs questions statistiques, qui ne manqueront pas d'avoir une influence sur la prochaine loi de financement de la sécurité sociale.

La hausse importante de l'ONDAM réalisé en 2020 par rapport à 2019 ne soulève pas de difficulté en elle-même : il s'agit là de la traduction budgétaire de l'effort collectif considérable déployé pour répondre à la crise sanitaire et limiter ses effets négatifs.

Toutefois, il serait nécessaire d'isoler, au sein de cet ONDAM réalisé en 2020, la part des dépenses exceptionnelles directement causées par la crise, mais également celle des dépenses non réalisées en raison de la crise.

Cet exercice, dont le résultat ne peut être qu'une estimation, permettrait de prévoir un ONDAM pour 2021 plus juste et plus réaliste, en mesure d'intégrer les effets de la crise passée. En outre, la croissance massive mais conjoncturelle de l'ONDAM pour 2020 conduirait au vote d'un ONDAM pour 2021 en recul très important, sans pour autant traduire la réalité des besoins.

**Il apparaîtrait donc opportun que, dans le cadre de la LFSS pour 2021, soit en parallèle présenté un ONDAM « hors Covid-19 », permettant de compléter utilement l'information budgétaire.**

**2. Le plan de soutien des professionnels de santé en ville doit permettre d'accompagner la reprise de l'activité**

Afin de neutraliser la perte d'activité importante des professionnels de santé en ville, un dispositif de garantie et de couverture des charges a été mis en œuvre par l'assurance maladie.

Ce dispositif repose sur la **compensation des charges fixes des professionnels de santé**. Les autres aides reçues par ces derniers (notamment le fonds de solidarité et le recours à l'activité partielle) seront toutefois prises en compte dans le calcul de l'aide versée, pour éviter tout effet d'aubaine.

À ce stade, 100 000 demandes ont été faites et 550 millions d'euros ont été versés. La CNAM estime que le coût total du dispositif sera compris entre 800 millions et un milliard d'euros.

**3. La continuité du service public et la simplification des procédures ont permis d'accompagner les assurés durant la crise**

Les services des différentes branches ont garanti la continuité du service au plus fort de la crise, malgré des conditions de travail extrêmement perturbées. La priorisation des dossiers, et notamment, concernant la CNAM, le traitement des demandes d'IJ et la prolongation des droits, a permis d'éviter les ruptures de ressources.

Il convient de saluer l'adaptabilité et la réactivité des services centraux et locaux des différentes branches de la sécurité sociale.

En outre, des mesures de simplification des procédures ont permis d'éviter les ruptures de parcours. Si ces adaptations correspondaient au temps de l'urgence, certaines de ces simplifications pourraient être pérennisées, dans l'objectif d'alléger les procédures administratives, au bénéfice des assurés.

La branche maladie a notamment déployé des efforts importants de simplification : l'usage du site *ameli.fr* a fortement augmenté, les entretiens physiques ayant été stoppés. Le traitement automatisé des demandes d'IJ spécifiques à la crise a également été mis en place, dans un centre basé à Avignon, avec un contrôle par robots.

Concernant la branche famille, de nouveaux services dématérialisés ont été instaurés.

Les documents et les formulaires ont ainsi pu être envoyés et remplis par voie numérique. Les plateformes téléphoniques ont permis un déploiement rapide du télétravail. Ainsi, environ 450 télétravailleurs en moyenne étaient actifs par jour, pour un taux de décroché compris entre 70 % et 80 %.

La branche vieillesse a également mis en œuvre des règles de gestion simplifiées, afin d'éviter notamment que le traitement d'un dossier ne soit interrompu en raison d'une simple signature manquante. Les justificatifs exigés ont aussi été allégés et l'intégralité des processus dématérialisée. Le dépôt des pièces a pu par exemple se faire par le biais d'un téléservice sécurisé.

Enfin, le confinement a révélé l'intérêt de la téléconsultation : s'il ne doit pas s'agir là du seul mode d'exercice de la médecine, son usage quotidien et massif a révélé le potentiel de cette pratique, jusque-là limitée.

## **B. LA BRANCHE FAMILLE A ÉTÉ TRÈS MOBILISÉE AU PLUS FORT DE LA CRISE, MAIS SANS CONSÉQUENCE SUR SES DÉPENSES**

Si l'exécutif s'est appuyé sur la CNAF et son réseau pour la gestion de l'aide exceptionnelle de solidarité (1), les actions menées par la branche famille ne sont pas susceptibles de bouleverser substantiellement ses charges (2).

