

N° 2104

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 juillet 2019.

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 2019

ET PRÉSENTÉ PAR

M. ÉRIC WOERTH,

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

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	7
INTRODUCTION	11
I. L'INDISPENSABLE ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES	13
A. DE NOMBREUX ACTEURS DE L'ÉVALUATION HORS DU PARLEMENT	14
1. La Cour des comptes.....	14
2. Les services internes à l'exécutif.....	15
3. France Stratégie.....	16
4. L'Université.....	17
B. DE NOMBREUX ACTEURS AU SEIN DU PARLEMENT	18
1. Les missions d'information des commissions.....	18
2. Le rôle du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques.....	19
3. Quel avenir pour la MEC ?.....	19
4. La nécessité de mieux articuler ces acteurs.....	20
II. LE PRINTEMPS DE L'ÉVALUATION	21
A. LES OBJECTIFS	21
1. Rééquilibrer l'année budgétaire.....	21
2. Créer un rendez-vous de l'évaluation.....	24
3. Aboutir à des votes en séance publique.....	24
B. LA MÉTHODE	25
1. Le programme des travaux d'évaluation des politiques publiques de la commission des finances.....	25
2. La contribution essentielle de la Cour des comptes.....	28
3. La réunion de commissions d'évaluation des politiques publiques.....	29
4. Trois jours de débats en séance publique.....	33

C. DES ACQUIS INDÉNIABLES, DES AMÉLIORATIONS NÉCESSAIRES	34
1. En commission : l'exécution, c'est bien, l'évaluation, c'est mieux.....	35
2. En séance publique : des résolutions dont le suivi devra être assuré.....	37
III. ANALYSES TRANSVERSALES ET FAITS SAILLANTS	39
A. ANALYSES TRANSVERSALES	39
1. Les difficultés de budgétisation	39
2. Les dispositifs de performance	41
3. Des dépenses fiscales insuffisamment pilotées.....	43
B. FAITS SAILLANTS	45
1. Le contrôle des opérateurs	45
2. La gestion des effectifs de la fonction publique	48
3. Une gestion publique modernisée.....	50
4. La mise en œuvre des politiques publiques	53
IV. SYNTHÈSE DES RAPPORTS SPÉCIAUX	57
1. Action extérieure de l'État (M. Vincent Ledoux).....	57
2. Action extérieure de l'État : Tourisme (Mme Émilie Bonnard).....	59
3. Administration générale et territoriale de l'État (M. Jacques Savatier).....	61
4. Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales : politiques de l'agriculture, forêt, pêche et aquaculture ; Développement agricole et rural (Mme Émilie Cariou et M. Hervé Pellois)	63
5. Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales : Sécurité alimentaire (M. Michel Lauzzana).....	65
6. Aide publique au développement : Prêts à des états étrangers (M. Marc Le Fur)..	67
7. Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation (M. Fabien Roussel)	69
8. Cohésion des territoires : Logement et hébergement d'urgence (M. François Jolivet).....	71
9. Cohésion des territoires : Politique des territoires (M. Mohamed Laqhila)	75
10. Conseil et contrôle de l'État (M. Daniel Labaronne).....	77
11. Culture : Création ; Transmission des savoirs et démocratisation de la culture (Mme Dominique David).....	79
12. Culture : Patrimoines (M. Gilles Carrez).....	81
13. Défense : Préparation de l'avenir (M. François Cornut-Gentille)	85
14. Défense : Emploi des forces (M. Olivier Gaillard).....	87
15. Direction de l'action du Gouvernement : Publications officielles et information administrative ; Investissements d'avenir (Mme Marie-Christine Dalloz).....	91
16. Écologie, développement et mobilité durables : Paysages, eau et biodiversité ; Prévention des risques ; Expertise, information géographique et météorologie ; Conduite et pilotage des politiques (M. Éric Coquerel).....	93

17. Écologie, développement et mobilité durables : Affaires maritimes (M. Saïd Ahamada)	95
18. Écologie, développement et mobilité durables : Énergie, climat et après-mines ; Service public de l'énergie ; Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ; Transition énergétique (M. Julien Aubert)	97
19. Écologie, développement et mobilité durables : Infrastructures et services de transports ; Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ; Contrôle et exploitation aériens (Mme Anne-Laure Cattelot et M. Benoît Simian)	99
20. Économie : Développement des entreprises et du tourisme ; Prêts et avances à des particuliers et à des organismes privés (Mme Olivia Gregoire et M. Xavier Rosenen)	101
21. Économie : Commerce extérieur (M. Nicolas Forissier)	105
22. Économie : Statistiques et études économiques ; Stratégie économique et fiscale ; Accords monétaires internationaux (MM. Philippe Chassaing et François André)	107
23. Engagements financiers de l'État (Mme Bénédicte Peyrol)	109
24. Enseignement scolaire (Mme Catherine Osson)	111
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 (M. Laurent Saint-Martin)	113
26. Gestion des finances publiques et des ressources humaines : Fonction publique ; Crédits non répartis (Mmes Cendra Motin et Valérie Petit)	117
27. Gestion du patrimoine immobilier de l'État (M. Jean-Paul Mattei)	119
28. Immigration, asile et intégration (MM. Jean-Noël Barrot et Alexandre Holroyd)	121
29. Justice (M. Patrick Heztl)	123
30. Médias, livre et industries culturelles (Mme Marie-Ange Magne)	125
31. Outre-mer (M. Olivier Serva)	127
32. Pouvoirs publics (Mme Lise Magnier)	129
33. Recherche et enseignement supérieur : Recherche (MM. Francis Chouat et Benjamin Dirx)	131
34. Recherche et enseignement supérieur : Enseignement supérieur et vie étudiante (M. Fabrice Le Vigoureux)	135
35. Régimes sociaux et de retraite ; Pensions (M. Olivier Damaisin)	137
36. Relations avec les collectivités territoriales ; Avances aux collectivités territoriales (MM. Jean-René Cazeneuve et Christophe Jerretie)	141
37. Remboursements et dégrèvements (Mme Christine Pires Beaune)	143
38. Santé (Mme Véronique Louwagie)	145
39. Sécurités : Police, gendarmerie, sécurité routière ; Contrôle de la circulation et du stationnement routiers (Mme Nadia Hai et M. Romain Grau)	147

40. Sécurités : Sécurité civile (Mme Sarah El Haïry).....	149
41. Solidarité, insertion et égalité des chances (Mme Stella Dupont).....	151
42. Sport, jeunesse et vie associative (Mmes Perrine Goulet et Sarah El Haïry).....	153
43. Travail et emploi ; Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage (Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas).....	155
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).....	157
45. Affaires européennes (M. Xavier Paluszkiwicz).....	161
ANNEXE 1 : LISTE DES TRAVAUX D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE MENÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES.....	163
ANNEXE 2 : TEXTE DES RÉOLUTIONS ADOPTÉES DANS LE CADRE DU PRINTEMPS DE L'ÉVALUATION (2018 ET 2019).....	165

AVANT-PROPOS

« Voici donc les longs jours, lumière, amour, délire !

