



N° 4403

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 juillet 2021.

## 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 2021***

ET PRÉSENTÉ PAR

M. ÉRIC WOERTH,

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

---



## SOMMAIRE

	Page
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. LE PRINTEMPS DE L'ÉVALUATION : UN RENDEZ-VOUS DÉSORMAIS INSTALLÉ QUI NÉCESSITE ENCORE DES ÉVOLUTIONS MÉTHODOLOGIQUES</b> .....	9
<b>A. LES THÈMES D'ÉVALUATION</b> .....	10
1. La sélection par le bureau de la commission .....	10
2. Les thèmes retenus .....	10
<b>B. LES COMMISSIONS D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES     (CEPP)</b> .....	11
1. Le déroulé des CEPP et le rôle des rapporteurs spéciaux .....	11
2. L'implication des rapporteurs pour avis .....	12
<b>C. LA SÉANCE PUBLIQUE</b> .....	12
1. Une semaine consacrée à l'évaluation .....	12
2. Des propositions de résolution indispensables .....	13
<b>II. LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DU PRINTEMPS DE L'ÉVALUATION 2021</b> .....	15
<b>A. UNE EXÉCUTION TRÈS PARTICULIÈRE DU BUDGET 2020</b> .....	15
<b>B. LES ENJEUX DE LA CONTRACTUALISATION ENTRE L'ÉTAT ET LES     RÉGIONS</b> .....	17
<b>C. LES DIFFICULTÉS DE CERTAINS SERVICES PUBLICS</b> .....	18
<b>D. DES PROPOSITIONS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION</b> .....	20
<b>III. SYNTHÈSES DES RAPPORTS SPÉCIAUX</b> .....	23
1. Action extérieure de l'État (M. Vincent Ledoux).....	23
2. Action extérieure de l'État : Tourisme (Mme Émilie Bonnivard).....	27
3. Administration générale et territoriale de l'État (Mme Jennifer de Temmerman).....	31
4. Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales : Politiques de l'agriculture, forêt, pêche et aquaculture ; Développement agricole et rural (Mme Anne-Laure Cattelot et M. Hervé Pellois).....	35
5. Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales : Sécurité alimentaire (M. Michel Lauzzana).....	37
6. Aide publique au développement ; Prêts à des États étrangers (M. Marc Le Fur) .	41

7. Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation (M. Jean-Paul Dufrègne) .	45
8. Cohésion des territoires : Logement et hébergement d’urgence (M. François Jolivet).....	49
9. Cohésion des territoires : Politique des territoires (M. Mohamed Laqhila) .....	53
10. Conseil et contrôle de l’État (M. Daniel Labaronne).....	55
11. Culture : Création ; Transmission des savoirs et démocratisation de la culture (Mme Dominique David).....	57
12. Culture : Patrimoines (M. Gilles Carrez).....	59
13. Défense : Préparation de l’avenir (M. François Cornut-Gentille) .....	65
14. Défense : Budget opérationnel de la défense (Mme Aude Bono-Vandorme) .....	67
15. Direction de l’action du Gouvernement ; Publications officielles et information administrative ; Investissements d’avenir (Mme Marie-Christine Dalloz).....	71
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).....	75
17. Écologie, développement et mobilité durables : Affaires maritimes (M. Saïd Ahamada) .....	77
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 (M. Julien Aubert).....	81
19. Écologie, développement et mobilité durables : Infrastructures et services de transports ; Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ; Contrôle et exploitation aériens (Mmes Marie Lebec et Ziva Park).....	85
20. Économie : Développement des entreprises et régulations ; Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés (Mme Valéria Faure-Muntian et M. Xavier Roseren).....	89
21. Économie : Commerce extérieur (M. Fabrice Brun) .....	93
22. Économie : Statistiques et études économiques ; Stratégie économique et fiscale ; Accords monétaires internationaux (M. Philippe Chassaing) .....	95
23. Engagements financiers de l’État (Mme Bénédicte Peyrol).....	99
24. Enseignement scolaire (Mme Catherine Osson).....	103
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. Alexandre Holroyd) .....	107
26. Gestion des finances publiques et des ressources humaines : Fonction publique ; Crédits non répartis (M. Éric Alauzet).....	111
27. Gestion du patrimoine immobilier de l’État (M. Jean-Paul Mattei).....	115
28. Immigration, asile et intégration (M. Jean-Noël Barrot et Mme Stella Dupont)..	119
29. Justice (M. Patrick Hetzel).....	123
30. Médias, livre et industries culturelles ; Avances à l’audiovisuel public (Mme Marie-Ange Magne).....	127

31. Outre-mer (M. Olivier Serva) .....	129
32. Pouvoirs publics (M. Christophe Naegelen) .....	133
33. Recherche et enseignement supérieur : Recherche (M. Francis Chouat) .....	137
34. Recherche et enseignement supérieur : Enseignement supérieur et vie étudiante (M. Fabrice Le Vigoureux) .....	141
35. Régimes sociaux et de retraite ; Pensions (M. Olivier Damaisin) .....	145
36. Relations avec les collectivités territoriales ; Avances aux collectivités territoriales (MM. Jean-René Cazeneuve et Christophe Jerretie) .....	149
37. Remboursements et dégrèvements (Mme Christine Pires Beaune) .....	153
38. Santé (Mme Véronique Louwagie) .....	157
39. Sécurités ; Police, gendarmerie, sécurité routière ; Contrôle de la circulation et du stationnement routiers (M. Roman Grau) .....	161
40. Sécurités : Sécurité civile (M. Bruno Duvergé) .....	165
41. Solidarité, insertion et égalité des chances (M. Patrice Anato et Mme Stella Dupont) .....	168
42. Sport, jeunesse et vie associative (M. Benjamin Dirx) .....	171
43. Travail et emploi (Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas) .....	175
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) .....	179
45. Affaires européennes (M. Xavier Paluszkiwicz) .....	181
46. Plan d'urgence (MM. Éric Woerth et Laurent Saint-Martin) .....	184
<b>ANNEXE 1 : LES CEPP DU PRINTEMPS DE L'ÉVALUATION</b> .....	<b>187</b>
<b>ANNEXE 2 : LES THÈMES D'ÉVALUATION DU PRINTEMPS DE L'ÉVALUATION 2021</b> .....	<b>189</b>
<b>ANNEXE 3 : LES PROPOSITIONS DE RÉOLUTION ADOPTÉES LORS DES PRINTEMPS DE L'ÉVALUATION 2018 ET 2019</b> .....	<b>195</b>



## INTRODUCTION

Le Printemps de l'évaluation 2021 aura été la quatrième édition de cet exercice innovant, initié par la commission des finances de l'Assemblée nationale sous la XV<sup>ème</sup> législature, qui doit permettre de donner à l'analyse et au contrôle de l'exécution budgétaire ainsi qu'à l'évaluation des politiques publiques et de la dépense publique qui y est consacrée une profondeur nouvelle et un regain d'intérêt.

C'est un rendez-vous qui est progressivement devenu tout aussi important que celui de l'automne, lors de l'examen des crédits pour l'année à venir. C'est en somme le moment où nous essayons de répondre à la question : à quoi sert la loi de règlement ? Comment peut-on évaluer l'efficacité des politiques publiques ? Quels enseignements pouvons-nous en tirer ?

Si notre Assemblée mène en effet de nombreux travaux de contrôle, ceux-ci sont souvent dispersés, ponctuels. À l'inverse, avec le Printemps de l'évaluation, nous sommes dans un travail où les efforts de l'ensemble des rapporteurs spéciaux convergent. Pour autant, chacun des rapporteurs spéciaux conserve son autonomie, à la fois par le champ d'analyse qui lui est réservé et par le thème d'évaluation particulier qu'il retient. Il s'agit de réussir l'exercice, en permettant aux rapporteurs spéciaux, d'une part, de maintenir leurs différences d'approches, de conserver en somme leur liberté politique et leur liberté de parlementaire, et, d'autre part, d'aboutir à des analyses objectives, partagées, et à des recommandations utiles.

Le présent rapport de synthèse qui, à l'instar des trois précédents, récapitule l'ensemble des travaux menés par les rapporteurs spéciaux, offre l'occasion de porter un regard à la fois rétrospectif et prospectif sur cet exercice et de dresser, ce faisant, un premier bilan, dans la perspective de la prochaine législature.

Après avoir rappelé comment ce nouveau rendez-vous s'est déjà structuré et comment il pourrait encore être affiné (I), sont exposés les principaux enseignements que l'on peut tirer du Printemps 2021 (II). Enfin, la synthèse, les chiffres-clés et les recommandations figurant dans les quarante-six rapports rédigés par les rapporteurs spéciaux de la commission des finances lors du Printemps de l'évaluation 2021 sont présentés (III).



## I. LE PRINTEMPS DE L'ÉVALUATION : UN RENDEZ-VOUS DÉSORMAIS INSTALLÉ QUI NÉCESSITE ENCORE DES ÉVOLUTIONS MÉTHODOLOGIQUES

L'objectif du Printemps de l'évaluation était, conformément aux intentions des auteurs de la LOLF, de rééquilibrer l'année budgétaire en enrichissant l'examen de la loi de règlement avec des travaux d'évaluation des politiques publiques. Cela devait ainsi contribuer à concentrer le travail de l'automne sur l'autorisation parlementaire et, pour l'examen de la deuxième partie de la loi de finances de l'année, sur le vote des crédits, vote qui est, rappelons-le, la vocation première des lois de finances annuelles.

L'édition 2021 fut le quatrième printemps de l'évaluation depuis sa création en début de législature. L'édition 2018 fut une année expérimentale, l'année 2019 permit d'affiner le processus et l'année 2020 fut très singulière, en raison de la crise sanitaire, qui conduisit à organiser les réunions de commission uniquement par visioconférence et sans la présence des ministres, et à retenir un thème d'évaluation unique en lieu et place des thèmes qui avaient été retenus en début d'année<sup>(1)</sup>. 2021 aura, de ce point de vue, consacré un retour à la normale, avec des auditions des ministres en commission et l'examen des thèmes d'évaluation retenus par les rapporteurs spéciaux.

Cette initiative parlementaire récurrente, régulière, est déjà devenue un symbole de ce que peuvent être, de ce que doivent être le contrôle et l'évaluation des politiques publiques. Elle démontre la capacité du Parlement à évaluer en dépassant les clivages et les querelles politiques

Le rapport de synthèse de l'édition 2021 est donc l'occasion de dresser un bilan plus général du dispositif, en analysant ce qui a plus ou moins bien fonctionné. Ce bilan est d'autant plus important qu'en raison des rendez-vous électoraux, il n'y aura pas de Printemps de l'évaluation en 2022 et que le prochain aura donc lieu en 2023.

Par ailleurs, on rappellera que la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques<sup>(2)</sup> que j'ai déposée avec le rapporteur général Laurent Saint-Martin et qui est en cours de discussion prévoit d'élever ce rendez-vous au niveau organique afin d'en assurer la permanence.

Il est donc proposé d'analyser les différentes étapes du Printemps de l'évaluation : le choix des thèmes d'évaluation (A), le déroulé des commissions

---

(1) Ce thème d'évaluation unique qui avait été retenu par le bureau l'an dernier était l'impact de l'actuelle crise sanitaire en termes de mobilisation des crédits budgétaires et de déploiement des politiques publiques.

(2) Le 2° de l'article 8 de la proposition de loi organique (n° 4110 rect.) relative à la modernisation de la gestion des finances publiques prévoit de compléter l'article 46 de la LOLF par un alinéa ainsi rédigé : « La Conférence des présidents de chaque assemblée peut décider qu'une semaine prévue à l'article 48, alinéa 4, de la Constitution est consacrée prioritairement au contrôle de l'exécution des lois de finances. »

d'évaluation des politiques publiques (CEPP) (B) et l'examen en séance publique (C).

## **A. LES THÈMES D'ÉVALUATION**

La première étape consiste, au cours des mois de janvier et février, à sélectionner les thèmes d'évaluation proposés par les rapporteurs spéciaux.

### **1. La sélection par le bureau de la commission**

Il revient évidemment aux rapporteurs spéciaux de proposer un thème d'évaluation qui leur semble pertinent. Le bureau de la commission des finances est ensuite amené à examiner les thèmes ainsi proposés et il lui est loisible d'engager un dialogue avec tel ou tel rapporteur pour amender ou préciser le thème retenu. Ce dialogue fructueux doit être conservé.

Fort de ces quatre années de pratiques, on peut constater que ces thèmes sont probablement trop nombreux : à raison d'un thème par rapporteur spécial, cela conduit à 45 thèmes distincts (ou même 46 cette année en raison de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* créée en cours d'année 2020). Cela conduit à un volume très important qui empêche un examen approfondi en CEPP et qui rend la communication sur ces travaux difficiles.

On pourrait certainement imaginer que seule la moitié des rapporteurs procèdent chaque année à une évaluation – ce qui, sur une législature comprenant quatre printemps de l'évaluation, permettrait à chaque rapporteur de traiter deux thèmes.

Par ailleurs, on constate que certains ministères, peu attentifs aux travaux parlementaires, ne s'intéressent qu'assez tardivement aux thèmes retenus par les rapporteurs. Un courrier aux ministres du président de la commission des finances permettrait probablement de solenniser la démarche et d'entamer rapidement un travail et un dialogue plus approfondi entre le rapporteur spécial et le ministère.

### **2. Les thèmes retenus**

Concernant les thèmes retenus, l'examen de la liste détaillée figurant en annexe <sup>(1)</sup> fait apparaître la richesse et l'ampleur des travaux menés par les rapporteurs spéciaux. Pour autant, un certain nombre d'observations méritent d'être formulées.

D'une part, il convient de veiller à ce que le thème retenu soit précisément circonscrit et ne soit pas trop vaste sauf à prendre le risque que l'exercice se transforme en quasi-mission d'information. Cet écueil n'a malheureusement pas été totalement évité, particulièrement cette année.

---

(1) Voir Annexe 2 au présent rapport.

Par ailleurs, il faut veiller à ce que la problématique traitée soit effectivement financière (budgétaire ou fiscale) et n’empiète pas sur les prérogatives des commissions permanentes compétentes sur les sujets traités.

En troisième lieu, il est indispensable de renforcer la démarche évaluative des politiques publiques en comparant le plus précisément possible les objectifs poursuivis, les résultats atteints et les moyens consacrés.

Enfin, on peut signaler que le travail des rapporteurs spéciaux est enrichi par les notes d’exécution budgétaire de la Cour des comptes et doit également l’être par les rapports remis en application du 2° de l’article 58 de la LOLF, qui apportent un éclairage précieux sur certaines questions <sup>(1)</sup>.

## **B. LES COMMISSIONS D’ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES (CEPP)**

Les commissions d’évaluation des politiques publiques sont le moment où les rapporteurs spéciaux présentent le résultat de leurs travaux, à la fois sur l’exécution de l’année précédente et, surtout, sur leur thème d’évaluation.

### **1. Le déroulé des CEPP et le rôle des rapporteurs spéciaux**

Ces réunions ont lieu fin mai-début juin et monopolisent lourdement la commission des finances : elle y a consacré 34 heures 30 en 2018, 36 heures 35 en 2019, 13 heures 11 en 2020 (année où les ministres n’étaient pas présents et les réunions se tenaient par visioconférence) et 28 heures 35 en 2021 <sup>(2)</sup>. Pour le Printemps de l’évaluation 2021, ce sont pas moins de treize réunions de la commission qui se sont ainsi tenues entre le mardi 25 mai et le mercredi 9 juin 2021.

En 2021, afin de structurer les discussions et de tenir compte du fait que certaines CEPP regroupent des rapports spéciaux très différents ou un trop grand nombre de rapports spéciaux, des thématiques ont été identifiées, permettant de distinguer des séquences de discussion distinctes au sein d’une même CEPP. Ainsi, par exemple, au sein de la CEPP Europe et affaires étrangères, ont été distinguées une séquence Affaires européenne, une séquence Action extérieure et une séquence Aide publique au développement.

Hormis lors du Printemps de l’évaluation 2020 où, en raison de la pandémie, il n’a pas été jugé opportun de solliciter les ministres, la présence du Gouvernement lors des CEPP est un élément fondamental, qui contribue à la richesse de l’exercice.

---

*(1) Les rapports 58 2° remis par la Cour des comptes à la commission des finances de l’Assemblée nationale au printemps 2021 ont porté sur les aides publiques à l’innovation des entreprises (examen en commission le 20 mai 2021) ; le plan de continuité d’activité des juridictions judiciaires pendant la crise sanitaire liée à l’épidémie de covid-19 (examen en commission le 20 mai 2021) ; l’évaluation de l’établissement pour l’insertion dans l’emploi (exercices 2015-2020) (examen en commission le 26 mai 2021).*

*(2) Voir Annexe 1 au présent rapport.*

L'audition du ministre permet de l'interroger à la fois sur l'exécution budgétaire des crédits de son ministère et sur le thème d'évaluation.

Encore faut-il que le ministre joue le jeu et ne se contente pas de vanter les mérites de l'exécution budgétaire tout en faisant l'impasse sur les questions relatives à la politique publique évaluée. Il n'est pas rare que certaines questions des rapporteurs spéciaux, qui sont pourtant l'aboutissement de longs mois de travaux, restent sans réponse, générant une bien compréhensible frustration.

Une réduction du nombre de thème d'évaluation pourrait permettre de consacrer plus de temps à cet aspect des choses, en offrant un temps d'échange plus approfondi entre le rapporteur spécial et le Gouvernement.

## **2. L'implication des rapporteurs pour avis**

Les CEPP sont bien sûr ouvertes à l'ensemble des députés et, en particulier, aux rapporteurs pour avis. Ils sont assez nombreux à y participer (26 aussi bien en 2018 et 2019 qu'en 2021), ce dont on ne peut que se féliciter. C'est parfois l'occasion pour eux d'interroger le ministre sur le thème qu'ils ont approfondi lors de l'examen du projet de loi de finances. Du fait de la pérennisation du Printemps de l'évaluation, on pourrait même se demander si l'examen de thèmes par les rapporteurs pour avis ne mériterait pas d'avoir lieu au printemps, à l'instar de la démarche des rapporteurs spéciaux.

Il est néanmoins important de veiller à ce que les questions soulevées restent dans le périmètre budgétaire ou fiscal et que l'audition du ministre ne se transforme pas en questions diverses portant sur l'actualité du ministère...

## **C. LA SÉANCE PUBLIQUE**

Dès la première édition du Printemps de l'évaluation, il est apparu essentiel que le travail des CEPP trouve un prolongement en séance publique. L'outil privilégié fut initialement les propositions de résolutions, mais cet outil n'a pu être utilisé ces deux dernières années – ce que l'on peut regretter.

### **1. Une semaine consacrée à l'évaluation**

La première transposition du Printemps de l'évaluation en séance publique fut la décision de la Conférence des présidents de consacrer la semaine consacrée par priorité à des travaux de contrôle au cours du mois de juin à des thématiques budgétaires et financières, thématiques venant enserrer l'examen du projet de loi de règlement lui-même.

Les groupes ont, dans le cadre de l'ordre du jour qui leur est réservé lors des semaines de contrôle, inscrit soit un débat, soit une série de questions/réponses ou encore une proposition de résolution. A également été organisée les deux premières années une intervention de la Cour des comptes pour qu'elle présente le rapport

relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés annexé au projet de loi de règlement (rapport prévu par le 4° de l'article 58 de la LOLF et appelé par commodité rapport sur le budget de l'État, ou encore RBDE). Même si cette présentation en séance publique pouvait sembler intéressante, elle n'en faisait pas moins quelque peu doublon avec l'audition à laquelle la Cour des comptes participe en commission des finances lors de la présentation de ce rapport.

Les débats relatifs au Printemps de l'évaluation organisés ces deux dernières années (et enrichis d'un volet social en 2021) ont été des moments d'échanges également intéressants mais n'ont pas échappé aux écueils inhérents à ce type d'exercice quand il n'aboutit pas à un vote.

## **2. Des propositions de résolution indispensables**

Avec le recul, le dispositif imaginé initialement et appliqué les deux premières années semble le plus pertinent. Il était alors demandé aux rapporteurs spéciaux de préparer des propositions de résolution dans la continuité de leurs travaux d'évaluation. Ces propositions étaient ensuite examinées par le bureau de la commission des finances et celles d'entre elles qui étaient jugées les plus pertinentes et abouties étaient inscrites à l'ordre du jour par la Conférence des présidents <sup>(1)</sup>.

Ce dispositif n'a pu être appliqué ni en 2020, à cause de la pandémie, ni en 2021, en raison du grand nombre de groupes politiques susceptibles d'inscrire des sujets de contrôle à l'ordre du jour de la semaine de séance réservée aux travaux de contrôle et d'évaluation.

Ce recul est regrettable car le dispositif initial permettait à l'Assemblée de se prononcer par un vote sur des travaux d'évaluation, avec la possibilité importante pour le rapporteur spécial de se prévaloir de ce vote dans ses discussions ultérieures avec le Gouvernement.

Dans l'hypothèse où une vingtaine de thèmes d'évaluation seraient retenus chaque année, un quota de cinq propositions de résolution inscrites à l'ordre du jour sur proposition de la commission des finances permettrait une réelle mise en valeur des travaux des rapporteurs spéciaux.

---

(1) Voir Annexe 3 au présent rapport.



## II. LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DU PRINTEMPS DE L'ÉVALUATION 2021

Comme les précédents Printemps de l'évaluation, celui qui s'est tenu cette année a permis de dégager un certain nombre de lignes de force et d'idées transversales.

Les travaux des rapporteurs spéciaux sur l'exécution budgétaire ont tout d'abord révélé le caractère très particulier du budget 2020 (A), que ce soit par l'ampleur des crédits supplémentaires ouverts en cours d'année, par celle des crédits non consommés en fin d'année, ou encore par la mobilisation exceptionnelle de certains mécanismes budgétaires. Les thèmes d'évaluation ont par ailleurs mis l'accent sur les enjeux de la contractualisation (B) ainsi que sur les difficultés rencontrées par certains services publics (C). Les travaux conduits ont également permis, dans certains cas, de formuler des propositions innovantes (D).

### A. UNE EXÉCUTION TRÈS PARTICULIÈRE DU BUDGET 2020

L'année 2020 se sera tout d'abord traduite par **une révision substantielle de l'équilibre de la loi de finances initiale**, au travers de quatre collectifs budgétaires successifs, la crise ayant eu une incidence à la fois par l'engagement de dépenses supplémentaires, pour près de 50 milliards d'euros (dont 41,8 milliards d'euros au titre de la nouvelle mission budgétaire *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*), et par la diminution substantielle des recettes, de plus de 37 milliards d'euros (essentiellement au titre des recettes fiscales, en diminution de 32,3 milliards d'euros).

**Le creusement du déficit budgétaire**, à hauteur de 84,9 milliards d'euros, pour atteindre un total 178 milliards d'euros, est sans précédent dans notre histoire budgétaire récente. Même lors de la crise financière de 2009, le déficit budgétaire n'avait pas dépassé 138 milliards d'euros.

Si **chacun des quatre collectifs budgétaires de l'année 2020 a ouvert des crédits supplémentaires**, à hauteur respectivement de 6,2 milliards d'euros pour celui de mars 2020, de 38 milliards d'euros pour celui d'avril 2020, de 12,7 milliards d'euros pour celui de juillet 2020 puis, finalement, de 18,7 milliards d'euros pour celui de novembre 2020, l'exécution révèle que **ces rehaussements ont largement excédé la capacité de consommation finale** sur l'année 2020, puisque ce sont au final 31,6 milliards d'euros de crédits budgétaires qui n'auront pas été exécutés.

Cette **sous-consommation de grande ampleur**, que nous avons, avec M. Laurent Saint-Martin, relevée dans notre rapport spécial consacré à la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* <sup>(1)</sup>, a permis d'opérer des reports massifs de

---

(1) Voir MM. Laurent Saint-Martin et Éric Woerth, Annexe n° 46 *Plan d'urgence face à la crise sanitaire au rapport n° 4195 sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020* : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion\\_fin/15b4195-a46\\_rapport-fond#](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/15b4195-a46_rapport-fond#)

crédits sur l'année 2021 (à hauteur de 28,8 milliards d'euros pour cette mission). Une partie de ces reports a d'ailleurs bénéficié en 2021 à d'autres programmes que ceux sur lesquels les crédits avaient été initialement ouverts en 2020. Ces aspects ont également été mis en exergue par la Cour des comptes dans son rapport relatif aux résultats de la gestion budgétaire de l'exercice 2020. Il s'agit d'une entorse préoccupante au principe de l'annualité budgétaire <sup>(1)</sup>.

L'année 2020 n'a par ailleurs pas dérogé à la **pratique de mise en réserve de crédits**, appliquant des taux forfaitaires qui ne sont adaptés que pour certaines politiques budgétaires très spécifiques. Cela peut paraître d'autant plus insatisfaisant que des missions qui avaient des crédits mis en réserve de façon significative ont dû dans le même temps faire l'objet d'ouverture de nouveaux crédits lors des collectifs budgétaires, alors même que les crédits mis en réserve n'ont jamais été dégelés. On a là un paradoxe du pilotage budgétaire privilégiant le gel de crédits en période de crise.

Des **mécanismes budgétaires spécifiques** ont contribué à assurer une meilleure réponse à la crise.

Au premier chef, la création, par le premier collectif budgétaire, de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, a permis d'apporter une réponse d'urgence efficace aux conséquences économiques de la crise sanitaire. Avec M. Laurent Saint-Martin, nous avons rappelé dans notre rapport spécial consacré à cette mission <sup>(2)</sup> comment son périmètre comme ses ressources se sont continuellement élargis, afin de s'adapter à l'évolution des restrictions économiques.

M. Éric Alauzet, dans son rapport spécial sur la mission *Crédits non répartis* <sup>(3)</sup>, a par ailleurs montré comment la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles, qui a été abondée lors du deuxième collectif budgétaire à hauteur de 1,648 milliard d'euros, a joué pleinement son rôle et a permis de financer près de 632 millions d'euros de sur-exécutions dues à la crise sanitaire. Cette utilisation conforme aux finalités prévues par la loi organique relative aux lois de finances s'est combinée avec le fait que les fonds spéciaux n'ont pas vu leur financement complété en recourant à cette dotation, illustrant un progrès en termes de sincérité budgétaire par rapport aux années précédentes.

MM. Jean-René Cazeneuve et Christophe Jerretie, dans leur rapport spécial sur la mission *Relations avec les collectivités territoriales* <sup>(4)</sup>, ont également montré

---

(1) Voir le compte rendu n° 67 du 15 avril 2021 (session 2020-2021) de la commission des finances de l'Assemblée nationale, Audition de M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes, sur le rapport de la Cour des comptes relatif aux résultats de la gestion budgétaire de l'exercice 2020 et sur la certification des comptes de l'État pour l'exercice 2020 : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion\\_fin/15cion\\_fin2021067\\_compte-rendu#](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_fin/15cion_fin2021067_compte-rendu#)

(2) Voir MM. Laurent Saint-Martin et Éric Woerth, Annexe n° 46 précitée

(3) Voir M. Éric Alauzet, Annexe n° 26 *Gestion des finances publiques et des ressources humaines : Fonction publique ; Crédits non répartis au rapport n° 4195 sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020* : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion\\_fin/15b4195-a26\\_rapport-fond#](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/15b4195-a26_rapport-fond#)

(4) Voir MM. Jean-René Cazeneuve et Christophe Jerretie, Annexe n° 36 *Relations avec les collectivités territoriales ; Avances aux collectivités territoriales au rapport n° 4195 sur le projet de loi de règlement du*

comment cette mission a été mobilisée pour certaines mesures exceptionnelles en faveur des collectivités (dotation de soutien à l'investissement local exceptionnelle ; abondement du fonds de stabilisation des départements...). Combinées aux autres dispositifs de soutien, en particulier le filet de sécurité pour les pertes de recettes fiscales et domaniales, ces mesures auront contribué à la bonne résistance des collectivités aux conséquences de la crise.

De même, les modifications apportées au compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*, qu'il s'agisse de la suppression de 7 milliards d'euros de recettes prévisionnelles de la privatisation du groupe Aéroports de Paris par la première loi de finances rectificative pour 2020, ou encore de l'ouverture de 20 milliards d'euros de crédits supplémentaires par la deuxième loi de finances rectificative pour 2020, ont illustré la détermination du Gouvernement à protéger les entreprises stratégiques mises en difficulté par la crise.

À l'inverse, certains choix posent question. Ainsi, Mme Marie-Christine Dalloz, analysant la mission *Investissements d'avenir*<sup>(1)</sup>, a relevé des redéploiements nombreux en cours d'année, principalement afin de soutenir les entreprises. Toutefois, elle a également attiré l'attention de la commission des finances sur l'utilisation de crédits de cette mission pour financer des dépenses sans lien avec l'objectif poursuivi par les programmes Investissements d'avenir (PIA).

## **B. LES ENJEUX DE LA CONTRACTUALISATION ENTRE L'ÉTAT ET LES RÉGIONS**

Plusieurs rapporteurs spéciaux se sont intéressés à la question de la contractualisation entre l'État et les régions. Alors que la dernière période sexennale des contrats de plan (2015-2020) venait d'arriver à son terme, il pouvait en effet sembler particulièrement opportun de se pencher sur les moyens affectés à cette contractualisation, sur sa mise en œuvre et ses limites.

En s'intéressant à l'exécution financière des contrats de plan État région (CPER) pour la période 2015-2020, qui ont représenté plus de 12 milliards d'euros de crédits contractualisés, M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial de la mission *Cohésion des territoires*<sup>(2)</sup>, a ainsi mis en lumière certains enjeux de la politique de contractualisation. Il a relevé une dégradation de l'exécution financière des contrats, laquelle restreint l'efficacité des projets que ces contrats sont appelés à financer. Il a également jugé le suivi de l'exécution financière « chaotique, faute de système

---

budget et d'approbation des comptes de l'année 2020 : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion\\_fin/115b4195-a36\\_rapport-fond#](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/115b4195-a36_rapport-fond#)

(1) Voir Mme Marie-Christine Dalloz, Annexe n° 15 Direction de l'action du Gouvernement ; Publications officielles et information administrative ; Investissements d'avenir au rapport n° 4195 sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020 : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion\\_fin/115b4195-a15\\_rapport-fond#](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/115b4195-a15_rapport-fond#)

(2) Voir M. Mohamed Laqhila, Annexe n° 9 Cohésion des territoires : Politique des territoires au rapport n° 4195 sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020 : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion\\_fin/115b4195-a9\\_rapport-fond#](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/115b4195-a9_rapport-fond#)

d'information adapté, et l'évaluation au niveau local ou national quasi-inexistante ». Enfin, le pilotage stratégique serait affaibli par un financement en silo.

Mmes Marie Lebec et Zivka Park, rapporteuses spéciales pour le transport de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* <sup>(1)</sup>, ont examiné le volet « Mobilité » des CPER, qui devait mobiliser 7,2 milliards d'euros sur la période 2015-2020. Les retards d'exécution en début de période ont pu être compensés par l'intervention du législateur, avec la loi d'orientation des mobilités puis avec le plan de relance voté en 2020, permettant ainsi d'espérer atteindre un taux d'avancement des projets de 90 % fin 2022.

Pour autant, les rapporteuses spéciales ont suggéré plusieurs pistes d'amélioration de cette contractualisation, rejoignant ainsi certaines observations formulées de son côté par M. Mohamed Laqhila :

- éviter une programmation trop ambitieuse en définissant d'emblée des projets prioritaires de manière cohérente avec les moyens disponibles ;
- allonger la durée des contrats à sept ans au minimum ;
- renforcer les outils de suivi et d'évaluation, non seulement pour les crédits de l'État mais aussi pour les moyens engagés par les régions et les autres financeurs.

### C. LES DIFFICULTÉS DE CERTAINS SERVICES PUBLICS

Qu'il s'agisse de questions relatives à l'imposition des non-résidents, à la délivrance des titres d'identité, aux demandes de titres de séjour ou aux soins dispensés aux étrangers en situation irrégulière, plusieurs rapporteurs spéciaux ont montré, dans leur travail d'évaluation, l'existence de situations préoccupantes, qui devraient appeler soit des efforts d'amélioration soit des réformes plus substantielles.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur spécial des missions *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* et *Action et transformation publiques* <sup>(2)</sup>, qui s'est intéressé à la direction des impôts des non-résidents (DINR) du ministère de l'économie, a montré que cette direction avait été créée avec la volonté de résorber le retard en matière d'informatisation et d'automatisation des opérations concernant le traitement fiscal des non-résidents, qui faisait encore l'objet d'opérations manuelles. Pour autant, il a estimé que le degré de complexité

---

(1) Voir Mmes Marie Lebec et Zivka Park, Annexe n° 19 *Écologie, développement et mobilités durables : Infrastructures et services de transports, Charge de la dette de SNCF réseau reprise par l'État ; Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ; Contrôle et exploitation aériens au rapport n° 4195 sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020* : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion\\_fin/115b4195-a19\\_rapport-fond#](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/115b4195-a19_rapport-fond#)

(2) Voir M. Alexandre Holroyd, Annexe n° 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 et financières ; Action et transformation publiques au rapport n° 4195 sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020* : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion\\_fin/115b4195-a25\\_rapport-fond#](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/115b4195-a25_rapport-fond#)

élevé de cette fiscalité par rapport à celle des résidents, qui a pour conséquence des erreurs déclaratives et des temps d'échanges plus longs, rend nécessaire une amélioration de la qualité de l'accueil de l'accessibilité des usagers aux services proposés par cette direction. Au terme de son travail d'évaluation, il a toutefois considéré « que la solution des problèmes de la DINR est sans doute plus à chercher du côté de Bercy et du législateur qu'à Noisy-le-Grand [siège de cette direction] ».

Mme Jennifer De Temmerman, rapporteure spéciale de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* <sup>(1)</sup>, a pu constater que les centres d'expertise et de ressources des titres (CERT), qui instruisent les demandes de carte nationale d'identité, de passeport, de permis de conduire et de carte grise depuis 2017, même s'ils permettent de répondre à l'enjeu de dématérialisation et de lutte contre la fraude, ne disposent pas pour autant de moyens en ressources humaines satisfaisants pour assurer leurs missions ni d'outils informatiques de gestion des demandes toujours adaptés. La rapporteure spéciale a ainsi relevé que si la proportion des contractuels dans les effectifs des CERT demeure limitée (environ 10 % des effectifs), elle est plus prononcée dans les CERT chargés de la délivrance des cartes grises où elle fluctue entre 30 % et 50 %. De même, les outils informatiques permettant la dématérialisation des dossiers relatifs à l'échange des permis de conduire étrangers n'ont été mis en place qu'en 2020 et l'interface d'accueil des demandeurs n'a pu absorber le flux. En l'absence d'un renforcement durable des moyens des CERT, la rapporteure spéciale a exprimé la crainte que les difficultés rencontrées perdurent et que les délais de délivrance de certains titres demeurent préoccupants.

M. Jean-Noël Barrot et Mme Stella Dupont, rapporteurs spéciaux de la mission *Immigration, asile et intégration* <sup>(2)</sup>, qui ont évalué les moyens consacrés par les préfetures à l'instruction des demandes de titre de séjour, ont relevé l'aggravation des tensions résultant du contexte sanitaire et le développement d'un nouveau contentieux portant sur l'accès aux préfetures. Plus grave encore, le développement du phénomène de revente de créneaux de rendez-vous en préfeture, qui existait déjà à l'époque des files d'attente, a pris une autre ampleur avec la prise de rendez-vous électronique, qui favorise ce type de comportement illégal. Dans une douzaine de préfetures, les plateformes de rendez-vous en ligne seraient saturées, ce qui empêcherait l'accès effectif aux guichets. Face à de tels phénomènes, l'action publique doit trouver des parades efficaces.

Mme Véronique Louwagie, rapporteure spéciale de la mission *Santé* <sup>(3)</sup>, a évalué le coût des soins dispensés aux étrangers en situation irrégulière à

---

(1) Voir Mme Jennifer De Temmerman, Annexe n° 3 *Administration générale et territoriale de l'État au rapport n° 4195 sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020* : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion\\_fin/115b4195-a3\\_rapport-fond#](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/115b4195-a3_rapport-fond#)

(2) Voir M. Jean-Noël Barrot et Mme Stella Dupont, Annexe n° 28 *Immigration, asile et intégration au rapport n° 4195 sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020* : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion\\_fin/115b4195-a28\\_rapport-fond#](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/115b4195-a28_rapport-fond#)

(3) Voir Mme Véronique Louwagie, Annexe n° 38 *Santé au rapport n° 4195 sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020* : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion\\_fin/115b4195-a38\\_rapport-fond#](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/115b4195-a38_rapport-fond#)

1,5 milliard d'euros par an. Il dépasse ainsi très largement (de 60 %) le coût déjà considérable de la seule aide médicale d'État. Mme Louwagie a en particulier relevé que 30 000 à 50 000 étrangers en situation irrégulière ont bénéficié du dispositif de maintien des droits expirés à la protection universelle maladie et à la complémentaire santé solidaire, alors qu'ils auraient dû relever du dispositif de l'aide médicale d'État. Là encore, il s'agit de revoir les modalités de l'action publique.

#### D. DES PROPOSITIONS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION

Certains rapporteurs spéciaux, à l'issue de leur travail d'évaluation, ont formulé des préconisations très précises, réitérant parfois des recommandations des années antérieures, qui prennent un sens renouvelé avec la crise.

M. Gilles Carrez, rapporteur des crédits du programme *Patrimoines* de la mission *Culture* <sup>(1)</sup>, a réitéré sa proposition d'élargir de manière encadrée la possibilité de recours à l'emprunt des grands établissements culturels, qui disposent de ressources propres significatives. Compte tenu de l'absorption de l'effondrement des ressources propres de ces établissements en 2020 et 2021 par la mobilisation de leurs fonds de roulement, cette préconisation n'en a que plus d'intérêt.

M. François Cornut Gentille, rapporteur spécial pour la *Préparation de l'avenir* de la mission *Défense* <sup>(2)</sup>, est également revenu sur une question qui lui avait déjà permis de constater des dysfonctionnements : le contrôle financier, juridique et technique des externalisations du ministère des armées. Il a pu relever que certaines recommandations, telle que celle portant sur le renforcement du contrôle de la sécurité des aéronefs (avions et hélicoptères) affrétés par des sociétés étrangères pour le compte des armées en opérations extérieures, ont été suivies. À l'inverse, il s'est inquiété du fait que perdure le recours à des sociétés privées non soumises à un contrôle strict des services de renseignement.

M. Julien Aubert, rapporteur spécial pour l'*Énergie* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* <sup>(3)</sup>, a démontré que le calendrier très ambitieux retenu pour l'élimination progressive des équipements de chauffage au fioul d'ici 2029 s'avère déjà intenable. Considérant cet objectif irréaliste, il formule des propositions pour adapter la politique publique engagée, telles que l'ajustement des étapes du calendrier, l'alignement des critères de Ma Prime Rénov et des certificats

---

(1) Voir M. Gilles Carrez, Annexe n° 12 Culture : *Patrimoines au rapport n° 4195 sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020* : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion\\_fin/115b4195-a12\\_rapport-fond#](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/115b4195-a12_rapport-fond#)

(2) Voir M. François Cornut-Gentille, Annexe n° 13 Défense : *Préparation de l'avenir au rapport n° 4195 sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020* : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion\\_fin/115b4195-a13\\_rapport-fond#](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/115b4195-a13_rapport-fond#)

(3) Voir M. Julien Aubert, Annexe n° 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 au rapport n° 4195 sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020* : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion\\_fin/115b4195-a18\\_rapport-fond#](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/115b4195-a18_rapport-fond#)

d'économie d'énergie, la destruction des anciennes chaudières pour éviter leur revente ou leur réemploi.

M. François Jolivet, rapporteur des crédits *Logement et hébergement d'urgence* de la mission *Cohésion des territoires* <sup>(1)</sup>, n'a pas hésité à appeler à un changement de modèle de financement du logement, abandonnant progressivement le recours à des dépenses fiscales dont l'efficacité semble, selon lui, contestable.

M. Marc Le Fur, rapporteur de la mission *Aide publique au développement* <sup>(2)</sup>, a attiré l'attention de la commission sur les abandons de créances de l'État français au profit de pays pauvres très endettés, qui sont décidés sans que le Parlement soit associé en amont à la procédure. Il a souligné que la question prend une ampleur nouvelle alors que de nombreux pays en développement, notamment d'Afrique subsaharienne, abordent une période de grandes difficultés.

De même qu'en matière de contractualisation entre l'État et les régions, on pouvait relever des convergences entre les travaux de M. Mohamed Laqhila et ceux de Mmes Marie Lebec et Zivka Park, la convergence des propositions formulées respectivement par M. Jean-Paul Mattéi en sa qualité de rapporteur spécial du compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* <sup>(3)</sup> et par M. Alexandre Holroyd en sa qualité de rapporteur spécial de la mission *Action et transformation publiques* <sup>(4)</sup> mérite d'être signalée. Tous deux ont en effet relevé qu'il serait souhaitable que le compte d'affectation spéciale puisse être le support budgétaire des politiques transversales relatives au parc immobilier de l'État et de ses opérateurs, le programme 348 *Rénovation des cités administratives* de la mission *Action et transformation publiques* étant atypique et n'ayant pas vocation à perdurer au-delà du Grand plan d'investissement.