### **1. Le Gouvernement a confié à la branche famille la gestion de l'aide exceptionnelle de solidarité, financée sur le budget de l'État**

Pour les ménages les plus précaires, une aide exceptionnelle de solidarité a été prévue. La CNAF et les CAF ont été chargées de leur versement, qui a eu lieu le 15 mai, automatiquement et sans démarche supplémentaire pour les assurés.

Les personnes percevant cette aide sont les allocataires du revenu de solidarité active (RSA) ou de l'allocation de solidarité spécifique (ASS). Son

montant est de 150 euros pour le foyer, majorés de 100 euros par enfant à charge. Y sont également éligibles les allocataires des allocations personnalisées pour le logement (APL) avec au moins un enfant à charge et ne touchant pas le RSA, à hauteur de 100 euros par enfant. Le montant moyen de l'aide versée est de 226 euros par ménage <sup>(1)</sup>.

**3 630 000 foyers** ont bénéficié de cette mesure, pour un montant total de **821 millions d'euros**.

Ce dispositif est **intégralement financé par l'État** et n'est donc pas de nature à dégrader les comptes de la branche famille.

## **2. La CNAF a déployé un ensemble de mesures pour accompagner les familles durant la crise, sans surcoût identifié à ce stade**

Tout d'abord, les aides financières individuelles ont été largement mobilisées : ces aides, dont l'attribution est décidée au niveau départemental par les conseils d'administration des CAF, sont financées par une enveloppe des fonds d'action sociale locaux.

Elles ont été accordées plus largement durant la crise afin de faire face à des situations d'urgence identifiées par les travailleurs sociaux, sans augmentation de l'enveloppe totale.

Par ailleurs, des mesures ont été prises par le conseil d'administration de la CNAF, sans engendrer de dépenses supplémentaires à ce stade :

– à compter du 16 mars 2020, la branche famille a mis en place un service d'accueil des enfants des personnes prioritaires, par le biais du site *monenfant.fr* ;

– le site *monenfant.fr* a diffusé des articles et des ressources pour répondre aux interrogations des parents, ainsi que des idées d'activités ;

– conformément aux annonces de Mmes Annick Girardin, ministre des outre-mer, et Christelle Dubos, secrétaire d'État auprès du ministre des solidarités et de la santé, la prestation d'aide à la restauration scolaire versée par les CAF aux établissements pour contribuer aux frais de cantines sera versée directement aux familles ultramarines éligibles à l'allocation de rentrée scolaire, soit sous la forme d'une aide financière, soit sous celle d'une aide alimentaire directe. Les CAF de Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique et Mayotte auront en charge la mise en place de cette aide directe qui sera versée dans les prochains jours.

De surcroît, un soutien particulier aux familles monoparentales et à la question des violences familiales a été déployé, en renforçant l'accompagnement des familles par téléphone.

---

(1) CNAF, « Les CAF versent l'aide exceptionnelle de solidarité à 3 630 000 bénéficiaires », *communiqué de presse du 15 mai 2020*.

Enfin, l'opération *paniers solidaires* menée en commun avec la MSA a permis de distribuer des paniers à des familles à revenus modestes, tout en permettant à des agriculteurs eux-mêmes en difficulté d'écouler les stocks constitués en raison de la crise.

Ces mesures supplémentaires sont financées à enveloppe constante : elles sont compensées par la baisse de certaines des prestations sociales versées, en raison notamment de moindres dépenses au titre du complément mode de garde.

En effet, les parents n'ayant pas eu besoin de recourir à des modes de garde payants durant le confinement n'ont pas eu besoin de cette allocation. Les dépenses afférentes diminueraient ainsi de 8,6 %.

En outre, le soutien aux micro-crèches et aux maisons d'assistantes maternelles, ainsi qu'aux crèches ayant repris leur activité, est compensé par la baisse des financements dédiés aux établissements d'accueil des enfants qui ont fermé durant la période de confinement.

#### **Le confinement conduit à repousser deux réformes de la branche famille**

La LFSS pour 2020 prévoyait la mise en place, au 1<sup>er</sup> juin, d'un service public de versement des pensions alimentaires, visant à réduire les impayés en confiant aux CAF une mission de tiers-payant et en prévoyant un mode de recouvrement automatique. Le calendrier de cette réforme devra être revu.