Voici le printemps ! mars, avril au doux sourire,

Mai fleuri, juin brûlant, tous les beaux mois amis ! (...) »

Victor Hugo, *Toute la lyre*

Le printemps rime désormais aussi avec évaluation à l'Assemblée nationale. La commission des finances a en effet instauré en 2018 le « printemps de l'évaluation », en association avec les autres commissions permanentes. Il s'agit d'un moment consacré à l'évaluation des politiques publiques et à l'analyse des dépenses de l'État, destiné à enrichir l'examen du projet de loi de règlement.

C'était une singularité que de passer autant de temps sur le vote du budget, et si peu sur le contrôle de sa mise en œuvre.

J'ai suivi avec intérêt les commissions d'évaluation des politiques publiques donnant lieu à des auditions des ministres par thématique, sur la base des documents budgétaires, des analyses de la Cour des comptes, ainsi que des travaux d'évaluation menés par les rapporteurs spéciaux.

Je salue à cet égard la coopération et la bonne volonté du Gouvernement et de la Cour, qui ont publié cette année leurs documents respectifs plus tôt. Cela a permis d'accroître le temps utile à la disposition des députés.

En séance, le printemps de l'évaluation a commencé par un débat relatif au rapport sur le budget de l'État, en présence du premier président de la Cour des comptes. À l'image du débat relatif au rapport annuel de la Cour, celui-ci a été un moment illustrant les liens féconds entre nos deux institutions et la mission constitutionnelle d'assistance de la Cour à l'égard du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques. Ensuite, l'Assemblée nationale a discuté des résolutions proposées par les groupes politiques et la commission des finances, avant d'examiner le projet de loi de règlement.

Après deux exercices fructueux menés par la commission des finances, je me félicite que la commission des affaires sociales ait instauré un « printemps social de l'évaluation » en 2019, s'inspirant de ces bonnes pratiques.

L'Assemblée nationale a voulu ancrer le printemps de l'évaluation comme l'un des moments importants pour l'exercice de sa mission constitutionnelle d'évaluation des politiques publiques. Ainsi, cette initiative a été consacrée à l'issue de la réforme de notre règlement, en juin dernier. Cela illustre l'importance collective que nous accordons à l'évaluation des politiques publiques.

Cela permet encore davantage de diffuser cette culture de l'évaluation au sein de notre institution, qui s'est développée progressivement sous la V^e République.

D'abord limitée aux commissions d'enquête et aux missions d'information, le Parlement a décidé d'étendre cette culture à d'autres sujets en créant en 1983 l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST).

En 1999, l'Assemblée nationale a institutionnalisé l'évaluation des politiques publiques avec la création de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC), au sein de la commission des finances. La MEC entend des responsables politiques et administratifs sur la gestion de leurs crédits et mène des investigations approfondies sur des politiques publiques sectorielles.

En 2004, la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) a été mise en place au sein de la commission des affaires sociales. Elle a pour mission de suivre de façon permanente l'application des lois de financement de la sécurité sociale et de procéder à l'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale.

L'année 2008 a évidemment marqué un tournant avec l'inscription de la mission d'évaluation des politiques publiques du Parlement dans la Constitution.

L'Assemblée nationale a créé en mai 2009 le comité d'évaluation et de contrôle (CEC). Il s'agit d'un organe permanent d'évaluation, transversal et présidé par le président de l'Assemblée nationale. Les membres du CEC peuvent « *bénéficier du concours d'experts extérieurs à l'Assemblée* ». Traditionnellement, certaines missions d'évaluation font l'objet d'enquêtes préalables confiées à la Cour des comptes. En 2019, j'ai voulu élargir le panel des experts, en faisant appel pour la première fois à France Stratégie, qui a réalisé une étude préalable. Je poursuivrai cette démarche pour bénéficier des meilleures expertises.

Dans cette logique d'ouverture et de dialogue, j'ai réuni le 14 mars 2019 des responsables d'organismes publics et privés d'évaluation, afin d'examiner comment mieux coordonner et valoriser les travaux des nombreux acteurs de l'évaluation. C'est en effet un enjeu majeur de diffuser ces travaux et de mutualiser les forces, pour garantir la pleine exploitation de ces informations au service des Français.

L'évaluation des politiques publiques a pour objet fondamental de garantir leur efficacité. Cet exercice ne saurait être exclusivement budgétaire. Au contraire, ce serait affaiblir l'évaluation que d'adopter cette vision réductrice. Elle doit mesurer les effets des politiques publiques sur la réalité et permettre, le cas échéant, de « corriger le tir », lorsqu'ils ne sont pas conformes aux objectifs fixés par le législateur. En cela, elle doit être un outil d'aide à la décision publique, de pilotage et non de pilonnage.

Elle comporte aussi une dimension pédagogique essentielle, qui dans un moment de partage des complexités vise à rappeler les objectifs initiaux, les moyens dévolus et à analyser les résultats obtenus.

C'est un enjeu démocratique essentiel et de crédibilité des décideurs publics, pour le raffermissement du lien de confiance avec les citoyens.

La culture de l'évaluation garantit à l'Assemblée nationale de peser de son juste poids dans l'équilibre institutionnel, tout comme elle peut aussi constituer un apport pour l'Exécutif.

Ce rapport inédit illustre la richesse des travaux d'évaluation réalisés à l'Assemblée nationale, en tirant le bilan du printemps de l'évaluation 2019 et en rendant visible cet immense travail.

Surtout, il doit servir à améliorer de façon tangible nos politiques publiques pour une satisfaction accrue de nos concitoyens. Je ne doute pas que ses enseignements nourriront utilement nos débats de l'automne budgétaire.

Richard FERRAND

INTRODUCTION

Un pays dont la dette publique a presque atteint 100 % de son PIB et dont la dépense publique, s'élevant à 56 % de ce même PIB, est la plus lourde de l'Union européenne ne peut faire l'économie d'une évaluation sérieuse de ses politiques publiques.

Certes, comme le souligne le Président Richard Ferrand dans son avant-propos au présent rapport, la volonté d'évaluer n'est pas nouvelle, notamment au sein du Parlement. Des progrès appréciables ont d'ores et déjà été accomplis et des travaux remarquables ont été conduits.