Certaines des propositions ainsi formulées pourraient se traduire par des amendements aux futurs textes financiers. Il s'agirait ainsi, d'une façon à la fois pertinente et efficace, de prolonger les travaux de printemps, et de démontrer ainsi l'articulation entre la fonction de contrôle et la fonction législative du Parlement.

---

(1) Voir M. François Jolivet, Annexe n° 8 *Cohésion des territoires : Logement et hébergement d'urgence au rapport n° 4195 sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020* : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion\\_fin/115b4195-a8\\_rapport-fond#](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/115b4195-a8_rapport-fond#)

(2) Voir M. Marc Le Fur, Annexe n° 6 *Aide publique au développement ; Prêts à des États étrangers au rapport n° 4195 sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020* : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion\\_fin/115b4195-a6\\_rapport-fond#](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/115b4195-a6_rapport-fond#)

(3) Voir M. Jean-Paul Mattéi, Annexe n° 27 *Gestion du patrimoine immobilier de l'État au rapport n° 4195 sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020* : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion\\_fin/115b4195-a27\\_rapport-fond#](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/115b4195-a27_rapport-fond#)

(4) Voir M. Alexandre Holroyd, Annexe n° 25 précitée.



### III. SYNTHÈSES DES RAPPORTS SPÉCIAUX

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

##### L'exécution des crédits en 2020

► La dépense atteint son plus haut niveau de la législature à 2,94 milliards d'euros en crédits de paiements (CP) en hausse de + 138 millions d'euros (+ 4,9 %), et supérieure de + 60 millions d'euros à la loi de finances initiale.

Le taux d'exécution de 102 % résulte de dépenses justifiées entièrement liées à la crise sanitaire ;

- 38,2 millions d'euros pour le Centre de crise et de soutien par redéploiements et dégel, dont 21,6 millions d'euros pour affréter des vols spéciaux rapatriant 12 000 Français retenus à l'étranger. La gestion de cette opération a été saluée par la Cour des comptes et le coût final pour l'État est ramené à 8 millions d'euros après participations des passagers et contribution du Mécanisme européen de protection civile ;

- 12 millions d'euros de soutien aux Instituts français et aux Alliances françaises par redéploiements au sein du programme 185 ;

- 91,7 millions d'euros versés à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) sur des crédits de la troisième loi de finances rectificative dont 50 millions d'euros de compléments à sa subvention pour charges de service public, et 41,7 millions pour les bourses aux élèves Français. Pour accorder des délais de paiement et avances de trésorerie à des écoles privées, l'AEFE a mobilisé 20 millions d'euros d'avances du Trésor sur les 50 millions d'euros inscrits par ailleurs en LFR3 sur le programme 823.

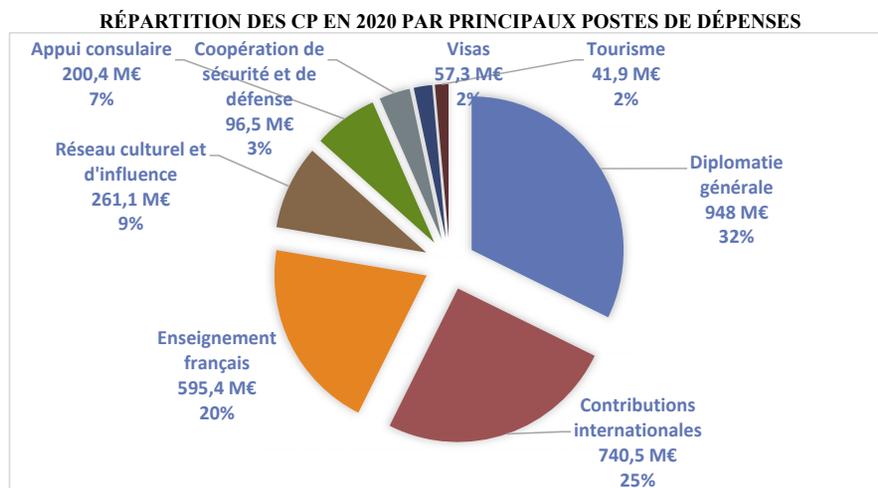
► L'enveloppe de 50 millions d'euros inscrite en LFR 3 pour verser un « secours occasionnel de solidarité » était surdimensionnée : gelés dès septembre 2020, les crédits ont été entièrement reportés sur 2021 et sont annulés pour moitié par la loi de règlement. 4,7 millions d'euros d'aides ont été versés en 2020, à 29 800 bénéficiaires, par redéploiements d'aides aux associations.

► Hors mesures de soutien, l'exécution 2020 a été contrainte par le dynamisme des contributions aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix (692 millions d'euros), supérieures de 21 millions d'euros à la loi de finances.

► Parmi les crédits relativement sous-consommés, il convient de sanctuariser les crédits de coopération de sécurité et de défense, indispensables aux partenariats avec les forces militaires et de sécurité en Afrique dont la modernisation aide à construire l'État de droit.

► Saluant l'amélioration de la gestion des crédits de masse salariale (980,7 millions d'euros), alors qu'une mauvaise prise en compte des effets change-

prix occasionnait jusqu'alors de fortes sur-exécutions, le rapporteur spécial préconise de **les rassembler sur un programme support pour améliorer leur lisibilité et simplifier les opérations de fin de gestion.**

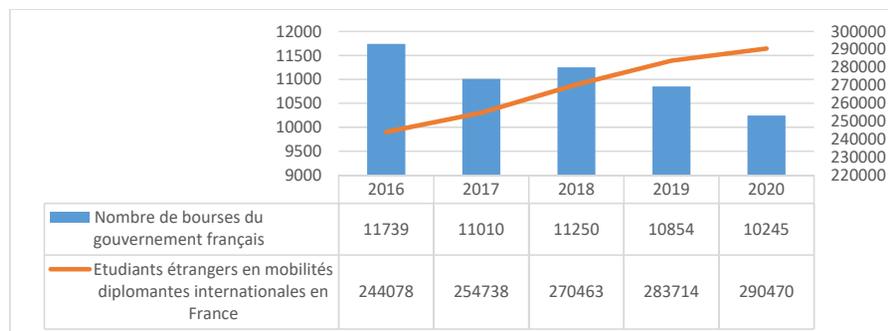


Total des CP pour les trois programmes permanents de la mission en 2020 : 2 941 millions d'euros.

### **La politique d'attractivité envers les mobilités internationales étudiantes**

• **La mobilité des étudiants internationaux est un terrain de concurrence entre États**, qui l'ont bien identifiée comme un atout pour leurs universités et leurs économies mais aussi comme un moyen de véhiculer des valeurs et de nouer des liens durables entre sociétés

En 2019-2020, sur les 370 000 étudiants étrangers en France, **290 000 étaient en mobilités d'études internationales**, selon la définition de l'UNESCO, car **ayant quitté provisoirement leur territoire national à des fins d'études**. En 10 ans, ces mobilités ont augmenté de 68 % au plan mondial mais de seulement 32 % en France.



**Si le nombre d'étudiants internationaux en mobilité en France a continué de croître ces dernières années, notre pays, longtemps troisième pays**

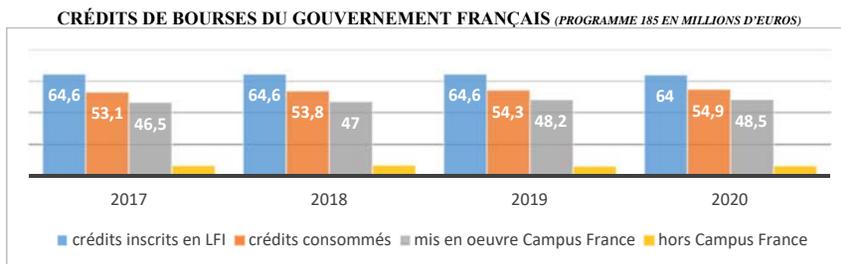
d'accueil derrière les États-Unis et le Royaume-Uni, est, en quinze ans, passée au sixième rang derrière l'Australie, l'Allemagne et la Russie et talonnée désormais par le Canada.

● Pour attirer les étudiants étrangers en France, le Quai d'Orsay utilise trois leviers :

– les **services de coopération des ambassades** avec environ 90 attachés de coopération universitaire et surtout **259 « espaces Campus France »**, dans 127 pays, composantes des ambassades chargées d'orienter les candidats étrangers, employant près de 500 personnels recrutés localement. Le rapporteur spécial recommande de **préserver les effectifs et les compétences des postes diplomatiques** en la matière, d'**achever le déploiement de la plate-forme *Études en France*** et de **mutualiser une partie de ses recettes d'utilisation**, passées de 11 à 20 millions d'euros entre 2017 et 2020.

– l'**EPIC Campus France**, opérateur du programme 185, issu de la **fusion, saluée par le rapporteur spécial**, de trois structures préexistantes, compétent à la fois pour **promouvoir l'enseignement supérieur français à l'étranger** et pour **gérer les programmes de mobilités et de bourses** pour le compte du Quai d'Orsay mais également d'autres partenaires.

– les crédits pour **bourses d'études en France**, répartis entre **programmes délégués aux postes diplomatiques** (30,5 millions d'euros en 2019) et **programmes centraux thématiques** (23,7 millions d'euros en 2019). **La dépense s'établit autour de 55 millions d'euros depuis 2017, inférieure de 10 millions d'euros aux crédits inscrits en lois de finances** et à la dépense constatée jusqu'au milieu de la décennie 2010.



● La France accorde désormais environ 11 000 bourses par an (contre 14 500 en 2013), dont **9 000 bourses d'études. Moins de 6 500 bourses comprennent une allocation de vie** contre 2 500 « bourses de couverture sociale » qui complètent des allocations versées par des États étrangers ou des entreprises privées. Parmi les bourses avec allocation de vie, on compte **seulement 4 600 bourses sur cycles d'études longs**. Par **contraste, l'Allemagne, concurrent principal de la France, a accordé en 2019 près de 17 000 bourses de longue durée**.

● Les bourses présentent des **enjeux qualitatifs de ciblage** sur les profils et formations d'excellence mais l'enjeu est aussi **quantitatif**. Le rapporteur spécial

recommande donc de **définir une trajectoire budgétaire lisible des crédits de bourses** et de la faire figurer dans le prochain **contrat d'objectif et de moyens de l'opérateur Campus France** afin de clarifier **la part de ses ressources liées à la subvention de fonctionnement et à la gestion des programmes de mobilité**.

Il invite également à inciter les postes diplomatiques à **prioriser l'attribution de bourses pour études longues** et à redéployer les crédits non consommés pour **doter un grand programme central de bourses d'excellence**, plus lisible, et dont Campus France pourrait faire la promotion

- Afin d'apprécier l'efficacité des bourses, le rapporteur spécial propose de faire figurer dans le dispositif de performance du programme 185 un **indicateur de suivi du taux de réussite des étudiants étrangers boursiers par rapport aux autres étudiants en mobilité**. Cela nécessite de **renover la stratégie de Campus France envers les anciens étudiants étrangers**, en renforçant le suivi des parcours professionnels et en formalisant le rôle d'animation des postes diplomatiques dans la plate-forme en ligne *France Alumni*.

- Si l'objectif du plan « Bienvenue en France » présenté à l'automne 2018 d'attirer 500 000 étudiants étrangers en 2027 est compromis par la crise, les instruments mis en œuvre vont dans la bonne direction :

- l'amélioration de la **qualité matérielle de l'accueil** avec une labellisation des établissements par Campus France ;

- la dématérialisation et **simplification des procédures en matière de visas et de titres de séjour** ;

- la possibilité de fixer des **droits d'inscription différenciés pour les étudiants extra-européens** afin de dégager de nouvelles ressources, mais dont trop peu d'universités se sont saisies à ce stade.

- Constatant que **l'Afrique va représenter la principale source de croissance des mobilités étudiantes internationales**, le rapporteur spécial invite à accentuer la coopération avec les pays d'origine :

- en accélérant la **mise en place de campus franco-africains**, destinataire de crédits d'Aide publique au développement, qui accroissent les capacités des systèmes africains en partenariat avec des universités françaises ;

- en **co-définissant les priorités thématiques des mobilités d'études vers la France** et du ciblage des bourses, afin que les parcours en France soient cohérents avec les besoins locaux.

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

### SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

Les crédits prévus au profit de l'opérateur Atout France s'élevaient en LFI à 30 891 020 en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ; les crédits consommés en 2020 sont de 38 909 974 en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

	Réalisation 2019		Prévision LFI 2020		Réalisation 2020	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
SCSP	31 968 126	31 968 126	30 891 020	30 891 020	33 968 331	33 968 331
Transferts	4 899 473	4 899 473			4 941 643	4 941 643
Total	36 867 599	36 867 599	30 891 020	30 891 020	38 909 974	38 909 974

La subvention pour charges de service public (SCSP) de l'opérateur s'élève à 33,97 millions d'euros en exécution 2020. À ce montant, s'ajoutent les 5 millions d'euros votés en LFR 3 ainsi qu'un dégel partiel du surgel en fin de gestion à hauteur de 1,3 million d'euros. Par ailleurs, l'opérateur a bénéficié d'une attribution de produits issue des recettes de visas à hauteur de 4,9 millions d'euros ainsi qu'un revenu de transfert de 0,5 million d'euros issu du programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*.

Les produits d'exploitation s'élèvent à 51,16 millions d'euros en 2020, soit 72 % du budget initial en raison de l'impact de la pandémie. Pour cette même raison, la majeure partie des subventions spécifiques versées en 2020 (10,151 millions d'euros) a été reportée en 2021 pour mobiliser des moyens supplémentaires au moment de la reprise. Enfin, Atout France présente un résultat pratiquement à l'équilibre avec un bénéfice de 56 000 euros, malgré ce contexte. Ainsi, la capacité d'autofinancement sur l'exercice 2020 s'élève à 3,2 millions d'euros.

Le thème d'évaluation retenu a été celui de l'adéquation de l'action gouvernementale aux nécessités de la filière touristique, notamment de montagne, pour traverser cette crise.

Les mesures de soutien ont été importantes : en soutien à la filière touristique dans sa globalité, l'État a mobilisé 26 milliards d'euros, dont 11 milliards en PGE, 6 milliards au titre du fonds de solidarité et 6 milliards en faveur de l'activité partielle.

Quant au tourisme de montagne, plus de 5,4 milliards d'euros d'aides auraient déjà été versés à ce jour, dont 4,6 milliards de mesures d'urgence :

– 2 milliards de soutien à la trésorerie des entreprises et des commerces de la montagne avec le fonds de solidarité et le dispositif coûts fixes, 1,6 milliard de PGE ;

– 535 millions d’activité partielle ;

– 480 millions d’aides aux exploitants de remontées mécaniques avec un dispositif *ad hoc* de prise en charge des coûts fixes ;

– et 36 millions pour les 1 176 communes appartenant à une zone de massif et bénéficiant du dispositif de garantie des recettes fiscales.

S’y ajoutent 330 millions d’euros de mesures de relance pour les entreprises ainsi que 480 millions de mesures de relance pour les collectivités territoriales.

Malgré l’ampleur de ces aides, des lacunes demeurent. Quid des entreprises créées en 2020, qui devaient démarrer leur activité en décembre 2020 et qui n’auront pas de possibilité réelle de rattrapage avant décembre prochain ? Pourquoi les entreprises de services et les artisans ont-ils été exclus des dispositifs en faveur de la montagne (coiffeurs ou esthéticiennes de station, etc.). Si l’État a bien pris en compte les spécificités de la montagne avec un plan dédié, il s’est arrêté à mi-chemin en lui appliquant une logique annualisée, alors que la montagne est fortement saisonnalisée, d’où des dispositifs inopérants pour un certain nombre d’acteurs (dispositifs coûts fixes pour les résidences de tourisme et centres de vacances)

De plus, l’évolution des conditions d’éligibilité du fonds de solidarité a souvent été obscure pour les acteurs du tourisme et les PGE ont eu pour effet de contribuer à l’émergence d’un « mur de la dette ». Certains secteurs du tourisme sont particulièrement en difficulté et nécessitent une aide dédiée et mieux ciblée. Il en va ainsi des résidences de tourisme, des agences de voyages, des sociétés de transports de voyageurs et des centres de vacances.

## RECOMMANDATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

– Reconduire le fonds de solidarité « montagne » au moins jusqu'en novembre 2021 pour les entreprises de station.

– Reconduire les aides d'urgence (chômage partiel et fonds de solidarité), pour les entreprises d'aménagement de la montagne jusqu'en avril 2022, en raison du décalage de leur activité (chute d'activité suite à l'absence de commandes de leurs clients principaux, les domaines skiabiles au printemps 2021).

– Sur le dispositif « coûts fixes », prendre en compte toutes les résidences de tourisme, même celles qui ne réalisent pas un million d'euros de chiffre d'affaires mensuel, éliminer l'anomalie de la condition du siège social et reconduire le dispositif sur le deuxième semestre 2021 afin que la prise en compte de la saisonnalité soit complète.

– Permettre l'allongement de la durée de remboursement des PGE jusqu'à 12 ans pour les entreprises de l'hôtellerie, hébergement touristique et restauration ; transformer une partie de ces PGE en quasi fonds propres, voire restructurer la dette des entreprises en seul nouveau prêt garanti par l'État et amortissable sur 12 ans.

– Mettre en œuvre la TVA à 5,5 % dans l'hôtellerie et la restauration pour compenser en partie l'absence de possibilité de rattrapage des mois perdus et permettre à ces entreprises de faire face aux charges qui les attendent (remboursement de PGE, etc.).

– Renforcer le budget promotion d'Atout France pour engager une promotion à la hauteur des enjeux de la reprise et repositionner rapidement la France sur les marchés internationaux.

– Mettre en place un véritable plan de relance touristique sur le même modèle que le plan de relance industrie : des aides massives, en subventions, simples, pour favoriser la modernisation de nos structures d'accueil touristique.

– Afin de soutenir les centres de vacances et hébergements collectifs de mineurs, mettre à court terme un véritable plan de relance des classes de découverte au sein de l'Éducation nationale ; à long terme, se doter d'une politique ambitieuse en matière de séjours de mineurs en formant et en sensibilisant les enseignants à la culture du départ et en leur accordant une prime pour le travail supplémentaire engendré par l'organisation de ces séjours.

– Évaluer l'efficacité du dispositif de compensation prévu par l'article 21 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 et l'article 74 de la loi de finances initiale pour 2021 à effectivement compenser les collectivités territoriales touristiques.

– Créer un dispositif de fonds départemental, géré par les préfets et les DIRECCTE, permettant de répondre aux entreprises oubliées du fonds de solidarité et qui sont en difficulté, pour les entreprises créées en 2020 notamment.

– Baisser les contributions des communes et intercommunalités touristiques au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), afin de ne pas pénaliser, d'un point de vue budgétaire, des communes déjà affaiblies par l'effondrement de leurs recettes dues à la chute de la fréquentation touristique et d'encourager de leur part une reprise de leurs investissements touristiques

– Pour soutenir le secteur du transport de voyageurs, intégrer les coûts fixes dans les échéances bancaires des autocaristes, sectoriser leurs activités conventionnées et leurs activités touristiques, adapter l'aide à la conversion des autocars du plan de relance à la réalité de leurs exigences.

– Pour soutenir les agences de voyages, leur ouvrir l'accès au fonds de solidarité quel que soit leur chiffre d'affaires mensuel et mettre en place un plan spécial à leur égard au travers de la mise en place de chèques vacances dédiés pour encourager leur reprise d'activité.

– Affecter 50 millions d'euros en loi de finances rectificative pour favoriser l'investissement communal au profit d'infrastructures pour les stations de montagne.

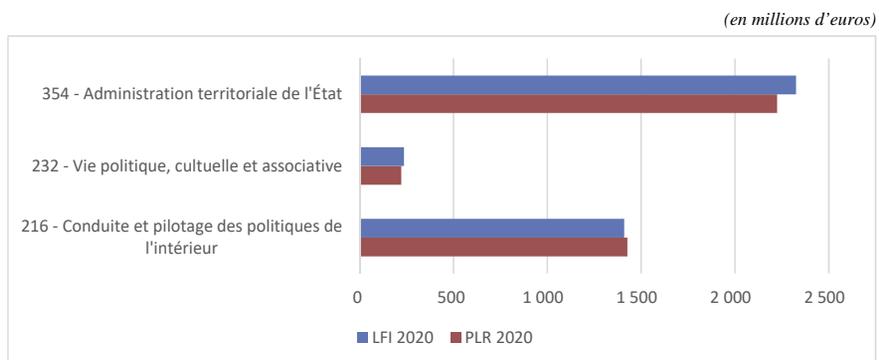
### 3. Administration générale et territoriale de l'État (Mme Jennifer de Temmerman)

#### SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

Les dépenses de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* se sont élevées à 3,873 milliards d'euros en 2020 contre 2,826 milliards l'année précédente. Cette hausse, *a priori* considérable (+ 37 %), est en réalité due à une **évolution conséquente du périmètre de deux des trois programmes à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020**. Sans tenir compte du changement de maquette, les dépenses sont relativement stables et conformes à la prévision en loi de finances initiale.

Ce budget comprend, en effet, trois programmes qui relèvent du ministère de l'intérieur : *Administration territoriale de l'État* (57 % des crédits de paiement), *Vie politique, culturelle et associative* (6 %) et *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* (37 %). **Les crédits exécutés sont majoritairement, à hauteur de 62 %, des dépenses de personnel (titre 2).**

#### PRÉVISION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT



**Le renforcement de la fonction « support » de la mission et la progression de la mutualisation des moyens ont conduit au transfert d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement en provenance des missions *Direction de l'action du Gouvernement* (dont le programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* a été fusionné avec l'ancien programme 307 *Administration territoriale*) et *Sécurité* (transferts venant abonder le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*).**

TOTAL DES TRANSFERTS VERS LE PROGRAMME 216 CPPI AU 1<sup>ER</sup> JANVIER 2020

Autorisations d'engagement (en millions d'euros)	Crédits de paiement (en millions d'euros)	Emplois (en ETPT)
+ 472,06	+ 457,48	+ 4 356

Dans l'ensemble, la rapporteure salue ces mutualisations qui représentent une modernisation bienvenue de l'administration déconcentrée et du ministère de l'intérieur en général. Néanmoins, l'évolution très récente du périmètre des programmes de la mission, dans un contexte de crise sanitaire qui plus est, ne permet pas encore d'en dresser un bilan complet.

En ce qui concerne les **moyens des centres d'expertise et de ressources des titres (CERT)**, thème d'évaluation retenu par la rapporteure, mis en place en 2017 dans le cadre du plan « préfectures nouvelle génération » (PPNG) et chargés d'instruire les demandes de délivrance des pièces d'identité, des permis de conduire et des certificats d'immatriculation des véhicules (CIV), **elle estime que ces centres ne disposent pas des moyens pérennes suffisants pour assurer leurs missions en raison de leurs effectifs.**

Les CERT ont en effet connu un certain nombre de dysfonctionnements : retards, difficultés pour les usagers, problèmes informatiques, dématérialisation inaboutie... Face à ces difficultés, ils reçoivent le renfort de contractuels et de vacataires recrutés pour de très courtes périodes sans renforcement des moyens sur le long terme.

**La rapporteure tire la conclusion que le PPNG n'est pas soutenable en matière d'emplois et appelle à un rééquilibrage des moyens au profit de ces centres.**

## RECOMMANDATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

### *Exécution budgétaire 2020*

- poursuivre le développement du télétravail pour les agents publics des administrations centrales et déconcentrées du ministère de l'intérieur ;
- rattacher le budget spécial de la préfecture de police (BSPP) géré par la ville de Paris au programme 354 ;
- étendre le nombre d'espaces « France Services » dans les sous-préfectures ;
- mettre fin à la pratique de la gratuité des mises à disposition de fonctionnaires rémunérés sur les crédits du programme 216 ;
- transférer au programme 165 les crédits relatifs au financement de la commission du contentieux du stationnement payant.

### *Thème d'évaluation : les moyens des centres d'expertise et de ressources des titres (CERT)*

- intégrer les données relatives aux certificats d'immatriculation des véhicules (CIV) dans les indicateurs de performance et perfectionner ces derniers ;
- renforcer les effectifs des CERT et accroître leur attractivité ;
- approfondir les informations relatives aux agents contractuels dans les documents budgétaires transmis au Parlement ;
- procéder à une révision générale des outils informatiques des CERT ;
- dresser un bilan de la politique française d'échange des permis de conduire étrangers et réviser la réglementation applicable aux CIV.



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

### SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

► Quoique perturbée par la crise sanitaire (surcoût net de 77,9 millions d'euros), la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* affiche une exécution satisfaisante pour la troisième année consécutive. En 2020, 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 :

– le rôle d'amortisseur de la **provision pour aléas** (174,8 millions d'euros), qui fiabilise le budget, couvre les refus d'apurements notifiés par la Commission européenne et contribue à l'indemnisation de 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 (144,2 millions d'euros) ;

– le soutien de 43,6 millions d'euros aux **filières touchées par la crise**.

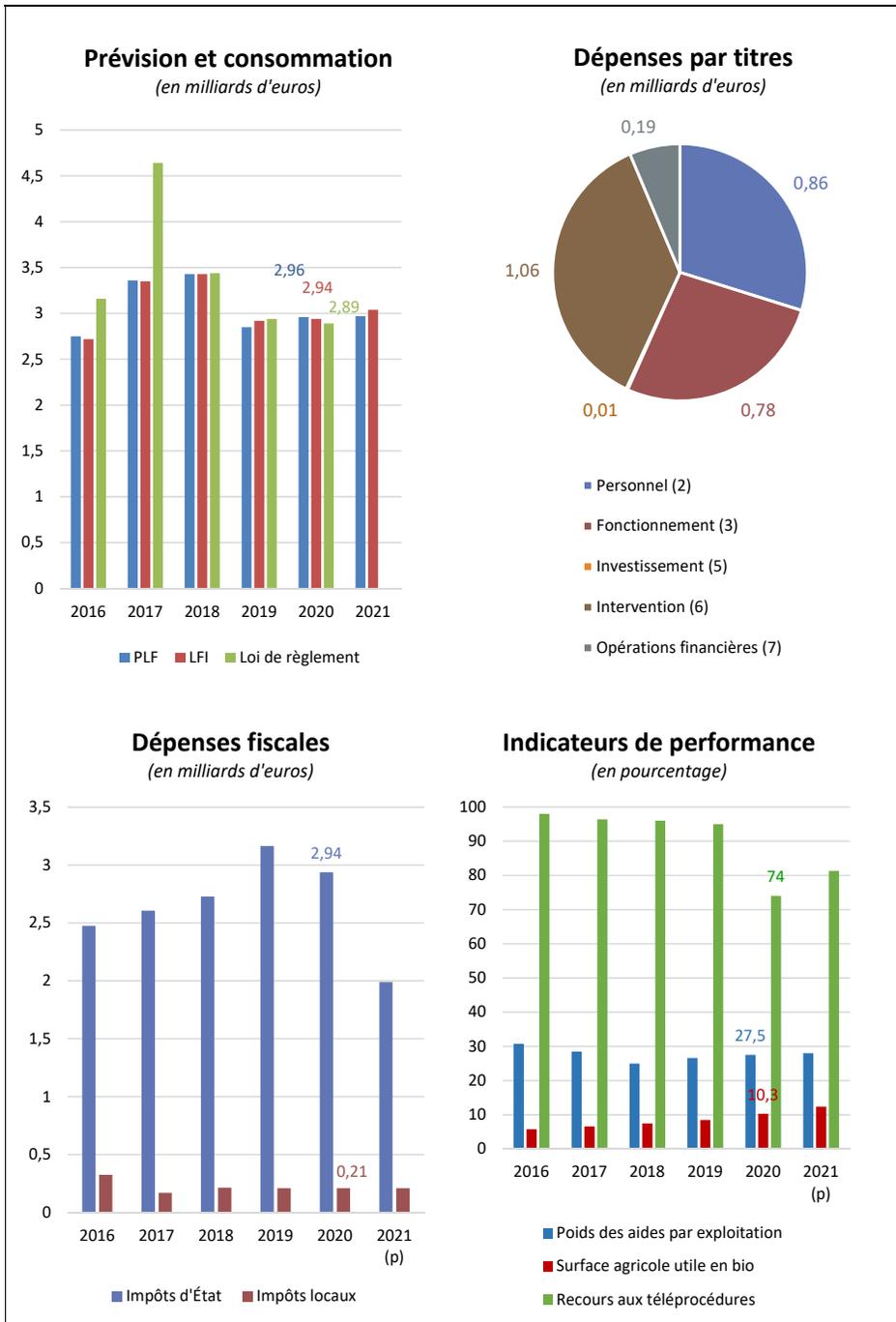
S'agissant du programme 215, qui finance les moyens humains et matériels du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, doit être notée la poursuite du plan de requalification des agents et des chantiers informatiques et immobiliers.

► 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 nouvel excédent (13,1 millions d'euros) et accroît son solde cumulé (93,2 millions d'euros).

► Les 34,5 millions d'euros de l'action 28 **Pêche et aquaculture**, quoique sous-exécutés (68,3 %), complètent les moyens de la mission *Écologie*, du fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (81 millions d'euros pour notre pays) et des régions (un peu moins d'un million d'euros en année normale mais plus de 5 millions d'euros en 2020 compte tenu de l'épidémie).

Le premier but de la politique publique est satisfait. Les stocks de poisson sont en amélioration continue (durables à 60 % en France) et les contrôles du respect du droit européen sont efficaces. En revanche, l'objectif d'accompagner la performance économique et sociale des professionnels affiche des lacunes : d'une part, les pêcheurs disposent de nombreuses organisations à la coordination perfectible et la structuration des aquaculteurs est peu aboutie ; d'autre part, le retrait du

Royaume-Uni engendre de contraintes (accès, quotas) dont les compensations tardent à parvenir à des entreprises parfois immédiatement menacées.



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

### SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

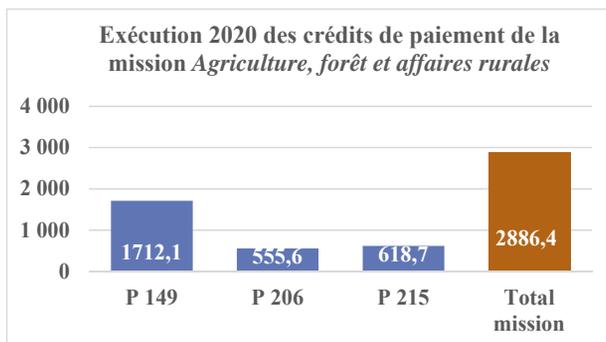
La dotation du programme 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* avait été sensiblement revalorisée en loi de finances initiale pour 2020, progressant de 8,2 % tant en autorisations d'engagement (AE) qu'en crédits de paiement (CP).

Avec **555,6 millions d'euros consommés en 2020 en crédits de paiement, soit 19,2 % des crédits exécutés par la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales***, elle a été sous-consommée, à hauteur de 3,8 % en AE et de 4,1 % en CP, en raison **des contraintes liées à la crise sanitaire qui ont ralenti l'activité de contrôles sanitaire et phytosanitaire** menée sous l'égide de la direction générale de l'alimentation.

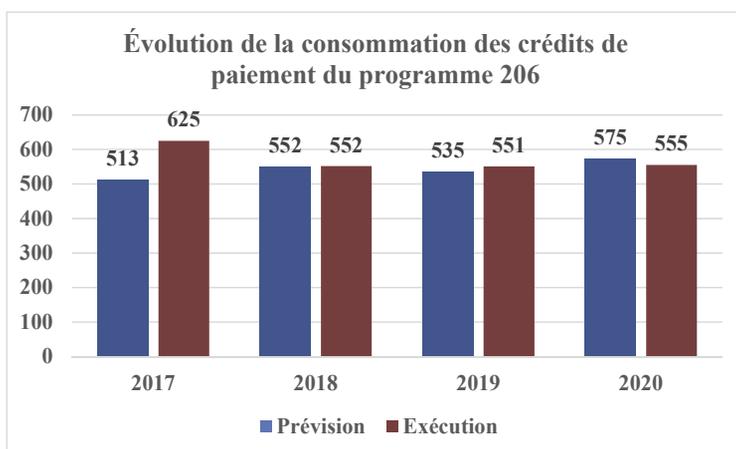
**L'exercice 2020 a été marqué par une lutte soutenue contre les maladies animales**, notamment la tuberculose bovine, **et contre les organismes nuisibles aux végétaux**, notamment *Xylella fastidiosa* et le capricorne asiatique. Des contrôles ont cependant dû être reportés en raison des mesures prises pour faire face à la pandémie.

Contrairement à ce qui s'était passé en 2019, la subvention pour charges de service public de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, d'un montant stable de 63 millions d'euros, n'a subi aucune mesure de réfaction. En revanche, **l'opérateur connaît une attrition des recettes de fiscalité affectée, alors que certaines charges augmentent et que les besoins d'investissement sont importants.**

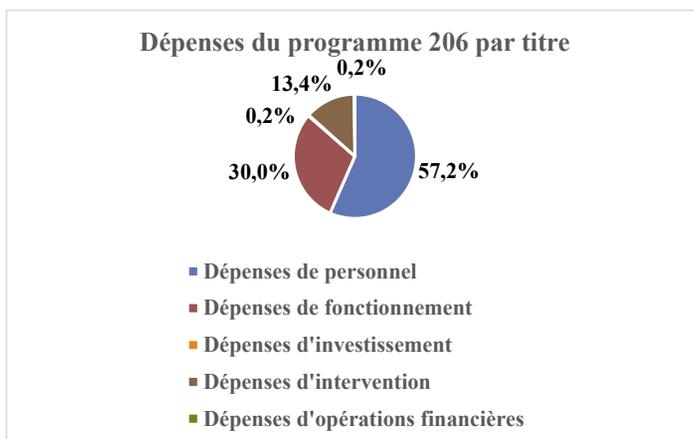
**L'année 2020 se signale également par la fin de la préparation au Brexit.** Finançant les contrôles sanitaires et phytosanitaires aux frontières, le programme 206 était concerné au premier chef. Cette préparation a été rendue complexe par la difficulté à estimer les flux à contrôler en provenance du Royaume-Uni, et des taux importants de non-conformité des lots contrôlés ont été constatés au début de l'année 2021 ; ils sont toutefois en nette diminution. Cependant, **l'ouverture de nouveaux postes de contrôle frontaliers et le renforcement de certains postes existants, ainsi que la nécessité de recruter et, en collaboration avec l'École nationale des services vétérinaires et l'Institut de formation des personnels du ministère de l'agriculture de former, dans le contexte troublé de la pandémie, des agents sont autant de défis que la direction générale de l'alimentation a su relever.** Le rapporteur spécial tient à souligner la grande qualité du travail de l'ensemble des personnels de celle-ci et à saluer leur engagement.



Source : rapport annuel de performances pour l'année 2020.



Source : rapports annuels de performances pour les années 2017 à 2020.



Source : rapport annuel de performance pour l'année 2020.

## RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le rapporteur spécial recommande :

– que l’ensemble des contrôles sanitaires et phytosanitaires qui n’ont pu être effectués en 2020 le soient en 2021 ;

– que la subvention pour charges de service public versée à l’Agence nationale de sécurité sanitaire de l’alimentation, de l’environnement et du travail (ANSES) soit relevée afin de compenser, au moins partiellement, la progression de ses charges ;

– que les moyens humains de l’ANSES soient sanctuarisés, voire renforcés ;

– que l’ensemble des agents soient rattachés à un service d’inspection vétérinaire et phytosanitaire doté d’une enveloppe propre de ressources humaines ;

– que la perception des redevances liées à la certification sanitaire à l’export soit harmonisée sur l’ensemble du territoire national et sécurisée juridiquement ;

– que le montant des redevances liées aux contrôles sanitaires et phytosanitaires soit révisé pour tenir compte du coût réel des contrôles effectués ;

– que des indicateurs appropriés permettent de mesurer l’efficacité et l’efficience des contrôles et de l’activité du SIVEP ;

– que les analyses réalisées aux postes de contrôles frontaliers des différents pays membres de l’Union européenne soit l’objet d’une plus grande transparence, dans le cadre du système d’information TRACES.



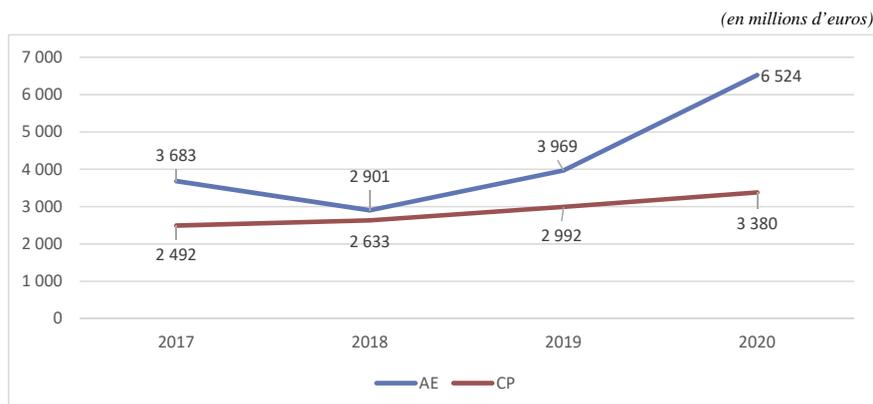
## 6. Aide publique au développement ; Prêts à des États étrangers (M. Marc Le Fur)

### SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

#### a. Exécution pour 2020

● La tendance haussière de la mission *Aide publique au développement* (APD) se confirme en 2020 : les crédits de paiements (CP) de la mission ont crû de 13 %, atteignant 3,38 milliards d'euros. Cette nouvelle hausse s'inscrit dans une dynamique de long terme : depuis 2017, les moyens de la mission APD ont crû de plus de 35 %. En autorisations d'engagements (AE), les crédits exécutés atteignent 6,52 milliards d'euros, en hausse de 64,4 % par rapport à 2019.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS EXÉCUTÉS, EN AE ET EN CP, ENTRE 2017 ET 2020



Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

● Les AE ont fait l'objet d'une sous-exécution de 10,63 %, en raison de la baisse des besoins dédiés aux bonifications de prêts de l'AFD. La rectification du besoin de bonification des prêts s'explique par le maintien des taux d'intérêt à un niveau bas, ainsi que par un volume d'activité revu à la baisse.

● Les CP ont quant à eux été sur-exécutés, traduisant le financement de plusieurs dépenses imprévues survenues en cours d'années. En premier lieu, la crise sanitaire liée au Covid-19 a entraîné des dépenses supplémentaires. Si une partie de ces aides a été financée par redéploiement de crédits (c'est le cas de l'initiative « Santé en commun de l'AFD », dont le coût total atteint 1,15 milliard d'euros dont 150 millions d'euros de dons), des crédits supplémentaires ont permis par exemple de financer la participation de la France à l'initiative ACT-Accelerator (ACT-A), dont le but est de favoriser l'accès des pays en développement aux outils de lutte contre le Covid-19.

- La chute du trafic aérien a entraîné un manque à gagner de 118,2 millions d'euros sur les recettes de la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA), affectées au financement du fonds de solidarité pour le développement. Des crédits budgétaires sont venus couvrir ce manque à gagner. Ces déconvenues en gestion illustrent les risques de la débudgétisation.

- Les crédits du compte de concours financier *Prêts à des états étrangers* atteignent 69,32 millions d'euros en AE et 570,26 millions d'euros en CP. Ils ont fait l'objet d'une sous-exécution importante, en raison des conséquences de la crise sanitaire (retards pris dans les projets et initiative de suspension du service de la dette).

***b. Thème d'évaluation : le surendettement des pays en développement et ses conséquences sur l'aide publique au développement française***

- Les initiatives de traitement de dette passées ont fait la preuve de leur efficacité mais ne peuvent pas être renouvelées dans le cadre de la crise de la dette actuelle des pays en développement, dont l'ampleur a été révélée à la faveur de la crise du Covid-19. La nature de la dette des pays en développement a en effet fortement évolué depuis la fin des années 1990 : le poids des créanciers privés et des créanciers publics non-membres du Club de Paris (la Chine en tout premier lieu, désormais premier créancier du continent africain, détient 13 % de la dette totale du continent) a crû de manière significative depuis les dernières opérations de traitement de dette. La dette des pays en développement est donc plus faiblement concessionnelle, les conditions d'une partie de ses prêts sont opaques, et elle est détenue par des créanciers souvent réticents à mener des opérations de traitement collectives.

- Afin de faire face à cette situation, la G20 s'est doté en 2020 de deux outils : l'initiative de suspension du service de la dette, sollicitée par 46 pays, et le cadre commun élaboré par le G20 vise à encadrer les opérations d'annulations de dette à venir. Trois pays ont d'ores et déjà sollicité un traitement de leur dette dans le cadre de ce dispositif (le Tchad, l'Éthiopie et la Zambie).