En outre, celle des allocations logement a été reportée, au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2021 <sup>(1)</sup>. La CNAF était préparée pour le 1<sup>er</sup> avril 2020, mais les conditions sanitaires n'auraient pas permis un accompagnement du public suffisant.

Dans le contexte de crise économique et sociale que nous nous apprêtons à vivre, ces deux réformes sont d'une importance capitale car elles protègent mieux des publics fragiles, lesquelles sont, en règle générale, les premières victimes de ce type de crise.

### **C. LES DÉPENSES DE LA BRANCHE VIEILLESSE NE DEVRAIENT SUBIR QUE TRÈS MARGINALEMENT LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE**

Les développements ci-après concernent tant le régime de base que le régime complémentaire.

- La CNAV n'a pas enregistré de surmortalité de nature à modifier structurellement ses prévisions de dépenses.

Le début de l'année 2020 a par ailleurs été marqué par une mortalité plus faible que les années précédentes (10 000 décès de moins ont été enregistrés par rapport aux mêmes mois de l'année 2019).

---

(1) Décret n° 2020-451 du 20 avril 2020.

La CNAV estime à 20 000 décès l'effet de la crise sur la population de pensionnés, mais tous les motifs de décès ne sont pas connus. Ainsi, 0,2 % environ des 15 millions de retraités sont décédés en raison du Covid-19, entraînant une moindre dépense de l'ordre de 100 millions d'euros sur les comptes de la CNAV.

Il convient également de noter que les périodes de chômage partiel ont ouvert des droits à la retraite : si ces périodes n'avaient pas été prises en compte, les dépenses en auraient été diminuées de 15 à 20 millions d'euros à horizon 2025. La mesure a peu de conséquences sur les comptes de la branche vieillesse à court terme, mais permet à long terme de compenser une perte de retraite pour les 12,9 millions de personnes salariées concernées par l'activité chômage partielle <sup>(1)</sup>.

Les principaux effets concernant l'équilibre de la branche vieillesse sont donc dus à la diminution de ses recettes (voir *infra*).

- Les comptes agrégés pour 2019 de la fédération de l'Association générale des institutions de retraite complémentaire des cadres et de l'Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (AGIRC-ARRCO) ont présenté un excédent de 500 millions d'euros sur le résultat technique, après neuf années de déficit. En ajoutant les bénéfices tirés des réserves placées sur les marchés, le solde positif s'est élevé à 1,2 milliard d'euros.

Confrontée, comme les autres organismes de sécurité sociale, à une baisse de ses cotisations alors que le service de ses pensions n'a pas été interrompu, l'AGIRC-ARRCO a sollicité une avance de l'ACOSS (*cf. supra*).

**La prise en compte des mandataires sociaux par l'AGIRC-ARRCO :  
un exemple d'adaptation réussie du service public**

Sur 18 millions de cotisants au régime complémentaire, 150 000 personnes ont le statut de mandataires sociaux. Il s'agit de gérants minoritaires ou égalitaires qui ont choisi le statut de salariés. Parmi eux, 120 000 appartiennent à des entreprises de moins de dix salariés. Toutefois, n'étant pas soumis à un lien de subordination, ils n'ont pas pu bénéficier des mesures de chômage partiel. N'étant pas non plus soumis au statut d'indépendant, le fonds spécifique de l'État ne leur était pas accessible. L'AGIRC-ARRCO a donc mobilisé des fonds pour aider ces personnes.

## V. UNE AMBITION FORTE POUR LA RÉDUCTION DE LA DETTE SOCIALE

La dette sociale se compose à la fois des déficits accumulés par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et des montants restant à apurer par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES). Seront successivement évoqués les principes de gestion de cette dette (A) et le prochain transfert de 136 milliards d'euros, repoussant son extinction à 2033 (B).

---

(1) DARES et DGEFP, op. cit.

## A. LA GESTION DE L'ENDETTEMENT PAR L'ACOSS ET LA CADES

La récurrence des soldes négatifs au cours des différents exercices annuels a entraîné la constitution d'une dette pour l'ensemble des régimes de sécurité sociale. Celle-ci se répartit entre les déficits accumulés par l'ACOSS (1) et la dette reprise mais non encore amortie par la CADES (2).