Mais l'évaluation reste trop fragmentée, insuffisamment coordonnée et peu suivie d'effets. C'est à cela que la commission des finances, dans une démarche transpartisane, a entendu remédier en instaurant, l'année dernière, un « Printemps de l'évaluation » qui soit non seulement une nouvelle source de production d'évaluations mais aussi un lieu de convergence des conclusions et propositions déjà disponibles, qu'elles soient ou non issues du Parlement, et un moment d'expression de la volonté de l'Assemblée nationale, au moyen de votes sur des propositions de résolution.

Consacrée par la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale de juin 2019, cette initiative a été reconduite et perfectionnée cette année, toujours à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement, en commission puis en séance publique. Si la commission des finances se situe par définition aux avant-postes, les contributions des autres commissions permanentes sont évidemment elles aussi indispensables et trouvent à s'exprimer dans les commissions d'évaluation des politiques publiques réunies fin mai et début juin.

Au cours des années à venir, nul doute que les méthodes et les contenus progresseront encore. Mais il importe dès aujourd'hui de mettre en valeur le travail considérable et de qualité accompli par les rapporteurs spéciaux et, au-delà, par l'ensemble de la commission et des députés, dans le cadre du Printemps de l'évaluation, tout en s'efforçant de tirer des enseignements plus transversaux de cette approche sectorielle des politiques publiques.

C'est pourquoi j'ai proposé cette année à la commission de publier une synthèse de ces quelques semaines de réflexions et de débats en commission puis en séance publique. Le présent rapport, qui a vocation à être reconduit au cours des prochains exercices, s'inscrit pleinement dans le déroulement de l'année budgétaire : il est logique que notre Assemblée, en vue du débat d'orientation des finances publiques déjà éclairé par les traditionnels rapports du rapporteur général, Joël Giraud, de la Cour des comptes et du Gouvernement, soit également en mesure de disposer d'un état aussi exhaustif et analytique que possible des conclusions que lui a inspirées l'examen du projet de loi de règlement.

En définitive, le présent rapport n'est donc que ce que nos concitoyens sont en droit d'attendre de leurs représentants : un témoignage solidement étayé de la manière dont l'Assemblée nationale s'acquitte de sa mission constitutionnelle d'évaluation et une contribution en faveur d'un emploi plus efficient de l'argent public.

Éric WOERTH

I. L'INDISPENSABLE ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

L'implication du Parlement dans l'évaluation des politiques publiques (EPP) est à la fois ancienne et récente. Ancienne, car elle est d'une certaine façon consubstantielle à sa fonction législative : s'il est décidé de faire évoluer une législation, c'est bien que l'état antérieur du droit n'est pas jugé satisfaisant. De même, contrôler l'action du Gouvernement conduit inévitablement à porter un jugement sur la qualité et l'efficacité des politiques publiques qu'il conduit.

Mais ce rôle est longtemps resté implicite puisqu'il faut attendre la révision constitutionnelle de 2008, dont l'un des objectifs était de revaloriser le rôle du Parlement, pour que soit inscrit à l'article 24 de la Constitution : le Parlement « évalue les politiques publiques ».

Cette disposition ne figurait pourtant pas dans le projet de loi initial présenté par le Gouvernement : c'est le président de la commission des lois, et rapporteur du texte, qui proposa de le compléter en ce sens. Et cet amendement, qui obtint un avis favorable du Gouvernement, fut accompagné d'amendements identiques, ou analogues, issus de tous les bancs de l'hémicycle ; l'un d'entre eux fut d'ailleurs déposé par le président d'alors de la commission des finances, M. Didier Migaud, et par tous les membres du bureau de la commission ⁽¹⁾.

Le présent rapport s'inscrit donc dans cette continuité.

Il s'inscrit également dans un mouvement plus récent, probablement lié au renouvellement du profil des députés, qui pousse au développement d'une expertise renforcée et autonome du Parlement dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques. On peut ainsi citer le rapport de nos collègues Valérie Petit et Pierre Morel-À-l'Huissier, fait dans le cadre du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques ⁽²⁾, et consacré à l'évaluation des dispositifs d'évaluation des politiques publiques ; ou encore, le rapport de nos collègues Jean-Noël Barrot et Jean-François Eliaou, dans le cadre des ateliers mis en place par M. François de Rugy lorsqu'il présidait l'Assemblée nationale, et consacré aux moyens de contrôle et d'évaluation ⁽³⁾.

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/13/amendements/0820/082000005.asp>

(2) Rapport d'information n°771 du Comité d'évaluation et de contrôle, Valérie Petit et Pierre Morel-À-l'Huissier, rapporteurs, mars 2018.

(3) Rapport du groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation du Parlement, M. Jean-Noël Barrot, président, M. Jean-François Eliaou, rapporteur.

A. DE NOMBREUX ACTEURS DE L'ÉVALUATION HORS DU PARLEMENT

L'évaluation des politiques publiques, dont l'objet est d'apprécier l'efficacité d'une politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre, est aujourd'hui une pratique heureusement répandue, souvent hors des murs du Parlement. L'enjeu aujourd'hui est de multiplier les interconnexions entre ces acteurs de l'évaluation et les parlementaires.

1. La Cour des comptes

L'article 47-2 de la Constitution, qui, depuis 2008, définit le rôle et les missions de la Cour des comptes, lui confie celui d'assister le Parlement et le Gouvernement dans « l'évaluation des politiques publiques », mission qui est rappelée à l'article L. 111-13 du code des juridictions financières : « *La Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques publiques* ».

Comme la Cour l'explique sur son site internet : « *Elle cherche à vérifier si les résultats d'une politique publique sont à la hauteur des objectifs fixés, et si les moyens budgétaires sont utilisés de manière efficace et efficiente. Le rôle de la Cour n'est pas de commenter les choix faits mais d'évaluer les conséquences et de formuler des recommandations pour atteindre les objectifs votés par le Parlement. Les pouvoirs publics peuvent ainsi fonder leurs décisions sur des analyses objectives.* »

Il est inutile de rappeler ici la très grande quantité et, surtout, la très grande qualité des travaux de la Cour des comptes, travaux qui sont très régulièrement transmis et présentés devant le Parlement. On soulignera simplement la très bonne qualité des relations entre la commission des finances et l'institution de la rue Cambon, les échanges étant fréquents et fluides.

Le développement de ces échanges doit être encouragé, tout en respectant les spécificités des uns et des autres, tant ils sont profitables à tous. Le Parlement dispose ainsi de travaux de très grande qualité, faits selon un calendrier, une méthodologie et avec des moyens humains dont il ne dispose pas forcément en interne. La Cour voit ainsi ses travaux repris et exploités par des autorités politiques ce qui peut lui conférer un certain retentissement et, surtout, une application plus grande.