- Les conséquences budgétaires des traitements de dette sont massives : en 2020, elles représentent 364,03 millions d'euros en AE et 150,79 millions d'euros en CP. Durant la dernière décennie, le coût des compensations pour annulations de dettes versées au titre du programme 110 représente environ 1,65 milliard d'euros en AE et 1,28 milliard d'euros en CP.

- L'avis du Parlement n'est aucunement sollicité quant aux décisions d'annulations de dette. L'exemple du Soudan est particulièrement criant : 5 milliards d'euros de dette seront annulés pour ce pays, avec qui la France n'entretient pas de lien économique particulier (il s'agit de son 123<sup>e</sup> partenaire commercial), sans que le Parlement ne puisse émettre d'avis à ce sujet.

## RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

### *a. Recommandations portant sur l'exécution*

- Mettre un terme sur le transfert au fonds de solidarité pour le développement (FSD) de dépenses relevant du droit commun, voire à revenir sur certaines de ces débudgétisations, en forte augmentation au cours des dernières années.

- Intégrer l'aide à la population syrienne dans la programmation budgétaire de manière pérenne.

- Financer par les crédits de la mission *APD* l'augmentation de 100 millions d'euros des moyens du FSD, prévue dans le projet de loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités.

### *b. Recommandations portant sur le thème d'évaluation*

- Soutenir la recherche en économie et en relations internationales quant à l'endettement des pays en développement, et en particulier quant aux caractéristiques et au montant de leur endettement vis-à-vis de la Chine.

- Initier des négociations au niveau multilatéral quant à un mécanisme de rachat par les institutions multilatérales des titres de dette concernés, une forme de *quantitative easing* ciblé sur une partie de la dette privée des pays à faibles revenus.

- Au niveau multilatéral, élaborer un système de garanties publiques sur des titres de dette destinées au financement d'investissement axés sur le développement. En cas de déclenchement de la garantie, la comptabiliser au titre de l'*APD*.

- Renforcer l'information du Parlement quant aux décisions de traitement de dette, en renseignant sur une base annuelle les créances de la France sur les pays bailleurs, le coût des opérations de traitement de dette envisagées dans l'année et le coût consolidé des traitements de dette passés.

- Soumettre chaque opération de traitement de dette à un vote contraignant du Parlement.



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

### SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

**Les dépenses de la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation* se sont élevées à 2,185 milliards d'euros en 2020, en baisse de 5 % par rapport à l'année précédente.**

Cette mission comprend trois programmes : *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* (95 % des crédits), *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale* (4 %) ainsi que *Liens entre la Nation et son armée* (1 %). **Les paiements exécutés relèvent principalement de dépenses d'intervention** à destination d'anciens combattants ou de victimes de guerre (prestations et indemnisations).

La diminution naturelle du nombre de bénéficiaires explique la baisse continue des dépenses de la mission, année après année, à laquelle s'ajoutent, pour 2020, les effets de la crise sanitaire (suspension des Journées défense et citoyenneté, baisse des demandes de subventions, report d'actes médicaux hors Covid-19...).

**Toutefois, le rapporteur spécial constate, avec satisfaction, que la baisse envisagée par la loi de finances initiale n'a pas été aussi importante que prévu**, ce qui explique que l'exécution est supérieure de 25,9 millions d'euros (+ 1,2 %) par rapport à la prévision.

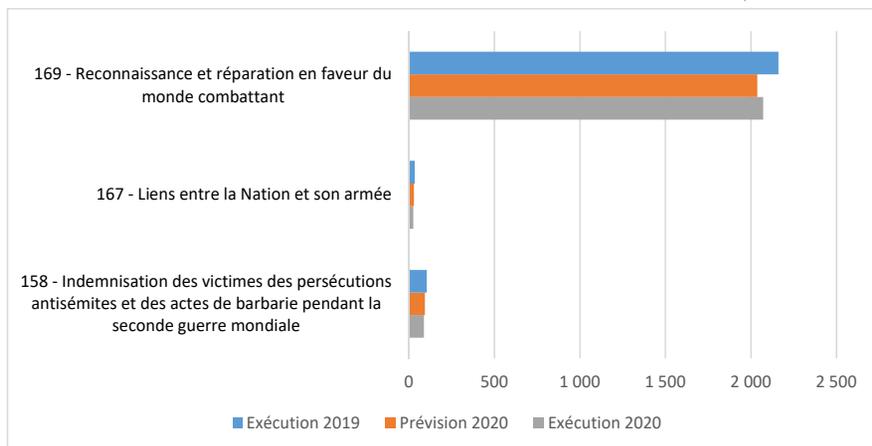
La sous-estimation de la dette viagère (pensions militaires d'invalidité et retraites du combattant), qui a nécessité une augmentation de 36,1 millions d'euros lors de la quatrième loi de finances rectificative (LFR 4), **montre les limites de la logique comptable d'une prévision budgétaire uniquement fondée sur des effectifs.**

Si le rapporteur se réjouit de l'actualisation attendue de la valeur du point de la pension militaire d'invalidité (PMI) au 1<sup>er</sup> janvier 2020, **il ne peut que déplorer les conclusions du groupe de travail tripartite – chargé d'en analyser l'évolution – visant à maintenir les règles d'indexation actuellement en vigueur** sous réserve seulement d'une mesure correctrice qui tiendrait compte du décalage croissant avec l'indice des prix à la consommation.

**Le rapporteur sera vigilant quant à la tenue de cette promesse au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2022 à l'automne prochain.**

## DÉPENSES DES PROGRAMMES DE LA MISSION EN CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)



En ce qui concerne **les politiques de reconnaissance et de réparation en faveur des anciens combattants des opérations extérieures (OPEX)**, thème d'évaluation retenu par le rapporteur cette année, il convient de rappeler que, d'ici une dizaine d'années, cette « quatrième génération du feu » devrait représenter la majorité des titulaires de la carte du combattant avec la diminution progressive des anciens appelés du contingent de la guerre d'Algérie qui constitue aujourd'hui l'essentiel des bénéficiaires de la dette viagère.

Estimant que cette transition est l'occasion d'interroger le contenu de ces politiques, **le rapporteur spécial appelle à donner plus d'ambitions à celles-ci et à sortir d'une logique comptable fondée sur un effectif de bénéficiaires et, ce faisant, d'une réduction inéluctable des moyens accordés.**

## **RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL**

- Exécution des crédits en 2020

- Adopter une mesure correctrice réduisant le décalage entre le point d'indice de la PMI avec l'indice des prix à la consommation (hors tabac) ;

- Favoriser l'augmentation du taux de recours aux soins médicaux gratuits parmi leurs bénéficiaires potentiels ;

- Séparer l'indemnisation des orphelins de la déportation et celle des victimes des spoliations au sein de l'action 01 du programme 158 ;

- Thème d'évaluation : les politiques de reconnaissance et de réparation en faveur des anciens combattants des opérations extérieures (OPEX)

- Améliorer la coordination entre les services du ministère des armées, de l'office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONACVG), des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale afin de permettre aux anciens combattants de bénéficier de l'ensemble de leurs droits ;

- Maintenir le maillage territorial actuel de l'ONACVG ;

- Allouer les moyens dégagés par la diminution naturelle du nombre de bénéficiaires de la pension militaire d'invalidité et de la retraite du combattant vers les dispositifs d'action sociale pour les blessés et les familles ainsi que pour l'aide à la reconversion professionnelle.



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

### SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

La mission *Cohésion des territoires* regroupe six programmes, dont trois examinés dans ce rapport, qui portent les crédits relatifs au logement, à la construction, à l'hébergement d'urgence et pour partie à l'aménagement du territoire : 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*.

**Si, depuis 2017, ces trois programmes ont largement participé à la réduction des dépenses publiques, les crédits exécutés en 2020 sont légèrement en augmentation par rapport aux crédits exécutés en 2019, comme l'illustre le tableau ci-dessous. L'exécution 2020 est ainsi supérieure de 14 % par rapport à la loi de finances initiale.**

	Crédits exécutés en 2017		Crédits exécutés en 2018		Crédits exécutés en 2019		Crédits exécutés en 2020	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Programme 177</b> Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	2 071	1 963	2 075	2 099	2 091	2 115	2 411	2 433
<b>Programme 109</b> Aide à l'accès au logement	15 515	15 515	14 346	14 346	14 070	14 070	13 893	13 893
<b>Programme 135</b> Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	541	611	694	684	688	645	593	510
<b>Total mission</b>	18 127	18 089	17 115	17 129	16 849	16 830	16 897	16 836

**Le programme 177 finance l'hébergement d'urgence et l'insertion des personnes vulnérables dans le logement.**

Les crédits ouverts dans la loi de finances initiale pour 2020 (1 965 millions d'euros en AE) ont été largement insuffisants pour couvrir les besoins générés par la crise sanitaire. **Le coût supplémentaire des mesures d'urgence en 2020 (ouverture de nouvelles places, distribution de chèques alimentaires, report de la trêve hivernale) s'élève à 552,6 millions d'euros.** 449 millions d'euros ont été ouverts en 2020 : 200 millions d'euros en LFR 3 et 249 millions d'euros en LFR 4.

La politique de mise en réserve n'est pas adaptée aux spécificités du programme : le taux de 4 % est trop élevé pour des dépenses assimilables à des dépenses obligatoires et la levée de la réserve a été trop tardive en 2020.

**La mise en œuvre du plan Logement d'abord, qui consiste à accélérer la sortie des personnes sans abri vers un logement, a finalement peu souffert de la crise** : le nombre de personnes à la rue ou hébergées ayant accédé à un logement social s'est maintenu (13 821 en 2020 contre 14 860 en 2019).

Les crédits ouverts en LFI 2021 étaient également insuffisants pour faire face aux besoins : le PLFR présenté le 2 juin prévoit d'ouvrir 700 millions d'euros de crédits supplémentaires sur l'hébergement d'urgence, ce dont le rapporteur spécial se félicite.

### **Le programme 109 finance les trois aides au logement.**

**Ce programme portait la grande majorité des économies en loi de finances initiale pour 2020.** 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. **1,2 milliard d'euros d'économies étaient attendus.**

Néanmoins, les reports successifs de l'entrée en vigueur de la réforme en 2020 ont nécessité **un abondement de 1,2 milliard d'euros** en LFR 4. La complexité et l'ampleur du chantier ont probablement été sous-estimées lors de l'établissement du calendrier initial. **La réforme est finalement entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2021.**

Les aides au logement ont également joué leur rôle d'amortisseur de la crise, avec 150 000 bénéficiaires en plus sur la période d'octobre 2019 à octobre 2020, ce qui a entraîné une dépense supplémentaire de 600 millions d'euros, également couverts par la LFR 4.

### **Le programme 135 regroupe des actions transversales à la politique du logement et de l'urbanisme.**

L'exécution globale du programme a été freinée par la crise sanitaire, à l'exception notable des aides distribuées par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). MaPrimeRénov', l'aide attribuée aux ménages pour financer leurs travaux de rénovation énergétique, a, malgré la crise sanitaire, rencontré un réel succès : plus de 141 000 dossiers ont été engagés sur l'année 2020.

La crise sanitaire a ralenti le processus d'agrément de logements sociaux : seule 80 % de la programmation initiale du Fonds national des aides à la pierre (FNAP) a été financée (soit 87 501 logements agréés).

**L'évaluation du rapporteur spécial porte sur les dépenses fiscales dans le secteur du logement et plus particulièrement sur le dispositif Pinel.** S'il est

un vrai facteur d'accélération de programmes immobiliers, il n'a qu'un impact limité sur le niveau des loyers et ne remplit donc pas tous les objectifs qui lui sont assignés. Alors que l'offre de logements pourrait diminuer dans les prochaines années, une réflexion sur le modèle économique des logements doit être engagée.

## RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

**Recommandation n° 1** (déjà formulée l'année dernière) : aménager la politique de mise en réserve pour l'adapter aux contraintes spécifiques de l'hébergement d'urgence.

**Recommandation n° 2** : accélérer l'ouverture de places en pensions de famille en promouvant le produit auprès des collectivités territoriales.

**Recommandation n° 3** : renforcer les moyens humains de l'ANAH pour accompagner la montée en puissance de la rénovation énergétique.

**Recommandation n° 4** : repenser les modèles économiques de la construction de logements en envisageant le retour des aides à la pierre pour la construction de logement social et de logement intermédiaires.



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

### SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

#### Appréciation globale sur l'exécution

– L'exécution des programmes 112 et 162 a été affectée de façon modérée par la crise sanitaire et le report des élections municipales qui ont entraîné un retard de certains projets d'aménagement. La crise sanitaire n'a pas empêché l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), pour sa première année d'existence, d'accompagner les collectivités territoriales.

– L'ouverture de 86,5 millions d'euros en LFR 3 pour 2020 a permis de soutenir les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) qui ont subi dans des conditions difficiles le confinement. Plus de 108 millions d'euros auront ainsi été consommés au titre de différents dispositifs exceptionnels (vacances apprenantes, quartiers d'été, quartiers solidaires, *etc.*) qui, malgré l'urgence dans laquelle ils ont été mis en œuvre, donnent satisfaction.

#### Le thème d'évaluation : l'exécution financière des contrats de plan État-région (CPER) et contrats de plan interrégionaux État-région (CPIER) 2015-2020

– Les CPER/CPIER sont un outil particulièrement utile pour développer une vision partagée du territoire entre l'État et les collectivités régionales. Les difficultés, déjà soulevées dans le passé n'ont cependant pas disparu : exécution financière insatisfaisante, suivi quantitatif approximatif, absence d'évaluation, faiblesse du pilotage stratégique, interrogations sur la philosophie même des CPER (articulation avec d'autres dispositifs existants, nature des projets inscrits sur les CPER).

#### EXÉCUTION DES CRÉDITS DE L'ÉTAT DES VOLETS DES CPER AU 31/12/2019

(en euros)

Volets du CPER	Montants contractualisés révisés	AE 2015-2019	Taux d'engagement	CP 2015-2019	Taux de paiement	Taux de couverture des AE par des CP
Mobilité multimodale	7 252 773 501	3 787 910 248	52 %	1 847 041 513	25 %	49 %
Transition écologique et énergétique	2 627 704 000	1 973 015 573	75 %	1 026 493 385	39 %	52 %
Enseignement supérieur, recherche	1 456 766 400	1 115 643 624	77 %	759 986 991	52 %	68 %
Territorial	894 971 740	578 470 745	65 %	407 737 959	46 %	70 %
Culture	247 716 300	184 779 686	75 %	113 584 329	46 %	61 %
Emploi	196 100 000	152 130 699	78 %	151 858 695	77 %	100 %
<b>Total général</b>	<b>12 676 031 941</b>	<b>7 791 950 547</b>	<b>61 %</b>	<b>4 306 702 872</b>	<b>34 %</b>	<b>55 %</b>

Source : DGCL.

## RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

### Recommandations sur l'exécution

**Recommandation n° 1 :** compléter le dispositif d'évaluation du programme 112 par des indicateurs évaluant les **contrats de plan État-région** (CPER) et les autres dispositifs contractualisés.

**Recommandation n° 2 :** évaluer l'efficacité du dispositif adultes-relais en observant la qualité des services rendus et les effets sur l'accès à l'emploi des bénéficiaires.

**Recommandation n° 3 :** renforcer l'évaluation chiffrée et qualitative des dépenses fiscales, notamment sur le programme 147.

### Recommandations sur les contrats de plan État-région (CPER)

**Recommandation n° 4 :** déconcentrer la tutelle des opérateurs et établissements publics nationaux au niveau des services déconcentrés de l'État.

**Recommandation n° 5 :** garantir une enveloppe suffisante au fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) pour satisfaire les engagements pris par l'État dans le cadre des volets territoriaux des CPER.

**Recommandation n° 6 :** compléter l'information transmise au Parlement sur l'avancement de l'exécution des CPER par région et par volet.

**Recommandation n° 7 :** améliorer le suivi quantitatif et qualitatif de l'exécution budgétaire des CPER.

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

### SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS ANALYSE DE L'EXÉCUTION 2020

En 2020, 720,9 millions d'euros ont été consommés en autorisations d'engagement (AE) et 690,49 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Le taux d'exécution des CP a perdu deux points, passant de 99,7 % à 97,6 %.

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

- Sous l'effet de la crise sanitaire, la performance s'est dégradée.
- Le plafond d'emploi prévu (4 224 ETPT) n'est consommé qu'à hauteur de 4 114 ETPT.

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

- La lisibilité des documents budgétaires, aux chiffres parfois erronés, demeure discutable, et le suivi des reports et dépenses pluriannuelles impossible.
- Les dépenses du CESE sont globalement stables, s'établissant à environ 43,5 millions d'euros.
- Les ressources propres du CESE tirées de la valorisation du palais d'Iéna ont diminué de plus de 200 000 euros sous l'effet de la crise sanitaire.

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

- La sous-exécution des crédits des juridictions financières est modérée.
- Nonobstant une activité exceptionnelle, la sous-exécution des emplois et des dépenses de fonctionnement du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) s'est accentuée.

### L'ADÉQUATION DES MOYENS DU HCFP À SES MISSIONS

Institution budgétaire indépendante créée à la suite de la signature et de la ratification du TSCG, le HCFP remplit ses missions avec constance et a notamment permis la réduction des biais optimistes dans les prévisions macroéconomiques des gouvernements successifs. S'ils sont modestes, à mandat inchangé, ses moyens ne paraissent pas devoir être renforcés. L'exécution budgétaire du programme 340 se caractérise effectivement par une sous-exécution récurrente tant des emplois que des crédits de fonctionnement. En outre, le Haut Conseil bénéficie déjà, en loi de finances pour 2021, d'un renforcement de ses emplois à hauteur de 2 ETPT.

## RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le rapporteur spécial recommande :

– que la question des emplois de la Cour nationale du droit d’asile et, plus généralement, des juridictions administratives soit l’objet d’une attention particulière, à l’aune de l’évolution du contentieux ;

– que le Gouvernement se saisisse des conclusions du rapport *20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l’intérêt de tous* adopté par le Conseil d’État ;

– que l’impact de la réforme de la haute fonction publique sur la gestion des ressources humaines des juridictions administratives et financières soit précisé ;

– que la certification des comptes du CESE soit réalisée ;

– que les données d’exécution du CESE puissent être mises à jour au fur et à mesure dans Chorus et que la qualité et la lisibilité des informations relatives au CESE figurant dans les documents budgétaires soient améliorées ;

– que des crédits de fonctionnement du programme 126 soient fléchés vers l’organisation des consultations citoyennes ;

– que la proximité du HCFP avec la Cour des comptes soit préservée et que le programme 340 devienne une action au sein du programme 164 ;

– que les moyens du HCFP, à mandat inchangé, soient stabilisés.

– que la nécessité d’un renforcement des moyens du HCFP soit examinée à l’aune des besoins qui naîtraient d’un élargissement mesuré de son mandat.

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

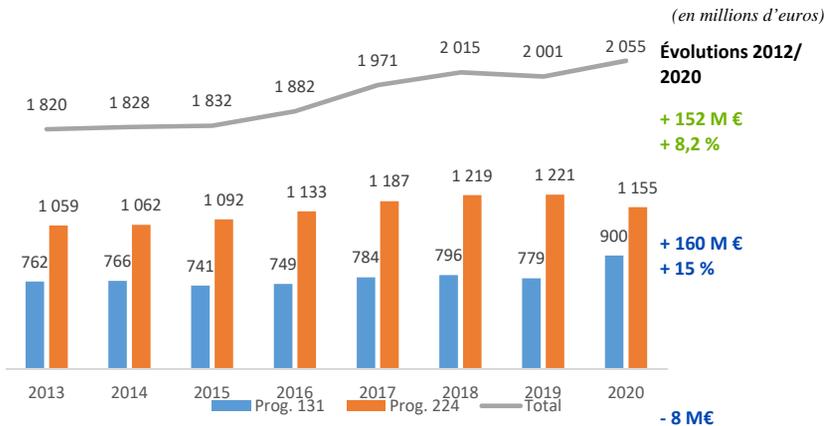
### SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

#### Appréciation globale sur l'exécution 2020

– L'exécution des programmes 131 et 224 dépasse la prévision d'environ 57 millions d'euros à périmètre constant en CP soit une hausse très limitée comparée aux montants exceptionnels versés à la culture en 2020 (plus de 6 milliards d'euros).

– Sur le programme 131, les dispositifs d'urgence mis en œuvre ont permis de soutenir les acteurs en grande difficulté (FUSV, fonds festival, FUSSAT, aides des DRAC). Sur le programme 224, l'été culturel a constitué une vraie respiration pour tourner la page du premier confinement. Une attention particulière doit être accordée aux investissements du ministère de la culture et au suivi de l'exécution des plafonds d'emploi au sein des opérateurs.

#### ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU P131 ET P224 DEPUIS 2013



Source : commission des finances.

#### Le soutien aux opérateurs nationaux de la création

– Les opérateurs nationaux, qui ont tous connu une baisse des dépenses et des recettes, ont été affectés de manière diverse par la crise sanitaire, malgré la hausse faciale du niveau de trésorerie en fin d'exercice. La crise doit être l'occasion de revoir le modèle économique de certains établissements et de renforcer le pilotage financier de la tutelle.

## **RECOMMANDATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE**

### **Sur l'exécution 2020 :**

- renforcer le pilotage financier des principales structures du spectacle vivant soutenues par les DRAC dans les territoires ;
- veiller à garantir une équité de traitement des différentes esthétiques malgré la multiplicité des dispositifs de soutien ;
- doter le ministère de la culture d'une loi de programmation pluriannuelle de ses dépenses d'investissement.

### **Sur les dispositifs de soutien aux opérateurs nationaux :**

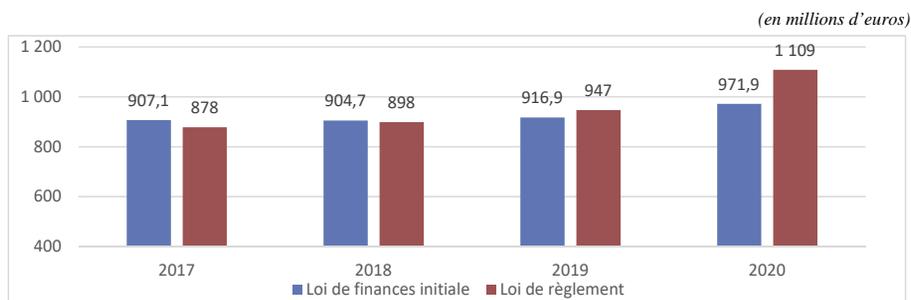
- développer d'autres modes de financement que la subvention pour charges de service public en cas de difficultés de trésorerie de court terme ;
- profiter de la crise pour revoir le modèle économique des opérateurs du programme 131 ;
- renforcer le rôle de pilotage budgétaire et financier des opérateurs assumé par la tutelle.

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

### L'exécution des crédits 2020

● La consommation des crédits atteint son plus haut niveau de la législature : prévue en hausse de + 25 millions d'euros en CP par la loi de finances initiale, la dépense finale est supérieure de + 136 millions d'euros aux crédits inscrits et de + 162 millions d'euros (+ 17 %) par rapport à 2019.

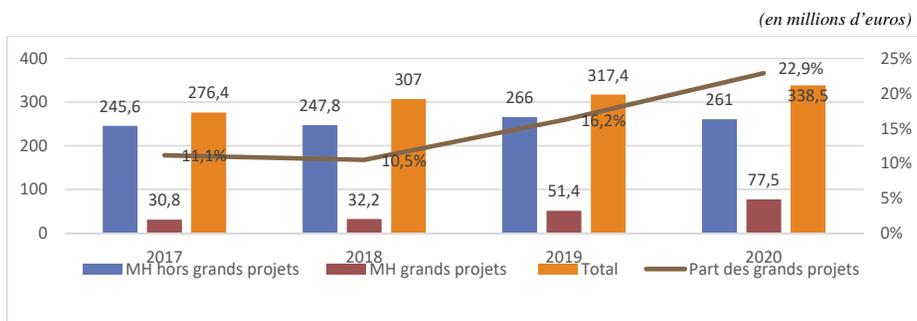
#### CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 175



● La surexécution de 114 % résulte en partie de **73 millions d'euros de rattachements de fonds de concours de la souscription nationale pour la Cathédrale Notre-Dame de Paris**, reversés à l'établissement public en charge des travaux. Pour sa première année pleine d'activité, **l'établissement a su limiter l'impact de la crise sanitaire**, ce qui doit lui permettre d'**achever, en 2021, la phase de sécurisation** (149 millions d'euros), préalable à la restauration qui pourrait mobiliser la totalité du solde des 830 millions d'euros de la souscription nationale.

● Les crédits pour **restauration des Monuments historiques** approchent 339 millions d'euros, en **hausse continue depuis 2017**, tirés par les **échanciers des grands projets**, non dénués d'aléas. En particulier, 30 millions d'euros ont été transférés de la mission *Investissements d'avenir* pour une contribution exceptionnelle du PIA III à la **restauration du château de Villers-Cotterêts, grand projet présidentiel** confié au Centre des monuments nationaux, pour **un coût total porté à 185 millions d'euros (+ 68 %)**, nécessitant en outre un complément de 100 millions d'euros de la mission *Plan de relance* en 2021 et 2022.

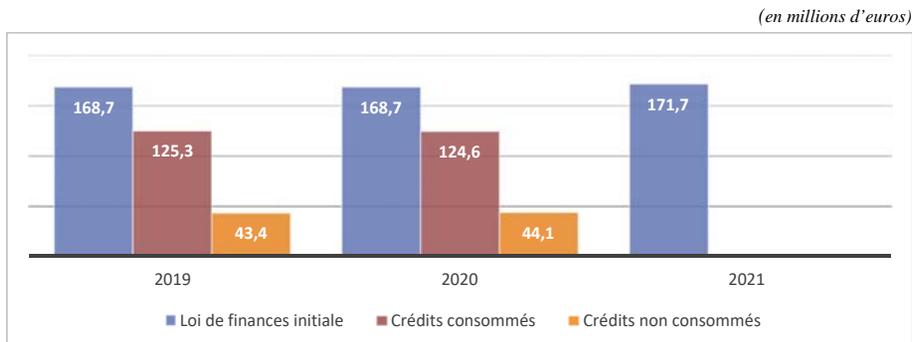
### CRÉDITS D'ENTRETIEN ET DE RESTAURATION DES MONUMENTS HISTORIQUES



Cependant, **la consommation des crédits pour Monuments historiques hors grands projets diminue** (261 millions d'euros en CP), inférieure de 5 millions d'euros à 2019 et de 39 millions d'euros par rapport aux crédits inscrits en loi de finance initiale.

Comme en 2019, **la sous-consommation affecte les subventions aux propriétaires privés et aux collectivités locales**, pour 125 millions d'euros consommés, contre 170 millions d'euros inscrits en LFI 2020 et reconduits en 2021.

### CRÉDITS D'ENTRETIEN ET DE RESTAURATION DES MONUMENTS HISTORIQUES N'APPARTENANT PAS À L'ÉTAT



Si certaines directions régionales des affaires culturelles (DRAC) ont amélioré la consommation de ces crédits en majorant les taux de subvention de l'État, la situation est très hétérogène et **de nombreuses DRAC ont des difficultés pour gérer la chaîne de dépense des plus petits projets, alors que leurs services du patrimoine subissent des vacances de postes importantes et récurrentes**. Il convient donc de **renforcer les effectifs d'Architectes des bâtiments de France (ABF) dans les DRAC**.

- 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. Le chiffrage des mesures relatives à l'imputation des déficits fonciers et à la déduction des charges foncières liées aux monuments historiques doit cependant être amélioré.

### **L'autonomie des grands établissements muséaux et patrimoniaux**

● Le rapporteur spécial a examiné la **situation des grands établissements publics muséaux et patrimoniaux** chargés de conserver, développer et rendre accessible au public les collections nationales et les monuments appartenant à l'État : ils sont destinataires de plus de 60 % des crédits du programme, en **subventions de fonctionnement ou d'investissement**.

Il dresse un **bilan positif de leur pilotage par la direction générale des patrimoines et de l'architecture** (DGPA) du ministère de la Culture, ainsi que du dialogue de gestion avec les services de la direction du budget.

Les principaux établissements sont **tous liés à la tutelle par des contrats d'objectifs et de moyens, dont le suivi est effectif**, l'atteinte de leurs objectifs dictant par exemple la part variable des rémunérations des équipes dirigeantes des opérateurs.

● Au cours de la dernière décennie, les plus grands établissements ont pu se doter de **nouveaux leviers pour accroître leurs ressources propres**, en dynamisant leur fréquentation payante, diversifiant leurs recettes d'activité, en fidélisant des mécènes et en attirant des financements internationaux considérables.

La hausse de l'autofinancement s'est accompagnée de **mesures d'efficience** permettant de **réduire des concours de l'État en fonctionnement**. **Les établissements ont ainsi pu assumer des investissements indispensables qui, à défaut, auraient été à la charge de l'État**. Les subventions ne représentent ainsi que 9,5 % des 241 millions d'euros investis par le musée du Louvre entre 2017 et 2020 et 29 % des 270 millions d'euros du schéma pluriannuel de travaux de Versailles.

Les grands musées nationaux situés ont accru leurs **coopérations avec les musées en régions** et le **Centre des monuments nationaux mutualise, au profit de l'ensemble du territoire**, les ressources provenant des monuments les plus fréquentés.

Le rapporteur spécial recommande de doter ces établissements publics de **nouveaux leviers d'autonomie en matière tarifaire** et de **ressources humaines** afin qu'ils étendent leurs horaires de visite et consolident leurs **modèles gravement fragilisés par les conséquences de la crise sanitaire sur le tourisme international**.

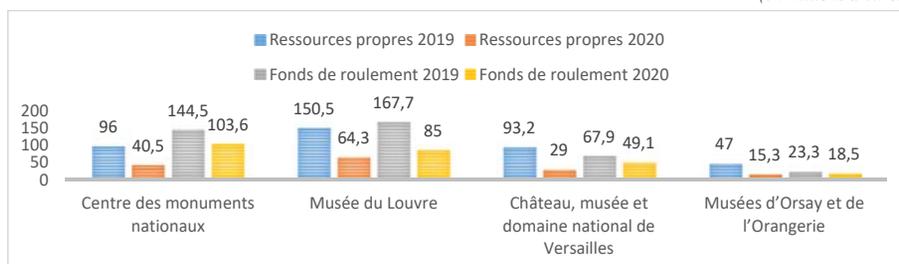
● **En 2020, la crise sanitaire a réduit la fréquentation globale des grands établissements de 71 %, entraînant un effondrement des ressources propres et aboutissant à 300 millions d'euros de pertes budgétaires.**

**À l'été 2020, l'État a apporté 42,4 millions d'euros aux établissements exposés à un risque de trésorerie** (Orsay, Versailles, Pompidou et Chambord), dont 15 millions d'euros de dégel et 27,4 millions d'euros ouverts par la troisième loi de finances rectificative pour 2020.

Cependant, ce **premier choc budgétaire** a été **principalement absorbé par les fonds de roulement des établissements**, celui du musée du Louvre passant ainsi de 167 à 85 millions d'euros, asséchant les fonds libres d'emploi mais également les fonds affectés à des travaux.

## RESSOURCES PROPRES ET FONDS DE ROULEMENT DE QUATRE GRANDS ÉTABLISSEMENTS MUSÉAUX ET PATRIMONIAUX EN 2019 ET 2020

(en millions d'euros)



**Surtout, les effets budgétaires du second confinement** (six mois de fermeture supplémentaire et une baisse de fréquentation qui atteindra 78 % en 2021) **ne seront pas suffisamment compensés** par les crédits 2021 du *Plan de relance* (232 millions d'euros en CP).

**Le rapporteur spécial** invite donc à **apporter une aide budgétaire adaptée et prolongée dans la crise**, en soutien de **trésoreries devenues fragiles**, le cas échéant par de **nouvelles ouvertures de crédits** avant la fin de l'exercice 2021.

Afin de ne pas sacrifier les programmes d'investissement des établissements, au risque de diminuer leur attractivité internationale, le rapporteur spécial invite à **réexaminer la programmation pluriannuelle des grands travaux** et réitère sa **proposition d'élargir, de manière encadrée, la possibilité de recours à l'emprunt** par les établissements disposant, sur la longue durée, de ressources propres significatives.

## RECOMMANDATIONS

- Affecter prioritairement les emplois du ministère de la Culture dans **les services déconcentrés**, et **mettre un terme aux trop nombreuses vacances de postes dans les services du Patrimoine des directions régionales des affaires culturelles (DRAC)** afin :

- de **développer la mission d’assistance à maîtrise d’ouvrage des DRAC au profit des plus petites communes**, où se trouvent la moitié des monuments historiques ;

- d’**accélérer l’instruction des dossiers** de subventions aux monuments historiques des collectivités locales et des propriétaires privés ;

- d’**améliorer la consommation des crédits d’entretien et de restauration des monuments historiques n’appartenant pas à l’État**.

- **Objectiver le chiffrage des deux principaux dispositifs fiscaux bénéficiant aux propriétaires de monuments historiques** (l’imputation des déficits fonciers sur le revenu global, sans limitation de montant et la déduction des charges foncières lorsque la gestion du monument ne procure pas de revenus), en **identifiant les charges foncières liées aux monuments historiques dans les formulaires de déclaration d’impôt sur le revenu**.

- Établir, dans le dispositif de performance du programme 175, un suivi spécifique de l’évolution de la fréquentation payante des établissements muséaux et patrimoniaux, **réexaminer le périmètre des mesures de gratuité** au regard de leurs effets et **autoriser les opérateurs à mieux adapter leurs tarifs afin d’accroître leurs ressources propres**.

- Permettre aux établissements muséaux et patrimoniaux les plus fréquentés d’**étendre leurs horaires d’ouverture à la visite** en examinant l’ensemble des pistes leur permettant de **disposer des effectifs nécessaires** : assouplissement des schémas d’emploi sous plafond, facilitation du recours à des agents contractuels ou à des prestations externalisées d’accueil et de surveillance, réexamen des accords d’établissements relatifs à l’aménagement du temps de travail.

- Réexaminer la **programmation pluriannuelle des grands travaux** en tenant compte des effets de la crise sanitaire, sur la base de plans de financements propres à garantir la sincérité de la budgétisation des dépenses d’investissement.

- Compenser les **effets du second confinement** pour les établissements muséaux et patrimoniaux **dont la trésorerie a été la plus fragilisée** en apportant **une aide budgétaire adaptée dans la crise**, le cas échéant par de **nouvelles ouvertures de crédits** avant la fin de l’exercice 2021.

- **Élargir, de manière encadrée, la possibilité de recours à l’emprunt par les établissements disposant, sur la longue durée, de ressources propres significatives**, afin de **financer des investissements** susceptibles de **renforcer leur attractivité**, d’augmenter leur fréquentation et de restaurer leurs monuments historiques.



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

#### SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

1. Le **montant des CP de la mission** atteint 46,7 milliards d'euros, dont 37,5 milliards d'euros hors CAS *Pensions*. Il progresse de 4 % par rapport à 2019.

#### EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION DÉFENSE EN 2020

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2020	Exécution 2020	Écart à la prévision	LFI 2020	Exécution 2020	Écart à la prévision
P144 – Environnement et prospective de la défense	1 765,8	1 784,5	+ 1 %	1 547,8	1 541,4	– 0,4 %
P178 – Préparation et emploi des forces	16 248,5	13 266,5	– 18 %	10 003,8	10 540,0	+ 5 %
P212 – Soutien de la politique de la défense	21 981,5	22 110,5	+ 0,6 %	21 937,1	21 970,8	+ 0,2 %
P146 – Équipement des forces	25 352,3	13 699,4	– 46 %	12 587,8	12 623,4	+ 0,3 %
<b>Total</b>	<b>65 348,1</b>	<b>50 860,9</b>	<b>– 22 %</b>	<b>46 076,5</b>	<b>46 675,6</b>	<b>+ 1,3 %</b>

Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performance de la mission Défense pour 2020.

Pour sa deuxième année de mise en œuvre, **la loi de programmation militaire 2019-2025 (LPM) a été respectée** en programmation comme en exécution.

Toutefois, **la mise en œuvre de la LPM s'inscrit dans un contexte budgétaire bouleversé**. À cet égard, l'absence du débat pourtant prévu sur la révision de la LPM est regrettable. Il est en fait d'autant plus nécessaire que la situation économique mouvante est source d'incertitude.

Les **surcoûts liés aux opérations extérieures et missions intérieures (OPEX-MISSINT)** s'élèvent à 1,44 milliard d'euros. Ils ont été pris en charge sans recourir à la solidarité interministérielle, en partie grâce à une hausse de la provision totale, qui atteint 1,2 milliard d'euros en LFI 2020.

La mission fait l'objet d'un **niveau de restes à payer préoccupant** (64 milliards d'euros). L'importance des engagements non couverts par des paiements – qui constituent autant de CP à mobiliser dans le futur – risque de rigidifier la capacité future des armées à engager des dépenses nouvelles et à corriger des décisions passées.

S'agissant du programme 144 *Environnement et prospective de la politique de défense*, les études amont (757 millions d'euros en CP) font l'objet d'une forte sous-exécution en raison de **reports d'études dus à la crise sanitaire**.

Les dépenses de renseignement ont une nouvelle fois été surconsommées (418 millions d'euros en CP), notamment au profit de la DGSE.

Le rapporteur spécial tient à souligner l'**opacité des crédits de soutien à l'innovation de défense**. Les moyens budgétaires et humains affectés à l'Agence pour l'innovation de défense n'apparaissent nulle part dans les documents budgétaires. En outre, la Cour des comptes est très critique quant à la gestion des fonds sans personnalité juridique (DefInvest, Fonds innovation défense) dont la pertinence n'est pas démontrée.

Le programme 146 *Équipement des forces* fait l'objet d'une nette sous-exécution en AE (− 46 %). Toutefois, il convient d'y ajouter 11,65 milliards d'euros d'AE affectées non engagées dues au **report en 2021 de plusieurs programmes d'armement** (notamment le programme de sous-marins nucléaires lanceurs d'engins de troisième génération et le programme de drone européen).

**La base industrielle et technologique de défense (BITD) a été très touchée** par la diminution des exportations d'armement due à la crise sanitaire. Pour soutenir l'industrie de la défense, **le programme 146 a financé des mesures de rebond et de relance** consistant en une accélération des paiements et de commandes militaires initialement prévus après 2020 (+ 758 millions d'euros). Ces mesures ont été financées grâce au redéploiement de crédits sous-consommés en raison de la crise sanitaire (− 755 millions d'euros).

2. Pour son thème d'évaluation, **le rapporteur spécial a choisi d'évaluer le contrôle financier, juridique et technique des externalisations du ministère des armées**. Il s'agissait notamment de vérifier que les dysfonctionnements constatés par le rapporteur dans ses précédents rapports d'information sur le transport stratégique et sur le soutien des forces en OPEX avaient été depuis corrigés.

**Certaines recommandations ont été satisfaites**, comme le renforcement du contrôle technique des appareils utilisés. Toutefois, **d'autres propositions sont restées sans réponse ou ont reçu une fin de non-recevoir**. Les procédures d'appel d'offres ont été sensiblement rectifiées, mais elles conservent des points de fragilité, notamment dans la section des titulaires. Le recours à des sociétés privées, non soumises à un contrôle strict des services de renseignement, perdure et menace la confidentialité qui entoure les forces armées. Quant à l'Économat des armées, son statut spécifique le fait échapper à tout contrôle parlementaire, alors que les missions qui lui sont confiées tendent à s'élargir.

Malgré des améliorations réelles, **le rapporteur spécial s'est heurté aux réticences du ministère des armées** et n'a pas pu établir un échange véritablement constructif. Plusieurs des questions posées sont restées sans réponse. En outre, les éléments de réponse communiqués laissent entrevoir des contradictions flagrantes. Le rapporteur regrette que ses travaux de contrôle n'aient pas pu aboutir afin d'améliorer significativement les dispositifs existants.

## 14. Défense : Budget opérationnel de la défense (Mme Aude Bono-Vandorme)

### SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

En 2020, les ouvertures de crédits respectaient les trajectoires de la loi de programmation militaire 2019-2025 (LPM). Pour les programmes 178 et 212, les crédits de paiement progressaient sur un an respectivement de 4 % et de 0,4 % entre 2019 et 2020, pour atteindre 10,2 milliards d'euros et 22,2 milliards d'euros. Les autorisations d'engagement croissaient de 8,4 % pour le programme 178 et reculaient de 6 % pour le programme 212, principalement en raison de mesures de périmètre. À la suite de ces évolutions, elles atteignaient 16,5 milliards d'euros et 22,2 milliards d'euros.

L'exécution peut être vue comme une réelle réussite compte tenu du contexte de crise sanitaire.