### 1. Les déficits cumulés financés par l'ACOSS

La première mission de l'ACOSS est la gestion centralisée des ressources du régime général : l'agence tient la trésorerie des quatre branches, porte une partie des déficits sociaux accumulés, pilote le réseau des URSSAF et verse à la CADES les ressources qui lui sont affectées (*cf. infra*). Elle couvre ses besoins de financement par des emprunts auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et des émissions de titres de créances de moins de douze mois sur les marchés, ces leviers étant plafonnés à 95 milliards d'euros en 2020 <sup>(1)</sup>.

Plus récemment, l'organisme a été chargé de participer au financement d'autres structures, dont la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la Société nationale des chemins de fer (CPRP-SNCF) et la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales et de la fonction publique hospitalière (CNRACL), ou d'opérer certaines actions de recouvrement pour le compte de l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNÉDIC), association paritaire responsable de l'assurance chômage.

**Son endettement de court terme expose l'ACOSS à une potentielle remontée des taux d'intérêt.** Le débat sur la possibilité de prévoir des dérogations à la limitation à un an de l'échéance des titres de dette qui peuvent être émis par l'agence est récurrent.

### 2. Les passifs repris par la CADES

Créée par l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale et utilisant les infrastructures de l'Agence France trésor (AFT), la caisse doit apurer la dette sociale suivant trois principes : elle bénéficie de ressources dédiées, la durée d'amortissement est limitée dans le temps, chaque nouveau transfert doit être accompagné de recettes suffisantes.

D'abord, lui sont ainsi actuellement affectés :

– l'intégralité du produit de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), pour un montant estimé à 7,7 milliards d'euros en 2019 et 7,9 milliards d'euros en 2020 ;

---

(1) Le plafond de 39 milliards d'euros prévu par la LFSS pour 2020 a été relevé à deux reprises (*cf. infra*).

– le produit d’une fraction de 0,6 point de la contribution sociale généralisée (CSG) sur les revenus d’activité, de remplacement et du capital, ainsi que le produit d’une fraction de 0,3 point de la CSG sur les jeux <sup>(1)</sup> ;

– un versement annuel du fonds de réserve pour les retraites (FRR) à hauteur de 2,1 milliards d’euros <sup>(2)</sup>.

Ensuite, l’ordonnance de 1996 dispose que la CADES disparaîtra à la date de l’extinction de ses missions. Initialement fixée à treize ans et un mois, son existence a été prorogée à plusieurs reprises et, depuis 2012, l’achèvement de l’amortissement des dettes reprises est projeté en 2024.

Enfin, le législateur organique de 2005 avait, afin de ne pas repousser l’horizon de remboursement, introduit l’exigence que « tout nouveau transfert de dette à la CADES est accompagné d’une augmentation des recettes de la caisse permettant de ne pas accroître la durée d’amortissement de la dette sociale » <sup>(3)</sup>.

### **3. Une perspective de résolution en 2024 déjà fragilisée**

Alors que les années 2017 et 2018 n’avaient donné lieu à aucune attribution de passifs supplémentaires à la CADES, l’article 27 de la LFSS pour 2019 prévoyait, suivant la conjoncture observée lors de sa préparation, une nouvelle et dernière reprise de dette par la caisse, pour un montant maximum de 15 milliards d’euros d’ici 2024, afin de couvrir les déficits des exercices 2014 à 2018 des branches maladie et vieillesse ainsi que du FSV.

Progressivement, la CADES devait ainsi se voir affecter une fraction supplémentaire de CSG : 1,5 milliard d’euros en 2020, puis 3,5 milliards d’euros en 2021 et enfin 5 milliards d’euros en 2022.

Compte tenu des mesures votées à la fin de l’année 2019 et de la dégradation de l’environnement économique, la LFSS avait annulé ce transfert et l’affectation correspondante <sup>(4)</sup>, remettant en cause l’hypothèse de 2024.

## **B. LE TRANSFERT DE 136 MILLIARDS D’EUROS À LA CADES**

Au 31 décembre 2019, le cumul des déficits des branches du régime général et du FSV porté par l’ACOSS était de 31 milliards d’euros (soit davantage que l’estimation de l’automne), tandis que le passif de la CADES, correspondant à la dette reprise mais non encore amortie, atteignait 89,1 milliards d’euros.

---

(1) Tome I de l’évaluation Voies et moyens annexée au PLF pour 2020.