Signalons enfin que, conformément à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la commission des finances est désormais destinataire, tous les six mois, de la liste des observations définitives produites par la Cour ; ce qui permet aux rapporteurs spéciaux d'enrichir leurs travaux et de rencontrer les magistrats de la Cour y ayant contribué.

2. Les services internes à l'exécutif

Au sein du Gouvernement, les instances d'évaluation sont particulièrement nombreuses, chaque ministère disposant de sa propre inspection et de sa propre direction chargée des études et de la prospective.

Parmi les organes spécifiquement dédiés à l'EPP, on peut citer :

– la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), placée sous l'autorité du ministre de l'action et des comptes publics chargé de la réforme de l'État, succède au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), qui était depuis 2012 le principal outil du Gouvernement en matière d'EPP ;

– les inspections générales ministérielles dont les trois principales (IGA, IGF et IGAS) ont établi en 2012 un guide de cadrage méthodologique commun de l'EPP, ainsi que le Conseil général de l'environnement et du développement durable ;

– deux directions d'administration centrale : la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) qui participe à la conception, la validation et la mise en œuvre des méthodes d'évaluation des politiques sociales et évalue leurs effets structurels ; la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) qui, sur les questions de travail, d'emploi, de formation professionnelle et du dialogue social, contribue à l'évaluation des politiques publiques.

L'une des questions qui se pose aujourd'hui est l'accès des parlementaires aux travaux de ces organes. Les rapporteurs spéciaux, quand ils en connaissent l'existence, peuvent, en vertu de l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), y avoir accès. Et les commissions peuvent déjà auditionner les responsables de ces services.

Le recours à l'expertise des autorités administratives indépendantes

Au-delà des études transmises par la Cour des comptes et des travaux des inspections dont les rapporteurs spéciaux peuvent prendre connaissance, le Printemps de l'évaluation 2019 a été l'occasion d'inaugurer une nouvelle collaboration, avec les autorités administratives indépendante.

En effet, dans le cadre de ses travaux d'évaluation sur le soutien financier apporté par l'État aux éoliennes, le rapporteur spécial Énergie, M. Julien Aubert, a suggéré au président de la commission des finances de solliciter l'expertise de la Commission de régulation de l'électricité (CRE).

Un courrier en ce sens donc été adressé le 15 avril 2019 au président de la CRE, M. Jean-François Carenco, sollicitant une étude « sur le niveau de concurrence dans l'éolien et les pouvoirs de la CRE en ce domaine ». Cette demande a été acceptée par la CRE dans un courrier du 18 avril et l'étude a été transmise au rapporteur spécial le 23 mai qui a ainsi pu l'utiliser lors de la commission d'évaluation des politiques publiques.

3. France Stratégie

France Stratégie constitue un autre lieu incontournable de l'évaluation des politiques publiques. Créée en 2013 en prenant la suite du Commissariat général du Plan (1946-2006) et du Centre d'analyse stratégique (2006-2013), France Stratégie est un organisme d'études et de prospective, d'évaluation des politiques publiques et de propositions, placé auprès du Premier ministre. Lieu de débat et de concertation, France Stratégie s'attache à dialoguer avec les partenaires sociaux et la société civile pour enrichir ses analyses et affiner ses propositions.

Dotée d'une centaine de collaborateurs, son organisation s'articule autour de quatre départements thématiques : Économie ; Travail, emploi, compétences ; Société et politiques sociales ; Développement durable et numérique.

L'idée de rapprocher cet organisme du Parlement progresse depuis quelques années et une première étape a été franchie l'an dernier quand le Comité d'évaluation et de contrôle (CEC) de l'Assemblée nationale a sollicité son appui pour réaliser, sous la supervision de ses membres, deux évaluations ex post de l'impact d'une politique publique, l'une choisie par la majorité, l'autre par l'opposition.

Le premier travail intitulé « Médiation accomplie ? Discours et pratiques de la médiation entre citoyens et administrations » a été présenté devant le CEC le mardi 2 juillet 2019 ; le second, consacré à l'impact de l'immigration sur les finances publiques, la croissance et le marché du travail le sera le mercredi 10 juillet 2019.

4. L'Université

Dernier acteur de l'évaluation des politiques publiques qu'il convient de citer, il s'agit évidemment des milieux universitaires et de recherche. Comme le souligne l'excellent rapport du CEC déjà cité, les chercheurs ont développé une très grande expertise dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques.

Il est donc indispensable de développer les passerelles entre le monde universitaire et le Parlement, l'indépendance structurelle du premier correspondant parfaitement aux attentes du second.

Des jalons en ce sens ont été posés. On peut en particulier citer le rapport fait, à la demande de la commission des lois, par M. Cédric Villani, vice-président de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), sur le mode d'élection des députés pour lequel il avait fait appel à l'expertise de chercheurs en informatique, politologues et spécialistes de la carte électorale.

Plus près des domaines qui nous sont familiers, l'Assemblée nationale avait signé en juillet 2018 une convention avec quatre centres de recherche publics, adossés à des structures universitaires qui ont fourni, dans la perspective de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, six études procurant aux députés des outils de travail utiles, en bénéficiant d'une modélisation économique et budgétaire indépendante des propositions du Gouvernement.

Ces six études ont porté sur les sujets suivants :

– Impact et conséquences du remplacement du CICE par une baisse des cotisations sociales des employeurs (Institut des politiques publiques, Paris School of Economics) ;

– La prime d'activité : assiette, ciblage et efficacité (Observatoire français des conjonctures économiques, SciencesPo) ;

– L'impôt sur les sociétés : répartition géographique, sectorielle et compétitive (Observatoire français des conjonctures économiques, SciencesPo) ;

– Étude sur une aide aux entreprises : les taux réduits de TVA (Groupement de recherche en économie quantitative, Université d'Aix-Marseille) ;

– Impact de la réforme optionnelle de la part départementale des DMTO de 2014 (Groupement de recherche en économie quantitative, Université d'Aix-Marseille) ;

– L’impact socio-économique des politiques d’exemption fiscales et sociales pour le développement des services à la personne (Laboratoire interdisciplinaire d’évaluation des politiques publiques, SciencesPo).

Si la question de la compatibilité entre le calendrier retenu et l’exploitation effective de ces documents en vue de la rédaction d’amendements reste entière, leur grande qualité a indiscutablement enrichi la réflexion des membres de la commission des finances.