#### L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION POUR 2020

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale y compris fonds de concours et attributions de produits		Crédits exécutés		Écart en valeur absolue et en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P 144 : Environnement et prospective de la politique de défense	1 766	1 548	1 784	1 541	+ 18 (+ 1)	- 6 (- 0,4)
P 178 : Préparation et emploi des forces	16 534	10 290	13 266	10 540	- 3 268 (- 25)	+ 249 (+ 2,4)
P 212 : Soutien de la politique de la défense	22 257	22 212	22 110	21 970	- 146 (- 1)	- 241 (- 1,1)
<i>Dont titre 2</i>	20 908	20 908	20 786	20 786	- 122 (- 0,6)	- 122 (- 0,6)
P 146 : Soutien de la politique de la défense	25 419	12 654	13 699	12 623	- 11 719 (- 86)	- 31 (- 0,2)
Total Mission	65 977	46 705	50 860	46 675	- 15 116 (- 30)	- 29 (- 0,1)
Total Budget opérationnel de la défense (P178 et P212)	38 792	32 502	35 376	32 510	- 3 415 (- 10)	+ 7 857 (+ 0,02)

Pour le programme 178, la principale tension en exécution réside dans une sous-consommation des AE, 72 % ont été consommées, en raison du report en 2021 de la passation de contrats majeurs de maintien en condition opérationnelle des équipements.

Pour le programme 212, l'exécution est conforme à l'autorisation : 99 % des AE et 98,4 % des CP ont ainsi été consommés. Le schéma d'emplois est réalisé à + 416 ETP et présente une sur-exécution de 67 ETP, ce qui constitue un beau résultat dans un contexte aussi troublé.

Les surcoûts liés aux opérations extérieures et missions intérieures se sont élevés à 1,44 milliard d'euros. Ils ont été pris en charge sans recourir à la solidarité interministérielle, en partie grâce à une hausse de la provision totale, qui a atteint 1,2 milliard d'euros en LFI 2020.

De manière générale, le ministère a réussi le tour de force de continuer à remplir ses missions et même davantage avec le déclenchement des opérations Résilience et Amitié.

La rapporteure spéciale a souhaité évaluer la préparation opérationnelle des armées, qui représente l'un des enjeux majeurs des armées françaises. Elle salue tout d'abord les résultats obtenus dans ce domaine. De manière globale, les efforts de préparation ont permis de remplir le contrat opérationnel, mais les capacités complexes ont été fragilisées. Conformément à ce que prévoyait la LPM, la préparation opérationnelle s'est en effet recentrée durant ces dernières années sur la réponse aux conflits du moment, parfois au détriment des savoir-faire dans le domaine de la haute intensité. Elle a pu également être limitée par des manques de matériels et munitions et par un niveau d'engagement des forces très élevé.

D'un point de vue strictement budgétaire, la préparation opérationnelle est par nature complexe à suivre. Il en résulte une absence de convention sur un périmètre associé à la préparation opérationnelle et donc un manque de vision fiable des crédits alloués et exécutés. Cela oblige à disposer d'indicateurs d'activité et de performance permettant de juger du niveau et de la qualité de la préparation opérationnelle. Ce dispositif de performance apparaît à la rapporteure spéciale perfectible à ce jour. Elle préconise donc une série de pistes d'amélioration.

La mise en œuvre de la LPM permet et permettra une amélioration sensible des moyens nécessaires à la préparation opérationnelle. Cela est d'autant plus vrai que lors de son audition par la commission de la défense nationale et des forces armées le mardi 4 mai 2021, la ministre des armées a annoncé que la préparation opérationnelle serait l'un des trois axes possibles d'ajustement de la LPM.

Dans l'attente des contours précis de cet effort prévu, la rapporteure spéciale formule des recommandations afin de favoriser l'émergence d'un environnement à même de permettre une préparation opérationnelle répondant aux défis des années à venir.

## RECOMMANDATIONS DE LA RAPPORTEUSE SPÉCIALE

À la lumière de son analyse de l'exécution 2020 et de ses travaux d'évaluation de la préparation opérationnelle des armées, la rapporteure spéciale recommande :

- de compléter la nouvelle répartition entre programmes des crédits d'infrastructure en confiant aux armées non seulement la gestion mais aussi la programmation de ceux liés aux programmes d'armement à effet majeur et à l'activité opérationnelle ;

- de prévoir, même de manière indicative, une répartition entre les munitions destinées à la préparation opérationnelle et celles destinées à l'engagement opérationnel ;

- de maintenir à des niveaux adéquats les budgets munitions et cibleries ;

- d'opérer la distinction entre activité de préparation et activité opérationnelle au sein des sous-indicateurs de l'indicateur 5.1 du programme 178 ;

- de fournir ces mêmes sous-indicateurs en valeur absolue totale puis par équipage, homme ou matériel ;

- d'éclater le sous-indicateur « Taux d'entraînement par équipage sur matériel terrestre » de l'indicateur 5.1 du programme 178 par segment de matériel (lourd, médian, léger) ;

- de reconstruire le sous-indicateur « Niveau d'entraînement cyber » de l'indicateur 5.1 du programme 178 ;

- de créer un indicateur de performance associé à l'objectif 5 du programme 178 et qui rassemblerait les différents indicateurs qualitatifs de préparation opérationnelle produits par les armées ;

- de fournir l'effort budgétaire nécessaire au développement des capacités de préparation simulée, et en particulier au chantier majeur d'évolution d'un écosystème de simulateurs autonomes vers un système intégré permettant la simulation partagée ;

- d'engager une réflexion sur l'éligibilité aux surcoûts Opex pour les opérations de type Lynx ;

- de revoir le format voire la nature de l'opération Sentinelle dans la perspective de permettre à l'armée de terre de regagner en capacité de préparation opérationnelle.



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

**SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS**

La mission *Direction de l'action du Gouvernement* a été exécutée à hauteur de **755,1 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 715,7 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**. En neutralisant les effets de la suppression du programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées*, les dépenses de la mission progressent de 8,1 % en AE et 1,3 % en CP par rapport à 2019.

Sur le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental*, **659,9 millions d'euros en AE et 619,8 millions d'euros en CP ont été exécutés**. Ces montants sont respectivement inférieurs de 10 % et 13 % aux crédits demandés en loi de finances initiale. Le taux d'exécution, comparable aux années précédentes, reste relativement bas en raison des nombreux transferts sortants réalisés sur le programme en cours de gestion.

Les effets de la crise ont été concentrés sur le service d'information du Gouvernement (SIG) dont les dépenses se sont élevées à 28,6 millions d'euros, soit le double de la prévision, et la direction interministérielle du numérique (DINUM), chargée de constituer un stock stratégique de 50 000 ordinateurs au profit de l'ensemble des ministères.

Sur le programme 308 *Protection des droits et libertés*, **95,2 millions d'euros en AE et 95,8 millions d'euros en CP ont été consommés**, soit 95 % des crédits demandés. La crise n'a pas eu de conséquence budgétaire notable sur les autorités administratives indépendantes dont les crédits sont portés par le programme. Néanmoins, celle-ci a favorisé la dégradation du délai moyen de réponse de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

Le budget annexe *Publications officielles et information administrative* a enregistré un nouvel excédent en 2020 (+ **38,2 millions d'euros**), quoiqu'en retrait par rapport aux années précédentes. En raison du ralentissement économique, les recettes d'annonces et hors annonces perçues par la direction de l'information légale et administrative (DILA) ont sensiblement diminué par rapport à 2019.

Les dépenses sur la mission *Investissements d'avenir* s'élèvent à **2,03 milliards d'euros en crédits de paiements**, conformément à la prévision. Le rythme de consommation des crédits sur la mission a doublé par rapport à l'année 2019, l'intégralité des conventions encadrant le déploiement des actions du troisième volet du programme d'investissements d'avenir ayant été signées.

La mission a été marquée par des redéploiements nombreux en cours d'année, principalement pour répondre à la crise sanitaire et soutenir les entreprises connaissant des difficultés de trésorerie.

Dans le cadre de son évaluation, le rapporteur a souhaité travailler sur les investissements d'avenir consacrés à la recherche dans le secteur de la santé.

S'inscrivant dans un contexte de fragmentation et de sous dimensionnement des financements publics alloués à la recherche en santé, deux réalisations principales peuvent être imputées au programme d'investissements d'avenir :

– le financement de pôles de recherche d'excellence bénéficiant d'une visibilité internationale et, pour certains, favorisant une approche interdisciplinaire de la recherche ;

– le financement de projets de long terme et d'équipements coûteux, déterminant pour accélérer les progrès de la recherche ;

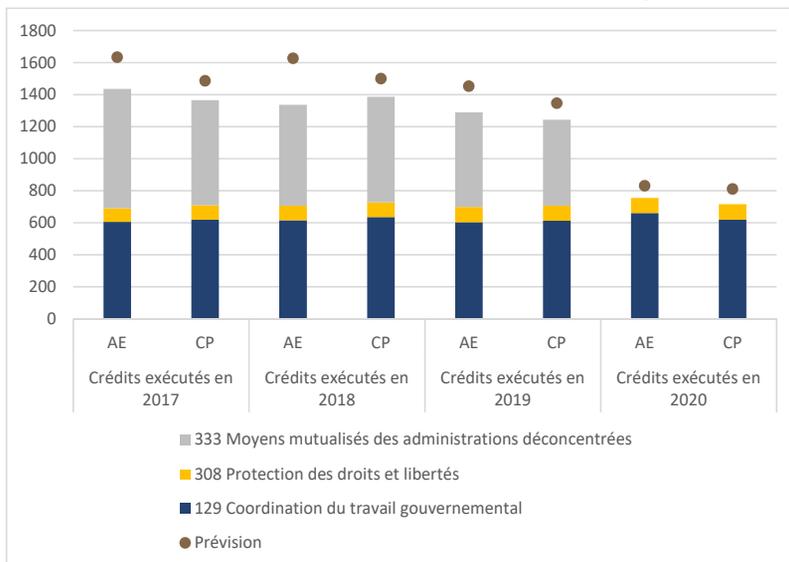
Néanmoins, les structures créées dans le cadre du PIA n'ont pas toujours réussi à trouver leur place et à collaborer efficacement avec les organismes préexistants. De plus, la question de l'extinction de la dotation PIA dont bénéficient les structures créées depuis 2010 n'est pas encore réglée, rendant encore incertain l'accès des instituts hospitalo-universitaires (IHU) et des instituts de recherche technologique (IRT) à l'autonomie financière.

La crise sanitaire a également révélé le développement insuffisant des démarches partenariales entre les laboratoires et les entreprises, ainsi que les trop faibles moyens consacrés à la croissance des entreprises innovantes du secteur de la santé.

Partant de ces constats, le rapporteur formule diverses recommandations, dont la réalisation peut s'inscrire dans le cadre du déploiement du PIA 4.

### ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS SUR LA MISSION DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT

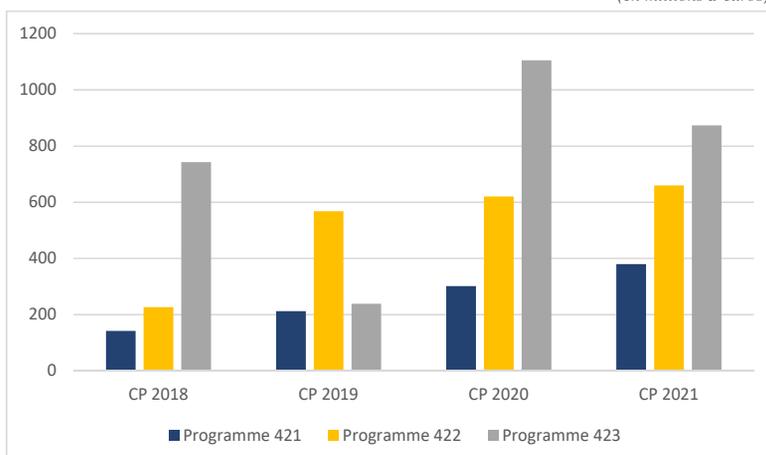
(en millions d'euros)



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

### EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENTS DE LA MISSION INVESTISSEMENTS D'AVENIR

(en millions d'euros)



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

## RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

### Recommandations sur l'exécution budgétaire :

– ramener les dépenses du service d'information du Gouvernement au niveau constaté en 2018 ;

– limiter le montant des transferts sortants réalisés sur le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* et comptabiliser les dépenses résultant de l'utilisation par le Premier ministre de l'escadron de transport 60 au stade de la loi de finances initiale ;

– modifier l'indicateur portant sur le nombre de visites effectuées par le contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) pour tenir compte de la taille des lieux visités ;

– supprimer le budget annexe *Publications officielles et information administrative*

### Recommandations sur l'évaluation des investissements d'avenir portant sur la recherche dans le secteur de la santé :

– associer le Parlement à la définition et au déploiement des stratégies nationales d'accélération du PIA 4 ;

– dans le cadre des investissements réalisés au titre du PIA 4 au profit de la recherche privée, concentrer les efforts sur la croissance des entreprises innovantes ;

– impliquer davantage les structures créées dans le cadre des précédents PIA au déploiement du PIA 4 ;

– faciliter le développement des partenariats industriels au sein des IHU ;

– créer une agence unique responsable du pilotage de la stratégie de l'innovation en santé, chargée d'allouer les financements à l'ensemble des projets de recherche et de développement en lien avec la santé et assurant le rôle d'interlocuteur unique pour les acteurs publics et privés intervenant dans le champ de la recherche en santé.

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

**SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS**

En 2020, **4 428 millions d'euros ont été consommés en autorisations d'engagement (AE) et 4 462 millions d'euros en crédits de paiement (CP)** dans le cadre des programmes 113 *Paysage, eau et biodiversité*, 181 *Prévention des risques*, 159 *Expertise, information géographique et météorologie* et 217 *Conduite et pilotage des politiques* de la mission *Écologie, Développement et mobilité durables*. Alors que la hausse de la dotation initiale de la mission tient plutôt de l'évolution en trompe-l'œil, **la sous-consommation des crédits est bien réelle**. Particulièrement frappante est celle des crédits du programme 113 *Paysages, eau et biodiversité*, à hauteur de 9,8 % des crédits de paiement prévus en loi de finances initiale.

Le programme 159 *Expertise, information géographique et météorologique* est composé à **94 % des subventions pour charges de service public de trois opérateurs** : le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et Météo-France. Sa dotation initiale s'élevait à 506,5 millions d'euros en AE et en CP. **Il connaît une surexécution de 10,8 millions d'euros en AE et 12,9 millions d'euros en CP**. Afin de compenser une part des pertes de recettes liées à la crise sanitaire, la subvention pour charges de service public du CEREMA a été abondée de 2 millions d'euros.

**Le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* est le programme support** des trois ministères chargés de la transition écologique (MTE), de la cohésion des territoires (MCT) et, depuis le mois de juillet 2020, de la mer. Il était doté de 2,989 milliards d'euros en AE et 2,926 milliards d'euros en CP. **Ses crédits ont été quasi intégralement consommés**.

La consommation des emplois sous plafond des opérateurs de la mission s'établit à 19 024 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2020, le plafond ayant été fixé à 19 312. En ajoutant les emplois hors plafond, le nombre total d'ETPT est de 20 358 sur 20 713 programmés. **Depuis plusieurs années, non seulement les plafonds d'emploi des opérateurs sont systématiquement revus à la baisse mais ils sont sous-exécutés**. C'est particulièrement le cas, en 2020, de deux opérateurs des programmes entrant dans le champ du rapport spécial : l'Office français de la biodiversité, organisme créé le 1<sup>er</sup> janvier 2020, et le CEREMA. De manière générale, **une pression excessive continue de s'exercer sur les emplois des opérateurs, tandis que l'Autorité de sûreté nucléaire ne dispose pas de tous les emplois dont elle aurait besoin**.

La partie thématique du rapport porte sur **les moyens de la politique de prévention des risques naturels et technologiques**. À l'heure où les périls se multiplient sous l'effet du dérèglement climatique et des nouvelles technologies, il convient de substituer à la logique comptable qui ne recherche que l'équilibre budgétaire une politique financée sur une évaluation des risques et des besoins.

### **RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL**

Le rapporteur spécial recommande particulièrement, outre la mise en œuvre de ses précédentes recommandations :

- qu'il soit mis un terme à la réduction des effectifs des opérateurs ;
- que les moyens de la politique de prévention des risques soient définis en fonction d'une recension précise et objective de ceux-ci ;
- que l'Autorité de sûreté nucléaire soit dotée d'au moins sept emplois supplémentaires pour répondre à ses besoins ;
- que l'Autorité de sûreté nucléaire soit dotée d'un budget d'intervention.

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

### SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

#### a. Exécution 2020

L'exécution du programme 205 est proche de la prévision en loi de finances initiale (93 % des AE, 96 % des CP), mais faible lorsqu'elle est calculée sur la base des crédits ouverts (84 %). En effet, **l'exercice 2020 est marqué par l'ouverture, par la quatrième loi de finances rectificative pour 2020, de 19,2 millions d'euros (AE=CP), intégralement reportés en 2021** puisqu'ils étaient destinés à financer une mesure qui vient seulement d'être adoptée (décret instituant une mesure de remboursement aux armateurs de ferries des cotisations salariales dues au titre de 2021).

**Le principal écart observé par rapport à la loi de finances initiale pour 2020 résulte de la consommation des crédits finançant les exonérations de charges sociales au bénéfice des armateurs, inférieure de près de 9 millions d'euros à la prévision en raison d'un recul de l'emploi maritime lié à la crise sanitaire.** *A contrario*, les crédits destinés à financer le fonctionnement des services déconcentrés de la direction des affaires maritimes sont de nouveau sur-exécutés, et la prévision en LFI 2021 laisse craindre un scénario similaire cette année.

Par ailleurs, un fait significatif de l'année 2020 concerne **la hausse de 4 millions d'euros de la subvention versée à la SNSM**, laquelle atteint donc 10,3 millions d'euros, suite à l'amendement présenté par le Gouvernement en PLF 2020.

Quant à l'**École nationale supérieure maritime (ENSM)**, unique opérateur du programme, elle **fait face**, dans le contexte de crise, **à une baisse de ses recettes de presque 2 millions d'euros** (ressources propres issues de la formation continue, recettes de la taxe d'apprentissage). Grâce au soutien du ministère de tutelle (subvention de 18,04 millions contre 17,8 millions d'euros en 2019) et à la faveur du décalage d'un investissement important, le solde budgétaire reste néanmoins légèrement excédentaire. Comme en 2019, l'école ne consomme pas l'intégralité de son plafond d'emplois (222 ETPT pour une prévision de 248 ETPT), peinant à recruter dans ce contexte.

Sur le volet portuaire, **l'exercice 2020 est marqué par un effort significatif de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)**, qui a financé des projets d'investissement des grands ports maritimes (GPM) pour un total de 94 millions d'euros (+ 62 millions d'euros par rapport à la LFI). Toutefois, **le bilan est moins bon s'agissant des crédits budgétaires destinés à rembourser aux grands ports maritimes les dépenses engagées au titre de leurs missions de service public portuaire** (non liées à leur activité industrielle et commerciale) : près de 6 % des crédits votés en LFI ont été annulés en LFR 4 afin

de financer d'autres mesures, ce qui marque un recul par rapport à 2019, dommageable pour la compétitivité des ports.

***b. Évaluation : les exonérations de charge au bénéfice des armateurs***

M. Saïd Ahamada a choisi d'évaluer **le dispositif d'exonération des charges sociales dues par les armateurs au titre des marins qu'ils emploient, prévu à l'article L. 5553-11 du code des transports et financé par le programme 205.**

Ce dispositif, autorisé dans le cadre des orientations communautaires sur les aides d'État au transport maritime (*guidelines*), prévoit actuellement une exonération intégrale des charges dues par les armateurs français au titre de la part patronale, pour les marins embarqués à bord de navires sous concurrence internationale.

Si le montant moyen par bénéficiaire (marins dont l'emploi est soutenu) est élevé et a augmenté en raison de l'extension du dispositif en 2007 (exonération des cotisations famille et chômage en plus des cotisations « ENIM », pour les seuls navires à passagers) puis en 2016 par la « loi Leroy sur l'économie bleue » (suppression de la limitation aux seuls navires de passagers), passant de 5 807 euros en 2014 à 7 149 euros en 2019, soit un **coût annuel pour l'État de 67 millions d'euros en moyenne depuis l'extension de 2016** (crédits inscrits à l'action 3 du programme 205 *Soutien à la flotte de commerce*), cette politique est incontournable pour soutenir la compétitivité des armateurs qui exploitent des navires sous pavillon français, et donc l'emploi de marins français.

**La concurrence intracommunautaire, faussée par l'absence d'harmonisation des régimes d'aides mis en place, pousse même à une nouvelle extension de la mesure** (remboursement des cotisations salariales en plus de l'exonération des charges patronales), pour aligner le régime français sur les régimes danois et italien, comme le réclament les armateurs français du transport de passagers transmanche, qui vont en bénéficier à titre exceptionnel au titre de 2021 (décret du 14 mai 2021). **Le coût annuel atteindrait alors 100 millions d'euros environ (9 600 euros / marin)**. À titre de comparaison, le Royaume-Uni dépense 150 millions d'euros par un an pour un dispositif d'exonération partielle (6 530 euros / marin).

**Le rapporteur considère qu'il faut maintenir provisoirement cette aide exceptionnelle apportée aux armateurs de ferries, surtout dans le contexte de crise qui a vu leur trafic reculer de 55 % sur l'année 2020.**

La solution de long terme doit toutefois être recherchée dans une harmonisation des régimes et dans la réduction du *dumping* social ;

Si un tel dispositif devait être maintenu, il faudrait éviter l'écueil de la loi Leroy et donc notifier le dispositif sans attendre son adoption définitive, afin de limiter le délai nécessaire à sa validation (et donc à son entrée en vigueur).

## RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

**Recommandation n° 1 :** En loi de finances initiale pour 2022, rehausser le budget de l'action 5 *Soutien au programme* à 9 millions d'euros en AE comme en CP, puisque cette action ne consomme avec constance ce budget et supporte les aléas de gestion.

**Recommandation n° 2 :** Chiffrer l'intégralité des dépenses fiscales relatives à la flotte de commerce et les mentionner dans les projets annuels de performance et rapports annuels de performance du programme 205.

**Recommandation n° 3 :** Maintenir un budget minimum de 90 millions d'euros pour le remboursement par l'État aux grands ports maritimes de leurs dépenses de dragage, et monter progressivement ce budget à 112 millions d'euros, pour couvrir l'intégralité des charges régaliennes.

**Recommandation n° 4 :** À court terme, étudier la possibilité d'un maintien de l'aide au paiement des cotisations salariales pour les armateurs du transport maritime de passagers, au-delà de 2021, pour aider les armateurs français à rester compétitifs face à la concurrence d'autres pavillons européens, notamment italien.

**Recommandation n° 5 :** Solliciter une étude recensant l'intégralité des dispositifs d'exonération de charges en vigueur dans les autres États membres, leur périmètre, leur coût, le nombre de leurs bénéficiaires (marins et armateurs) et comparer leur efficacité sur le maintien d'une flotte sous pavillon national et des emplois de marins nationaux.

**Recommandation n° 6 :** Si ce dispositif devait être maintenu, pré-notifier le dispositif à la Commission européenne sans attendre, pour éviter l'écueil de la loi Leroy qui avait conduit à un délai de deux ans entre l'adoption de la loi et la pleine application des nouvelles exonérations de charges.

**Recommandation n° 7 :** Profiter de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, pour impulser une démarche de convergence des États membres vers des régimes d'aide au transport maritime harmonisés, pour éviter de fausser la concurrence dans l'Union européenne et d'inciter les États membres à adopter des dispositifs toujours plus coûteux.



**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 (M. Julien Aubert)**

**SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS**

Le présent rapport rend compte de l'**exécution budgétaire 2020 du programme 174 Énergie, climat et après-mines**, du **programme 345 Service public de l'énergie**, du **compte d'affectation spéciale (CAS) Transition énergétique** et du compte d'affectation spéciale **Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ)** et procède à l'évaluation de la politique publique d'élimination des équipements au fioul.

En 2020, l'exécution de ces postes budgétaires s'est établie à **12 607,51 millions d'euros en AE** et à **12 831,07 millions d'euros en CP**, soit des montants supérieurs à ceux ouverts par la loi de finances pour 2020 (+ **852,81 millions d'euros** pour les AE [+ 7,26 %] et + **1 089,17 millions d'euros** pour les CP [+ 9,28 %]). Cette **sur-exécution s'explique largement, mais pas uniquement, par les effets de la crise sanitaire**. Si la plupart des dépenses supplémentaires engagées sont, directement ou indirectement, imputables au contexte pandémique, d'autres dépenses n'y sont pas rattachées comme cela est le cas pour le paiement anticipé de la totalité de la part variable de l'indemnisation versée à EDF au titre de la fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim.

Dans ce contexte particulier, **l'exécution des crédits est sincère**. Comme la Cour des comptes, le rapporteur spécial considère cependant que **certaines améliorations sont souhaitables** notamment en matière de modalités de paiement des charges du service public de l'énergie et de gestion des reports de crédits du CAS *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale*.

La seconde partie du rapport est consacrée à l'**évaluation de la politique publique d'élimination des équipements au fioul** mise en œuvre depuis l'engagement pris par le Premier ministre en 2018 de « *faire en sorte qu'il n'y ait plus de chauffage au fioul individuel en France sous dix ans* », c'est-à-dire d'ici 2029 <sup>(1)</sup>. Si le rapporteur spécial partage l'objectif d'une **élimination progressive des équipements individuels au fioul « 100 % fossile »** il s'interroge sur le calendrier retenu et sur l'efficacité de la politique mise en œuvre

---

(1) Cette annonce a été faite sur RTL le 14 novembre 2018 : <https://www.rtl.fr/actu/politique/edouard-philippe-annonce-sur-rtl-vouloir-supprimer-les-chaudieres-au-fioul-d-ici-10-ans-7795566972> (à partir de 13'20).

Le rapporteur spécial observe en premier lieu que l'objectif de « zéro fioul » dans le secteur résidentiel d'ici 2029 s'est transformé en un objectif de « fioul résiduel » en raison de la reconnaissance par un décret en cours de publication de plusieurs dérogations. L'**objectif** poursuivi demeure néanmoins **très ambitieux** au regard de l'importance du parc actuel d'équipements au fioul composé d'environ **3,5 millions d'appareils** essentiellement situés dans les **territoires ruraux**.

La politique engagée s'appuie sur différents dispositifs budgétaires et non budgétaires au premier rang desquels figurent les certificats d'économies d'énergie. **Les mesures prises ont permis de faire passer le nombre annuel de retraits de chaudières au fioul de 75 000 à 150 000. Cependant, ce volume doit s'élever à 300 000 retraits par an pour atteindre l'objectif assigné.**

Le rapporteur spécial considère que l'**objectif** retenu est **irréaliste** dans sa nature, dans son calendrier et dans ses modalités de mise en œuvre. En conséquence, il formule **plusieurs propositions destinées à en modifier le contenu et à adapter la politique publique engagée.**

À l'appui de cette étude, le rapporteur spécial présente les résultats d'une enquête qu'il a conduite sur les réseaux sociaux dans son département de Vaucluse et à laquelle 228 réponses ont été reçues <sup>(1)</sup>.

---

(1) Cf. annexe I.

## **PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL**

### **– Recommandations sur l’exécution budgétaire :**

Rénover les conditions de traitement des charges de service public de l’énergie ;

Établir en vue du projet de loi de finances pour 2022 un plan d’apurement pluriannuel du déséquilibre du CAS FACÉ.

### **– Recommandations sur l’élimination des équipements au fioul :**

- Proposer la « chaudière à 1 euro pour tous » en redéployant les moyens consacrés aux énergies renouvelables électriques en direction du remplacement des chaudières au fioul ;

- Décaler du 1<sup>er</sup> janvier au 1<sup>er</sup> juillet 2022 l’interdiction d’installer des équipements neufs au fioul dans les bâtiments existants et reporter d’au moins cinq ans l’échéance de 2029 pour l’élimination des équipements au fioul ;

- S’appuyer sur la présence de La Poste dans les territoires pour mieux recenser les équipements au fioul existants et mieux informer les ménages ;

- Accompagner la filière fioul dans sa transition ;

- Aligner les critères de MaPrimeRénov’ et des CEE en matière de remplacement de chaudière au fioul (ouverture de la prime à toutes les situations d’usufruit et de viager ainsi qu’aux sociétés civiles immobilières et ouverture des CEE aux opérations de dépose d’une cuve à fioul) ;

- Renforcer la structuration des nouvelles filières en vue de favoriser notamment l’émergence d’une filière française de fabrication des chaudières et des poêles à bois ;

- Rééquilibrer les objectifs de transformation entre les équipements appelés à se substituer aux matériels au fioul ;

- Assortir le retrait des anciennes chaudières d’une obligation d’enlèvement, de destruction et de recyclage ;

- Renforcer le contrôle du Parlement sur les certificats d’économies d’énergie.



**19. Écologie, développement et mobilité durables : Infrastructures et services de transports ; Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ; Contrôle et exploitation aériens (Mmes Marie Lebec et Ziva Park)**

**SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS**

• **La mission *Écologie, développement et mobilité durables***

L'exécution du **programme 203** s'élève à 6,6 milliards d'euros en AE et 5,9 milliards d'euros en CP. Elle excède les prévisions de la loi de finances initiale (+ 20 % en AE et + 3 % en CP) en raison d'importantes ouvertures de crédits dans les lois de finances rectificatives. Les fonds de concours représentent 73 % des CP exécutés en 2020, dont 1,58 milliard d'euros pour l'AFITF.

**EXÉCUTION DES PROGRAMMES DE LA MISSION  
ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES EN 2020**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI	Exécution	Écart	LFI	Exécution	Écart
P203 <i>Infrastructures et services de transports</i>	5 481,04	6 569,20	+ 1 088,16	5 716,38	5 909,05	+ 192,67
P355 <i>Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État</i>	408	400	- 8	408	400	- 8

Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performance de la mission pour 2020.

Les **pertes de recettes de l'AFITF**, notamment liées à la taxe de solidarité sur les billets d'avion, ont été compensées en LFR 3 (+ 250 millions d'euros) et en LFR 4. L'agence a maintenu un niveau de paiement de 2,8 milliards d'euros.

Les dépenses de l'État au profit du **réseau ferroviaire** augmentent avec notamment 762 millions d'euros pour le dividende de SNCF reversé par l'État à SNCF Réseau et un plan de soutien au fret de 65 millions d'euros.

Sur le **programme 355**, le coût de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État atteint 400 millions d'euros, en retrait par rapport à la prévision.

• **Le CAS *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs***

Pour la dernière année du CAS, les recettes (313 millions d'euros) sont conformes mais les dépenses (276 millions d'euros) sont inférieures à la prévision en raison de la **baisse des circulations des trains d'équilibre du territoire**.

• **Le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens***

En 2020, le BACEA a été confronté à des **pertes de recettes massives** (- 1,24 milliard d'euros) dues à l'effondrement du trafic aérien et aux mesures de soutien mises en place au profit des compagnies aériennes (report du paiement des taxes et redevances aériennes). Les baisses de recettes ont été compensées par

une **augmentation des emprunts** (+ 1,2 milliard d'euros) et par des économies de dépense. L'endettement du budget annexe s'établit à 1,8 milliard d'euros.

#### EXÉCUTION DU BUDGET ANNEXE *CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS EN 2020*

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI	Crédits ouverts	Exécution	Écart	LFI	Crédits ouverts	Exécution	Écart
P613 – <i>Soutien aux prestations de l'aviation civile</i>	1 501,06	484,9	1 474,49	- 1,8 %	1 501,06	1 483,5	1 473,72	- 1,8 %
P612 – <i>Navigation aérienne</i>	595,42	636,9	580,33	- 2,5 %	595,42	630,4	575,66	- 3,3 %
P614 – <i>Transports aériens, surveillance et certification</i>	44,49	48,7	44,54	+ 0,1 %	44,49	47,3	39,44	- 11,4 %
<b>Total</b>	<b>2 140,97</b>	<b>2 170,50</b>	<b>2 099,35</b>	<b>- 1,9 %</b>	<b>2 140,97</b>	<b>2 161,20</b>	<b>2 088,82</b>	<b>- 2,4 %</b>

Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performance du budget annexe pour 2020.

Malgré la crise, **le niveau des dépenses est proche des plafonds de paiement**. Les crédits exécutés atteignent 2,1 milliards d'euros en AE et en CP. Les crédits de personnel représentent 56 % de la dépense mais sont en baisse par rapport à 2019 (- 1 %). La DGAC entend poursuivre ses investissements dans la modernisation de la navigation aérienne afin de préparer la reprise.

#### ● Les moyens affectés au volet « Mobilité » des CPER 2015-2020

Les CPER sont un **outil indispensable** pour le développement des infrastructures de transport et l'aménagement du territoire. Sur la période 2015-2020, l'État a prévu de mobiliser 7,2 milliards d'euros, plus que dans les CPER 2007-2014 ou dans les CPER 2000-2006.

En début d'exécution, les CPER ont fait l'objet de retards en raison de la faiblesse des ressources de l'AFITF. Néanmoins, **l'augmentation du budget dédié aux transports voté dans la loi d'orientation des mobilités a permis d'accroître les moyens engagés par l'État dans les CPER**. En outre, le plan de relance voté en 2020 contribue également à l'accélération des engagements.

**Fin 2020, l'État a engagé près de 5 milliards d'euros** pour les CPER, soit un taux d'engagement de 70 %. Avec le plan de relance, le taux d'avancement atteindra 90 % fin 2022 et sera supérieur à celui des CPER précédents.

Les retards des CPER résultent aussi d'une **programmation parfois trop ambitieuse**, avec des projets incompatibles avec les moyens disponibles ou des projets manquant de maturité. Les rapporteuses recommandent d'aligner la programmation des CPER avec la programmation pluriannuelle des investissements en matière d'infrastructures de transports et de **définir les projets prioritaires de manière cohérente avec les moyens disponibles** sur la période retenue.

La durée des CPER est trop courte. Les CPER 2015-2020 ont dû être prolongés jusqu'en 2022, comme les CPER 2007-2013 l'avaient été en 2014. Les rapporteuses recommandent d'**allonger la durée des contrats à sept ans** minimum.

Enfin, il convient de renforcer les outils de suivi et d'évaluation. Les seules données disponibles concernent les crédits de l'État, mais il est difficile de suivre les moyens engagés par les régions et les autres cofinanceurs.



**20. Économie : Développement des entreprises et régulations ; Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés (Mme Valéria Faure-Muntian et M. Xavier Roseren)**

**SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS**

En 2020, **3,39 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,92 milliards d'euros en crédits de paiement ont été consommés sur la mission *Économie*, soit des taux d'exécution de 178 % et 123 % respectivement.** Le budget de la mission a en effet été fortement impacté par la crise sanitaire.

**Le programme 134, *Développement des entreprises et régulations*, a été le principal support budgétaire des mesures de soutien aux entreprises** durant l'année 2020. Alors que 1 066 millions d'euros en AE et 1 080 millions d'euros en CP avaient été ouverts en LFI 2020, ce sont plus de 2 500 millions d'euros en AE et 1 862 millions d'euros en CP qui ont in fine été consommés.

Près de 285 millions d'euros ont ainsi été ouverts par le décret du 18 mai 2020 pour financer l'acquisition de masques ainsi qu'une aide aux centres équestres ; et 774 millions d'euros (CP) ont été ouverts par les lois de finances rectificatives pour financer les dispositifs de soutien aux filières aéronautique et automobile, abonder le fonds de garantie de BPI France et accompagner les PME et TPE dans leur numérisation. 91 % des AE et 75 % des CP débloqués pour faire face à la crise ont été consommés.

**Le programme 343, *Plan France très haut débit*, porte les crédits destinés au dispositif éponyme.** Les projets financés sont sélectionnés par appel à projet. Sur les 3,3 millions d'euros d'AE ouvertes, aucune n'a été consommée en 2020 ; et seuls 225 millions de CP l'ont été sur les 440 millions ouverts. Si cette sous-exécution est liée en partie à la crise qui a conduit à des retards opérationnels et à la mise en place d'un nouveau cahier des charges, elle est également due à une estimation des décaissements aujourd'hui obsolète. Des dispositifs sont d'ores et déjà mis en œuvre pour améliorer leur prévisibilité.

Les rapporteurs spéciaux se sont intéressés cette année à « **la garantie BPI** ». En se portant garante d'une partie du risque, la Banque publique d'investissement (BPI) permet l'accès au crédit des TPE, PME et ETI. En 2019, près de 7 milliards d'euros de crédits bancaires ont été garantis, au bénéfice de plus de 50 000 entreprises – dont 90 % de TPE.

Alors que **le financement budgétaire historique de ce dispositif** a vocation à disparaître, les rapporteurs spéciaux **plaident pour son maintien** et proposent la création d'une mission parlementaire d'audit et de contrôle de la distribution de la garantie Bpi.

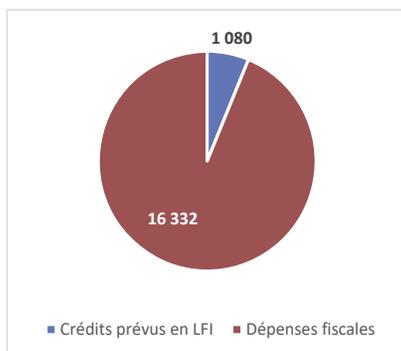
### L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION POUR 2020

(en millions d'euros)

	Crédits demandés		Crédits exécutés		Écart en valeur absolue (et en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 134, <i>Développement des entreprises et régulations</i>	1 066,82	1 080,34	2 562,36	1 862,89	1 495,54 140 %	782,55 72 %
Programme 343, <i>Plan France Très haut débit</i>	3,3	440	0	225	- 3,3 - 100 %	- 125 - 49 %
Programme 220, <i>Statistiques et études économiques</i>	437,48	439,99	435,19	434,82	- 2,29 - 1 %	- 5,17 - 1 %
Programme 305, <i>Stratégie économique et fiscale</i>	402,58	404,98	393,27	396,95	- 9,31 - 2 %	- 8,03 - 2 %
<b>Total Mission</b>	<b>1 910,18</b>	<b>2 365,31</b>	<b>3 390,82</b>	<b>2 919,66</b>	<b>1 480,64 78 %</b>	<b>554,35 23 %</b>

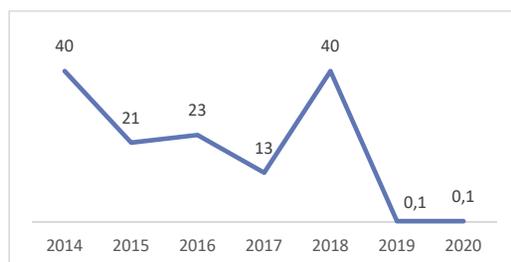
### PART RESPECTIVE DES CRÉDITS OUVERTS EN LFI DU PROGRAMME 134 ET DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES EN 2020

(en millions d'euros)



### ÉVOLUTION DE LA DOTATION BUDGÉTAIRE EN FAVEUR DE LA GARANTIE BPI (HORS DOTATIONS LIÉES À LA CRISE SANITAIRE)

(en millions d'euros)



## **RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX**

### **Sur l'exécution budgétaire**

- Conduire une réflexion sur le soutien aux entreprises électro-intensives au regard des objectifs de verdissement du budget.
- Continuer à tenir compte des besoins des entreprises pour adapter le schéma d'emploi des entités dépendant du programme 134.
- Fournir a minima un point d'étape des travaux en cours sur les dépenses fiscales dans les futurs documents budgétaires
- Assurer la consolidation des indicateurs du programme 134.
- Reprendre les réflexions sur la maquette du programme 134
- Fournir dans les documents budgétaires une synthèse du suivi des dépenses du Plan France Très haut débit.
- Poursuivre la mise en œuvre de nouveaux dispositifs visant à améliorer la prévision des décaissements sur le programme 343.
- Proposer dans les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances pour 2022 un nouvel indicateur pour le programme 343.

### **Sur la garantie BPI**

- Faire davantage connaître aux banques le dispositif de la garantie Bpi.
- Faire état dans les documents budgétaires annexés au projet de loi de règlement de la consommation des crédits ouverts lors de la discussion du projet de loi de finances.
- Créer un jaune budgétaire dédié aux liens entre Bpifrance et l'État.
- Rétablir de manière pérenne une ligne dédiée à la garantie Bpi France au sein du programme 134.
- Créer pour les entrepreneurs une interface dédiée au suivi des demandes.
- Renforcer le reporting sur les produits Bpi distribués.
- Créer une mission parlementaire d'audit et de contrôle de la distribution de la garantie Bpi.



## 21. Économie : Commerce extérieur (M. Fabrice Brun)

### SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

#### Appréciation globale sur l'exécution

**La crise sanitaire a particulièrement affecté le solde commercial de la France, avec une aggravation de 7,3 milliards de son déficit** causé notamment par la chute brutale des commandes dans l'aéronautique. Elle constitue un coup d'arrêt après une année 2019 positive (réduction du déficit commercial, augmentation du nombre d'entreprises exportatrices).

Les acteurs de la TFE ont été sur le pont pour informer et accompagner les entreprises en développant des outils numériques intéressants avant de déployer le plan de relance à l'automne. Les crédits du plan de relance qui n'auront pas pu être consommés en 2021 en raison de la crise sanitaire doivent être sanctuarisés.