(2) Troisième alinéa du I de l’article L. 135-6 du code de la sécurité sociale.

(3) Article 4 bis de l’ordonnance n° 96-50 précitée, créé par l’article 20 de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux LFSS (LOLFSS).

(4) Le IV de l’article 25 de la LFSS pour 2020 a abrogé le II septies de l’article 4 de l’ordonnance n° 96-50 précitée, créé par le 1° de l’article 27 de la LFSS pour 2019.

La LFSS pour 2020 fixait à la CADES une cible d'amortissement de 16,7 milliards d'euros. Le 25 mai 2020, elle avait rempli cet objectif à hauteur de 40,7 % (soit 6,8 milliards d'euros).

### ENDETTEMENT DU RÉGIME GÉNÉRAL ET DU FSV

(en milliards d'euros et en points)

	LFSS pour 2020	PJLO et PJJ dette sociale	Variation
Déficits accumulés par l'ACOSS au 31 décembre 2019	25,2	31	+ 5,8
Dette amortie par la CADES au 31 décembre 2019	171,4		=
Ancien total de la dette restant portée par la CADES	89,1	82,3	- 6,8
Nouveau total de la dette restant portée par la CADES	s. o.	225,1	+ 136
Objectif d'amortissement par la CADES en 2020	16,7	n. c.	

Source : commission des finances.

Écartant à juste titre deux options alternatives **(1)**, le Gouvernement a déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale un projet de loi organique **(2)** et un projet de loi ordinaire **(3)** relatifs à la dette sociale le 27 mai 2020, dont l'objet principal consiste en un transfert de 136 milliards d'euros par la CADES, prolongeant sa durée de vie jusqu'en 2033.

#### 1. Un choix plus pertinent que celui d'une enveloppe budgétaire ou d'une nouvelle signature *ad hoc*

Prévoir les dépenses nécessaires au paiement de cette nouvelle part de dette sociale dans un programme *ad hoc* du budget général de l'État <sup>(1)</sup> n'aurait pas été opportun, car y inscrire 136 milliards d'euros aurait été disproportionné, tandis que n'y inscrire que les intérêts aurait empêché de véritablement apurer cet endettement.

Il n'aurait pas été efficace non plus de créer un établissement public pour isoler – si tant est que cela soit techniquement possible – la dette de l'ensemble des administrations publiques (APU) causée par le Covid-19, car cette caisse aurait conduit à créer une nouvelle signature concurrente mais moins attractive que celles de l'État et la CADES : elle n'aurait pas immédiatement, voire jamais, joui des taux négatifs du premier, ni de la possibilité d'émettre en devises qui confère à la seconde une grande crédibilité sur les marchés.

#### 2. Le projet de loi organique

Il convient de souligner les raisons pour lesquelles un texte de rang organique est nécessaire **(a)** avant d'en présenter les dispositions **(b et c)**.

(1) L'article 97 (état B) de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a créé un nouveau programme 335 Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État.

### ***a. Le respect d'une exigence constitutionnelle***

L'adoption d'une loi organique est indispensable afin de repousser le terme d'amortissement prévisionnel de la dette sociale et, par conséquent, la date d'extinction de la CADES.

Fixée à 2009 lors de son institution (*cf. supra*), la durée de vie de la CADES a certes déjà été reportée à plusieurs reprises au moyen de LFSS, qui sont, en dépit de leur procédure d'examen spécifique, de rang ordinaire.

Toutefois, en 2005, le Conseil constitutionnel a confirmé que le nouvel article 4 *bis* de l'ordonnance n° 96-50 précitée, créé par l'article 20 de la loi organique modifiant la loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996 relative aux LFSS (LOFSS) et en vertu duquel « tout nouveau transfert de dette à la CADES est accompagné d'une augmentation des recettes de la caisse permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale », était de caractère organique <sup>(1)</sup>.

Dès lors, seule une loi organique peut comporter des dispositions conduisant à accroître la durée d'amortissement de la dette sociale.

Cette jurisprudence a été confirmée en 2010 <sup>(2)</sup> et la loi organique n° 2010-1380 du 13 novembre 2010 a pu autoriser la LFSS pour 2011 à prévoir, par une dérogation *ad hoc*, une nouvelle prolongation de quatre ans de la durée d'amortissement de la dette reprise par la CADES <sup>(3)</sup>.