Le bureau de la commission a d’ailleurs décidé de renouveler l’opération cette année, selon un calendrier néanmoins différent, moins conditionné par l’examen du projet de loi de finances.

B. DE NOMBREUX ACTEURS AU SEIN DU PARLEMENT

En son sein, le Parlement dispose de nombreux outils pour mener à bien sa mission d’évaluation des politiques publiques.

1. Les missions d’information des commissions

Ce travail s’effectue en premier lieu au sein des commissions permanentes qui, en application de l’article 145 du Règlement de l’Assemblée nationale, ont une mission d’information « *pour lui permettre d’exercer son contrôle sur la politique du Gouvernement* ».

Les commissions permanentes constituent donc régulièrement en leur sein des missions d’information ayant pour but d’évaluer telle ou telle politique publique et proposer, le cas échéant, des réformes pour en améliorer l’efficacité. L’opposition est évidemment systématiquement associée à ces travaux. Figure ainsi en annexe l’ensemble des missions d’information conduites au sein de la commission des finances depuis le début de la présente législature.

Par ailleurs, depuis la réforme de 2014, l’article 145-7 du Règlement de l’Assemblée nationale prévoit, trois ans après l’entrée en vigueur d’une loi, la présentation par deux députés, dont un issu de l’opposition, d’un rapport d’évaluation sur l’impact de la loi ; ce rapport doit notamment faire « *état des conséquences juridiques, économiques, financières, sociales et environnementales de la loi, le cas échéant au regard des critères d’évaluation définis dans l’étude d’impact préalable, ainsi que des éventuelles difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de ladite loi* ».

Enfin, on peut rappeler l’existence de missions d’informations communes à plusieurs commissions et celle de missions d’information créés par la Conférence des présidents.

2. Le rôle du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques

Malgré cette diversité d'outils, l'Assemblée nationale a souhaité, suite à la réforme constitutionnelle de 2008, créer en son sein une structure spécifiquement dédiée à l'évaluation des politiques publiques et la réforme du Règlement de 2009 a ainsi créé le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC).

Son but est de réaliser des travaux d'évaluation portant sur des politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétences d'une seule commission permanente. Il peut ainsi, de sa propre initiative ou à la demande d'une commission permanente, réaliser des travaux portant sur des sujets transversaux. Son programme annuel fait une place renouvelée à l'opposition, puisque, d'une part, chaque groupe politique peut librement choisir une étude d'évaluation par an, et, d'autre part, chaque sujet est traité par deux co-rapporteurs, dont un de l'opposition.

Les rapporteurs peuvent naturellement s'appuyer sur les services de l'Assemblée, au sein du secrétariat permanent du Comité, comme dans les commissions permanentes. Des experts extérieurs à l'Assemblée peuvent également apporter leur concours, notamment la Cour des comptes, chargée par l'article 47-2 de la Constitution d'une mission d'assistance au Parlement pour l'évaluation des politiques publiques. Et, cela a été dit, France Stratégie participe désormais aux travaux du CEC.

3. Quel avenir pour la MEC ?

Inspirée du *National Audit Office* du Parlement britannique, la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) a été mise en place au sein de la commission des finances en février 1999, à la suite des conclusions du groupe de travail sur le contrôle parlementaire et l'efficacité de la dépense publique qui fut l'initiateur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Celui-ci préconisait, au terme de ses travaux, la création d'une structure chargée d'entendre les responsables politiques et administratifs sur la gestion de leurs crédits et de mener des investigations approfondies sur des politiques publiques sectorielles.

Cette mission présente la particularité d'être coprésidée par un député de la majorité et un député de l'opposition, ses seize membres appartenant à la commission des finances et étant désignés par les groupes politiques, à parité entre majorité et opposition sachant que le président de la commission et le rapporteur général en sont membres de droit. Les autres commissions permanentes peuvent demander à certains de leurs membres d'y participer.

Si la MEC a produit ces vingt dernières années des travaux de très grande qualité, son avenir est aujourd'hui incertain et ses travaux suspendus. À bien des égards, son statut était précurseur dans la place donnée à l'opposition et dans le caractère transversal de ses travaux.

Elle se trouve aujourd'hui quelque peu « concurrencée » de tous côtés :

– par la multiplication des missions d'information communes qui permettent à deux commissions de travailler ensemble sur un sujet précis ;

– par les travaux du CEC qui aborde également des sujets transversaux en faisant par ailleurs appel à l'expertise de la Cour des comptes ;

– par, enfin, le Printemps de l'évaluation lui-même qui amène les rapporteurs spéciaux à choisir une thématique d'évaluation et à entendre l'ensemble des acteurs concernés.

En fin de compte, le bureau de la commission a décidé cette année de suspendre les travaux de la MEC afin de prendre le temps de la réflexion.

4. La nécessité de mieux articuler ces acteurs

On constate donc une certaine profusion des acteurs de l'évaluation des politiques publiques et l'enjeu est certainement aujourd'hui une meilleure articulation de ces acteurs et une certaine coordination de leurs travaux.

L'exercice est délicat car les calendriers des uns et des autres sont différents, de même que les modalités et les techniques de travail. C'est néanmoins l'ambition du président de l'Assemblée nationale qui, le 14 mars dernier, a convié, dans le cadre d'une table ronde, les principaux acteurs de l'évaluation des politiques publiques, pour examiner les moyens de mieux coordonner et de mieux valoriser les travaux d'évaluation des politiques publiques.

Ce travail doit être poursuivi ; le Printemps de l'évaluation peut en être un des outils. Au sein de l'Assemblée nationale à tout le moins, une coordination des travaux d'évaluation pourrait être menée en présentant, par exemple un programme annuel d'évaluation des politiques publiques.

II. LE PRINTEMPS DE L'ÉVALUATION

En 2017, plus de quinze ans après l'adoption de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), c'est un constat d'échec qui s'imposait : ainsi que le relevait le Premier président de la Cour des comptes, M. Didier Migaud, lors de son audition par la commission des finances le 6 mars dernier, *« la procédure parlementaire laisse peu de place à l'examen des résultats de l'action publique. La comparaison entre le temps consacré à débattre des dispositions de la loi de finances initiale et celui dédié à la loi de règlement en est une illustration »*, avec pour corollaire un *« faible degré de responsabilisation des gestionnaires publics »*.

La commission des finances a donc souhaité conférer enfin toute sa portée à l'un des objectifs cardinaux de la LOLF : *« contrôler réellement, pour dépenser mieux et prélever moins »*, pour reprendre le titre du rapport du groupe de travail de l'Assemblée nationale sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire (janvier 1999).