#### Les procédures financières de Bpifrance pour le soutien à l'export

Bpifrance, devenue en 2017 la véritable banque publique à l'export, a su faire preuve de résilience en absorbant la gestion des garanties publiques. Bpifrance propose une panoplie très large de produits financiers qui tentent de répondre à l'ensemble des besoins des entreprises, sans pour autant empiéter sur l'offre privée.

– Bpifrance gagnerait à se rapprocher encore davantage des PME, trop peu nombreuses à recourir aux dispositifs publics. Il faut pour cela davantage mobiliser les acteurs de terrain et déléguer certains produits au secteur bancaire privé. Une plus grande flexibilité doit être apportée dans l'instruction ou le suivi des dossiers. Au lieu de seulement répondre à des besoins, les dispositifs financiers devraient inciter les entreprises françaises à exporter.

### BILAN DE L'ASSURANCE-CRÉDIT DEPUIS 2010

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Flux	20 979	15 366	11 683	11 992	14 985	23 435	16 652	18 872	14 593	11 658	12 690
Encours (hors promesses)	59 459	64 200	63 917	61 245	65 329	75 047	68 696	69 155	65 077	59 173	59 635
Promesses	18 734	18 919	17 987	19 853	19 948	7 542	8 634	6 238	9 549	9 603	8 279
Nombre entreprises	119	108	93	82	97	94	93	125	108	114	122
Dont PME	60	53	40	44	41	37	44	66	51	55	67

Source : DGT.

## RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

### *Revue des dépenses :*

– sanctuariser les crédits du plan de relance qui n’auraient pas pu être consommés en 2021 en raison de la fermeture des frontières ;

– augmenter le nombre d’assurances prospection accompagnement (APA) à destination des entreprises primo-exportatrices ;

– proposer un accompagnement spécifique pour les responsables export et les dirigeants d’entreprises dans le règlement de litiges pour leurs déplacements à l’étranger dans le contexte de crise sanitaire et du Brexit.

### *Évaluation des politiques publiques :*

– multiplier les actions de communication et de formation auprès des relais d’information et des acteurs de l’export (banques, experts-comptables, chambres consulaires) ;

– rendre plus lisible les procédures financières, simplifier et réduire les démarches administratives ;

– relancer la garantie des projets stratégiques et le Pass export en assouplissant les critères d’éligibilité ;

– créer de nouveaux indicateurs de performance mesurant le nombre/la part des PME ayant recours aux procédures de Bpi AE ;

– déléguer la gestion de l’assurance-caution et des garanties de préfinancement au réseau bancaire privé.

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

**SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS**

La mission *Économie* regroupe des politiques relevant du ministère de l'économie, des finances et de la relance (MEFR) consacrées à l'amélioration de la compétitivité des entreprises, l'élaboration d'un environnement offrant une concurrence saine entre acteurs économiques, la protection des consommateurs et la mise en œuvre d'une stratégie économique et fiscale soutenant une croissance durable et équilibrée. Les programmes 220, *Statistiques et études économiques* et 305, *Stratégie économique et fiscale*, dont ce rapport fait l'analyse, représentent 14,9 % et 13,6 % des crédits de la mission respectivement.

Le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement exécutés en 2020 sur les programmes 220 et 305 s'élèvent à 828,46 millions d'euros et 831,77 millions d'euros.

**L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION POUR 2020**

(en millions d'euros)

	Crédits demandés		Crédits exécutés		Écart en valeur absolue (et en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 134, <i>Développement des entreprises et régulations</i>	1 066,82	1 080,34	2 562,36	1 862,89	1 495,54 140 %	782,55 72 %
Programme 343, <i>Plan France Très haut débit</i>	3,3	440	0	225	- 3,3 - 100 %	- 125 - 49 %
Programme 220, <i>Statistiques et études économiques</i>	437,48	439,99	435,19	434,82	- 2,29 - 1 %	- 5,17 - 1 %
Programme 305, <i>Stratégie économique et fiscale</i>	402,58	404,98	393,27	396,95	- 9,31 - 2 %	- 8,03 - 2 %
Total Mission	1 910,18	2 365,31	3 390,82	2 919,66	1 480,64 78 %	554,35 23 %

Le programme 220, *Statistiques et études économiques*, porte les crédits de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). L'exécution est conforme à ce qui a été voté en loi de finances initiale pour 2020, et s'établit à près de 435 millions d'euros en crédits de paiement.

L'Insee a su s'adapter rapidement à la situation sanitaire, tant dans son organisation (télétravail, adaptation de certaines enquêtes passées de la collecte en face-à-face aux entretiens téléphoniques), que dans sa production ; tout en

parvenant à maintenir l'avancée de ses projets stratégiques établis en 2020. Les économies de frais de déplacements (- 2,9 millions par rapport à 2019) ont été redéployées dans les outils favorisant le travail à distance.

En dépit de la crise sanitaire, le programme 305 a été exécuté conformément à la prévision faite en LFI 2020. L'exécution s'est établie à près de 400 millions d'euros en crédits de paiement.

Le rapporteur spécial salue la mobilisation de la direction générale du Trésor tout au long de la crise sanitaire, aussi bien dans la mise en œuvre des dispositifs de soutien aux entreprises (prêts garantis par l'État, Fonds pour le développement économique et social, prêts bonifiés, *etc.*), que dans la gestion de la crise (veille Covid économique et sanitaire, participation à la recherche du matériel médical et à la sécurisation des chaînes logistiques d'acheminement, rapatriement des ressortissants français), qui s'est fait à moyens de personnel quasi constants.

Le programme 305 porte également le remboursement à la Banque de France des prestations effectuées pour le compte de l'État – et notamment la tenue du secrétariat des commissions de surendettement. Cette année encore, la compensation est en baisse à 234,6 millions d'euros, soit une baisse de près de 10 % en dix ans. Le rapporteur spécial appelle à rester vigilant sur l'augmentation potentielle du nombre de dossiers de surendettement à la suite de la crise.

Pour son thème d'évaluation, le rapporteur s'est intéressé cette année à **l'économie sociale et solidaire, dont le budget est depuis 2021 porté par le programme 305.**

Les travaux du rapporteur spécial le conduisent à soulever plusieurs points d'attention :

– en dépit des avancées permises par la loi du 31 juillet 2014, qui a notamment apporté une reconnaissance juridique au secteur de l'ESS, **ce dernier reste encore éclaté et composé d'entités très différentes**. Le secteur et ses acteurs, à l'instar de la chambre nationale de l'ESS, doivent être davantage institutionnalisés. Le rapporteur spécial salue à ce titre la création d'un secrétariat d'État qui s'inscrit dans cette dynamique ;

– le **poids économique croissant de l'ESS doit inciter les décideurs publics à concevoir des mesures particulières, adaptées à ce secteur**. La logique actuelle consistant à prendre des mesures générales, applicables aux sociétés commerciales traditionnelles, et à réfléchir dans un second temps à leur adaptation aux entités de l'ESS n'apparaît plus opérante ;

– enfin, le développement du secteur de l'ESS conduit à **interroger le modèle de financement de ses entités** – et invite à penser la transition d'un financement historiquement tourné vers la recherche de subvention vers l'investissement.

## **RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL**

**Recommandation n° 1 :** Stabiliser la gouvernance ministérielle de l'économie sociale et solidaire.

**Recommandation n° 2 :** Renforcer les moyens des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire pour leur permettre d'accomplir pleinement leurs missions.

**Recommandation n° 3 :** Créer un « réflexe économie sociale et solidaire » dans la conception des politiques publiques.

**Recommandation n° 4 :** Encourager le développement des titres associatifs, notamment en les sécurisant juridiquement.

**Recommandation n° 5 :** Créer un indicateur de performance pour l'économie sociale et solidaire sur le programme 305, Stratégies économiques.



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

### SYNTHÈSE, CHIFFRES CLÉS ET RECOMMANDATIONS

Les crédits de la mission *Engagements financiers de l'État* (consommation de 36,05 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 36,23 milliards d'euros en crédits de paiement en 2020) relèvent essentiellement du programme *Charge de la dette et trésorerie de l'État* (99 % des crédits de la mission). Par ailleurs, le programme *Épargne* porte des dépenses fiscales pour un montant de **4,8 milliards d'euros**.

#### a. Principaux constats sur l'analyse de la dépense

• Malgré la très forte augmentation de l'encours de dette en 2020 (+ 178 milliards d'euros), l'exécution du programme *Charge de la dette et trésorerie de l'État* est **en repli de 4,5 milliards d'euros** par rapport à 2019. Les volumes concernés constituent une **rupture de tendance**, tant au niveau de la hausse de l'encours de la dette (+ 10 % par rapport à 2019), dont le montant atteint au 31 décembre 2020 **2 001 milliards d'euros**, qu'au niveau de la réduction de la charge de la dette (- 11 % par rapport à 2019). **La charge de la dette atteint ainsi son niveau le plus bas dans la période récente, à 35,8 milliards d'euros.**

Les dépenses de ce programme **sont inférieures de 2,3 milliards d'euros à la prévision de la loi de finances initiale**, en raison notamment d'une inflation plus faible qu'anticipée 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.

• L'exécution du programme *Appels en garantie de l'État* est proche de la prévision (- 1,4 million d'euros) malgré d'**importants mouvements réalisés en gestion pour faire face aux risques potentiels d'appels en garantie sur les dispositifs nouvellement créés dans le contexte de crise sanitaire**. Ces dispositifs de garantie introduits en 2020 n'ont finalement fait l'objet que d'appels en garantie limités mais l'encours des garanties actives octroyées par l'État a fortement progressé (+ 21 %) pour s'établir à 906,6 milliards d'euros à la fin de l'année 2020.

• Le programme *Épargne* présente un niveau d'exécution de crédits inférieur aux prévisions (- 28 millions d'euros), conformément à ce qui avait été observé pour les exercices précédents.

• Le programme *Dotation du mécanisme européen de stabilité* présente une dépense de 98 millions d'euros en 2020, alors qu'il n'était pas doté de crédits en loi de finances initiale (LFI). Cette dotation était nécessaire au versement par la France du solde des intérêts négatifs perçus en 2019 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 179,4 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 modifications successives du programme de financement en cours d’année 2020, pour faire face à la forte hausse du besoin de financement de l’État, ont été particulièrement bien gérées par l’AFT.

La politique active de rachat d’obligations par la BCE renforcée dès le mois de mars 2020 a permis à la zone euro de conserver des conditions de financement favorables. Au sein de la zone euro, les émissions de dette française font l’objet d’un fort intérêt des investisseurs, permettant à la France de s’endetter à faible coût.

Loin d’assécher la demande de titres, **la multiplication d’émetteurs d’obligations vertes en 2020 a renforcé l’attrait des investisseurs pour ce nouveau marché, au point de donner naissance à une « prime verte » en France**. La France conserve en 2020 sa position de premier emprunteur sur le marché de la dette d’État verte.

Si aucun crédit n’a été alloué en loi de finances initiale pour 2020 au programme *Dotation du Mécanisme européen de stabilité*, **une dotation de 79 millions d’euros a été prévue en LFI 2021**, conformément aux recommandations de la rapporteure spéciale.

- ▶ les éléments critiques soulevés par la rapporteure spéciale

Malgré les recommandations de la rapporteure spéciale, la prévisibilité des dépenses fiscales rattachées au programme *Épargne* n’a pas été renforcée, ce qui rend complexe l’analyse de l’évolution de leur coût.

– Les recommandations de la rapporteure :

- inclure un tableau de suivi des principales garanties actives du capital, octroyées par l’État dans les documents budgétaires relatifs au programme 114 ;

- ventiler les informations présentées dans les documents budgétaires sur la garantie octroyée aux prêts à l’accession sociale à la propriété et aux prêts à taux zéro par type de prêt ;

- mettre en place un indicateur de performance relatif aux prêts garantis par l’État ;

- 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* ;
- supprimer le deuxième sous-indicateur de l'indicateur 1.1. ;
- renforcer l'effort de prévision du coût des dépenses fiscales 120 503, 120 506 et 300 210 ;
- examiner la pertinence des dépenses fiscales de la mission dans le cadre des prochaines conférences fiscales ;
- procéder à l'annulation des autorisations d'engagement devenues inutiles sur le programme 344.

### ***b. Bilan de l'éco-prêt à taux zéro***

Dans la partie thématique de son rapport, la rapporteure a souhaité faire un bilan de l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ) en vue de l'arrivée à échéance de ce dispositif à la fin de l'année 2021.

Après plusieurs années de fortes baisses du nombre d'éco-PTZ distribués, la réforme adoptée en 2019, qui a notamment ouvert le champ de ce dispositif aux mono-actions, a permis de relancer la dynamique de distribution de ces prêts (+ 90 % en 2019 et + 18 % en 2020).

Les auditions menées par la rapporteure lui ont permis d'identifier plusieurs **blocages persistants** à la montée en charge du dispositif (faiblesse des taux d'intérêt, formalités administratives complexes, faible motivation des acteurs bancaires en raison de la lourdeur de l'instruction) sur lesquels il convient de travailler.

En tout état de cause, la rapporteure considère que l'éco-PTZ est **un outil utile** de la panoplie des instruments utilisés par la puissance publique pour assurer le financement de la rénovation énergétique des logements, outil qui doit être pensé comme **complémentaire à MaPrimeRénov' et orienté vers le financement du reste à charge des ménages. Elle recommande donc de le proroger, pour au moins trois années supplémentaires, dans le prochain projet de loi de finances.**

– Les recommandations de la rapporteure :

- communiquer dès maintenant sur la prorogation de l'éco-PTZ pour au moins trois années supplémentaires et afficher clairement l'objectif qui lui serait assigné du financement du reste à charge assigné à l'éco-PTZ ;
- poursuivre, le cas échéant par l'introduction d'une expérimentation en PLF 2022, les travaux d'amélioration du couplage entre MaPrimeRénov' et l'éco-PTZ ;

- sécuriser la création de l'« accompagnateur rénov » dans le cadre de la navette parlementaire sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, et étudier la faisabilité de la mise en place d'une plateforme digitale unique, pour fluidifier le parcours usager et encourager les rénovations globales ;

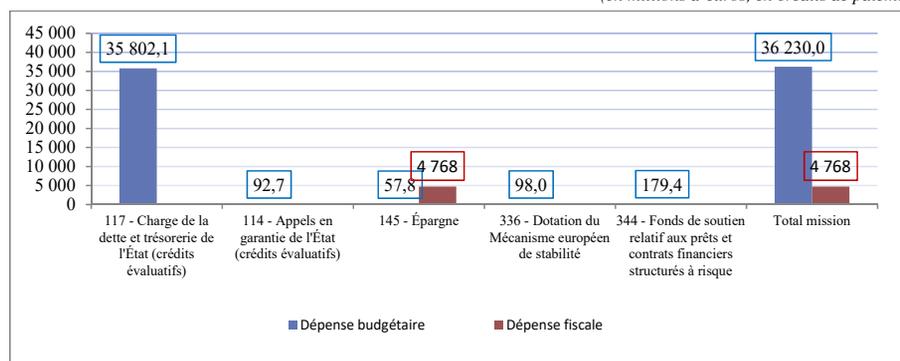
- proroger l'expérimentation de délivrance des éco-PTZ par les sociétés de tiers-financement Île-de-France Énergies et la Régie Régionale du Service Public de l'Efficacité Énergétique Hauts de France ;

- relever le plafond de l'éco-PTZ performance globale de 30 000 euros à 50 000 euros sous condition de ressources ;

- redéfinir, de façon concertée avec les acteurs bancaires, les modalités de rémunération de la distribution de l'éco-PTZ individuel.

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

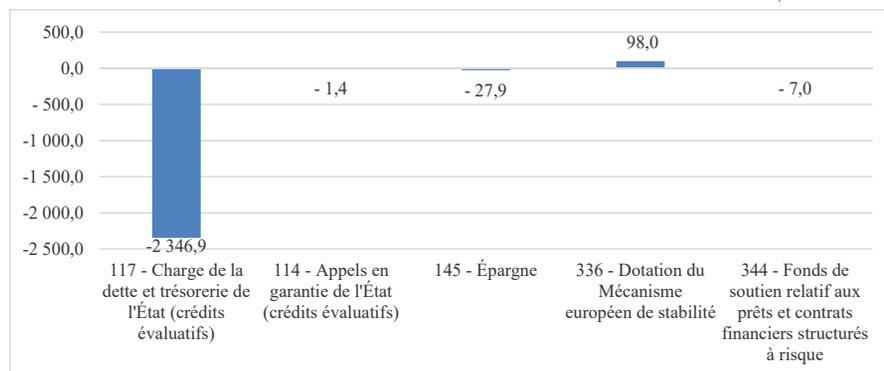
(en millions d'euros, en crédits de paiement)



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)

### SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

La mission *Enseignement scolaire* regroupe les crédits de l'enseignement public du premier et second degré, de l'enseignement privé et de l'enseignement technique agricole. Elle comporte également deux programmes transversaux de soutien à la politique de l'Éducation nationale, le premier destiné à favoriser les conditions d'apprentissage et de vie des élèves à l'école, le second portant les ressources nécessaires aux fonctions supports du ministère de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports (MENJS).

Hors la mission *Remboursements et dégrèvements*, elle représente le premier poste de dépenses pour l'État en LFI 2020, pour un montant total de crédits ouverts de 74,0 milliards d'euros. La mission se caractérise par la large prépondérance des dépenses de personnel (titre 2) qui constituent 93 % des crédits. En outre, environ 3 % des dépenses hors titre 2 se rattachent indirectement à des dépenses de personnel, s'agissant de subventions, notamment pour charges de service public, et de dépenses dites de guichet, comme les bourses éducatives. Le principal enjeu de la mission du point de vue budgétaire est donc le pilotage de la masse salariale. L'enjeu systémique de la mission est la performance du système éducatif français, synthétisée par les deux objectifs que sont, d'une part, la conduite de tous les élèves à la maîtrise des connaissances et compétences du socle commun jusqu'en fin de 3<sup>ème</sup>, d'autre part, la conduite du maximum de jeunes aux niveaux de compétences attendues en fin de formation initiale avec le diplôme correspondant (baccalauréat général, technologique ou professionnel).

L'exécution des crédits de la mission par rapport à la prévision initiale est satisfaisante, dans la mesure où l'écart par rapport à la LFI 2020 est inférieur à 0,2 % en autorisations d'engagement (sous-consommation de 131,6 millions d'euros) et à 0,1 % en crédits de paiement (sous-consommation de 45,9 millions d'euros).

Le plafond d'emplois exécuté recule de 10 505 ETPT pour s'établir à 1 023 966 ETPT. Il traduit le schéma d'emplois de 2019 mais aussi les effets de la crise sanitaire sur les recrutements, notamment de contractuels pendant les périodes de fermeture des écoles.

Le schéma d'emplois réalisé en 2020 est en revanche positif et s'établit à + 2 963 ETP dont + 2 374 ETP pour l'enseignement public du premier degré. Cette sur-exécution s'explique essentiellement par des autorisations complémentaires de recrutement pour remplacer les enseignants vulnérables et assurer l'ouverture de toutes les classes, notamment en milieu rural.

Les crédits consommés sur le titre 2 s'élèvent à 68,55 milliards d'euros (+ 0,91 milliard d'euros, soit + 1,3 % par rapport à 2019) et correspondent à une

**sous-exécution de 197 millions d’euros** qui s’explique notamment par la sur-exécution du schéma d’emplois de 2020, par l’organisation atypique des concours en 2020 et par les retenues opérées au titre de la grève du mois de janvier 2020.

Les dépenses **hors titre 2** s’élèvent à **5,47 milliards d’euros en AE** (+ 6,6 %) et **5,42 milliards d’euros en CP** (+ 6,7 %). Ces crédits sont sur-exécutés de 54 millions d’euros en AE et 140 millions d’euros en CP, principalement en raison des mesures prises pour assurer la continuité pédagogique et la protection des élèves et des personnels tout au long de la crise sanitaire.

► La rapporteure constate que le PPCR s’est poursuivi en 2020 pour **305 millions d’euros** et que ces mesures de revalorisation au bénéfice des enseignants dépassent 1 milliard d’euros depuis 2017.

► Elle s’est intéressée en particulier aux crédits de **la formation continue**, qui sont régulièrement sous-consommés, et à **la médecine scolaire**. La crise sanitaire a de nouveau souligné la nécessité d’une réforme de l’organisation d’un système de santé scolaire aujourd’hui insatisfaisant.

► La rapporteure se félicite du **recrutement massif d’accompagnants d’élève en situation de handicap (AESH)** en 2020, qui sont désormais 67 993 contre 50 381 en 2019, et renouvelle son souhait de voir se poursuivre le mouvement de déprécarisation entamé depuis 2017.

► Elle attire également l’attention sur **la situation financière délicate d’un certain nombre d’établissements scolaires de l’enseignement technique agricole**, fortement touchés dans leur activité économique par la crise sanitaire, et recommande de soutenir sans faille ces établissements qui font vivre une filière d’excellence du système éducatif français.

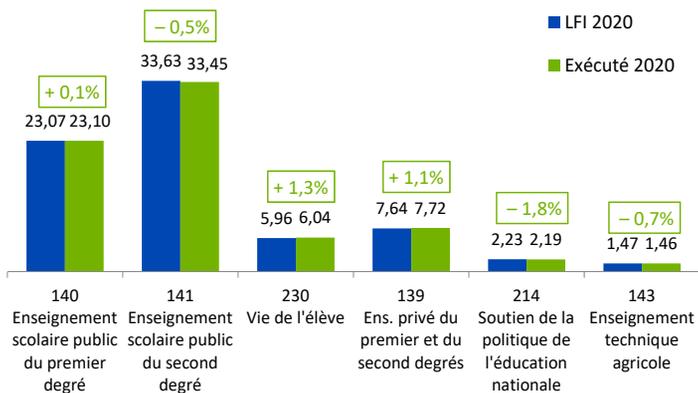
**La thématique choisie par la rapporteure dans le cadre du Printemps de l’évaluation est la gestion des personnels en difficulté de l’enseignement scolaire.**

Le métier d’enseignant a des spécificités et est en mutation. La notion de personnels en difficulté est **délicate à définir tant elle recouvre des situations diverses**. Les enseignants sont sujets à des **contraintes particulières** (maintien des compétences, porosité entre sphère privée et professionnelle, enchaînement des réformes, positionnement de la hiérarchie, regard de la société) et des **difficultés inhérentes au métier de l’enseignement** (risque d’isolement, capacité à gérer une classe). **La rapporteure a pu constater que les personnels en difficulté ne font pas l’objet d’un traitement différencié en gestion. Il n’y a pas d’indicateurs ni de statistiques.**

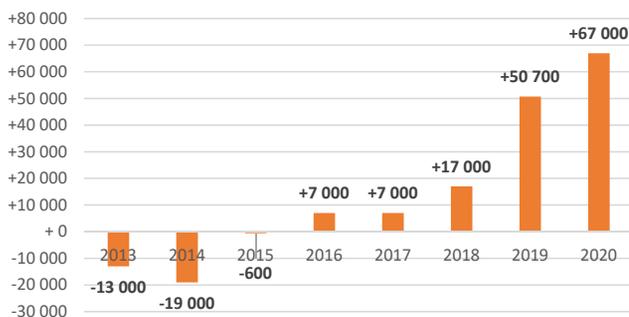
Des actions de prévention sont mises en œuvre au sein du MENJS dans le cadre de **la nouvelle GRH de proximité** depuis 2019, tandis que la prise en charge est, à l’exception du CNED, largement externalisée par le biais de **partenariats**, notamment avec la MGEN et la fédération Autonome de solidarité laïque (ASL).

Ces partenariats fonctionnent bien et montrent la complémentarité de la démarche. La rapporteure formule des recommandations portant notamment **sur la prévention médicale et sur le renforcement de la GRH de proximité et des partenariats.**

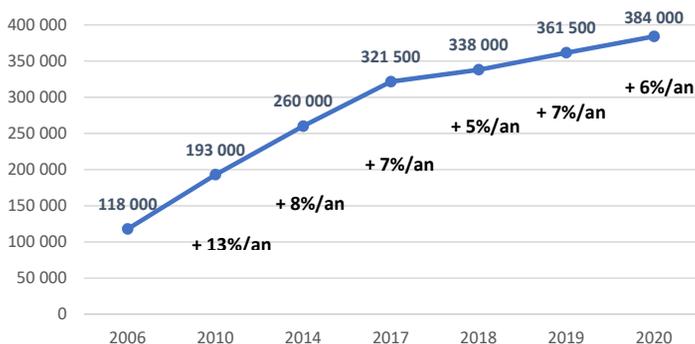
#### EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION PAR PROGRAMME



#### ÉVOLUTION DU NOMBRE DE JEUNES DE 16 À 29 ANS EN CONTRAT D'APPRENTISSAGE



#### ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP SCOLARISÉS



## RECOMMANDATIONS DE LA RAPPORTEUSE SPÉCIALE

Au terme de l'examen de l'exécution des crédits de la mission en 2020, la rapporteure spéciale formule les recommandations suivantes :

- maintenir les efforts de revalorisation du métier d'enseignant notamment en termes de rémunération (*recommandation reconduite*) ;

- accélérer la transformation des emplois d'accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) en CDI et ouvrir l'agenda social pour donner des perspectives (*recommandation reformulée*) ;

- poursuivre les travaux en cours concernant la médecine scolaire afin de mettre en œuvre une réforme d'ensemble en 2022 (*recommandation reformulée*) ;

- mettre l'accent sur la formation continue des enseignants ;

- poursuivre le soutien financier aux établissements de l'enseignement technique agricole en difficultés.

Sur le thème d'évaluation :

- renforcer le service de médecine de prévention dans chaque académie ;

- poursuivre le développement de la gestion des ressources humaines (GRH) de proximité ;

- instituer un quatrième rendez-vous de carrière pour tous les enseignants à 50 ans et un cinquième rendez-vous de carrière entre 55 et 60 ans pour les enseignants du secondaire ;

- intégrer dans la formation continue un volet lié aux risques psychosociaux ;

- soutenir les efforts du centre national d'enseignement à distance (CNED) ;

- renforcer les différents partenariats avec la Mutuelle générale de l'enseignement national (MGEN) et l'association Autonome de Solidarité Laïque (ASL) ;

- accroître le nombre de centres de réadaptation afin de couvrir plus d'académies et satisfaire les besoins.

**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. Alexandre Holroyd)**

## SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

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

L'exécution 2020 des crédits de la mission représente 10,11 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 10,03 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) et se traduit par une **sous-consommation des crédits** de 208 millions d'euros (taux de consommation de 98 %) et 236 millions d'euros (taux de consommation de 97,6 %). Cette sous-exécution est portée pour les trois-cinquièmes **par le programme 156** dont le plafond d'emplois exécutés s'élève à **96 991 ETPT** (- 1 902 ETPT par rapport à la prévision et - 2 266 ETPT par rapport à 2019). Il convient de rappeler que 83 % des crédits de la mission relève du titre 2.

▶ 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 des **facultés d'adaptation** et une capacité de résilience remarquables, comme en témoignent les indicateurs de performance qui sont globalement satisfaisants eu égard au contexte.

▶ La DGFIP et la DGDDI rencontrent **des difficultés structurelles de recrutement**, qui se sont accentuées avec la crise sanitaire (décalage des concours) et expliquent une grande partie de l'écart négatif entre le schéma d'emplois prévu et celui exécuté. Les métiers « historiques » de l'administration fiscale et de la Douane sont en mutation ; il est constaté une baisse d'attractivité pour certains métiers de ces deux administrations qui, pour le rapporteur spécial, pourrait avoir un impact sur la capacité de celles-ci à réaliser leurs missions. Le rapporteur insiste également sur la nécessité de poursuivre le développement de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEEC).

▶ Les **budgets informatiques ont été préservés** (plus en fonctionnement qu'en investissement) et la crise sanitaire a accéléré de manière radicale la dématérialisation et l'usage du télétravail. Sur cette question, le rapporteur spécial recommande une évaluation pour en mesurer les effets dans le temps en ayant plus de recul.

▶ Le confinement a eu en revanche pour effet de **décaler marginalement certaines réformes** (dont le nouveau réseau de proximité de la DGFIP).

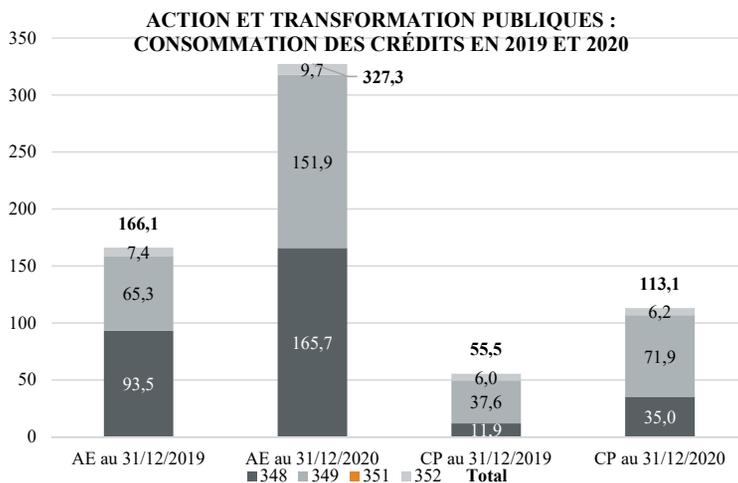
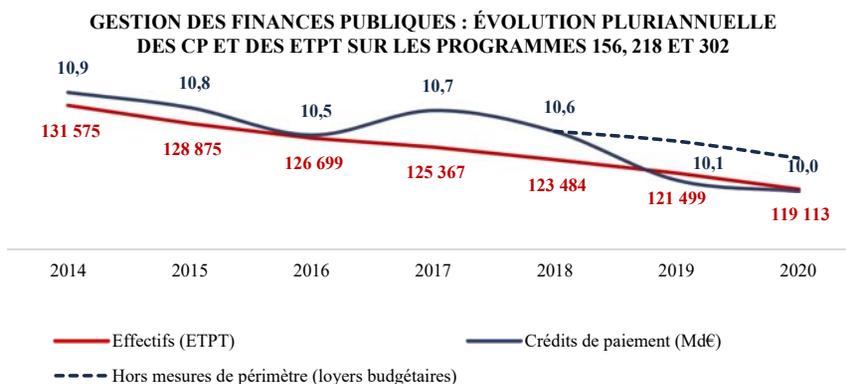
### Sur la mission *Action et transformation publiques*

Les crédits en AE ont été exécutés à hauteur de 327 millions d’euros (339 millions d’euros ouverts en LFI). En revanche, **la sous-exécution des CP s’amointrit mais reste massive** : 113 millions d’euros ont été consommés, soit 26 % seulement des crédits ouverts (435 millions d’euros) contre 18 % en 2019 (55,5 millions d’euros de CP consommés pour 312,1 millions d’euros ouverts).

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

► Toutefois, la programmation trop volontariste génère des reports importants, principalement sur les programmes 348 et 349.

Sur ces deux programmes, le pilotage est rigoureux mais les glissements calendaires des projets impliqueront des CP au moins jusqu’en 2024. Sur le programme 351, peu de projets sont financés (15 millions d’euros en AE pour un budget de 50 millions). Le programme 352 pâtit d’un manque de lisibilité budgétaire.



## RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

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

*Sur le programme 156* Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local :

- engager un effort concerté incluant des objectifs clairs et un suivi exigeant pour résorber le déficit de recrutement à court et moyen terme ;
- renforcer l'accompagnement des agents dans le cadre des réformes en cours (nouveau réseau de proximité, unification du recouvrement fiscal) ;
- poursuivre le renforcement des budgets informatiques (*recommandation reconduite*) ;
- évaluer l'impact du télétravail hors contexte de crise ;

*Sur le programme 218* Conduite et pilotage des politiques économiques et financières :

- renforcer les capacités du Parlement à expertiser et auditer les grands projets informatiques de l'État dans leur dimension technique et non seulement budgétaire (*recommandation adressée au Parlement*).

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

- améliorer les dispositifs de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (*recommandation reconduite*) ;
- travailler sur la conclusion d'un contrat d'objectifs et de moyens de façon à ce que celui-ci soit prêt pour une mise en œuvre au plus tard au second semestre 2022 (*recommandation reformulée*).

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

- envisager une évolution de la maquette budgétaire pour plus de cohérence ;

*Sur le programme 348* Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants :

- communiquer dans les PAP et les RAP des éléments d'information utilisés par les équipes projet afin de pouvoir suivre l'état d'avancement effectif des travaux (*recommandation reformulée*) ;
- fiabiliser la prévision de consommation des crédits (*recommandation reconduite*) ;

- entamer une réflexion sur la possibilité de transférer les CP résiduels du programme vers le compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* lorsque la majorité des projets auront été achevés ;

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

- mettre en place deux indicateurs, l'un portant sur le délai entre le dépôt des dossiers retenus et la fin de la phase contractualisation, l'autre sur l'état d'avancement des projets ;

- pérenniser le FTAP au-delà de 2022 en concentrant son action sur les projets interministériels les plus complexes ;

- faire intervenir toutes les autorisations administratives nécessaires aux projets avant l'étape de contractualisation ;

- libérer une partie des financements dès la signature du contrat de transformation ;

- optimiser la procédure de contractualisation et ainsi fiabiliser la prévision de consommation des crédits de paiement ;

*Sur le programme 351* Fonds d'action interministériel Ressources humaines :

- rattacher le FAIRH au programme 148 *Fonction publique*.

*Sur le programme 352* Fonds pour l'accélération du financement des startups d'État :

- entamer une réflexion sur l'avenir du programme et sur son possible rattachement au programme 129 *Coordination du travail gouvernemental*.

## 26. Gestion des finances publiques et des ressources humaines : Fonction publique ; Crédits non répartis (M. Éric Alauzet)

### SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

1. L'exécution 2020 du programme 148 *Fonction publique* est inférieure à la prévision, avec un taux d'exécution de 95,4 % en AE et de 94,5 % en CP. La sous-exécution se concentre principalement sur l'action sociale interministérielle (− 6 %), la mise en œuvre de certaines prestations ayant été particulièrement perturbée par la crise sanitaire, notamment celle du chèque emploi service universel (− 9,6 millions d'euros). La crise a aussi touché la formation des fonctionnaires, dont les crédits diminuent de 5,5 % en AE et de 6 % en CP par rapport à 2019.

#### EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 148 FONCTION PUBLIQUE EN 2020

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2020	Exécution 2020	Écart LFI / exécution	LFI 2020	Exécution 2020	Écart LFI / exécution
Action 01 – Formation des fonctionnaires	79,27	77,78	− 2 %	79,27	77,39	− 2,4 %
Action 02 – Action sociale interministérielle	125,00	117,21	− 6 %	125,00	117,43	− 6 %
Action 03 – Appui et innovation RH	5,67	5,27	− 7 %	5,67	3,56	− 37 %
<b>Total</b>	<b>209,94</b>	<b>200,26</b>	<b>− 4,6 %</b>	<b>209,94</b>	<b>198,38</b>	<b>− 5,5 %</b>

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances 2020 du programme 148.

Toutefois, malgré l'impact de la crise, l'exécution est similaire à son niveau de 2019, à la fois pour les AE (− 1,8 %) et pour les CP (− 0,2 %).

2. En 2020, la mission *Crédits non répartis* a été mise à contribution dans le cadre de la crise sanitaire. La deuxième loi de finances rectificative pour 2020 a augmenté le montant des crédits de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles de 1,62 milliard d'euros.

#### EXÉCUTION DE LA MISSION CRÉDITS NON RÉPARTIS EN 2020

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI + LFR	Exécution	Taux d'exécution	LFI + LFR	Exécution	Taux d'exécution
Programme 551 – Provision relative aux rémunérations publiques	16,0	6,0	37,5 %	16,0	6,0	37,5 %
Programme 552 – Dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles	2 044,0	1 648,0	80,6 %	1 744,0	1 648,0	94,5 %
<b>Total</b>	<b>2 060,0</b>	<b>1 654,0</b>	<b>80,3 %</b>	<b>1 760,0</b>	<b>1 654,0</b>	<b>94,0 %</b>

Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performances 2020 de la mission Crédits non répartis.

Ces crédits ont permis de financer le fonds de solidarité pour les entreprises, des achats de masques, la compensation des pertes d'exploitation des salles de spectacle et de cinéma et les aides aux citoyens les plus précaires. La dotation a donc pleinement joué son rôle, en finançant des dépenses manifestement urgentes ou imprévisibles dans un contexte de crise sanitaire et économique.

En outre, pour la première fois depuis 2008, le programme 552 n'a pas été utilisé pour financer les fonds spéciaux, signe d'une plus grande sincérité budgétaire. Cette avancée résulte de la hausse des crédits dédiés aux fonds spéciaux dans la loi de finances pour 2020.

### **3. Le rapporteur spécial a choisi pour thème d'évaluation les moyens affectés à l'action sociale interministérielle.**

Il note une volonté de mettre fin à une lente mais constante diminution des moyens consacrés aux aides et salue les **efforts consentis ces dernières années** pour augmenter les dépenses du chèque-vacances et du chèque emploi service universel. En parallèle, les aides collectives ont été abondées afin d'augmenter le nombre de places en crèche, tandis que la réservation de logements sociaux a été relancée en 2020.

**L'action sociale interministérielle manque encore de visibilité** ; c'est pourquoi il est nécessaire de la faire connaître davantage auprès des agents publics pour que tous ceux qui y ont droit puissent en bénéficier.

**Les outils d'évaluation de l'action sociale interministérielle sont encore très limités.** Il conviendrait de les développer pour mieux cerner les besoins des agents qui en bénéficient. À cet égard, les enquêtes de satisfaction menées par la DGAFP présentent encore des biais. Leur externalisation prochaine devrait permettre de mieux analyser la performance des dépenses.

**L'action sociale interministérielle est un levier non négligeable pour renforcer l'attractivité de la fonction publique** et mener une politique de ressources humaines proactive, notamment pour faciliter les affectations dans des zones géographiques moins attractives ou sur des postes impliquant des conditions de travail plus difficiles.

Enfin, le rapporteur spécial estime nécessaire de **renforcer la prise en compte du développement durable dans le domaine de l'action sociale interministérielle.** Il s'agira notamment d'améliorer le cahier des charges ambitieux de prestataires, afin de mieux évaluer la qualité environnementale des bâtiments qui hébergent les crèches, les logements mis à la disposition des agents publics et les restaurants inter-administratifs.

## RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

**Recommandation n° 1 :** Renforcer la formation des agents de la fonction publique de l'État aux enjeux environnementaux, en mettant notamment l'accent sur les compétences nécessaires au verdissement de la commande publique et à la mise en œuvre du « budget vert ».

**Recommandation n° 2 :** Renforcer la visibilité de l'action sociale interministérielle pour permettre à l'ensemble des agents publics qui y ont droit d'en bénéficier.

**Recommandation n° 3 :** Renforcer les outils d'évaluation de l'action sociale interministérielle pour mieux adapter les prestations servies aux besoins des agents publics.

**Recommandation n° 4 :** Renforcer la prise en compte des enjeux environnementaux et écologiques dans le domaine de l'action sociale interministérielle, notamment pour les dispositifs collectifs.



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

### SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* sert à mutualiser les recettes issues des ventes de biens immobiliers, des redevances domaniales et des loyers dans le but de financer aussi bien des opérations structurantes que des dépenses d'entretien « du propriétaire ».

**Le rapporteur rappelle que ce CAS ne joue qu'un rôle très modeste dans la politique immobilière de l'État** (à peine 9,3 % de toutes les autorisations d'engagement pour les dépenses du propriétaire) qui s'appuie surtout sur les budgets des programmes ministériels ainsi que sur deux programmes spécifiques des missions *Transformation et fonction publiques* (rénovation des cités administratives) et *Plan de relance* (rénovation énergétique).

Seul le programme 723 du CAS est abondé.

#### EXÉCUTION DES CRÉDITS DU CAS GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT EN 2020

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2020	Exécution 2020	Écart à la prévision	LFI 2020	Exécution 2020	Écart à la prévision
P721 – Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État	0	0	-	0	0	-
P723 – Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État	428	392	- 8,4 %	447	522	+ 16,8 %

Recettes	LFI 2020	Exécution 2020	Écart à la prévision
		380	262

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performance pour 2020.

La diminution des recettes par rapport à la LFI est principalement due à la suspension des cessions ainsi qu'aux mesures de report puis d'annulation des loyers et redevances prises à l'égard des débiteurs du fait de la crise sanitaire. Celle-ci a fortement ralenti l'engagement des dépenses sans avoir encore eu un effet sur la consommation des crédits déjà engagés.