### ***b. La cible d'une résorption en 2033***

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi organique dispose que « la CADES doit amortir sa dette au plus tard le 31 décembre 2033 ». Dans la mesure où le I de l'article 14 de l'ordonnance n° 96-50 précitée dispose que la CRDS « est due jusqu'à l'extinction des missions » de la CADES, la nouvelle disposition prolonge également le prélèvement de cette contribution au-delà de 2024.

L'exposé des motifs de l'article 1<sup>er</sup> justifie la mesure par la volonté de soulager la trésorerie de l'ACOSS, fortement perturbée par la baisse de ses recettes et la hausse de ses dépenses en raison de la crise liée à l'épidémie de Covid-19 (*cf. supra*). Il indique également que ce transfert « permet à la CADES de bénéficier dès aujourd'hui des conditions de financement à long terme », alors que sa présence sur les marchés avait vocation à être de moins en moins importante d'ici à 2024.

Par ailleurs, l'article 1<sup>er</sup> prévoit qu'une annexe au PLFSS « comporte les informations nécessaires pour vérifier » le respect de la trajectoire révisée, alors que ces données n'avaient été imposées qu'à la LFSS pour 2011.

---

(1) Décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005.

(2) Décision n° 2010-620 DC du 16 décembre 2010.

(3) Article 1<sup>er</sup> de la loi organique n° 2010-1380 du 13 novembre 2010 et économie générale de la loi n° 2010-1594 du 20 décembre 2010 de financement de la sécurité sociale pour 2011 relatives aux recettes.

### *c. L'adaptation du champ de la loi de financement*

L'article 2 du projet de loi organique prévoit quatre modifications relatives au périmètre de la LFSS.

Premièrement, il réduit de cinq à trois le nombre minimal de sous-objectifs de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM).

Si l'idée de créer un nouvel agrégat à partir des actuels sous-objectifs relatifs à la contribution de l'assurance maladie aux dépenses en établissements et services pour personnes âgées et pour personnes handicapées (*cf. infra*) permettra de suivre plus clairement les moyens consacrés à ce nouveau risque, il faudra toutefois veiller, lors de la transition, à en neutraliser les effets comptables <sup>(1)</sup>.

Deuxièmement, l'article 2 prévoit que les dispositions du domaine facultatif mais exclusif des LFSS concernant la dette des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale (ROBSS), son amortissement et ses conditions de financement doivent « avoir un effet » sur cette dette, son amortissement et ses conditions de financement, au lieu d'être seulement « relatives à leur transfert ».

Troisièmement, il supprime de la septième annexe au PLFSS le « montant des objectifs d'engagement inscrits pour l'année à venir pour les établissements et services médico-sociaux relevant de l'ONDAM » ainsi que l'« impact au titre de l'année à venir et, le cas échéant, des années ultérieures, des mesures contenues dans PLFSS de l'année sur les comptes des organismes qui financent et gèrent des dépenses relevant de l'ONDAM ».

Quatrièmement, il crée une dixième annexe au PLFSS « présentant, pour le dernier exercice clos, l'exercice en cours et l'exercice à venir les dépenses et les prévisions de dépenses [...] relatives à la prise en charge de l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées ».

### **3. Le projet de loi ordinaire prévoit une reprise en plusieurs étapes**

Le dépôt de ce projet de loi n'est pas exclusif de celui d'un éventuel projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS), même le recours à une loi de financement rectificative est rare : on ne dénombre que deux cas, en 2011 et 2014 <sup>(2)</sup>.

#### **● L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi distingue trois échéances de transfert :**

– au plus tard le 30 juin 2021 et dans la limite de 31 milliards d'euros, la CADES devra avoir couvert les besoins de l'ACOSS au 31 décembre 2019 ;

---

(1) Sur le modèle du transfert du financement des agences nationales de sécurité du médicament (ANSM) et de santé publique (Santé publique France) à l'assurance maladie par l'article 45 de la LFSS pour 2020.

(2) Conformément à l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, la loi de financement de l'année comporte déjà, dans sa deuxième partie, les dispositions relatives à la rectification des prévisions de recettes et objectifs de dépenses pour l'exercice en cours.