À cette fin, une séquence nouvelle des travaux de la commission et de l'Assemblée, le Printemps de l'évaluation, a trouvé sa place dans le déroulement de l'année budgétaire dès 2018 et ses modalités ont été affinées en 2019. Ces deux premiers exercices ont donc apporté des acquis indéniables, mais la méthode devra encore être perfectionnée dès l'année prochaine.

A. LES OBJECTIFS

La commission des finances a créé le Printemps de l'évaluation à cadre constitutionnel et organique constant. Dans l'attente d'une incertaine révision de la Constitution, il a en effet fallu se contenter de la « boîte à outils » existante pour s'efforcer de rééquilibrer l'année budgétaire, de créer un rendez-vous de l'évaluation et d'aboutir à des votes en séance publique.

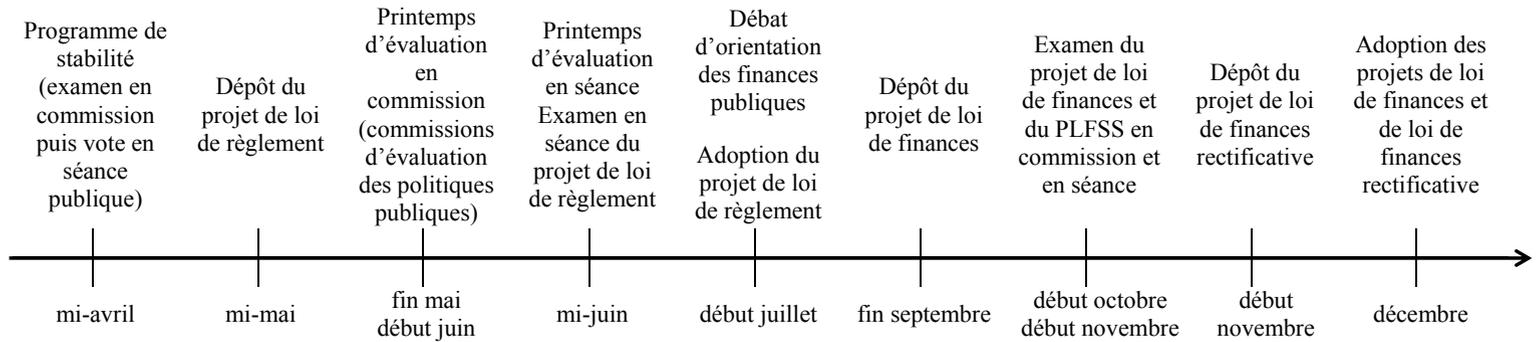
1. Rééquilibrer l'année budgétaire

Le constat est connu et unanimement partagé : les discussions consacrées à l'autorisation budgétaire sont hypertrophiées au regard des travaux d'évaluation des politiques publiques, ce que traduit le déséquilibre entre le temps dévolu au projet de loi de finances, à l'automne, et au projet de loi de règlement, au printemps.

Les chiffres sont sans appel : en 2017, la discussion du projet de loi de règlement de 2016 a duré 3 heures et 30 minutes en commission, puis 4 heures et 44 minutes en séance publique, tandis que la celle du projet de loi de finances pour 2018, même en s'en tenant à la seule première lecture, a duré 92 heures et 50 minutes en commission, puis 151 heures et 35 minutes en séance.

Il était donc devenu indispensable d'installer un déroulement et un rythme budgétaires renforcés, en introduisant un chaînage vertueux, c'est-à-dire une dynamique et une articulation entre le temps de l'évaluation, au printemps, et le temps des orientations, à l'été, permettant, au moment du débat d'orientation des finances publiques, début juillet, de tirer parti du regard rétrospectif porté à l'occasion du Printemps de l'évaluation.

CALENDRIER BUDGÉTAIRE



2. Créer un rendez-vous de l'évaluation

Les évaluations ne manquent pas (*cf.* I) : différentes sources de grande qualité y contribuent abondamment. Mais c'est la cristallisation et l'exploitation des résultats de ces différents travaux qui font cruellement défaut. Et avant même que de les réunir et de les exploiter, encore faut-il en avoir une vision exhaustive : la première fonction du Printemps de l'évaluation consiste donc à recenser toute la « littérature » existante.

Dès lors, l'Assemblée nationale, et plus spécialement la commission des finances, au travers du Printemps de l'évaluation, devient le lieu de convergence de tous ces travaux d'évaluation. Elle se met en mesure de les utiliser au mieux et de leur donner un plus grand retentissement.

Ce rendez-vous se positionne à un moment particulièrement pertinent, et ce à un double titre : d'une part, celui de l'examen du projet de loi de règlement, c'est-à-dire l'analyse de la gestion de l'exercice passé, qu'il n'est pas interdit de mettre en perspective avec plusieurs exercices précédents ; d'autre part, celui de la préparation du débat d'orientation des finances publiques et du projet de loi de finances, ce dernier pouvant donc tirer les conséquences des constats, critiques et propositions formulés à l'occasion du Printemps de l'évaluation.

3. Aboutir à des votes en séance publique

La création du Printemps de l'évaluation, on l'a vu, a dû intégrer une contrainte forte : trouver une solution opérationnelle à droit constitutionnel et organique constant. Cette contrainte s'est notamment révélée sensible lorsqu'il s'est agi de tenter de traduire le souhait unanimement partagé que les travaux aboutissent d'une façon ou d'une autre à un vote. Car chacun en convient : quel que soit l'intérêt d'une discussion ou d'un débat, rien ne vaut un vote, l'expression d'une position de l'Assemblée, autrement plus significative qu'un simple échange de points de vue, nonobstant leur pertinence.

Il est apparu que le seul instrument dont il pouvait être fait usage pour aboutir à un vote est celui des propositions de résolution de l'article 34-1 de la Constitution, avec toutes ses imperfections et sa rigidité. Plus que l'absence d'examen en commission, puisque celles qui sont élaborées dans le cadre du Printemps de l'évaluation émanent de la commission des finances (*cf. infra*), elles présentent en effet deux inconvénients principaux :

– elles sont soumises à un contrôle préalable, le Gouvernement vérifiant que leur adoption ou leur rejet ne serait pas « *de nature à mettre en cause sa responsabilité* » et qu'elles ne contiennent pas d'« *injonctions à son égard* » ;

– surtout, elles ne peuvent faire l'objet d'amendements, ce qui limite l'animation de la discussion en séance publique.

Néanmoins, dès la première année du Printemps de l'évaluation, cet instrument a non seulement satisfait à l'objectif d'un vote en séance publique mais a permis aux rapporteurs spéciaux de porter en séance publique leurs travaux et ceux de la commission des finances.