## **Thème d'évaluation 2021 : le contrôle de la sélection des projets et de l'efficacité de la dépense dans la mise en œuvre du volet « rénovation énergétique des bâtiments publics » du Plan de relance**

Les deux appels à projet – l'un pour les bâtiments de l'enseignement supérieur, l'autre pour ceux des autres ministères – lancés dans le cadre de France Relance constituent un enjeu majeur pour le patrimoine immobilier de l'État. L'amélioration de la performance en matière d'énergie devrait avoir un impact sur l'équilibre financier du CAS à moyen et long termes. **Le rapporteur a voulu connaître les critères d'examen des dossiers et étudier la pertinence de ces investissements dans un horizon d'une cinquantaine d'années.**

La sélection des dossiers s'est déroulée dans un délai très court de seulement trois mois de septembre à décembre 2020. Plus de 6 000 candidatures ont été déposées pour bénéficier du Plan de relance. **À l'issue des deux appels à projet, 4 214 dossiers ont été sélectionnés pour un montant total de 2,7 milliards d'euros.**

	Nombre de projets	Montant (en milliards d'euros)
État (hors ESR)	3 160	1,4
Enseignement supérieur et recherche (ESR)	1 054	1,3
<b>Total</b>	<b>4 214</b>	<b>2,7</b>

Plus de la moitié des projets ont un coût estimé à moins de 100 000 euros. Ils relèvent, pour la plupart, d'actions dites « à gains rapides » (renouvellement des éclairages, amélioration de l'isolation, changement d'équipements de chauffage, de climatisation et de ventilation). **Si le rapporteur salue cet effort sans précédent d'amélioration globale des performances énergétiques, il constate que la priorité a manifestement été donnée à une multitude de projets rapidement réalisables plutôt qu'à des opérations d'ampleur et de long terme.**

Il s'avère que les dossiers ont été analysés à partir de deux critères : la capacité à mettre rapidement en œuvre le projet – afin de soutenir le tissu économique local (artisans, TPE et PME) – et le gain en performance énergétique. L'objectif premier du Plan de relance demeurant le redémarrage de l'économie sur tout le territoire, la rénovation énergétique des bâtiments publics s'est donc inscrite dans cette optique. **Le rapporteur s'interroge sur la capacité des entreprises à répondre rapidement à la demande adressée, a fortiori dans un contexte de pénurie des matériaux qui ne devrait pas se résorber avant l'hiver 2021.**

## RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

### ● Exécution des crédits en 2020

– faire du compte d’affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l’État* le support budgétaire de l’ensemble des politiques transversales ayant trait au parc immobilier de l’État et de ses opérateurs ;

– poursuivre le développement de modes alternatifs de valorisation du patrimoine immobilier de l’État afin de diversifier les ressources du CAS.

### ● Thème d’évaluation : le contrôle de la sélection des projets et de l’efficacité de la dépense dans la mise en œuvre du volet « rénovation énergétique des bâtiments publics » du Plan de relance

– améliorer la performance énergétique des bâtiments de l’État pour les cinquante prochaines années ;

– prévenir les risques de dépassement des délais et des coûts pour la réalisation des projets de rénovation énergétique sélectionnés dans le cadre du Plan de relance ;

– allouer les économies éventuellement réalisées sur les projets moins coûteux que prévus vers ceux nécessitant des financements supplémentaires.



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

### SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

Le présent rapport rend compte de l'**exécution budgétaire 2020 de la mission *Immigration, asile et intégration* qui est composée des programmes 104 *Intégration et accès à la nationalité* et 303 *Immigration et asile***. Le programme 104 finance l'accueil des étrangers primo-arrivants, les actions d'intégration et les procédures de naturalisation tandis que le programme 303 est dédié, pour l'essentiel, à la garantie de l'exercice du droit d'asile et à la lutte contre l'immigration irrégulière. Cette mission ne comprend **aucune dépense fiscale, finance deux opérateurs à titre principal** (l'Office français de protection des réfugiés et apatrides [OFPRA] et l'Office français de l'immigration et de l'intégration [OFII]) et dispose, dans des conditions soulevant certaines observations, du rattachement de crédits de **fonds de concours** (à hauteur de 72,49 millions d'euros en AE et 68,24 millions d'euros en CP).

En 2020, l'exécution de ces postes budgétaires s'est établie, hors fonds de concours, à **1 849,6 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et à **1 746 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit une **sous-exécution de 78,2 millions d'euros en AE (- 4 %)** et de **66,2 millions d'euros en CP (soit - 3,7 %)**.

Les **crédits exécutés en 2020 témoignent d'une nette amélioration du respect de l'autorisation budgétaire initiale par rapport aux exercices précédents marqués par une sur-exécution élevée** (pour les AE : + 96,9 millions d'euros en 2019, + 57,9 millions d'euros en 2018 et + 348,6 millions d'euros en 2017 ; pour les CP : + 91,5 millions d'euros en 2019, + 48,4 millions d'euros en 2018 et + 328,7 millions d'euros en 2017).

La **sous-exécution** observée en 2020 **n'est pas commune aux programmes 104 et 303** puisque, **si le programme 104 se distingue par une sous-exécution prononcée** (- 82,9 millions d'euros en AE, soit - 19,2 %, et - 83,47 millions d'euros en CP, soit - 19,3 %), le **programme 303** se caractérise par une **sur-exécution modérée** (+ 4,7 millions d'euros en AE, soit + 0,3 %, et + 17,2 millions d'euros en CP, soit + 1,25 %). Des **difficultés persistantes** sont par ailleurs observées dans la **gestion des fonds de concours européens**.

L'**épidémie de covid 19 a eu une incidence sur cette exécution budgétaire en modérant fortement certaines dépenses ce qui a contribué à limiter la portée de certaines fragilités initiales**. Si, dans ce contexte particulier, l'**exécution** des crédits 2020 peut être considérée comme étant **conforme à la prévision**, l'**exercice budgétaire 2020** de la mission

*Immigration, asile et intégration* est **exceptionnel** par sa nature et l'amélioration financière observée doit être confirmée dans la durée.

**La seconde partie du rapport est dédiée à l'évaluation des moyens consacrés par les préfetures à l'instruction des demandes de titre de séjour.**

Il apparaît que ces moyens ont bénéficié d'un **effort prononcé en termes de ressources humaines, de ressources numériques et d'une rénovation de leur cadre juridique**. Avant la crise sanitaire, **cet effort réel ne permettait cependant pas de répondre de manière satisfaisante aux besoins. Le contexte sanitaire a aggravé les tensions existantes** comme l'illustre le développement soutenu d'un nouveau contentieux portant sur l'accès aux préfetures.

Si la **poursuite de ces efforts**, notamment en matière numérique, devrait permettre de réduire ces tensions, elle ne suffira néanmoins pas à les faire disparaître. Les rapporteurs spéciaux considèrent que plusieurs **mesures d'adaptation** sont nécessaires et formulent des **propositions** en ce sens.

## **RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX**

### **– Recommandations sur l’exécution budgétaire :**

- intégrer dans les prochains documents budgétaires de la mission une présentation détaillée des modalités de prise en charge des corrections des fonds de concours européens ;

- revoir la budgétisation et la programmation des crédits de la mission en loi de finances sur la base d’une évaluation plus sincère des dépenses liées à l’accueil des demandeurs d’asile (reprise d’une recommandation de la Cour des comptes) ;

### **– Recommandations sur les moyens consacrés par les préfetures à l’instruction des demandes de titre de séjour :**

#### **Recommandations communes aux rapporteurs spéciaux :**

- engager un plan exceptionnel de recrutement de 250 contractuels pour rattraper le retard accumulé pendant la crise sanitaire et pour tenir compte des difficultés observées avant cette crise et permettre le déploiement du programme Administration numérique des étrangers en France dans de bonnes conditions. Le terme de ces contrats serait lissé pour que tous ces renforts ne prennent pas fin simultanément ;

- accompagner la dématérialisation croissante des procédures en ouvrant une voie alternative aux procédures électroniques et en confiant à titre expérimental à des structures spécialisées la charge d’accompagner certains publics vulnérables ou spécifiques dans la préparation de leur dossier de demande de titre de séjour ;

- simplifier plus encore le droit des étrangers en favorisant l’attribution d’un plus grand nombre de titres pluriannuels (comme le préconise la Cour des comptes dans son rapport sur L’entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères publié en mai 2020) ;

- mettre en œuvre trois mesures d’accompagnement :

- \* compléter les indicateurs du ministère de l’intérieur par un indicateur permettant d’apprécier la durée totale de traitement d’une demande de titre de séjour ;

- \* modifier le mode d’enregistrement et de décompte des requêtes déposées devant les tribunaux administratifs pour pouvoir isoler, au sein du contentieux des étrangers, les différents contentieux engagés en matière d’accès aux préfetures ;

\* désigner au sein des services étrangers de toutes les préfectures un correspondant chargé d'organiser des échanges, au moins semestriels, avec les associations représentant des étrangers.

**Recommandations présentées à titre personnel par Mme Stella Dupont :**

– jusqu'à la résolution des difficultés d'accès à certaines préfectures, attribuer un document provisoire autorisant le séjour à tout étranger présentant une demande de titre de formulée par voie papier et par voie dématérialisée ;

– installer des points numériques en libre accès dans toutes les préfectures ou dans des structures partenaires (avec ordinateurs, scanners et imprimantes en accès libre ou guidé) pour faciliter l'accomplissement des démarches ;

– assurer une réponse effective aux questions posées par voie postale ou électronique à tout étranger (ou à son conseil) interrogeant une préfecture sur son dossier.

## 29. Justice (M. Patrick Hetzel)

### SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

● En 2020, la mission *Justice* a bénéficié de **moyens en augmentation**. Les engagements ont atteint 10 milliards d’euros, soit 10 % de plus qu’en 2019 et 20 % de plus qu’en 2018. Les paiements s’élèvent à 9,2 milliards d’euros, soit 3 % de plus en 2019 et 6 % de plus qu’en 2018.

Les **emplois** du ministère de la justice sont également **en progression**, avec un plafond d’emplois réalisés à 99 %, soit 86 736 ETPT en 2020, contre 85 341 en 2019, et un schéma d’emplois de 2 419 ETP, supérieur de 49 ETP à la prévision.

#### EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION *JUSTICE* EN 2020

(en millions d’euros)

	Autorisations d’engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2020	Exécution 2020	Écart	LFI 2020	Exécution 2020	Écart
P. 166 – <i>Justice judiciaire</i>	3 610,3	3 829,0	+ 6 %	3 500,6	3 480,1	– 0,6 %
P. 107 – <i>Administration pénitentiaire</i>	3 582,4	4 357,3	+ 22 %	3 958,8	3 863,4	– 2,4 %
P. 182 – <i>Protection judiciaire de la jeunesse</i>	930,9	884,1	– 5 %	893,6	862,3	– 3,5 %
P. 101 – <i>Accès au droit et à la justice</i>	530,5	466,1	– 12 %	530,5	465,2	– 12 %
P. 310 – <i>Conduite et pilotage de la pol. de la justice</i>	452,3	489,7	+ 8 %	500,5	475,7	– 5 %
P. 335 – <i>Conseil supérieur de la magistrature</i>	5,97	5,2	– 14 %	4,9	4,2	– 14 %
<b>Total</b>	<b>9 112,4</b>	<b>10 031,4</b>	<b>+ 10 %</b>	<b>9 388,9</b>	<b>9 151,0</b>	<b>– 2,5 %</b>

Source : commission des finances d’après les lois de finances.

L’augmentation des moyens vaut pour tous les programmes de la mission. Toutefois, **malgré la hausse des moyens**, les indicateurs laissent entrevoir une **dégradation des performances**. Certes, l’année 2020 a été marquée par la grève des avocats et la crise sanitaire. Néanmoins, certains problèmes sont structurels, notamment sur le pilotage des grands projets immobiliers et informatiques.

Sur le **programme 166 Justice judiciaire**, les frais de justice font l’objet d’une nouvelle sur-exécution de 11 % et d’une alerte du CBCM. Par ailleurs, malgré l’augmentation des crédits et des emplois, les délais de jugement sont en hausse (14 mois dans les tribunaux judiciaires et 17 mois dans les cours d’appel, pour les procédures civiles ; 60 % des juridictions dépassent le délai cible).

Sur le **programme 107 Administration pénitentiaire**, l'accélération des engagements est très tardive et ne permettra pas de rattraper les retards pris dans l'avancement du plan de construction de 15 000 places de prison d'ici à 2027. Pour les 7 000 premières places annoncées d'ici 2022, aucune nouvelle livraison n'est intervenue en 2020 et le lancement des travaux n'est effectif que pour 46 % d'entre elles – moins de la moitié à quelques mois de l'échéance.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION JUSTICE



Source : commission des finances d'après les lois de finances.

Enfin, la crise sanitaire a mis en évidence le **retard numérique du ministère** et les marges d'amélioration qui subsistent, à condition de redéfinir les priorités du plan de transformation numérique pour concentrer les investissements sur les projets dont la valeur ajoutée est la plus grande.

- Le rapporteur spécial a choisi d'évaluer **les moyens affectés au ministère public**. Le manque de moyens du ministère public n'est pas une question nouvelle. Les travaux conduits par le rapporteur confirment le décalage entre, d'une part, les moyens affectés au ministère public et, d'autre part, les missions qui lui sont confiées et la charge de travail croissante des parquets.

Ainsi, le rapport 2020 de la CEPEJ indique que : « la France affiche le plus petit nombre de procureurs en Europe ou presque (3 pour 100 000 habitants), ces derniers devant, malgré tout, gérer un nombre très élevé d'affaires (6,6 pour 100 habitants) et exercer un nombre record de fonctions ».

On observe une **forte augmentation de la charge de travail des parquets** depuis vingt ans sous l'effet, notamment, d'une complexification croissante de la procédure pénale. Outre une **perte d'attractivité** du ministère public, cette situation entraîne également une tendance au délaissement de certaines missions et un travail constamment « en mode dégradé ».

La trajectoire votée dans la loi de programmation et de réforme pour la justice tend à **augmenter les moyens des parquets**. Le taux de vacance chez les magistrats du ministère public est en baisse, mais l'équipe autour du magistrat est toujours moins étoffée au parquet qu'au siège.

**Des marges de progrès subsistent** sur la charge de travail des parquets, la bonne allocation des moyens budgétaires et humains entre juridictions ainsi que le développement des outils numériques.

## RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

**Recommandation n° 1 :** améliorer la gestion des frais de justice pour maîtriser l'évolution des dépenses d'une année à l'autre.

**Recommandation n° 2 :** mettre fin à l'augmentation des délais de jugement et réduire de manière durable les stocks d'affaires en instance.

**Recommandation n° 3 :** renseigner l'ensemble des indicateurs de performance du programme 166 *Justice judiciaire*.

**Recommandation n° 4 :** renforcer le pilotage du plan de construction de 15 000 places de prison d'ici 2027 et des crédits d'investissement du programme 107 *Administration pénitentiaire*.

**Recommandation n° 5 :** poursuivre la simplification des procédures pénales afin d'alléger la charge de travail des parquets.

**Recommandation n° 6 :** renforcer les outils d'évaluation du ministère de la justice pour améliorer l'allocation des moyens en fonction des besoins prioritaires.

**Recommandation n° 7 :** redéfinir les priorités du plan de transformation numérique pour concentrer les investissements sur les projets dont la valeur ajoutée est la plus grande.



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

#### SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

Le montant des crédits exécutés sur la mission *Médias, livre et industries culturelles* atteint 1,147 milliard d'euros en AE et en CP en 2020 soit presque le double du niveau atteint en 2019 (577 millions d'euros en AE et 590 millions d'euros en CP). Cette année exceptionnelle est marquée par les multiples dispositifs d'urgence qui ont notamment permis de garantir la distribution de la presse (120 millions d'euros liés aux difficultés de Presstalis et à la création de France Messagerie), d'aider les acteurs de la musique (152 millions d'euros pour le CNM), du cinéma (157 millions d'euros pour le CNC) et du livre (29 millions d'euros pour le CNL) ainsi que de renforcer les moyens de financement des industries culturelles (85 millions d'euros pour l'IFCIC).

Ces aides massives, complémentaires aux dispositifs d'aides transversales, ont permis à la majorité des structures culturelles de survivre à la crise sanitaire et de participer aujourd'hui à la reprise.

Les radios associatives, affectées par la crise sanitaire, sont confrontées à l'arrivée d'un nouveau mode de diffusion (DAB+) qui représente un coût supplémentaire pour les radios souhaitant assurer une double diffusion ainsi qu'un risque de marginalisation dans le paysage radiophonique. Le nombre de radios bénéficiant du FSER risque d'augmenter très fortement ces prochaines années, au regard des nouvelles autorisations accordées par le CSA.

#### BESOINS DE FINANCEMENT REPRÉSENTÉ PAR L'ARRIVÉE DES NOUVELLES RADIOS SUR LES TROIS PROCHAINES ANNÉES

(en euros)

Nouvelles radios	2021	2022	2023	2024
52 en 2021	832 000	520 000	1 040 000	1 820 000
47 en 2022	–	752 000	470 000	940 000
47 en 2023	–	–	752 000	470 000
<b>Total</b>	<b>832 000</b>	<b>1 270 000</b>	<b>2 260 000</b>	<b>3 230 000</b>

Source : DGMIC.

## RECOMMANDATIONS DE LA RAPPORTEUSE SPÉCIALE

### *Revue des dépenses*

**Recommandation** : présenter les différentes pistes de financement de l’audiovisuel public après 2023 à l’occasion du PLF 2022.

Soutien aux radios associatives

**Recommandation** : construire avec les radios associatives les indicateurs d’un « observatoire des radios associatives ».

**Recommandation** : nommer un référent au sein des DRAC pour accompagner les médias locaux.

**Recommandation** : garantir une enveloppe minimale de subvention sélective.

**Recommandation** : remplacer les deux représentants des régies publicitaires par des personnalités qualifiées au sein de la commission du FSER.

**Recommandation** : travailler à une simplification du dossier de la subvention sélective.

**Recommandation** : majorer la subvention d’exploitation pour les radios assurant une double diffusion.

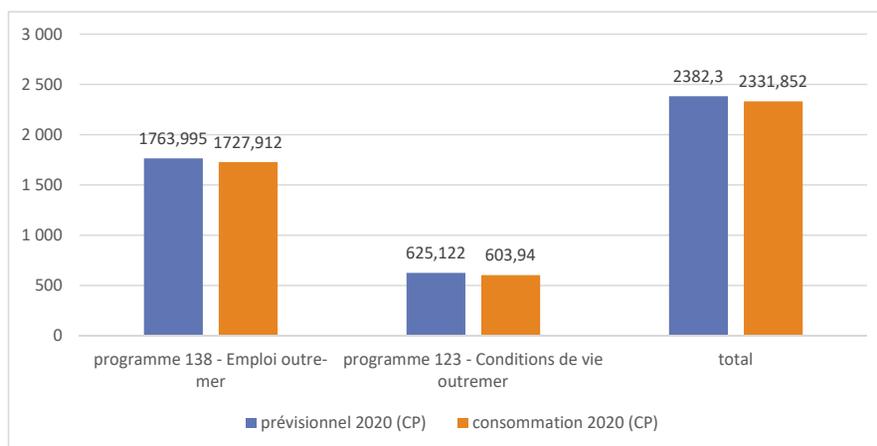
**Recommandation** : opérer un rebasage du FSER afin de maintenir le niveau d’aide moyen reçu par les radios associatives.

**Recommandation** : lancer une campagne nationale de communication autour DAB+.

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

#### SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

En 2020, la mission *Outre-mer* présente une consommation doublement en recul, par rapport à 2019 (baisse de 3,17 % pour les autorisations d'engagement – AE – et 2,14 % pour les crédits de paiement – CP –) et par rapport à la loi de finances initiales pour 2020 (– 6 % en AE et – 2,4 % en CP).



Des annulations de crédits sont intervenues en quatrième loi de finances rectificative, pour 65,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 127,3 millions d'euros de crédits de paiement.

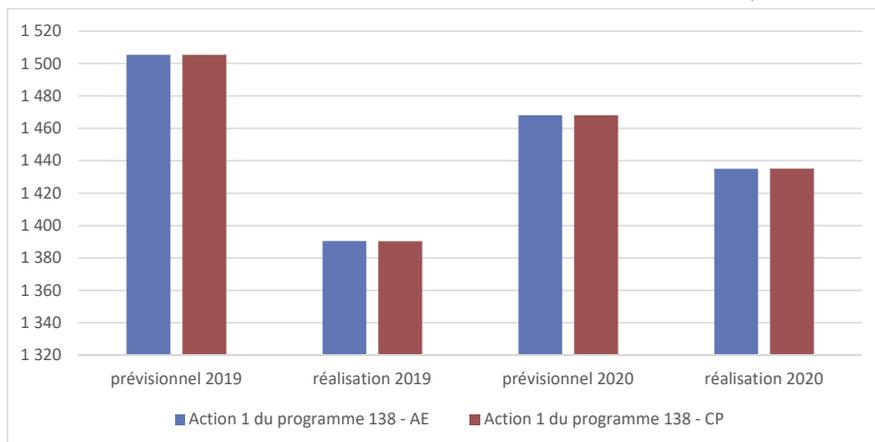
- Les conséquences indirectes de la crise sanitaire ont joué un rôle majeur sur ces moindres consommations.

Pour le programme *Emploi outre-mer*, les crédits prévus pour la compensation d'exonération des charges patronales, portés par l'action *Soutien aux entreprises*, ont été nettement moins mobilisés au regard des prévisions initiales du fait du dispositif mis en place pour soutenir l'activité. De fait, les salaires n'ayant pas été versés par les employeurs, il n'y a eu dans ce cas ni versement de charges sociales, ni compensation.

Le rapporteur spécial constate le caractère récurrent des écarts entre la prévision et l'exécution des compensations d'exonération.

### ACTION 1 – COMPARAISON ENTRE LA PRÉVISION ET L'EXÉCUTION

(en million d'euros)



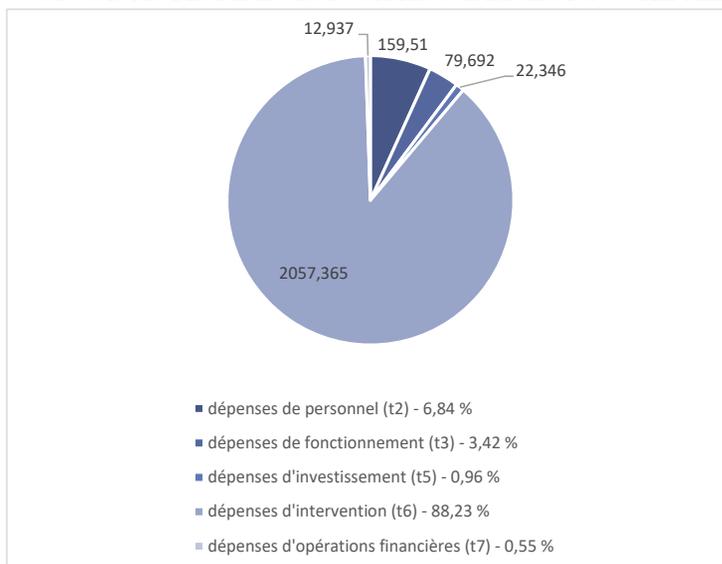
Pour le programme *Conditions de vie outre-mer*, l'arrêt des chantiers pendant les périodes de confinement et le report de réunions d'attributions de financement ont retardé la consommation des enveloppes prévues.

Les activités de l'opérateur de la mission, l'Agence de l'outre-mer pour les mobilités (LADOM) ont été bouleversées en 2020. L'État a ajusté ses versements à la baisse en cours de gestion, soit 27,9 millions d'euros en AE et 30,9 millions en CP au lieu de respectivement 57 millions d'euros et 58,2 millions d'euros.

- Les crédits de la mission ont également été mobilisés pour des dépenses urgentes (12,98 millions d'euros en AE et 11,4 millions d'euros en CP) : il s'agit de mesures sanitaires et sociales, de dépenses liées à la poursuite de la continuité territoriale, de subventions supplémentaires aux associations prenant en charge la situation des étudiants ultramarins, d'une réévaluation de 20 millions d'euros du prêt de développement outre-mer (PDOM).

En 2020, les composants de la dépense ont peu évolué. Les dépenses de titre 3 et de titre 2 demeurent les premières catégories de dépenses en volume (95 % des dépenses de la mission).

### COMPOSANTES DES DÉPENSES INSCRITES SUR LA MISSION *OUTRE-MER*



Le rapporteur regrette la **fragmentation budgétaire** des moyens de l'État en faveur des territoires ultramarins sur 90 programmes et 30 missions, ce qui nuit à leur lisibilité. La mission *Outre-mer* ne porte, en 2020, que 12 % de ces CP.

\*  
\* \*

La partie thématique du rapport porte sur l'**exécution des contrats de convergence et de transformation (CCT)**, dispositifs créés par la loi n° 2017-256 de programmation relative à l'égalité réelle dans les outre-mer du 28 février 2017, dite loi « EROM ». Plusieurs innovations les distinguent des anciens contrats de plan signés entre l'État et les territoires d'outre-mer, avec l'objectif d'atteindre l'égalité réelle, qualifiée par la loi EROM de **priorité nationale**.

Le rapporteur spécial, qui a étudié en particulier la mise en œuvre du CCT de Mayotte, voit dans ce nouveau type de contractualisation les progrès suivants : un approfondissement de la transversalité des thématiques portées par les CCT, l'association des citoyens des territoires, car les contrats ont utilisé les diagnostics rendus par les assises de l'outre-mer, et celle des établissements de coopération intercommunale à l'écriture, au financement, et à la mise en œuvre.

Il déplore toutefois la **rigidité** du cadre des CCT qui interdit des redéploiements de crédits s'avérant non employés vers des programmes présentant de nouveaux besoins de crédits. Il appelle également à une meilleure prise en considération, dans le pilotage, des EPCI.

## RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

**Recommandation n° 1** : évaluer l'expérimentation faite en 2021 de la mise en œuvre du document de programmation unique par la direction générale des outre-mer (DGOM).

**Recommandation n° 2** : surveiller avec la plus grande rigueur et attention l'emploi des crédits du fonds sans personnalité juridique Outre-mer 5.0, transférés à l'Agence française de développement.

**Recommandation n° 3** : conduire une étude sur l'impact des réformes du cadre juridique menées en 2018 et 2019 et, dans la poursuite de ses recommandations faites en 2020 à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement (PLR) pour 2019.

**Recommandation n° 4** : fiabiliser les prévisions de compensation des dispositifs d'exonération de cotisation de charges patronales et les budgéter limitativement (recommandation déjà faite en 2020).

**Recommandation n° 5** : approfondir les moyens en ingénierie mis à disposition des collectivités territoriales par la direction générale des outre-mer, étendre la plateforme d'ingénierie expérimentée à Mayotte et en Guyane aux autres territoires ultramarins, afin de remédier aux difficultés de gestion administrative que rencontrent certaines collectivités territoriales (recommandation déjà faite en 2020).

**Recommandation n° 6** : accélérer la mise en œuvre des mesures réglementaires pour l'accès effectif à l'élargissement de « l'aide obsèques ».

**Recommandation n° 7** : réfléchir, en vue de la préparation de la future génération des contrats de convergence et de transformation, à des outils de flexibilité pour modifier les répartitions, en accord avec les parties contractantes, en cours d'exécution.

**Recommandation n° 8** : mieux prendre en compte les besoins des collectivités territoriales dans l'organisation des missions de la plateforme d'ingénierie de Mayotte.

**Recommandation n° 9** : prévoir pour la prochaine programmation une plus grande flexibilité dans l'exécution des contrats de convergence et de transformation (CCT).

## 32. Pouvoirs publics (M. Christophe Naegelen)

### SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

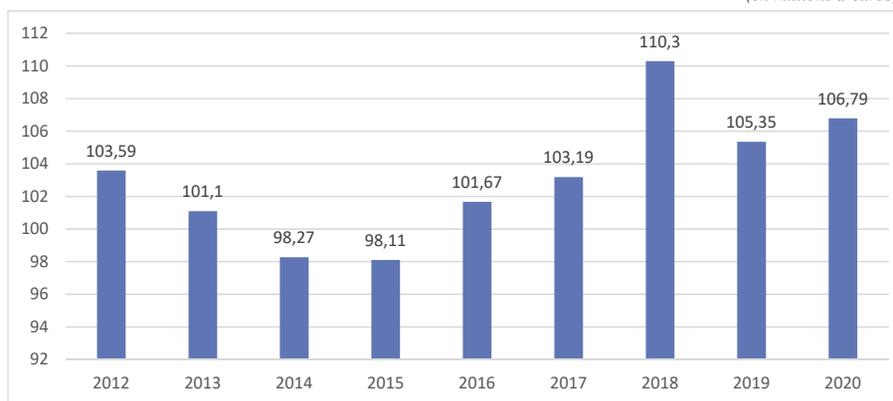
L'exécution des budgets de la Présidence de la République, de l'Assemblée nationale et du Sénat est inférieure aux budgets prévisionnels. Le Conseil constitutionnel, en revanche, dépasse de plus de 8 % son budget initial.

Pour ces quatre institutions, la crise sanitaire s'est traduite de diverses manières. Il était impératif que ces 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 ont été compensés, sauf au Conseil constitutionnel, par la nette sous-exécution de certaines dépenses de fonctionnement.

S'agissant de la **Présidence de la République**, la dépense, quoique supérieure à 2019, connaît une baisse significative par rapport au budget initial. Les crédits consacrés aux déplacements présidentiels ont connu une nette sous-exécution du fait des modifications de l'agenda du Président. Les crédits ont été redéployés vers l'enveloppe dédiée aux investissements.

#### TOTAL DES DÉPENSES (HORS DÉPENSES CALCULÉES) DE LA PRÉSIDENTIE DE LA RÉPUBLIQUE DE 2012 À 2020

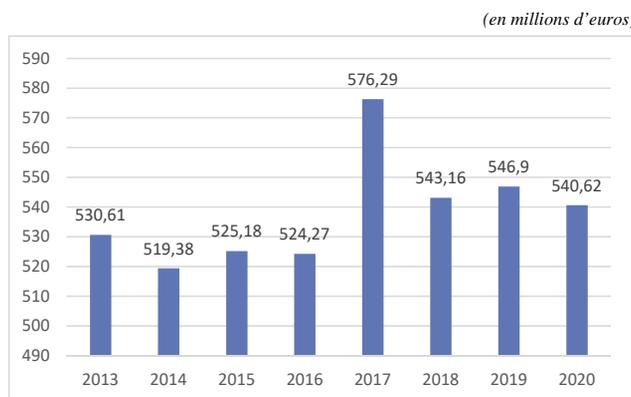
(en millions d'euros)



Sources : annexes aux PLR 2012 à 2020, réponses aux questionnaires budgétaires.

S'agissant de l'**Assemblée nationale**, la sous-exécution concerne principalement les dépenses d'investissement et les charges parlementaires, en raison de la crise sanitaire. L'Assemblée a dû prélever 20,69 millions d'euros dans ses réserves, contre 49 millions initialement prévus.

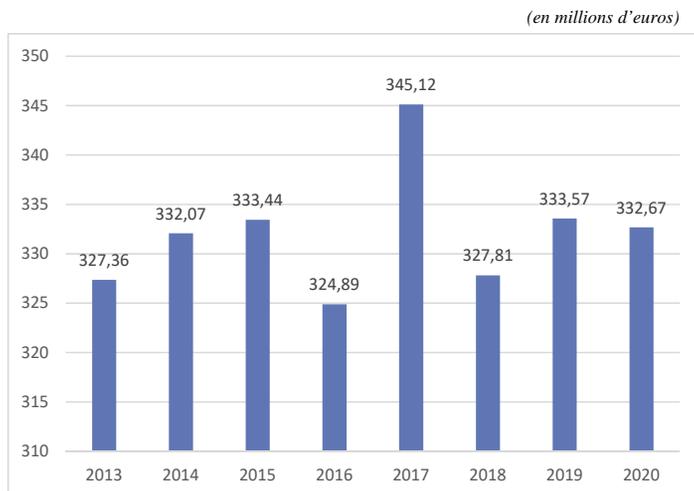
### TOTAL DES DÉPENSES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DE 2013 À 2020



Source : documentation budgétaire de l'Assemblée nationale.

Les dépenses d'investissement du **Sénat** ont été largement sous-exécutées, en raison du report de chantiers. Un prélèvement sur disponibilités de 1,36 million d'euros seulement a été nécessaire pour équilibrer dépenses d'euros et ressources, alors que le budget initial prévoyait un déficit de 36,48 millions d'euros.

### TOTAL DES DÉPENSES DU SÉNAT DE 2013 À 2020

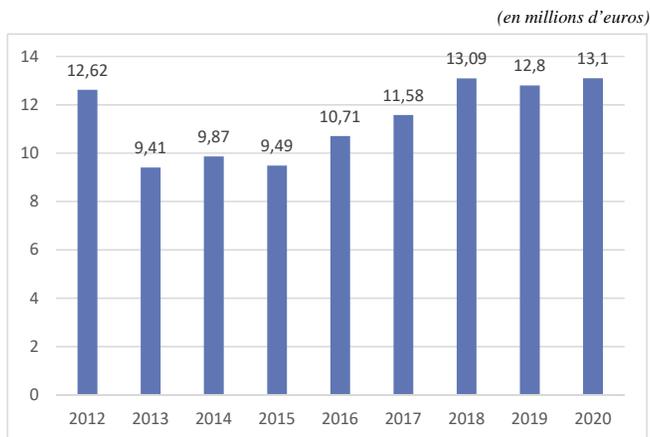


Total des dépenses prenant en compte la mission institutionnelle, le jardin du Luxembourg et le musée du Luxembourg.

Source : documentation budgétaire du Sénat.

Les dépenses du **Conseil constitutionnel** ont été supérieures au budget initial et progressent de 8,7 % par rapport à 2020, les dépenses de fonctionnement engagées dans le cadre de la crise sanitaire s'ajoutant aux dépenses prévues pour sa modernisation numérique et sa sécurité informatique. Le Conseil a dû prélever, comme en 2019, près de 0,6 million d'euros dans ses réserves.

## TOTAL DES DÉPENSES DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DE 2012 À 2020



Sources : annexes aux PLR 2012 à 2020, réponses aux questionnaires budgétaires.

La partie thématique du rapport est consacrée aux évolutions récentes de la gestion des marchés publics à l'Assemblée nationale, à la Présidence de la République et au Conseil constitutionnel, dans le cadre du code de la commande publique.

Ces trois institutions appartiennent aux 98 % de « petits acheteurs publics » en volume. Cela représente par exemple à l'Assemblée nationale moins de 50 millions d'euros, soit moins de 10 % du budget annuel.

Le rapporteur spécial a constaté que ces institutions ont procédé, ces dernières années, à une refonte de leurs fonctions « achats » dans un souci de meilleure gestion des coûts, ce dont il se réjouit.

Il est important pour lui d'accentuer les bonnes pratiques, telle que **l'utilisation des critères sociaux et environnementaux**, et de **porter une attention particulière aux PME et TPE**.

La dernière partie de l'étude s'attache au suivi de l'application faite en 2020 des règles dérogatoires mises en place dans le cadre particulier de la crise sanitaire. Le rapporteur spécial a pu constater que ces institutions avaient mis à profit la souplesse permise par ces dispositifs dérogatoires.

## RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

**Recommandation n° 1 :** pour l'Assemblée nationale et le Sénat, maîtriser leurs budgets sans avoir à puiser dans leurs réserves, sauf motifs exceptionnels ;

**Recommandation n° 2 :** engager une réflexion approfondie sur la soutenabilité à moyen et long terme des budgets de l'Assemblée nationale et du Sénat (recommandation déjà formulée en 2019) ;

Pour les institutions dont les dotations relèvent de la mission *Pouvoirs publics*, dans le cadre de commandes et de marchés publics :

**Recommandation n° 3 :** poursuivre le travail de modernisation de la fonction « achats » dans un objectif d'efficacité et de meilleures gestions des coûts ;

**Recommandation n° 4 :** approfondir les critères sociaux et environnementaux ;

**Recommandation n° 5 :** accroître l'attention portée aux PME et TPE et à l'environnement économique local.

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

#### SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

##### L'EXÉCUTION POUR 2020

● Pour l'année 2020, l'exécution de la partie Recherche de la mission interministérielle Recherche et enseignement supérieur (MIREs) – c'est-à-dire hors programme 150 Formation supérieure et recherche universitaire et programme 231 Vie étudiante – s'élève à **12,24 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 12,07 milliards d'euros en crédits de paiement, en hausse, respectivement, de 5,1 % et de 2,4 % par rapport à 2019.**

● L'exécution du programme 172 Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires s'est révélée globalement conforme aux prévisions : l'écart s'élève à 45,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 37,8 millions d'euros en crédits de paiement. En revanche, les crédits de paiement de l'action 1, dédiée au pilotage et à l'animation de la politique de l'État en matière de recherche, ont été sur-exécutés de 17 %, soit 43,9 millions d'euros, par rapport à la prévision. **Cet écart s'explique essentiellement par un dégel de la réserve de précaution à hauteur de 50 millions d'euros au mois de mars 2020 afin de financer des actions menées dans le cadre du fonds d'urgence dédié à la recherche contre la Covid-19.**

● En loi de finances initiale pour 2020, le montant prévu pour la contribution à l'Agence spatiale européenne s'élevait à 1 401,01 millions d'euros, contre 1 175 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2019. **Cette augmentation de 19,5 % a permis de répondre à l'objectif d'apurement de la dette française à l'organisation internationale en 2020.**

● À la suite de l'annonce d'un plan de soutien à la filière aéronautique le 9 juin 2020, la loi du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 (LFR 3) a alloué 165 millions d'euros en autorisations d'engagement et 85 millions d'euros en crédits de paiement à l'action 17 dédiée à la R&D dans le domaine de l'aéronautique civile, permettant la mise en œuvre du plan dès 2020. Sur trois ans, la subvention totale du volet « Soutien à la recherche et au développement de la filière » du plan de soutien devrait s'élever à 1,5 milliard d'euros.

● Dans l'ensemble, les opérateurs de recherche ont bien résisté à la crise. La situation financière de certains opérateurs – BRGM, CIRAD, IFPEN – s'est toutefois dégradée en raison de l'importance de la part de ressources propres dans leur budget, ces ressources étant en effet très sensibles au cycle économique.

### **Thème d'évaluation : Le financement de la recherche dans le domaine de la lutte contre les crises sanitaires**

● En 2009, la France était menacée par une pandémie : la crise sanitaire du virus H1N1. Cette épidémie avait déjà révélé les limites du système en termes d'organisation de la recherche en période épidémique. En 2020, la crise de Covid-19, d'une ampleur inédite, a mis à nouveau le système à l'épreuve. Les opérateurs de recherche ont été fortement mobilisés et ont su réagir très rapidement dès le début de la crise.

● La recherche sur les maladies infectieuses émergentes fait intervenir une pluralité d'acteurs. D'une part, les opérateurs de recherche, à l'instar de l'INSERM, du CNRS, du CIRAD ou de l'Institut Pasteur, permettent de faire avancer la recherche sur le plan scientifique grâce à des chercheurs de haut niveau. D'autre part, des entités spécifiques ont pour rôle de piloter et d'organiser la recherche. Le consortium REACTing a ainsi été mis en place en 2013, en réponse aux carences de la crise de 2009, afin de mieux préparer puis gérer les crises sanitaires. Si le pilotage apporté par le ministère fait l'objet de critiques, le rôle du consortium a été essentiel pour la gestion de la pandémie actuelle et **le rapporteur salue la mise en place au 1er janvier 2021 d'une nouvelle agence « ANRS-Maladies infectieuses émergentes », qui devrait être dotée de plus de moyens dans les années à venir.**

● La recherche dans le secteur numérique se distingue en deux volets : le premier s'attache à permettre une meilleure compréhension des épidémies grâce à la modélisation épidémique et le second concerne les outils numériques permettant de mieux agir pendant les crises, à l'instar de l'application TousAntiCovid. Le premier secteur est crucial en ce qu'il recouvre un enjeu actuel : la collecte et le traitement des données, qui permet ensuite aux pouvoirs publics de mieux adapter les décisions à la situation sanitaire. Sur le second volet, l'INRIA, opérateur public de recherche majeur dans la recherche en informatique, a permis le développement d'outils numériques au service de la puissance publique pour la gestion de crise grâce à ses partenariats avec des opérateurs publics, privés ou étrangers.

● Le financement de ces deux pans de la recherche est toutefois difficile à identifier, et donc à évaluer, en raison de son hétérogénéité. **Le rapporteur souhaiterait donc que le MESRI s'efforce de produire des données consolidées sur ces deux secteurs de la recherche dont les enjeux de financement seront cruciaux dans les années à venir.**

## RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

### 1. Recommandations portant sur l'exécution

– Prévoir en budget 2022, un montant suffisant au titre de la participation française aux organisations scientifiques internationales (recommandation renouvelée).

– Communiquer au Parlement une information chiffrée et détaillée des surcoûts relatifs au dispositif de prolongation des contrats doctoraux pour les budgets 2022 et 2023.

– Reconduire le mécanisme de plafonnement du coût de la compensation versée à l'ACOSS pour le dispositif JEI pour les budgets à venir, afin de pallier les risques de sur-exécution budgétaire liés aux difficultés d'évaluation du coût d'un tel dispositif.