– à compter de 2021 et dans la limite de 92 milliards d’euros, la CADES devra couvrir les déficits cumulés entre 2020 et 2023 par le régime général, le FSV et la branche vieillesse du régime des non-salariés agricoles ;

– à compter de 2021, la CADES versera à la Caisse nationale d’assurance maladie (CNAM) les « sommes nécessaires pour assurer la couverture d’une partie, qui ne peut excéder un tiers, des échéances des emprunts contractés par les établissements publics de santé au 31 décembre 2019 ». Pour mémoire, le Gouvernement a annoncé, le 20 novembre 2019, une reprise en trois ans d’environ 10 milliards d’euros de la dette des hôpitaux publics <sup>(1)</sup>.

Enfin, l’article 1<sup>er</sup> dispose que le montant total des versements réalisés par la CADES à ces trois titres ne peut excéder 40 milliards d’euros par an.

#### RÉPARTITION DES NOUVEAUX TRANSFERTS DE DETTE À LA CADES

(en milliards d’euros)

	Échéance	Reprise maximale
Déficits accumulés par l’ACOSS au 31 décembre 2019	Au plus tard le 30 juin 2021	31
<i>dont CNAM</i>		16,2
<i>dont FSV</i>		9,9
<i>dont MSA (vieillesse)</i>		3,5
<i>dont CNRACL</i>		1,2
Déficits de la CNAM, de la CNAV et de la CNAF, du FSV et de la MSA (vieillesse) prévus de 2020 à 2023	À compter de 2021	92
Tiers des emprunts des établissements hospitaliers		13
<b>Total</b>	<b>2033</b>	<b>136</b>

Source : commission des finances.

● **L’article 2 du projet de loi** supprime, à l’article L. 135-6 du code de la sécurité sociale, le terme de 2024 pour le versement de 2,1 milliards d’euros effectué chaque année par le fonds de réserve des retraites (FRR) à la CADES.

En outre, depuis l’adossement en 2005 du régime spécial des industries électriques et gazières (IEG) au régime général, le FRR gère pour la CNAV une part de la soulte versée par les employeurs de ce régime (4,9 milliards d’euros). Le texte anticipe au 31 juillet 2020 le versement intégral à la CNAV de cette soulte, alors qu’il devait intervenir en plusieurs étapes à partir de 2020.

(1) La dette totale des établissements hospitaliers était estimée, en 2017, à 33,1 milliards d’euros d’après l’Agence technique de l’information sur l’hospitalisation (ATH) et, en 2019, à 30,2 milliards d’euros (auxquels s’ajoutent 8,2 milliards d’euros de frais financiers) d’après la direction de la recherche, des études, de l’évaluation et des statistiques (DREES).



## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

### ● Administrations centrales

– Direction de la sécurité sociale (DSS) : Mmes Mathilde Lignot-Leloup, inspectrice générale des affaires sociales, directrice, et Marianne Kermoal-Berthomé, directrice adjointe

– Direction générale du Trésor (DG Trésor) : MM. Antoine Deruennes, administrateur de l’Institut national de la statistique et des études économiques, chef du service des politiques publiques, et Thierry Grignon, chef du bureau de la santé et des comptes sociaux

### ● Organismes de sécurité sociale

– Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) : M. Yann-Gaël Amghar, directeur

– Association générale des institutions de retraite complémentaire des cadres et Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (AGIRC-ARRCO) : MM. Jean-Claude Barboul, président, et François-Xavier Selleret, directeur général

– Caisse d’amortissement de la dette sociale (CADES) : MM. Jean-Louis Rey, inspecteur général des affaires sociales, président, Philippe Noël, responsable des activités de marché, et Mme Geneviève Gauthey, secrétaire générale adjointe

– Caisse nationale d’allocations familiales (CNAF) : *réponse écrite de* Mme Isabelle Sancerni, présidente du conseil d’administration, MM. Vincent Mazauric, directeur général, Frédéric Marinacce, délégué aux politiques familiales et sociales, et Mme Patricia Chantin, directrice adjointe de cabinet

– Caisse nationale d’assurance maladie (CNAM) : MM. Claude Gissot, inspecteur général de l’Institut national de la statistique et des études économiques, directeur des études et des statistiques, et Marc Scholler, directeur délégué des finances et de la comptabilité

– Caisse nationale d’assurance vieillesse (CNAV) : MM. Gérard Rivière, président du conseil d’administration, Renaud Villard, directeur, et Mme Pascale Breuil, directrice des statistiques, de la prospective et de la recherche