B. LA MÉTHODE

La partie publique, en commission puis en séance, du Printemps de l'évaluation n'intervient que fin mai, pour s'achever mi-juin. Mais c'est en réalité un processus de bien plus longue haleine.

1. Le programme des travaux d'évaluation des politiques publiques de la commission des finances

Dès le mois de janvier, les rapporteurs spéciaux sont invités à faire connaître le thème d'évaluation des politiques publiques auxquels ils consacreront leur rapport spécial. Le bureau examine l'ensemble de ces propositions et engage un dialogue, le cas échéant, avec les rapporteurs spéciaux afin de préciser ou de mieux définir le thème.

Sur cette base, la commission adopte, fin janvier, son programme des travaux d'évaluation des politiques publiques.

LE PROGRAMME DES TRAVAUX D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES 2019

Rapports spéciaux	Rapporteurs	Thèmes d'évaluation
Action extérieure de l'État	Vincent Ledoux	Le réseau de l'enseignement français à l'étranger
Action extérieure de l'État : Tourisme	Émilie Bonnivard	La politique de structuration de l'offre touristique
Administration générale et territoriale de l'État	Jacques Savatier	Le Plan Préfectures nouvelle génération et les nouvelles procédures de délivrance des titres
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales : Politiques de l'agriculture, forêt, pêche et aquaculture ; <i>Développement agricole et rural</i>	Hervé Pellois Émilie Cariou	Le financement et l'accompagnement de l'agriculture par les agences de l'eau, dans le contexte de la hausse de la redevance pour pollution diffuse
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales : Sécurité alimentaire	Michel Lauzzana	L'efficacité du biocontrôle
Aide publique au développement ; <i>Prêts à des États étrangers</i>	Marc Le Fur	L'aide publique au développement en Algérie et au Maroc
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	Fabien Roussel	Le rapport constant
Cohésion des territoires : logement et hébergement d'urgence	François Jolivet	Le logement et l'accès au foncier en outre-mer
Cohésion des territoires : politique des territoires	Mohamed Laqhila	La politique de rénovation urbaine : approche comparée entre Marseille, Aix-en-Provence et Montpellier
Conseil et contrôle de l'État	Daniel Labaronne	Les procédures de médiation et de règlement amiable des litiges devant les juridictions administratives La commission du contentieux du stationnement payant (CCSP)
Culture : Création ; transmission des savoirs et démocratisation de la culture	Dominique David	Le financement de la musique
Culture : Patrimoines	Gilles Carrez	L'utilisation de la politique patrimoniale comme outil de revitalisation des territoires
Défense : Préparation de l'avenir	François Cornut-Gentille	L'efficience du pilotage du budget de la défense
Défense : Budget opérationnel de la défense	Olivier Gaillard	Le plan Famille et les enjeux budgétaires de la politique de recrutement et de fidélisation au sein du ministère des armées
Direction de l'action du Gouvernement ; <i>Publications officielles et information administrative</i> , Investissements d'avenir	Marie-Christine Dalloz	Le plan France très haut débit
Écologie, développement et mobilité durables : Paysage, eau et biodiversité ; Prévention des risques ; Expertise, information géographique et météorologie ; <i>Conduite et pilotage des politiques</i>	Éric Coquerel	Les réductions d'effectifs au sein du ministère de la transition écologique et solidaire ; exemple de leurs répercussions sur la politique de prévention des risques.
Écologie, développement et mobilité durables : Affaires maritimes	Saïd Ahamada	Les infrastructures portuaires
Écologie, développement et mobilité durables : Énergie, climat et après-mines ; Service public de l'énergie ; <i>Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ; Transition énergétique</i>	Julien Aubert	Le soutien financier apporté par l'État aux éoliennes
Écologie, développement et mobilité durables : Infrastructures et services de transports ; <i>Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ; Aides à l'acquisition de véhicules propres ; Contrôle et exploitation aériens</i>	Anne-Laure Cattelot Benoit Simian	Les services de la navigation aérienne
Économie : Développement des entreprises et régulations ; <i>Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés</i>	Olivia Gregoire Xavier Roseren	Les nouveaux outils de politique industrielle
Économie : Commerce extérieur	Nicolas Forissier	Efficacité comparée des dispositifs de soutien public à l'export (France, Allemagne, Italie, Royaume-Uni)

Rapports spéciaux	Rapporteurs	Thèmes d'évaluation
Économie : Statistiques et études économiques ; Stratégie économique et fiscale ; <i>Accords monétaires internationaux</i>	Philippe Chassaing François André	Le réseau international du Trésor
Engagements financiers de l'État	Bénédicte Peyrol	L'OAT verte (obligation souveraine verte)
Enseignement scolaire	Catherine Osson	L'accueil et l'individualisation des parcours à l'école
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	Laurent Saint-Martin	Les investissements informatiques à la DGFIP et à la DGDDI
Gestion des finances publiques et des ressources humaines : Fonction publique ; Crédits non répartis	Cendra Motin Valérie Petit	La lutte contre l'absentéisme dans la fonction publique d'État
<i>Gestion du patrimoine immobilier de l'État</i>	Jean-Paul Mattei	Le patrimoine immobilier des universités
Immigration, asile et intégration	Jean-Noël Barrot Alexandre Holroyd	Les mesures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière
Justice	Patrick Hetzel	La prise en charge des auteurs d'actes terroristes
Médias, livre et industries culturelles ; <i>Avances à l'audiovisuel public</i>	Marie-Ange Magne	Le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)
Outre-mer	Olivier Serva	Les plans de convergence
Pouvoirs publics	Lise Magnier	La gestion budgétaire de la Présidence de la République, de l'Assemblée nationale, du Sénat et du Conseil constitutionnel
Recherche et enseignement supérieur : Recherche	Francis Chouat Benjamin Dirx	La recherche dans le domaine de l'énergie et du développement durable
Recherche et enseignement supérieur : Enseignement supérieur et vie étudiante	Fabrice Le Vigoureux	Le pilotage de leur masse salariale par les universités
Régimes sociaux et de retraite ; <i>Pensions</i>	Olivier Damaisin	La prise en compte de la pénibilité dans les régimes spéciaux de retraite
Relations avec les collectivités territoriales ; <i>Avances aux collectivités territoriales</i> ;	Jean-René Cazeneuve Christophe Jerretie	La solidarité financière dans les dotations de l'État au bloc communal
Remboursements et dégrèvements	Christine Pires Beaune	Les transactions fiscales
Santé	Véronique Louwagie	La certification des dispositifs médicaux par l'ANSM et GMED
Sécurités ; Police, gendarmerie, sécurité routière, <i>Contrôle de la circulation et du stationnement routiers</i>	Nadia Hai Romain Grau	Le régime indemnitaire des policiers nationaux et des gendarmes
Sécurité civile	Sarah El Haïry	Le volontariat sapeur-pompier et les moyens des services départementaux d'incendie et de secours
Solidarité, insertion et égalité des chances	Stella Dupont	Le financement de l'aide alimentaire
Sport, jeunesse et vie associative	Perrine Goulet Sarah El Haïry	La place et les missions des fédérations sportives dans la nouvelle gouvernance du sport ; Le fonds d'expérimentation pour la jeunesse
Travail et emploi ; <i>Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage</i>	Marie-Christine Verdier- Jouclas	Le déploiement du plan d'investissement dans les compétences (PIC)
<i>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</i>	Valérie Rabault	La privatisation de « Groupe ADP »
Affaires européennes	Xavier Paluszkiwicz	La gestion des fonds européens en France