### 2. Recommandations portant sur le thème d'évaluation

– Trouver un équilibre dans le financement entre les trois volets de recherche – la prévention, la préparation et la réponse aux crises sanitaires – et mettre en place une approche intégrée de la recherche dans la future stratégie « Maladies infectieuses émergentes ».

– Améliorer le pilotage et la coordination entre les différents acteurs de la recherche sur les maladies infectieuses émergentes en période de crise en définissant mieux les rôles et mission de chacun.

– Impliquer davantage la France dans les coalitions internationales (telles que la CEPI) mises en place pour faire face aux défis des maladies infectieuses émergentes.

– Établir un suivi de l'ensemble des financements de la recherche sur les maladies infectieuses émergentes et de celui de la recherche dans le domaine numérique pour la gestion des crises sanitaires.



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

#### **SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS**

**En loi de finances pour 2020, 28,66 milliards d’euros en crédits de paiement ont été ouverts sur la mission *Recherche et enseignement supérieur*, en faisant la cinquième mission du budget général de l’État.** La mission bénéficie en outre de onze dépenses fiscales rattachées, pour un total de 7,4 milliards d’euros (dont 6,6 milliards d’euros pour le seul crédit impôt recherche), ainsi que de crédits en provenance des PIA 1, 2 et 3. Les crédits de paiement ont ainsi augmenté entre 2019 et 2020 de 516,5 millions d’euros (+ 1,84 %) après une hausse de 1,73 % entre 2018 et 2019 et 2,7 % entre 2017 et 2018.

**Les programmes 150 et 231 bénéficient pleinement de cette hausse, à hauteur respectivement de 175 millions d’euros et 63 millions d’euros,** permettant de financer la poursuite de la mise en œuvre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunération » ou encore l’augmentation des capacités dans les filières en tension pour le programme 150 ; et la revalorisation des bourses qui a eu lieu à la rentrée 2019 (+ 1,1 %) ou encore la titularisation des personnels ouvriers des CROUS pour le programme 231. Le taux d’exécution des crédits votés en LFI s’élève en 2020 à 100,8 %, une sur-exécution qui s’explique notamment par les crédits ouverts en cours d’année 2020 pour répondre à la crise sanitaire.

**D’importants moyens supplémentaires ont été octroyés en cours d’année 2020 pour répondre aux défis posés par la crise sanitaire, en particulier sur le programme 231.** 240 millions supplémentaires ont été ouverts par les troisième et quatrième lois de finances rectificatives pour 2020 sur le programme 231, afin de renforcer l’aide d’urgence aux jeunes précaires, compenser les pertes d’exploitation de CROUS, financer le ticket-restaurant à un euro ou encore l’aide aux étudiants ultramarins isolés. Le programme 231 a à cet effet bénéficié du dégel intégral de sa réserve (100 millions d’euros). Le programme 150 a également vu une partie de sa réserve dégelée (17 millions d’euros en crédits de paiement) afin de financer la compensation aux établissements des prolongations des contrats doctoraux.

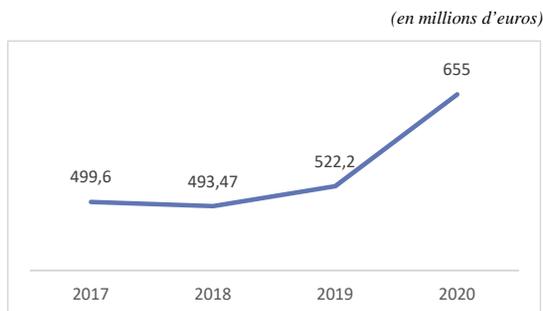
Le rapporteur spécial a choisi comme thématique d’évaluation le réseau international des œuvres universitaires et scolaires, dont le fonctionnement a été récemment modifié par le décret du 29 juillet 2016 relatif aux missions et à l’organisation des œuvres universitaires. En 2020, le Centre national des œuvres universitaires et scolaires, établissement tête de réseau, a bénéficié de 655,25 millions d’euros de crédits budgétaires dont 405,46 millions sous forme de subvention pour charges de service public (SCSP) portée par le programme 231. **Le rapporteur spécial salue le rôle central joué par le réseau dans la réponse apportée aux jeunes durant la période de crise sanitaire, tant à travers la mise en œuvre des mesures décidées par le Gouvernement qu’à travers le développement d’initiatives propres.** Le rapporteur spécial

recommande notamment de porter une attention particulière **aux finances du réseau**, affectées par la crise, et de **développer davantage les applications informatiques de gestion** afin d'arriver à une gestion encore meilleure des deniers publics.

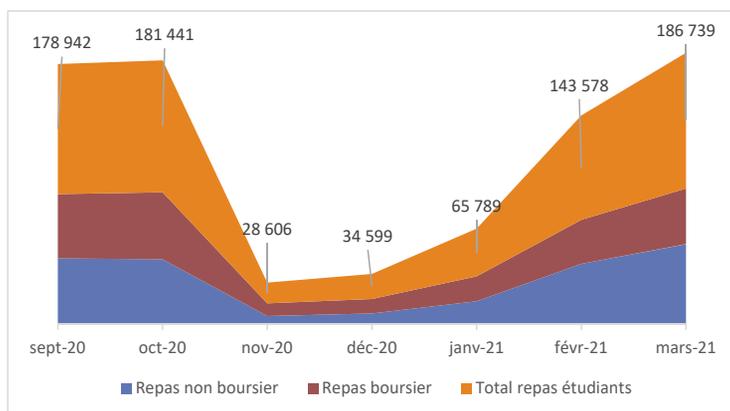
### ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION 2016-2020



### ÉVOLUTION DES FINANCEMENTS APPORTÉS PAR L'ÉTAT AU CNOUS (EN CP)



### ÉVOLUTION DU NOMBRE DE REPAS FOURNI PAR LE CROUS DE NORMANDIE ENTRE SEPTEMBRE 2020 ET MARS 2021



## RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

**Recommandation n° 1 :** Conduire une réflexion sur l'application du taux de mise en réserve de 8 % aux établissements d'enseignement supérieur privé d'intérêt général

**Recommandation n° 2 :** Améliorer le chiffrage des dépenses fiscales rattachées au programme 150.

**Recommandation n° 3 :** Dans la mesure du possible, fournir une estimation des indicateurs de performance dont le chiffrage définitif ne peut être transmis qu'en n+1

**Recommandation n° 4 :** Reconduire une enveloppe de 4 millions d'euros au moins pour la garantie BPI octroyée aux prêts étudiants.

## SUR LA THÉMATIQUE D'ÉVALUATION

**Recommandation n° 5 :** Apporter une attention particulière aux finances du réseau des œuvres universitaires et scolaires et en tirer les conséquences en lois de finances rectificatives.

**Recommandation n° 6 :** Conduire une réflexion sur la capacité d'investissement des CROUS

**Recommandation n° 7 :** Développer davantage les applications informatiques de gestion

**Recommandation n° 8 :** Renforcer le rôle du CNOUS dans le pilotage du réseau des œuvres.

**Recommandation n° 9 :** Reprendre les négociations en vue de conclure avec le CNOUS une convention d'objectifs et de moyens



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

#### SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

##### L'exécution pour 2020

- L'exécution de la mission *Régimes sociaux et de retraite* atteint en 2020 6,25 milliards d'euros en AE et 6,24 milliards d'euros en CP, en hausse de 1 % par rapport à 2019, mais inférieure de 0,27 % à la prévision pour 2020 en CP.

- La sur-exécution des crédits de la mission s'explique principalement par les besoins de financement de la SNCF, accrus par la mise en place du chômage partiel, qui a eu pour effet de limiter les cotisations perçues par la caisse de retraite. Par voie de conséquence, la subvention d'équilibre de l'État est venue compenser ces moindres recettes, à hauteur de 78 millions d'euros.

- L'exécution du CAS *Pensions* pour 2020 s'avère très proche de la prévision, ses dépenses atteignant 59,55 milliards d'euros (- 0,1 % par rapport à la prévision). Ses recettes atteignent 60,81 milliards d'euros (- 0,4 par rapport à la prévision). Le solde du CAS est donc positif, atteignant 1,26 milliard d'euros, portant le solde cumulé du CAS à 9,12 milliards d'euros. Le maintien du solde cumulé à un niveau élevé est nécessaire, les soldes annuels étant de moins en moins importants chaque année, traduisant l'évolution démographique du régime de la fonction publique d'État.

##### **Thème d'évaluation : les pensions de réversion dans les régimes spéciaux de retraite et le régime de retraite de la fonction publique d'État**

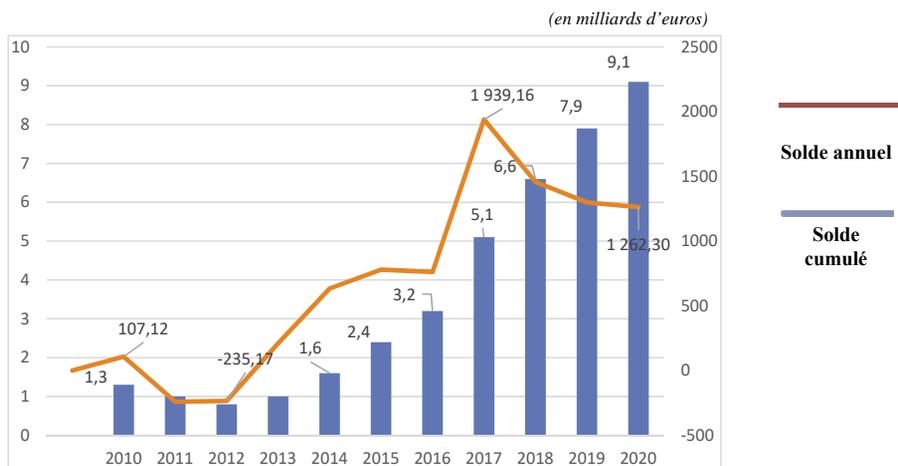
- La pension de réversion est une part de la pension de droit direct du conjoint décédé versée au conjoint survivant, sous condition de ressources, d'âge ou de non-remariage, conditions qui diffèrent selon les régimes de retraite. En 2018, tous régimes confondus, 4,4 millions de personnes étaient titulaires d'une pension de retraite de droit dérivé, soit environ 25 % des retraités. 88 % des bénéficiaires d'une pension de réversion sont des femmes, et un quart des bénéficiaires de réversion ne perçoit pas d'autre pension. Les dépenses de réversion représentent un coût de 37 milliards d'euros, soit 11 % des dépenses de retraite.

- Les réversions se caractérisent par une grande variété de règles selon les régimes, à l'exception de la condition de mariage. Si les différents régimes de réversion répondent à des objectifs divers, parfois même au sein d'un même régime, les régimes spéciaux de retraite et le régime de retraite de la fonction publique d'État obéissent prioritairement à un objectif de préservation du niveau de vie du conjoint survivant et à une logique de préservation des droits acquis. Cette logique s'oppose à la logique redistributive du régime général.

- La diversité et la complexité des règles touchant aux réversions sont dommageables à plusieurs égards. Elles limitent la lisibilité du dispositif pour les assurés ainsi que la connaissance de leurs droits. En outre, elles sont source d'iniquité entre des personnes placées dans une même condition objective de veuvage. Ces différences de traitement semblent d'autant moins justifiées que tous les régimes étudiés sont financés en grande partie par l'État.

- Les règles qui régissent la réversion sont marquées par le contexte historique d'une époque où les femmes n'avaient pas d'activité professionnelle et ne se constituaient pas de droits propres à la retraite. La réversion leur offrait un moyen de subsistance lors du décès de leur conjoint. Toutefois, les évolutions culturelles et économiques de la société tendent à éloigner progressivement le fonctionnement de la réversion de la situation des assurés. Tout d'abord, et bien que des inégalités importantes persistent, la carrière des femmes leur permet souvent de se constituer des droits à la retraite, et ce de manière croissante. Par conséquent, la proportion de retraités dont le niveau de vie ne sera pas dégradé à la suite du veuvage augmentera dans les années à venir. Plus encore, les évolutions de la conjugalité, et notamment l'augmentation du nombre de couples vivant sous le régime du PACS ou en concubinage, mène à une situation paradoxale : une part significative des actifs contribue au financement des pensions de réversion, quand bien même eux n'en bénéficieront pas, n'étant pas mariés. Ce phénomène est d'autant plus problématique qu'un grand nombre d'assurés ignore que le PACS n'ouvre pas de droit à réversion.

#### ÉVOLUTION DES SOLDES ANNUELS ET CUMULÉ DU CAS PENSIONS



## RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

### **Recommandations portant sur la mission *Régimes sociaux et de retraite* et sur le CAS *Pensions***

- Indemniser au plus vite les moindres recettes dues au chômage partiel.
- Rationaliser la maquette de la mission *Régimes sociaux et de retraite* : le congé de fin d'activité est davantage un dispositif de soutien sectoriel qu'un régime de retraite. Son financement par la mission n'est donc pas justifié et limite sa lisibilité. *A contrario*, la mission ne retrace pas les crédits de l'intégralité des régimes spéciaux subventionnés par l'État.
- Présenter les perspectives pluriannuelles des besoins de financement prévisionnels des régimes spéciaux de la mission.

### **Recommandations portant sur le thème d'évaluation**

- Renforcer l'information des assurés quant à la réversion, et notamment quant à la non prise en compte du PACS pour l'ouverture du droit à réversion.
- Permettre aux caisses de retraite d'accéder aux données fiscales de leurs assurés, afin de les accompagner plus efficacement, de les conseiller dans leur accès au droit, tout en assurant un meilleur contrôle du respect des conditions de délivrance de la réversion.
- Étendre la prise en compte de la période de PACS antérieure à l'ouverture du mariage aux couples de même sexe mariés depuis lors pour la prise en compte de la condition de durée de mariage des couples concernés.
- Après évaluation des conditions juridiques et financières, étendre le bénéfice de la réversion aux couples pacsés depuis plus de cinq ans et présentant des preuves manifestes de vie commune au moment du décès du conjoint.



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

#### SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

L'exécution des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* en 2020 est marquée par la mise en œuvre de **deux mesures exceptionnelles prises en lois de finances rectificatives** en réponse aux effets économiques de la crise sanitaire sur les collectivités locales : d'une part, **la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) exceptionnelle** pour un montant ouvert d'**un milliard d'euros** en autorisations d'engagement, en soutien au bloc communal (nouvelle action 9 du programme 119) <sup>(1)</sup>, d'autre part, **un concours exceptionnel de l'État pour l'achat de masques** par les collectivités locales (nouvelle action 8 du programme 119) <sup>(2)</sup> pour des crédits ouverts de 60 millions d'euros en autorisations d'engagement et 40 millions d'euros en crédits de paiement.

Par ailleurs, le **fonds de stabilisation des départements** a fait l'objet d'un abondement en cours d'exercice <sup>(3)</sup> à hauteur de 200 millions d'euros (action 3 du programme 119) pour prendre en compte la possible dégradation de la situation financière de certains départements pouvant être confrontés à une dynamique particulière des allocations individuelles de solidarité (AIS), notamment le RSA et l'aide sociale à l'enfance.

Les crédits consommés en 2020 sur la mission se sont ainsi élevés à **4,41 milliards d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et **3,62 milliards d'euros** en crédits de paiement (CP). La hausse des dépenses de 565 millions d'euros (+ 14,7 %) en AE et 178 millions d'euros (+ 5,2 %) en CP par rapport à 2019 s'explique pour l'essentiel par les trois mesures de soutien précédemment énumérées.

Ces mesures à destination des collectivités de métropole ou ultramarines et de leurs territoires, ont été accompagnées **d'autres dispositifs de soutien et de compensation de pertes fiscales, de dégrèvements ou d'exonérations** qui, ne relevant pas de la mission RCT mais des prélèvements sur recettes ou de la fiscalité locale, **ont également été décidés en lois de finances rectificatives (LFR)**, principalement dans les deux dernières LFR votées en juillet et novembre 2020. **Les rapporteurs spéciaux ont donc fait le choix, dans le cadre du Printemps de l'évaluation, de porter leur attention sur la pertinence et l'efficacité de ces dispositifs de soutien.**

Le **compte d'avances aux collectivités territoriales** enregistre un déficit de **2,87 milliards d'euros**, dont 2,52 milliards d'euros pour les avances sur la fiscalité locale et 0,35 milliard d'euros pour les avances remboursables de droits de

---

(1) Articles 28, 70 et état B de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative (3) pour 2020.

(2) Article 5 et état B de la loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative (4) pour 2020.

(3) Article 256 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, et article 5 et état B de la loi de finances rectificative (4) pour 2020 précitée.

mutation à titre onéreux (DMTO), principalement en raison d'une baisse de recettes de fiscalité directe locale et de taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE).

Les principaux constats des rapporteurs spéciaux sur l'analyse de la dépense sont les suivants :

► La quasi-totalité des AE sur les dotations d'investissement non exceptionnelles (DETR, DSIL, DPV, DSID) a été engagée et la consommation des CP est en hausse de 5,2 % par rapport à 2019.

► Les restes à payer ont augmenté de 793 millions d'euros (+ 18,3 %) sur l'ensemble de la mission et dépassent 5,1 milliards d'euros. Le programme 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements*, qui porte les dotations d'investissement, concentre la quasi-totalité des restes à payer qui représentent 118 % des AE consommés en 2020 sur ce programme. Cette dynamique, déjà observée lors des exercices précédents mais qui s'est accentuée du fait de l'allongement des projets subventionnés avec la crise sanitaire et des AE générées par la DSIL exceptionnelle, constitue un point d'attention même si le risque pour la soutenabilité budgétaire paraît maîtrisé.

► Les deux dernières lois de finances rectificatives pour 2020 ont apporté 1,28 milliard d'euros de crédits supplémentaires en AE sur la mission RCT, dont près de 850 millions d'euros ont déjà été consommés, ce qui témoigne du soutien fort de l'État aux collectivités.

► Les indicateurs de performance de la mission, qui ne rendent compte ni de l'intensité des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, ni des retombées socio-économiques de ces concours, demeurent largement perfectibles.

– Synthèse de la situation des collectivités territoriales :

**Les collectivités territoriales ont globalement mieux résisté qu'attendu** aux conséquences de la crise de la covid-19. Les dépenses de fonctionnement ont été stables (+ 0,1 %) tandis que les recettes réelles de fonctionnement ont reculé de 1,7 % avec des situations plus contrastées selon les collectivités. L'investissement a reculé de 4,9 %, pénalisé par le cycle électoral communal (- 13,4 % pour les communes) que le dynamisme de l'investissement départemental et régional n'a pu compenser (respectivement + 3,2 % et + 10 %). L'épargne brute a décliné de 11,2 % (dont - 15,5 % pour les départements) mais reste proche du niveau de 2018.

Les rapporteurs considèrent que **les dispositifs de soutien ont été complémentaires et ont permis aux collectivités d'être rassurées sur le maintien de leurs recettes et de leur capacité à continuer à investir**. Leurs constats détaillés figurent dans la seconde partie du présent rapport.

## RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

*Sur la mission* Relations avec les collectivités territoriales :

- instaurer un véritable temps de débat cohérent sur l'ensemble des finances locales au sein de l'examen parlementaire de la loi de finances de l'année (*recommandation reconduite*) ;

*Sur le programme 119* Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements :

- calculer le périmètre de la réserve de précaution sur les seuls crédits auxquels il devrait s'appliquer, c'est-à-dire en excluant les dotations juridiquement dues (*recommandation reconduite*) ;

- poursuivre les efforts de fiabilisation de l'échéancier de consommation des crédits (*recommandation reconduite*) ;

- établir un bilan des restes à payer par millésime d'autorisations d'engagement et par dotation ;

- poursuivre la réflexion autour de la démarche de performance des dotations d'investissement de la mission RCT ;

- mettre en place un indicateur permettant de mesurer l'effet de levier de la DSID, ainsi qu'un indicateur présentant le taux de projets financés par plusieurs dotations de l'État ;

- expérimenter l'évaluation socio-économique des projets les plus importants financés par la DSIL et la DETR ;

*Sur le programme 833* Avances de fiscalité locale :

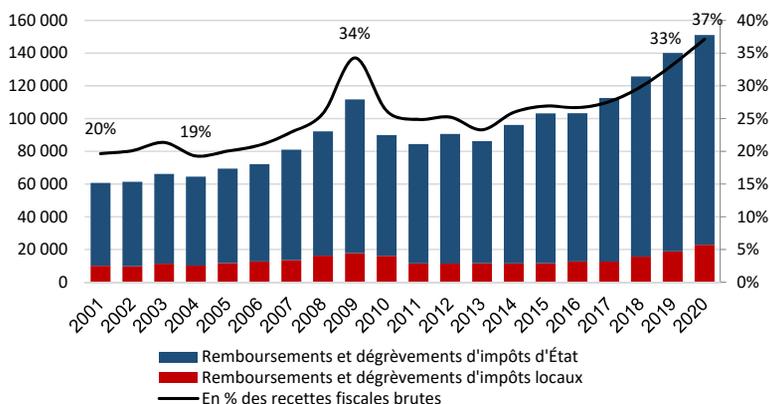
- améliorer le suivi du compte d'avances pour les impôts auto-liquidés.



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

#### SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

**Les crédits de la mission *Remboursements et dégrèvements* se sont élevés à 151 milliards d'euros en 2020.** Ils ont représenté l'équivalent de 37 % des recettes fiscales brutes perçues par l'État. Avec 10,2 milliards d'euros supplémentaires par rapport à la loi de finances initiale, le montant de l'exécution dépasse d'environ 7 % celui de la prévision.



Par rapport à l'exercice 2019, les dépenses ont augmenté de 11 milliards d'euros (+ 7,8 %). **La rapporteure observe qu'il s'agit du plus haut point jamais atteint dans l'exécution de ces crédits.**

Les remboursements et dégrèvements liés à la mécanique de l'impôt, c'est-à-dire lorsque les sommes payées au titre d'acomptes par les contribuables dépassent l'impôt dû, représentent les deux tiers du programme *Impôts d'État*. La hausse observée (+ 14 %) s'explique par la mise en place du prélèvement à la source mais aussi par l'accélération des demandes de remboursement de crédits de TVA à l'instigation de la DGFIP.

Les remboursements liés aux politiques publiques, soit lorsqu'un crédit d'impôt (CI) dépasse l'impôt dû, accusent une nette baisse (- 28 %), en raison de la disparition du CI qui formalisait l'année fiscale « blanche » de 2018 avec la mise en place du prélèvement à la source ainsi que de la suppression du CICE (remplacé par des baisses de cotisations).

**La rapporteure a vu son attention attirée par la hausse considérable des crédits de gestion des produits de l'État (+ 41 %),** c'est-à-dire des corrections portées à l'impôt (erreurs matérielles, conventions internationales mais surtout contentieux fiscaux). **Elle observe qu'ils résultent de décaissements particulièrement élevés de contentieux et d'intérêts moratoires (3,6 milliards d'euros).**

Quant aux impôts locaux, ils ont augmenté de 21 %, en raison principalement de la réforme de la taxe d'habitation.

**Thème d'évaluation 2021 : le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile**

En 2020, ce crédit d'impôt a représenté une moindre recette au titre de l'impôt sur le revenu de 5,045 milliards d'euros pour les finances publiques et a bénéficié à 4,2 millions de ménages. Elle est une des dépenses fiscales les plus coûteuses. Une partie de cet avantage s'impute sur les crédits de la mission *Remboursements et dégrèvements* lorsqu'il entraîne une restitution (900 millions d'euros en 2020 soit 18 % du total du CI). **C'est pourquoi la rapporteure a souhaité procéder à son évaluation afin d'en obtenir une analyse plus précise concernant la nature des activités donnant droit au CI.**

Le CI entend favoriser les services à la personne et lutter contre le travail non déclaré. Hors cas particuliers, il est égal à 50 % des sommes supportées par un foyer.

**La rapporteure observe que plus de la moitié des bénéficiaires est concentrée dans les trois derniers déciles de revenu. Près de la moitié de la dépense fiscale profite à 33 % des foyers, concentrés dans la tranche la plus élevée.**

Au cours de ses travaux, **la rapporteure n'a pu que constater la difficulté d'obtenir une évaluation fine des dépenses engagées au titre du CI**, ce qui empêche d'en analyser la pertinence.

## RECOMMANDATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

### ● Exécution budgétaire 2020 :

– améliorer les informations relatives aux contentieux fiscaux dans les documents budgétaires transmis au Parlement lors du projet de loi de finances et du projet de loi de règlement ;

– développer la prévention des risques contentieux liés aux mesures fiscales en vigueur ou susceptibles d’être adoptées ;

– poursuivre l’accélération de l’enregistrement des mutations immobilières pour réduire les dégrèvements contentieux de taxes foncières ;

– retirer le programme 201 *Remboursements et dégrèvements d’impôts locaux* de la mission *Remboursements et dégrèvements* pour l’intégrer dans la mission *Relations avec les collectivités territoriales* et transformer les trois actions du programme 200 *Remboursements et dégrèvements d’impôts d’État* en programmes.

– présenter les remboursements et dégrèvements d’impôts locaux par type de restitution dans un tableau de synthèse dans les projets et rapports annuels de performances.

### ● Thème d’évaluation : le crédit d’impôt pour l’emploi d’un salarié à domicile :

– évaluer le coût du crédit d’impôt pour l’emploi d’un salarié à domicile par activité de service à la personne ;

– réaliser une étude approfondie sur le crédit d’impôt pour l’emploi d’un salarié à domicile et ses effets ;

– mesurer l’ampleur du travail non déclaré dans le secteur de l’emploi à domicile et rechercher des mesures de lutte contre celui-ci alternatives au crédit d’impôt ;

– recentrer le crédit d’impôt pour l’emploi d’un salarié à domicile vers les activités dont dépendent les personnes en perte d’autonomie ou les parents de jeunes enfants en retenant des critères liés à l’âge et au degré de dépendance.



### 38. Santé (Mme Véronique Louwagie)

#### SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

Le présent rapport rend compte de l'**exécution budgétaire 2020 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 (AME) 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.

Le programme 204 finance usuellement la politique de modernisation de l'offre de soins, le pilotage de la politique de santé publique et deux opérateurs de l'État (l'Institut national du cancer et l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail). En 2020, ce programme aura également indirectement et activement participé au financement des politiques publiques contre l'épidémie de Covid 19.

Durant cet exercice, l'exécution de ces postes budgétaires s'est établie à **1 765,9 millions d'euros en AE et à 1 723,9 millions d'euros en CP**, soit des montants très supérieurs à ceux ouverts par la loi de finances pour 2020 (**+ 641 millions d'euros pour les AE [+ 56,9 %] et + 595,7 millions d'euros pour les CP [+ 52,8 %]**). Cette sur-exécution est cependant d'une ampleur très différente selon les programmes.

Cette **sur-exécution** a ainsi été **très limitée** pour le programme 183 *Protection maladie* (+ 8,7 millions d'euros) puisque la pandémie a ralenti les dépenses de soins des étrangers en situation irrégulière. En 2020, les dépenses d'AME ont ainsi représenté 928,3 millions d'euros en retrait de 1 % par rapport à l'exercice 2019. Si la budgétisation initiale et l'exécution du programme 183 ont été satisfaisantes, celles-ci soulèvent néanmoins toujours d'importantes interrogations.

La **sur-exécution** du programme 204 *Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins* en revanche a été très élevée en 2020 (**+ 623,3 millions d'euros en AE et + 587 millions d'euros en CP**). L'action n° 16 Veille et sécurité sanitaire de ce programme a servi de support indirect à la gestion financière de la crise sanitaire au moyen d'un fonds de concours alimenté par l'assurance maladie. Les autres actions de ce programme ont été exécutées de manière relativement conforme aux prévisions à l'exception des dépenses d'indemnisation des victimes de la Dépakine.

Dans ce contexte particulier, l'exécution des crédits peut être jugée sincère même s'il est encore nécessaire d'attendre les conclusions d'une prochaine enquête de la Cour des comptes (prévues à l'été 2021) pour connaître les conditions définitives dans lesquelles le programme 204 a été sollicité pour exécuter certaines dépenses.

La seconde partie du rapport est consacrée à l'évaluation du coût des soins dispensés aux étrangers en situation irrégulière.

**Ces soins reposent sur onze dispositifs différents.** Si l'aide médicale de l'État constitue la clé de voûte de cette organisation, celle-ci repose également sur le dispositif de maintien des droits expirés à l'assurance maladie ainsi que sur neuf autres dispositifs d'ampleur plus limitée.

L'importance de la couverture sanitaire existante en France en faveur des étrangers en situation irrégulière constitue une exception en Europe.

**Le coût de six de ces onze dispositifs a pu être mesuré et évalué à 1,5 milliard d'euros en 2019, soit un montant supérieur de près de 60 % au coût de l'aide médicale de l'État durant cet exercice.** Ce montant élevé, dont les perspectives d'évolution sont préoccupantes, plaide pour une profonde remise en cause de l'organisation des soins dispensés aux étrangers en situation irrégulière.

**L'exception française doit être corrigée.**

## PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

### – Recommandations sur l'exécution budgétaire :

1. Confirmer dans la durée l'apurement de la dette de l'État à l'égard de l'assurance maladie au titre de l'AME soins urgents ;
2. Améliorer la prévision et l'exécution des dépenses d'indemnisation en faveur des victimes de la Dépakine.

### – Recommandations sur les soins dispensés aux étrangers en situation irrégulière :

1. Diligenter un travail interministériel ou solliciter des corps d'inspection pour affiner l'évaluation du nombre d'étrangers en situation irrégulière présents sur le territoire français (en métropole et outre-mer) ;
2. Réformer l'aide médicale de l'État :
  - recentrer l'AME sur les soins urgents et, à défaut, redéfinir le panier de soins pour en exclure certains gestes médicaux (intervention pour oreilles décollées et pose d'un anneau gastrique et autres interventions liées à l'obésité) ;
  - autoriser le recueil de données sur la nationalité des demandeurs et des bénéficiaires de l'AME ainsi que sur les pathologies soignées ;
3. Réformer le dispositif de maintien des droits expirés à la protection universelle maladie et à la complémentaire santé solidaire :
  - achever les contrôles engagés en septembre 2020 et affiner la procédure de contrôle ;
  - resserrer les conditions d'accès à ce dispositif ;
  - réduire, d'ici deux ou trois ans, de 6 à 3 mois la durée de maintien de droit ;
4. Réformer l'admission au séjour pour soins :
  - restreindre l'accès à ce dispositif ;
  - renforcer les compétences de l'OFII.
5. Réformer la protection santé des demandeurs d'asile provenant pays d'origine sûrs



### 39. Sécurités ; Police, gendarmerie, sécurité routière ; Contrôle de la circulation et du stationnement routiers (M. Romain Grau)

#### SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

##### L'exécution pour 2020

- L'exécution de la mission *Sécurités* (hors programme 161 *Sécurité civile*) atteint en 2020 20,45 milliards d'euros en AE et 20,06 milliards d'euros en CP, en **hausse de 0,7 % par rapport à 2019, mais inférieure de 0,39 % à la prévision pour 2020** (– 79,1 millions d'euros) en CP.

- **L'exécution pour 2020 se démarque des années précédentes** : la sous-exécution des dépenses de personnel de la police et de la gendarmerie nationales, engendrée par la crise sanitaire et le décalage de l'entrée en vigueur de mesures catégorielles, a permis **d'allouer des moyens supplémentaires à l'équipement** et de financer la « **prime Covid** » (14,1 millions d'euros pour la police et 10,7 millions d'euros pour la gendarmerie). Si le rapporteur spécial partage la philosophie de cette prime, il se fait l'écho de certaines critiques des services portant sur les modalités de sa mise en œuvre.

- Les dépenses de fonctionnement et d'investissement ont bénéficié de mesures saluées par les policiers et les gendarmes : par le dégel de la réserve de précaution, **le plan « poignées de porte »** a permis de réaliser environ 5 000 opérations de petite maintenance dans les commissariats et groupements de gendarmerie. En outre, les crédits votés dans les lois de finances rectificatives, dédiés à l'équipement et au renouvellement du parc roulant, ont concouru à stopper pour 2020 l'effet d'éviction des dépenses de personnel sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement, observé les années passées.

- L'exécution des crédits dédiés à la sécurité routière (programme 207 et CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*), reflète les aléas de la crise sanitaire. **Les recettes du CAS** (1,14 milliard d'euros) **et ses dépenses** (1,33 milliard d'euros), **s'avèrent inférieures à la prévision**, sans que cela ne porte préjudice aux objectifs de la politique de sécurité routière. Le solde du CAS est négatif en 2020, à hauteur de 182,25 millions d'euros.

##### **Thème d'évaluation : la politique d'achat mutualisée des forces de sécurité intérieure**

- Environ un an après la mise en place du service de l'achat, de l'innovation et de la logistique du ministère de l'intérieur (SAILMI), le service d'achat mutualisé à l'ensemble du ministère de l'intérieur succédant au service de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI), le rapporteur spécial dresse **un bilan encourageant de cette politique publique**. Il souligne toutefois l'importance de suivre dans le temps les résultats et la performance du

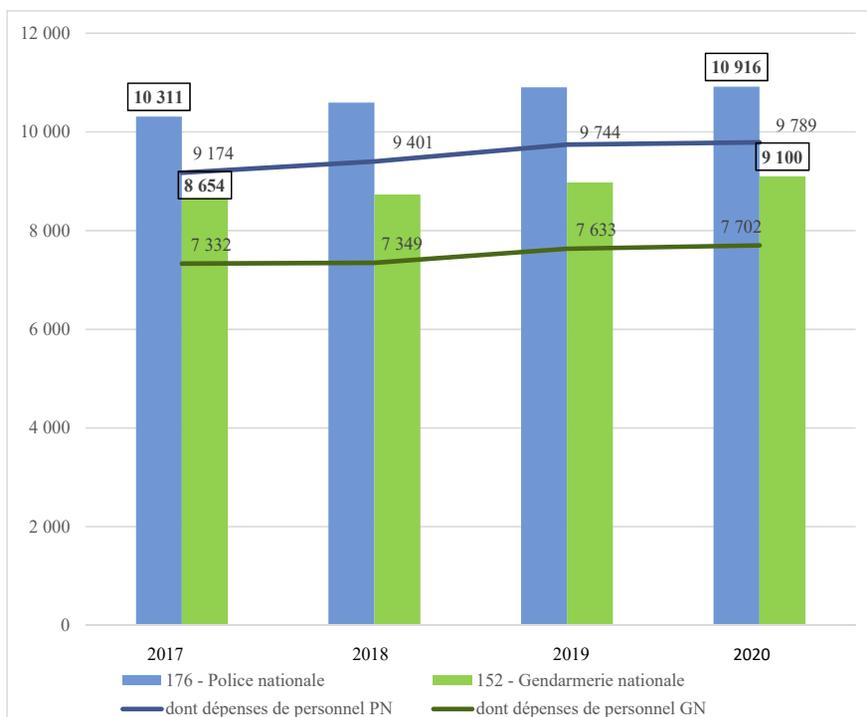
SAILMI, en termes qualitatifs et budgétaires. En effet, les spécificités de l'année 2020 rendent l'évaluation relativement incertaine pour la première année du dispositif.

• **D'un point de vue qualitatif, le SAILMI semble répondre aux objectifs fixés** : la mutualisation a été élargie, la fonction achat a été professionnalisée, la performance est pleinement intégrée dans le dispositif, et les personnels sont globalement satisfaits de la chaîne logistique et de leur association au processus d'achat. Le rapporteur spécial salue également **l'attention portée par le SAILMI à l'innovation.**

• **D'un point de vue budgétaire, les résultats s'avèrent moins probants** : en amont du vote de l'autorisation budgétaire, les économies anticipées ne sont que très peu présentées au sein de la documentation budgétaire, alors même que les programmes 152 et 176 ont été « désoclés » des montants correspondants. En aval, il semble que les objectifs d'économie n'aient pas été pleinement réalisés. **Ce constat reste toutefois incertain**, au regard de la faible évaluation des économies réellement réalisées et du caractère exceptionnel de l'exercice 2020.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS EXÉCUTÉS, EN CP, POUR LES PROGRAMMES 176 POLICE NATIONALE ET 152 GENDARMERIE NATIONALE**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

## RECOMMANDATION DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

### 1. Recommandations portant sur l'exécution

- Revoir l'architecture du CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* pour en simplifier le fonctionnement et le recentrer sur les dépenses liées à la politique de sécurité routière.
- Poursuivre l'indemnisation des heures supplémentaires, et utiliser à cette fin les économies dégagées en gestion.
- Utiliser les véhicules électriques (Renault Zoé) comme des véhicules de liaison uniquement et non d'intervention.

### 2. Recommandations portant sur le thème d'évaluation

- Enrichir la documentation budgétaire quant aux économies prévisionnelles permises par les mutualisations au stade de la programmation budgétaire.
- Poursuivre l'évaluation des économies budgétaires et d'achats issus de la création du SAILMI ainsi que des améliorations qualitatives.
- Créer un indicateur de performance concernant la réalisation des économies d'achats et budgétaires.
- Diffuser plus largement, par exemple par le biais d'une lettre d'information aux personnels de police et de gendarmerie, les actualités et innovations concernant l'équipement.
- La qualité du dialogue entre le SAILMI et les directions métiers permet le déploiement d'une politique d'achats performante et qui prend en compte les besoins des personnels : poursuivre et approfondir le dialogue entre le service achats et les directions opérationnelles.
- Achever le déploiement de LOGMI, la plateforme de commande du SAILMI, dans les meilleurs délais et en proposer une évaluation à moyen terme.
- De manière générale, évaluer au cas par cas le niveau pertinent pour les dépenses d'équipements et d'immobilier. À ce titre, généraliser et systématiser l'usage des cartes achats quand c'est possible.
- Mener dans les mois à venir une analyse approfondie du tissu industriel français de la sécurité intérieure et de la manière dont l'argent public, notamment celui du plan de relance, contribue à dynamiser ce tissu industriel.



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

##### SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

En 2020, les crédits du programme 161 *Sécurité civile* ont été exécutés à hauteur de **474,26 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **555,36 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit une progression respectivement de 4,73 % et 1,3 % par rapport à 2020.

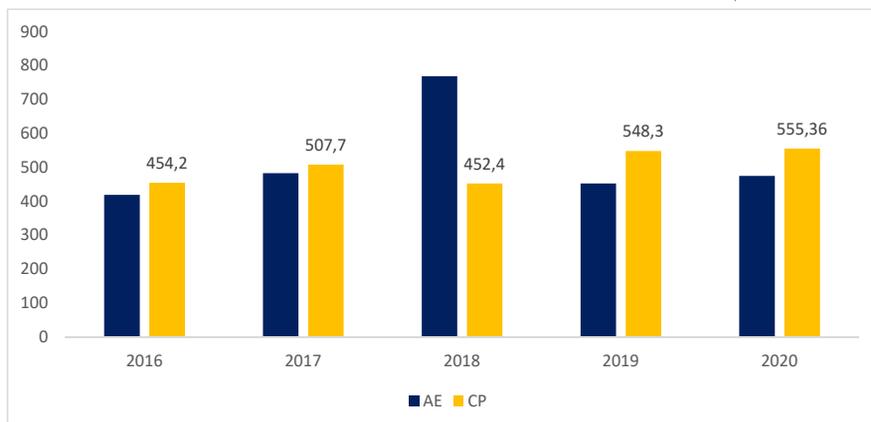
La **crise sanitaire** a eu des conséquences importantes sur les activités de la sécurité civile en 2020, ce que reflète l'exécution du programme.

**L'exécution des AE est inférieure de 3,11 %** par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale, principalement en raison de retards et reports de divers marchés.

**L'exécution des CP est largement supérieure au prévisionnel (+6,7 %)**, reflet de la hausse des dépenses d'intervention, telles les subventions exceptionnelles attribuées aux associations et organismes concourant à la mission de sécurité civile, au regard de la perte de leurs recettes habituelles.

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

(en millions d'euros)



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

Ont été inscrits en lois de finances rectificatives :

– En LFR3, **32 millions d'euros en AE** et **28,8 millions d'euros en CP**, pour le financement de deux hélicoptères au titre du plan de soutien à l'aéronautique.

– En LFR4, **21,2 millions d'euros de crédits en AE et en CP** pour les subventions exceptionnelles aux associations agréées par la sécurité civile.

\*

\* \*

La partie thématique du rapport porte sur **l'évolution de la flotte aérienne de la sécurité civile** et les **actions de mutualisation** mises en œuvre avec d'autres administrations. Ces moyens sont inscrits à l'action *Préparation et intervention des moyens nationaux*, premier poste du programme, à savoir, en 2020, 57,22 % des AE et 64 % des CP exécutés.

- **L'accélération** du renouvellement des moyens aériens de la sécurité civile est **impérative**. Essentiels aux missions de protection de la population et de gestion de crises, ils sont fortement mis à contribution dans un contexte de vieillissement de la flotte aérienne. Cela pose un triple enjeu de **sécurité** pour les agents, de **disponibilité** des appareils et de **coûts importants** de maintenance.

- Au-delà des contrats de maintenance mutualisés entre les administrations, sous l'égide de la direction de maintenance aéronautique (DMAé) du ministère des armées, il apparaît opportun **d'approfondir les actions de mutualisation déjà commencées par la DGSCGC**, en particulier avec les directions du ministère de l'intérieur intéressées par l'utilisation de ses moyens aériens (police nationale, sécurité intérieure) ou disposant d'appareils équivalents (gendarmerie nationale), ainsi que les actions de coordination de l'emploi et de la localisation des hélicoptères de la sécurité civile et des Hélicoptères de la Sécurité Civile (Hélicoptères de la Sécurité Civile), avec le ministère des solidarités et de la santé et les agences régionales de santé.

## RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le rapporteur spécial estime qu'il est urgent d'investir dans le renouvellement des hélicoptères et des avions de la sécurité civile, dans le prolongement de l'acquisition de deux hélicoptères inscrits en 2020 au plan de soutien à l'industrie aéronautique.

**Recommandation n° 1 :** confirmer en commandes définitives les deux options sur l'acquisition de deux hélicoptères H145 supplémentaire, dans le cadre du plan de relance.

**Recommandation n° 2 :** mettre en place un plan d'acquisition pluriannuel pour le renouvellement de la flotte aérienne, qu'il s'agisse des hélicoptères et des avions.

**Recommandation n° 3 :** porter au niveau européen l'urgence des commandes d'avions Canadair de nouvelle génération CL515 financés à 90 % par des fonds européens dans le cadre du plan rescUE.

**Recommandation n° 4 :** approfondir les actions de mutualisation, de prestation de services et de coordination avec les autres directions du ministère de l'intérieur et avec d'autres administrations.

**Recommandation n° 5 :** réévaluer la dotation à la BSPP lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2022.

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

##### SYNTHÈSE ET CHIFFRE-CLÉS

Les crédits exécutés sur la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* s'élèvent à **29,02 milliards d'euros** en 2020, soit un montant supérieur de **2,7 milliards d'euros** à l'autorisation initiale, et en hausse de **4,3 milliards d'euros** par rapport au montant des crédits exécutés en 2019.

L'année 2020 marque donc une accélération de la progression des crédits de la mission, qui ont augmenté de 53 % à périmètre courant depuis l'année 2017. **Cette hausse résulte principalement des conséquences de la crise sanitaire, dont l'impact net sur la mission s'élève à 2,4 milliards d'euros.** Des mesures déterminantes pour soutenir les personnes les plus fragiles ont été prises, notamment durant les deux confinements :

– sur le programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes*, (exécuté à hauteur de 14,6 milliards d'euros) **les aides exceptionnelles de solidarité, dont le montant s'est élevé à 2,02 milliards d'euros**, et les plans d'urgence d'aide alimentaire (94 millions d'euros) ;

– sur le programme 157 *Handicap et dépendance* (13,06 milliards d'euros) la prise en charge de la rémunération des travailleurs accueillis en établissement et service d'aide par le travail (ESAT) a représenté un effort de **168 millions d'euros** ;

– sur le programme 137 *Égalité entre les femmes et les hommes* (36,5 millions d'euros), **4 millions d'euros supplémentaires** ont été ouverts pour renforcer les dispositifs de soutien et de protection des femmes victimes de violences conjugales ;

– sur le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* (1,38 milliard d'euros) 12,9 millions d'euros supplémentaires et 500 ETP ont été alloués en fin d'année aux **Agences régionales de santé** afin de leur permettre d'assurer leur mission de gestion de la crise.

Au-delà des mesures prises durant la crise, les rapporteurs soulignent l'effort de sincérisation de la prime d'activité, dont l'exécution (9,95 milliards d'euros) est conforme à la prévision. À l'inverse, l'insuffisante prise en compte des prévisions de la Caisse nationale des allocations familiales par le Gouvernement a abouti à une **sous budgétisation des dépenses d'AAH**. Les crédits alloués à cette dernière se sont élevés à 11,2 milliards d'euros, soit 378 millions d'euros de plus que la prévision.

**Dans le cadre de leur évaluation, les rapporteurs ont souhaité s'intéresser au RSA jeunes actifs.** Créé par les dispositions de la loi de finances initiale pour 2010, ce dispositif étend l'octroi du RSA aux jeunes de moins de 25 ans ayant travaillé deux ans au cours des trois années précédant la date de demande de la prestation.

Contrairement au RSA ouvert selon les conditions de droit commun, financé par les départements, le RSA jeunes est financé par l'État. Issu d'un compromis visant à n'ouvrir le bénéfice du RSA qu'aux jeunes insérés sur le marché du travail, le RSA jeunes actifs a doublement raté sa cible.

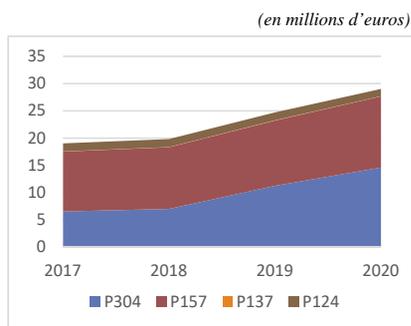
D'une part, il maintient les jeunes en dehors du système de solidarité de droit commun, alors que leur situation justifierait de garantir aux plus précaires d'entre eux un revenu minimum. Par ailleurs, le nombre de ses bénéficiaires n'a jamais dépassé 10 000, et s'élève aujourd'hui à 860. Ce résultat s'explique :

- par un défaut d'évaluation et d'anticipation lors de la création du dispositif ;
- par un suivi lacunaire du RSA jeunes actifs et l'absence de volonté politique de le faire évoluer.

Si les rapporteurs constatent que d'autres dispositifs, telles la Garantie jeunes ou la prime d'activité, ont utilement complété le RSA jeunes actifs pour soutenir les jeunes s'insérant sur le marché du travail, les dispositifs de la politique de l'emploi ne sauraient remplacer des prestations de solidarité.

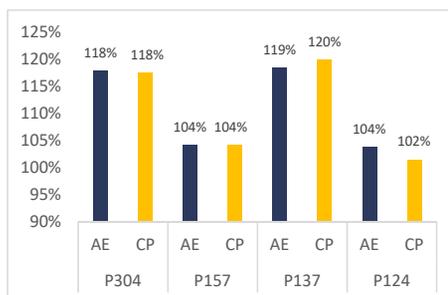
Le coût d'une ouverture du RSA aux jeunes de moins de 25 ans en étendant les critères d'éligibilité applicables aux personnes de plus de 25 ans s'élèverait à 7 milliards d'euros, et bénéficierait autant aux plus démunis qu'aux jeunes bénéficiant de transferts intrafamiliaux élevés. Les rapporteurs préconisent donc d'améliorer l'équité et la lisibilité du système de prestations sociales par **un aboutissement rapide de la réforme du revenu universel d'activité (RUA), et l'ouverture ciblée de cette nouvelle prestation aux jeunes.**

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION DEPUIS 2017



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

TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES DE LA MISSION PAR RAPPORT À L'AUTORISATION INITIALE



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

## **RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX**

### **Recommandations sur l'exécution budgétaire :**

– maintenir un niveau de dépenses allouées à la prise en charge des mineurs non accompagnés (MNA) constant malgré la baisse du nombre d'arrivées de jeunes, en redéployant les crédits non consommés vers les dispositifs d'accompagnement des MNA mis en œuvre dans le cadre de la stratégie de prévention et de protection de l'enfance. Développer dans le même temps des dispositifs d'accompagnement pour les jeunes arrivés sur le territoire et évalués majeurs ;

– tenir compte des prévisions les plus récentes de la CNAF pour construire le budget de l'allocation aux adultes handicapés afin d'assurer la sincérité de la prévision budgétaire ;

– adapter le dispositif de performance aux nouvelles politiques publiques déployées sur le champ de la mission, et développer des indicateurs de performance permettant de mener une évaluation robuste de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté.

### **Recommandations sur l'évaluation du RSA jeunes :**

– renforcer le suivi des dispositifs à faible enjeu budgétaire et poursuivre le développement de l'analyse des trajectoires des bénéficiaires des minima sociaux, notamment en fonction de leur âge ;

– tirer les enseignements de l'échec du RSA jeunes actifs dans l'élaboration future de nouvelles prestations ;

– rendre public sans délai les conclusions des travaux sur le revenu universel d'activité (RUA) à leur terme prévu à l'automne 2021 ;

– créer dès que possible un RUA ouvert à minima aux jeunes non étudiants décohabitants en situation de pauvreté ;

– renforcer la progressivité des prestations sociales versées aux étudiants au moyen du RUA ;

## 42. Sport, jeunesse et vie associative (M. Benjamin Dirx)

### SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

La mission *Sport, jeunesse et vie associative* a été exécutée en 2020 à hauteur de **1,45 milliard d’euros en autorisations d’engagement (AE)** et **1,26 milliard d’euros en crédits de paiement (CP)**.

La consommation des crédits du **programme 219, Sport** est conforme à ce qui a été voté en loi de finances initiale (LFI) pour 2020 : **426,26 millions d’euros consommés pour 427,73 millions d’euros ouverts**. Afin de soutenir les acteurs du sport face à la crise sanitaire, près de **16 millions d’euros ont été versés sous forme de contribution au plan de soutien aux associations placé auprès de l’Agence nationale du sport**.

Sur ce programme, le rapporteur spécial appelle à être vigilant sur le suivi du **dispositif de compensation des pertes de billetterie de 107 millions d’euros**, ouverts en 2020 mais reportés intégralement sur 2021, à trouver une **solution à la problématique récurrente de la compensation à l’ACOSS** s’agissant du dispositif d’aide aux arbitres et à assurer dès 2021 **un financement de l’Agence nationale du Sport par l’ensemble de ses parties prenantes** et non uniquement l’État.

S’agissant du **programme 350, Jeux olympiques et paralympiques 2024**, l’exécution est conforme à ce qui avait été voté en LFI pour 2020, avec 127,3 millions d’euros consommés pour 129,25 millions d’euros ouverts. L’impact de la crise a été très limité sur les travaux de la Solidéo, et aucun risque de dérive des coûts et délais n’est pour l’instant identifié. Le financement de l’État représente 69,2 % des recettes de la Solidéo pour 2020, qui s’élèvent à un peu plus de 188 millions d’euros.

Le rapporteur spécial souligne la nécessité de porter une attention particulière à **l’augmentation des coûts des matières premières**, notamment du bois et des composants métalliques ainsi qu’aux recours **empêchant actuellement la construction du Village médias**.

Enfin, s’agissant du **programme 163, Jeunesse et vie associative**, 708,6 millions d’euros en crédits de paiement ont été consommés sur le programme 163, pour 660 millions d’euros votés en LFI 2020. Ce niveau d’exécution masque d’importantes disparités entre les actions certaines ayant bénéficié d’importants crédits supplémentaires dans le cadre du plan de relance (pour financer par exemple le dispositif Vacances apprenantes – 50 millions d’euros), là où d’autres ont été largement sous-exécutées (notamment l’action 4, *Service national universel* qui n’a pu être mis en œuvre en 2020 à cause de la crise sanitaire).

Le rapporteur spécial s'est intéressé cette année à la politique d'équipements sportifs.

Les équipements sportifs recouvrent l'ensemble des équipements destinés à la pratique sportive, y compris le matériel lourd (stades municipaux, terrains de basket etc.). Une part importante d'entre eux sont des équipements scolaires qui ont vocation, avec la proposition de loi pour démocratiser le sport, à être plus accessible à l'ensemble des publics.

Si les collectivités territoriales sont les premiers financeurs et détenteurs d'équipements sportifs, l'État joue, à travers l'Agence nationale du sport, un rôle essentiel. **Les financements nationaux destinés aux équipements sportifs s'élevaient ainsi à 45 millions en 2020 contre 32 millions en 2018.** La majorité des financements étatiques sont portés par le programme 219, *Sport*. **En 2021, avec le budget Plan de relance, ce sont 135 millions d'euros de l'Agence nationale du sport** qui sont destinés aux équipements sportifs. Plus précisément, ce sont 86 millions d'euros destinés au développement de la pratique sportive, 19 millions d'euros pour le haut niveau et 30 millions d'euros pour des équipements de proximité dans les quartiers politiques de la ville.

Le rapporteur spécial portera une attention particulière à la mise en place de la nouvelle gouvernance territoriale du sport et du processus décisionnel instauré. Il a été indiqué au rapporteur spécial durant ces auditions que les futurs délégués territoriaux prendront des décisions de financement en direct, conformément à la recommandation faite par le rapporteur spécial dans son rapport remis au Gouvernement.

Le rapporteur spécial se félicite en outre que les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et les zones rurales (ZRR) bénéficient prioritairement des financements en matière d'équipements. Depuis 2016, sur 1 806 équipements sportifs financés (60 % en construction et 40 % en rénovation), 1 292 l'ont été en territoires prioritaires soit 188 millions d'euros sur 252 millions d'euros au total.

Au regard des auditions menées, le rapporteur spécial recommande :

- une **information du Parlement plus exhaustive et claire s'agissant des équipements sportifs**. L'ensemble des financements y concourant doivent ainsi être retracés dans le jaune budgétaire Sport ;
- une **modernisation du recensement des équipements sportifs (RES)**, fichier censé répertorier tous les équipements sur le territoire, mais aujourd'hui obsolète et non tenu à jour, afin d'optimiser l'utilisation des équipements.

### L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION POUR 2020

	Crédits demandés		Crédits exécutés		Écart en valeur absolue (et en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 219, <i>Sport</i>	430,69	427,73	421,75	426,26	- 8,94 - 2,1 %	- 1,47 - 0,3 %
Programme 163, <i>Jeunesse et vie associative</i>	660,20	660,20	708,75	708,06	48,55 7,4 %	47,86 7,2 %
Programme 350, <i>Jeux olympiques et paralympiques 2024</i>	321,7	129,25	321,7	127,73	0 0 %	0 0 %
<b>Total Mission</b>	<b>1 412,59</b>	<b>1 217,18</b>	<b>1 452,02</b>	<b>1 262,05</b>	<b>39,61 2,8 %</b>	<b>44,87 3,7 %</b>

### L'ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION AU COURS DES TROIS DERNIÈRES ANNÉES (À MAQUETTE COMPARABLE)

	Crédits exécutés en 2018		Crédits exécutés en 2019		Crédits exécutés en 2020	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 219, <i>Sport</i>	343,00	327,75	293,97	301,96	421,75	426,26
Programme 163, <i>Jeunesse et vie associative</i>	560,80	560,24	629,77	631,04	708,75	708,06
Programme 350, <i>Jeux olympiques et paralympiques 2024</i>	58	48	237,04	65,25	321,7	127,73
<b>Total Mission</b>	<b>961,80</b>	<b>935,99</b>	<b>1 160,79</b>	<b>998,25</b>	<b>1 452,02</b>	<b>1 262,05</b>

### RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

- Faire figurer dans les documents budgétaires le suivi de l'utilisation de l'enveloppe de 107 millions d'euros destinée à compenser les pertes de billetterie.
- Arbitrer la question du coût de la compensation à l'ACOSS des exonérations de charges pour les arbitres.
- Assurer en 2021 un financement de l'Agence nationale du sport par l'ensemble de ses parties prenantes.
- Établir un budget prévisionnel prenant en compte une importante hausse du coût des matières premières.
- Concevoir dès maintenant un plan de repli en cas d'impossibilité de construction du Village médias.
- Développer un outil de recensement des équipements sportifs.
- Répertorier dans le jaune budgétaire *Sport* l'ensemble des financements concourant aux équipements sportifs.



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

#### **SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS**

En 2019, le montant des crédits de paiement consommés par la mission *Travail et emploi* s'élevait à 14,192 milliards d'euros. En 2020, il a progressé de plus de 545 millions d'euros pour s'établir à 14,737 milliards d'euros.

Les programmes 102 *Accès et retour à l'emploi* et 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*, qui portent la politique de l'emploi, ont naturellement été affectés par les mesures prises pour faire face à la pandémie, notamment le premier confinement. Le ministère a su faire preuve de réactivité en prenant des mesures de soutien aux entreprises adaptées et aux structures de l'insertion par l'activité économique. Des marges de manœuvre dégagées par des sous-consommations et des ouvertures de crédits en loi de finances rectificatives ont contribué au financement de mesures nouvelles, telles l'aide à l'embauche des jeunes de moins de vingt-six ans et l'aide exceptionnelle à l'apprentissage, tandis qu'était renforcé le FNE Formation.

Si le dispositif exceptionnel d'activité partielle ne relève pas des programmes de la mission *Travail et emploi*, sa gestion a en revanche justifié, dans le cadre du programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail*, un renforcement des effectifs des services déconcentrés.

L'évaluation des dépenses fiscales, qui continuent de représenter 40 % du coût consolidé de la mission, reste défailante.

Pôle emploi a bénéficié d'un relèvement de son plafond d'emplois.

#### **LA POLITIQUE D'INCLUSION PAR LES COMPÉTENCES**

– Les parcours emploi compétences marquent une transformation qualitative des emplois aidés, que traduisent les sorties positives nombreuses.

– La réforme des entreprises adaptées ne porte pas encore tous ses fruits mais l'appui du fonds d'accompagnement à la transformation des entreprises adaptées (FATEA) pourra permettre une accélération.

– Les conditions d'éligibilité et les modalités de la garantie jeunes sont l'objet d'assouplissements attendus et bienvenus.

– La prépa apprentissage accueille 21 241 jeunes répartis entre environ 1 000 sites d'accueil. Ce sont 64 % des bénéficiaires ayant suivi la totalité du parcours qui sont en « sortie positive ».

– Les pactes régionaux poursuivent leur déploiement.

## RECOMMANDATIONS DE LA RAPPORTEUSE SPÉCIALE

La rapporteure spéciale recommande :

– que de nouveaux territoires soient rapidement habilités à déployer l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée, et, pour ce faire, que les textes d'application de la loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi soient bien publiés avant le 30 juin 2021 ;

– que soit précisé, dans le rapport annuel de performances de la mission *Travail et emploi*, pour chaque action de chaque programme, le montant exact de la consommation réelle des autorisations d'engagement ;

– que la transformation de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes soit menée à bien ;

– que soient instaurées des aides susceptibles de favoriser l'embauche des apprentis à l'issue de leur contrat d'apprentissage ;

– que soient maintenus, jusqu'au retour à la normale, les renforts recrutés dans les services déconcentrés

– que soient sanctuarisés, voire renforcés selon les besoins, les moyens humains de l'administration centrale du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion ;

– que soit évaluée l'efficacité des dépenses fiscales en faveur des services à la personne ;

– que soient clarifiés et assortis d'indicateurs de performance les objectifs des dépenses fiscales ;

– que soit poursuivie la transformation du modèle des entreprises adaptées ;

– que soient renforcés, dans les services déconcentrés, les effectifs affectés à la question des entreprises adaptées ;

– que soit poursuivi le déploiement des expérimentations du contrat à durée déterminée tremplin et de l'entreprise adaptée de travail temporaire ;

– que soit mise en œuvre l'expérimentation de l'entreprise adaptée pro-inclusive ;

– que les entreprises adaptées, *via* leur chef de réseau associatif, soient plus étroitement associées à la mise en œuvre et à la gouvernance du volet du plan d'investissement dans les compétences qui leur est dédié ;

– que soit examinée la possibilité, dans le cadre des parcours emploi compétences, d’un taux de prise en charge renforcé pour les personnes en situation de handicap ;

– que soit examinée la possibilité d’une enveloppe modeste à la main des missions locales pour leur permettre ainsi qu’aux jeunes bénéficiaires de faire face à des frais imprévus ;

– que la qualité de « NEET » (*Not in education, employment or training* : ni en études, ni en emploi, ni en formation) ne soit plus une condition d’éligibilité à la garantie jeunes ;

– que soit instaurée une garantie jeunes universelle ;

– que la communication relative à la prépa apprentissage soit renforcée ;

– que la prépa apprentissage soit accessible dès l’âge de quinze ans.



#### **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)**

### **PRINCIPALES ANALYSES DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE**

À propos de l'exercice 2020, la rapporteure spéciale fait les constats suivants.

- Avec **11,7 milliards d'euros**, l'exécution 2020 du **Compte Affectation Spéciale (CAS) Participations financières de l'État** est la **deuxième plus importante** depuis la création de ce compte en 2006.

Toutefois, ce montant représente seulement 40 % des crédits disponibles sur le CAS : au total, **28,5 milliards d'euros ont été ouverts** au fil de l'année (12,2 milliards en LFI, 20 milliards en LFR 2 et 3,2 milliards de solde reporté).

- ▶ La rapporteure spéciale estime que seulement **26 % des crédits consommés en 2020 correspondent à des mesures d'urgence**. Les opérations d'urgence à proprement parler ont mobilisé 3,1 milliards d'euros seulement, contre 8,6 milliards pour les financements hors urgence. À cet égard, une part significative de la consommation de l'enveloppe exceptionnelle de 20 milliards d'euros ouverte en LFR 2 a permis de financer des opérations qui ne relèvent de l'aide d'urgence, contrairement à l'intention annoncée par le Gouvernement.

- ▶ En cohérence avec la situation économique liée à la crise sanitaire et conformément aux recommandations du Gouvernement, le niveau de dividendes en provenance de sociétés non financières en 2020 a été fortement réduit, passant de 1,7 milliard d'euros en 2019 à 400 millions en 2020.

- ▶ **En 2020, l'État actionnaire a été désavoué sur certaines de ses stratégies**. Ainsi, alors que les actionnaires publics détiennent près de 40 % des droits de vote au conseil d'administration d'Engie, l'État a été mis en minorité lors du conseil d'administration du 5 octobre 2020. Cet exemple interroge sur le pouvoir de décision de l'État, y compris lorsque ce dernier détient une minorité de blocage, seul ou avec les salariés actionnaires.

- L'exécution des deux autres comptes dans le champ du présent rapport spécial n'appelle pas de remarques de la rapporteure spéciale.

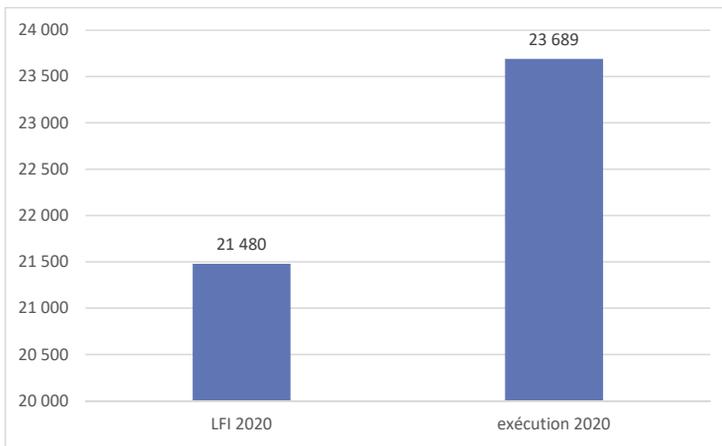


#### 45. Affaires européennes (M. Xavier Paluszkiwicz)

### SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

La contribution française au budget de l'Union européenne a atteint en 2020 un niveau **historiquement haut**, atteignant 25,3 milliards d'euros.

Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, révisé à deux reprises en loi de finances rectificative, s'est établi à 23,7 milliards d'euros en 2020, alors que la loi de finances initiale pour 2020 prévoyait un PSR-UE de 21,480 milliards d'euros.



Le principal facteur d'accroissement des dépenses et de diminution des recettes, ayant conduit à une forte progression du PSR-UE, est la pandémie de Covid-19 (diminution des ressources douanières et de la ressource TVA, dispositifs exceptionnels mis en œuvre par l'Union européenne pour répondre à la crise).

L'année 2020 fut par ailleurs celle de l'adoption de la nouvelle décision ressources propres (DRP) et du cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027. L'approbation de la DRP par tous les États membres et la présentation par les États de leurs plans de relance est un impératif à la mise en œuvre du plan « Next generation EU ».

Une poursuite de la trajectoire haussière du PSR-UE est à attendre, les facteurs de progression apparaissant comme **durables**.

Le rapporteur spécial a fait porter la partie thématique de son rapport sur l'exécution en France de la politique agricole commune sur la période 2014-2020.

Première politique européenne en volumes financiers, la programmation 2014-2020 de la PAC présente la particularité, en France, d'avoir transféré pour la première fois la gestion du second pilier, consacré au développement rural, aux régions. Aux financements européens se sont ajoutés des cofinancements de l'État et des régions.

Les difficultés de lisibilité sur les prérogatives respectives de l'État et les régions, dommageables pour l'efficacité des dispositifs, font apparaître, pour la prochaine programmation, un **besoin de meilleure répartition des compétences** entre États et régions.

Les mesures de « décomplexification » de la politique agricole commune, véritable serpent de mer, **sont à poursuivre**, sans perdre de vue que l'exigence de finesse des mesures porte nécessairement une part de complexité, à limiter le plus possible.

Les études portant sur la contribution des subventions européennes au revenu des agriculteurs témoignent du maintien **de profondes disparités** et du **poids** de celles-ci dans leur revenu.

La France est le **premier pays** de l'Union européenne pour le volume financier de ses **dispositifs de soutien à l'installation des jeunes agriculteurs**, la prochaine programmation doit être l'occasion d'accentuer les mécanismes essentiels au renouvellement des générations et des exploitations.

## RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

– recommandation n° 1 : porter au niveau européen l’urgence de l’adoption par l’Union européenne de **nouvelles ressources propres** ;

– recommandation n° 2 : joindre aux prochaines lois de finances tous les éléments d’informations relatifs aux **emprunts** levés par la Commission européenne.

Dans le contexte de la préparation de la programmation 2023-2027 de la PAC :

– recommandation n° 3 : poursuivre les **efforts de lisibilité** portant sur la répartition des compétences entre l’État et des régions et de garder un cadre national assurant la cohérence des dispositifs ;

– recommandation n° 4 : opérer le **meilleur arbitrage possible** entre la finesse des dispositifs et la recherche de simplicité ;

– recommandation n° 5 : maintenir et approfondir les **instances de coordination et de réflexion** faisant intervenir les structures de l’État et des régions, mais également les organisations professionnelles ;

– recommandation n° 6 : approfondir les mécanismes de soutien à **l’installation des jeunes agriculteurs**, au regard de la problématique du renouvellement des générations ;

– recommandation n° 7 : continuer à **articuler** les dispositifs relevant de la PAC avec d’autres **politiques structurelles** européennes ou nationales (accès au foncier, accès aux services publics locaux, *etc.*).

## 46. Plan d'urgence (MM. Éric Woerth et Laurent Saint-Martin)

### SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

Pour financer les mesures de soutien à l'économie et l'emploi dans le cadre de la crise sanitaire, **le choix a été fait par les pouvoirs publics d'une mission budgétaire unique**, à même de garantir une certaine visibilité de l'autorisation parlementaire pour les acteurs économiques. Prévues initialement pour le seul exercice 2020 et dénommées *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, **cette mission a été créée par la LFR 1<sup>(1)</sup> pour accueillir les crédits finançant les principales mesures en faveur des entreprises**, à l'exception notable des prêts garantis par l'État (PGE)<sup>(2)</sup> : fonds de solidarité et activité partielle puis renforcement des participations financières de l'État (LFR 2)<sup>(3)</sup> et exonérations de cotisations sociales (LFR 3)<sup>(4)</sup>. Quatre programmes ont accueilli les crédits correspondants à chacune de ces mesures.

L'ouverture et la consommation des crédits de la mission ont évolué parallèlement à la situation sanitaire du pays. **Au total, 41,8 milliards d'euros ont été consommés en 2020 sur les 70,6 milliards d'euros de crédits disponibles**. Cela témoigne d'une approche prudente du Gouvernement qui a préféré éviter le risque de rupture de trésorerie, parfois au détriment des principes de gestion budgétaire classiques. L'intégralité des crédits non consommés en 2020, soit 28,8 milliards d'euros, a fait l'objet de reports sur l'année 2021. Prévues pour une durée d'un an, la mission a en effet dû être prolongée tant que le soutien aux entreprises et à l'emploi ne pouvait refluer dans un contexte sanitaire toujours dégradé.

---

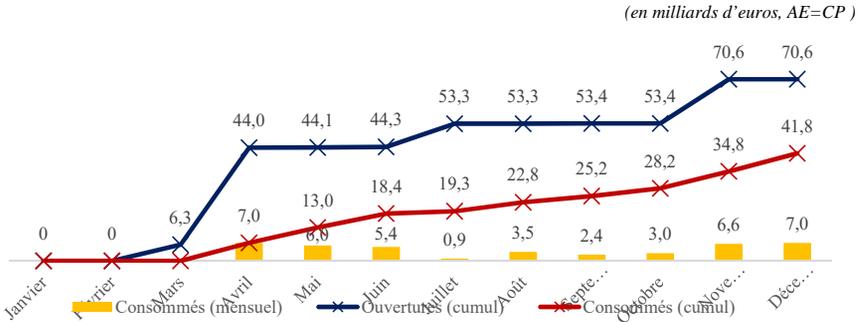
(1) Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

(2) Le caractère temporaire de la mission ne permettait pas de loger les crédits associés au dispositif des PGE. En effet, les PGE étant attribués par des banques, seules les défaillances nécessitent un financement public par crédits budgétaires au titre de la garantie de l'État qui leur est associée. Ces défaillances ayant vocation à être étalées sur plusieurs années, leur financement est assuré par la mission Engagements financiers de l'État qui abrite les crédits associés aux autres appels en garantie couverts par l'État.

(3) Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

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

### ÉVOLUTION DES OUVERTURES ET DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS SUR L'ENSEMBLE DE LA MISSION EN 2020



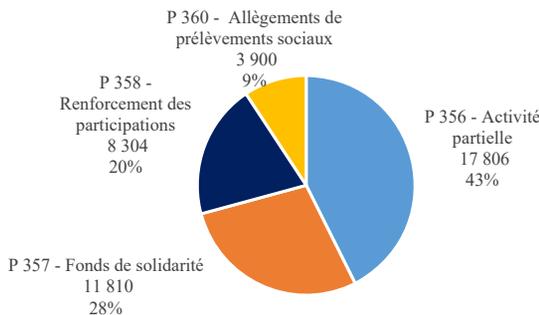
Source : commission des finances d'après Chorus.

**Pour évaluer l'efficacité de l'intervention publique en faveur de l'économie, un comité de suivi et d'évaluation, dit « comité Coeuré », a été créé** par l'article 6 de la LFR 1. Ses premiers travaux suggèrent un effet massif des mesures d'urgence sur la santé financière des entreprises et sur le maintien de l'emploi. Les anticipations des entreprises ayant été stabilisées, l'hypothèse d'une reprise vigoureuse de l'économie, à l'image de celle observée au troisième trimestre de l'année 2020, est plausible.

Les quatre dispositifs financés par la mission, associés aux prêts garantis par l'État et aux autres mesures adoptées au cours de l'année, forment une boîte à outils qui a permis à chaque entreprise de solliciter les instruments qui convenaient à sa situation. **En termes budgétaires, l'activité partielle et le fonds de solidarité ont mobilisé près de deux tiers des crédits de la mission.** La première a surtout été sollicitée lors du premier confinement tandis que l'élargissement du fonds de solidarité et l'assouplissement de ses conditions d'accès ont conduit à le rendre incontournable à compter du deuxième confinement.

### CRÉDITS CONSOMMÉS EN 2020 PAR PROGRAMME SUR LA MISSION PLAN D'URGENCE FACE À LA CRISE SANITAIRE

(en millions d'euros, AE=CP)



Source : rapport annuel de performances.



**ANNEXE 1 :  
LES CEPP DU PRINTEMPS DE L'ÉVALUATION**

<b>Année</b>	<b>Nombre de réunions</b>	<b>Durée totale des réunions</b>
2018	18	34 heures 30
2019	11	36 heures 35
2020	4	13 heures 11
2021	13	28 heures 35



**ANNEXE 2 :  
LES THÈMES D'ÉVALUATION DU PRINTEMPS DE L'ÉVALUATION  
2021**

<b>RS</b>	<b>Rapports spéciaux</b>	<b>Rapporteurs</b>	<b>Thèmes d'évaluation</b>
01	Action extérieure de l'État	Vincent Ledoux	L'attractivité envers les mobilités internationales étudiantes
02	Action extérieure de l'État : Tourisme	Émilie Bonnivard	L'efficacité de l'accompagnement des stations de sports d'hiver par l'État en réponse à la crise
03	Administration générale et territoriale de l'État	Jennifer De Temmerman	Les moyens des centres d'expertise et de ressource des titres (CERT)
04	Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales : Politiques de l'agriculture, Pêche et aquaculture ; Développement agricole et rural	Anne-Laure Cattelot Hervé Pellois	L'efficacité des soutiens publics aux filières de la pêche et de l'aquaculture
05	Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales : Sécurité alimentaire	Michel Lauzzana	Les contrôles sanitaires et phytosanitaires aux frontières à l'heure du Brexit.
06	Aide publique au développement ; Prêts à des États étrangers	Marc Le Fur	La politique d'aide publique au développement dans les pays en situation de surendettement : l'exemple de l'Éthiopie et de Djibouti
07	Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	Jean-Paul Dufrègne	Les politiques de reconnaissance et de réparation en faveur des combattants des OPEX.

08	Cohésion des territoires : logement et hébergement d'urgence	François Jolivet	L'impact des dépenses fiscales sur les coûts de construction de logements
09	Cohésion des territoires : politique des territoires	Mohamed Laqhila	L'exécution financière des CPER/CPIER 2014-2020
10	Conseil et contrôle de l'État	Daniel Labaronne	L'adéquation des moyens du Haut Conseil des finances publiques à ses missions.
11	Culture : Création ; transmission des savoirs et démocratisation de la culture	Dominique David	Le soutien aux opérateurs de la création en temps de crise
12	Culture : Patrimoines	Gilles Carrez	L'autonomie des grands établissements muséaux et patrimoniaux.
13	Défense : Préparation de l'avenir	François Cornut-Gentille	Le contrôle financier, juridique et technique des externalisations du ministère des armées
14	Défense : Budget opérationnel de la défense	Aude Bono-Vandorme	La préparation opérationnelle
15	Direction de l'action du Gouvernement ; Publications officielles et information administrative, Investissements d'avenir	Marie-Christine Dalloz	Les actions du programme d'investissements d'avenir (PIA) consacrées à la recherche en matière de santé
16	Écologie, développement et mobilité durables : Paysage, eau et biodiversité ; Prévention des risques ; Expertise, information géographique et météorologie ; Conduite et pilotage des politiques	Éric Coquerel	Les moyens de la politique de prévention des risques naturels et technologiques.

17	Écologie, développement et mobilité durables : Affaires maritimes	Saïd Ahamada	Les dispositifs d'exonération et d'aide au paiement des cotisations et de contributions sociales au bénéfice des armateurs.
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	Julien Aubert	L'élimination des équipements au fioul.
19	Écologie, développement et mobilité durables : Infrastructures et services de transports ; Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ; Contrôle et exploitation aériens	Marie Lebec Zivka Park	Le volet « Mobilité multimodale » des contrats de plan État-région 2015-2020
20	Économie : Développement des entreprises et régulations ; Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	Valéria Faure-Muntian Xavier Roseren	Le financement de la « garantie BPI » : évaluation et enjeux
21	Économie : Commerce extérieur	Fabrice Brun	Les procédures financières de soutien au commerce extérieur
22	Économie : Statistiques et études économiques ; Stratégie économique et fiscale ; Accords monétaires internationaux	Philippe Chassaing	Évaluation des dépenses allouées à l'économie sociale et solidaire
23	Engagements financiers de l'État	Bénédicte Peyrol	L'évaluation de l'éco prêt à taux zéro.

24	Enseignement scolaire	Catherine Osson	La gestion des personnels en difficulté de l'enseignement scolaire
25	Gestion des finances publiques : Transformation et fonction publiques	Alexandre Holroyd	L'évaluation de la direction des impôts des non-résidents (DINR)
26	Gestion des finances publiques : Fonction publique ; Crédits non répartis	Éric Alauzet	Les moyens affectés à l'action sociale interministérielle
27	Gestion du patrimoine immobilier de l'État	Jean-Paul Mattei	Le contrôle de la sélection des projets et de l'efficience de la dépense dans la mise en œuvre du volet « Rénovation thermique des bâtiments publics » du plan de relance.
28	Immigration, asile et intégration	Stella Dupont Jean-Noël Barrot	Les moyens consacrés par les préfetures à l'instruction des demandes de titre de séjour
29	Justice	Patrick Hetzel	Les moyens affectés au ministère public
30	Médias, livre et industries culturelles ; Avances à l'audiovisuel public	Marie-Ange Magne	Le soutien aux radios associatives
31	Outre-mer	Olivier Serva	La politique contractuelle État-collectivités.
32	Pouvoirs publics	Christophe Naegelen	Les passations de marché par les pouvoirs publics
33	Recherche et enseignement supérieur : Recherche	Francis Chouat	Le financement de la recherche dans le domaine de la lutte contre les crises sanitaires.

34	Recherche et enseignement supérieur : Enseignement supérieur et vie étudiante	Fabrice Le Vigoureux	Le CNOUS et les CROUS : actions et financements
35	Régimes sociaux et de retraite ; Pensions	Olivier Damaisin	Les pensions de réversion dans les régimes spéciaux de retraite et le régime de la fonction publique d'État : quels effets sur les inégalités et la pauvreté des retraités ?
36	Relations avec les collectivités territoriales ; Avances aux collectivités territoriales	Jean-René Cazeneuve Christophe Jerretie	L'évaluation des mesures de soutien en faveur des collectivités territoriales prises dans les quatre lois de finances rectificatives en 2020
37	Remboursements et dégrèvements	Christine Pires Beaune	Le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile.
38	Santé	Véronique Louwagie	L'évaluation du coût des soins dispensés aux étrangers en situation irrégulière.
39	Sécurités ; Police, gendarmerie, sécurité routière, Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	Romain Grau	Évaluation de la politique d'achat mutualisée pour les forces de sécurité intérieure : quelle efficacité de la dépense publique en termes stratégiques, opérationnels et économiques ?
40	Sécurité civile	Bruno Duvergé	L'entretien et le renouvellement des flottes aériennes de la sécurité civile
41	Solidarité, insertion et égalité des chances	Patrice Anato Stella Dupont	Le revenu de solidarité active (RSA) jeune actif

42	Sport, jeunesse et vie associative	Benjamin Dirx	Le financement des équipements sportifs
43	Travail et emploi	Marie-Christine Verdier-Jouclas	La politique d'inclusion par les compétences (Fonds d'inclusion dans l'emploi et Plan d'investissement dans les compétences).
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	Valérie Rabault	La gestion des participations de l'État dans le secteur de l'énergie
45	Affaires européennes	Xavier Paluszkiwicz	Bilan de la politique agricole commune sur le CFP 2014-2020
46	Plan de relance ; Plan d'urgence face à la crise sanitaire	Laurent Saint-Martin Éric Woerth	Le rythme d'engagement des crédits, les éventuelles difficultés rencontrées dans leur décaissement et la pertinence des outils choisis du plan d'urgence.

### **ANNEXE 3 : LES PROPOSITIONS DE RÉOLUTION ADOPTÉES LORS DES PRINTEMPS DE L'ÉVALUATION 2018 ET 2019**

Résolution n° 294, adoptée par l'Assemblée nationale le 19 juin 2019, relative à la simplification du dispositif d'indemnisation des victimes du valproate de sodium et de ses dérivés.

Résolution n° 293, adoptée par l'Assemblée nationale le 19 juin 2019, visant l'amélioration des modalités de contrôle budgétaire par le Parlement.

Résolution n° 291, adoptée par l'Assemblée nationale le 18 juin 2018, invitant le Gouvernement à prévenir et à corriger les sur-exécutions et les sous-exécutions des lois de finances.

Résolution n° 290, adoptée par l'Assemblée nationale le 18 juin 2019, pour le renforcement du pilotage et de l'évaluation des effectifs et de la masse salariale de l'État.

Résolution n° 287, adoptée par l'Assemblée nationale le 18 juin 2019, relative à la couverture numérique du territoire.

Résolution n° 283, adoptée par l'Assemblée nationale le 17 juin 2019, invitant le Gouvernement à poursuivre et amplifier son effort en faveur d'une politique ambitieuse d'engagement citoyen.

Résolution n° 136, adoptée par l'Assemblée nationale le 20 juin 2018, concernant les certificats d'économie d'énergie.

Résolution n° 135, adoptée par l'Assemblée nationale le 20 juin 2018, pour une révision générale des taxes à faible rendement.

Résolution n° 134, adoptée par l'Assemblée nationale le 20 juin 2018, pour le renforcement des outils et des moyens de pilotage de la recherche publique.

Résolution n° 133, adoptée par l'Assemblée nationale le 19 juin 2018, relative à la lutte contre la pollution du transport maritime et à la promotion des carburants marins alternatifs.

Résolution n° 132, adoptée par l'Assemblée nationale le 19 juin 2018, relative au suivi et au pilotage de la production de logements sociaux.

Résolution n° 126, adoptée par l'Assemblée nationale le 18 juin 2018, pour un usage plus proportionné et pertinent de la décote applicable aux cessions de biens et actifs immobiliers du domaine privé de l'État.