2. La contribution essentielle de la Cour des comptes

En vertu de l'article 58 de la LOLF, la Cour des comptes est tenue de remettre au Parlement un certain nombre de documents.

- C'est d'abord le cas à l'appui du projet de loi de règlement. Ainsi, le 4^o de l'article 58 prévoit notamment « *le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés, qui, en particulier, analyse par mission et par programme l'exécution des crédits* ».

Dans ce cadre, la Cour produit une série exhaustive de notes d'analyse de l'exécution budgétaire, dites « NEB ». Cette information circonstanciée et abondante – qui couvre les crédits de l'ensemble des missions – est indispensable aux rapporteurs spéciaux afin d'éclairer l'appréciation qu'ils doivent porter sur l'exécution des crédits dont ils ont la charge.

Deux évolutions importantes sont à noter en relation avec le Printemps de l'évaluation.

D'une part, la transmission des NEB a été très nettement avancée, parallèlement à la date toujours plus précoce de dépôt du projet de loi de règlement. En 2019, les rapporteurs spéciaux ont ainsi pu en prendre connaissance début mai. Pouvoir disposer plus tôt de ces travaux est très précieux pour eux, d'autant qu'ils n'hésitent pas à donner suite aux encouragements de la Cour à engager un dialogue avec les magistrats rédacteurs de ces NEB.

D'autre part, la présentation des NEB a été rationalisée et leur contenu a été enrichi, la Cour s'étant montrée ouverte à ce qu'un certain nombre d'entre elles, qualifiées de « prioritaires », comprennent des développements plus thématiques susceptibles d'intéresser les rapporteurs spéciaux.

- En outre, le 2^o de l'article 58 envisage « *la réalisation de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle* ». Ces enquêtes sont demandées chaque année : les commissaires sont invités à proposer des thèmes, parmi lesquels le bureau de la commission en sélectionne cinq, qui sont communiqués à la Cour, laquelle dispose de huit mois pour remettre ses rapports à la commission.

L'articulation de ce dispositif avec le Printemps de l'évaluation a été renforcée. En effet, il a paru utile que la commission puisse recevoir ces rapports avant le début du Printemps de l'évaluation. De fait, certains d'entre eux étaient en relation directe avec des thèmes d'évaluation choisis par les rapporteurs spéciaux. En conséquence, la date à laquelle ces rapports sont demandés à la Cour a été quelque peu avancée, afin qu'elle puisse disposer du temps nécessaire pour les rédiger.

3. La réunion de commissions d'évaluation des politiques publiques

Le premier point d'aboutissement des travaux des rapporteurs spéciaux est, de façon tout à fait normale, la commission des finances, qui se réunit sous la forme de commissions d'évaluations des politiques publiques (CEPP).

Les modalités d'organisation se sont imposées d'emblée : il fallait que chaque ministre vienne répondre de la gestion de l'exercice précédent et présente ses observations suite aux conclusions de l'évaluation des politiques publiques figurant dans chaque rapport spécial. Le dialogue entre rapporteurs spéciaux et ministres structure donc le déroulement de ces réunions, qui se tiennent durant la dernière semaine de mai et la première semaine de juin. Lorsque l'ensemble de ces échanges a eu lieu, les orateurs des groupes puis les autres députés peuvent intervenir à leur tour et poser des questions aux ministres.

Chaque CEPP comprend une ou deux discussions. Chacune de ces discussions porte elle-même sur une ou plusieurs missions (à l'exception notable de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, qui, en raison de ses dimensions, fait l'objet de deux discussions distinctes). Les regroupements de missions s'efforcent de tenir compte des structures ministérielles, afin qu'un même ministre ne soit auditionné qu'à une seule reprise. En 2019, comme en 2018, les dix-huit discussions ont été définies comme suit.

Le périmètre des dix-huit discussions budgétaires des CEPP

Action extérieure de l'État ; Aide publique au développement ; compte spécial Prêts à des États étrangers

Administration générale et territoriale de l'État ; Immigration, asile et intégration ; Sécurités ; compte spécial Contrôle de la circulation et du stationnement routiers

Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ; compte spécial Développement agricole et rural

Cohésion des territoires

Conseil et contrôle de l'État ; Pouvoirs publics ; Direction de l'action du Gouvernement ; budget annexe Publications officielles et information administrative

Culture ; Médias, livre et industries culturelles ; compte spécial Avances à l'audiovisuel public

Défense ; Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation

Écologie, développement et mobilité durables (1) : Infrastructures et services de transports ; Affaires maritimes ; budget annexe Contrôle et exploitation aériens ; comptes spéciaux Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs, Aides à l'acquisition de véhicules propres, Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale et Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs

Écologie, développement et mobilité durables (2) : Paysage, eau et biodiversité ; Prévention des risques ; Expertise, information géographique et météorologie ; Conduite et pilotage des politiques ; Énergie, climat et après-mines ; Service public de l'énergie ; comptes spéciaux Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale et Transition énergétique

Économie ; Investissements d'avenir ; comptes spéciaux Accords monétaires internationaux et Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ; Engagements financiers de l'État ; comptes spéciaux Participation de la France au désendettement de la Grèce, Participations financières de l'État et Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics

Enseignement scolaire ; Sport, jeunesse et vie associative

Gestion des finances publiques et des ressources humaines ; Action et transformation publiques ; Crédits non répartis ; Régimes sociaux et de retraite ; comptes spéciaux Gestion du patrimoine immobilier de l'État et Pensions ; Remboursements et dégrèvements

Justice

Outre-mer

Recherche et enseignement supérieur

Relations avec les collectivités territoriales ; compte spécial Avances aux collectivités territoriales

Santé ; Solidarité, insertion et égalité des chances

Travail et emploi ; compte spécial Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage

Les CEPP ayant pour vocation et ambition d’être le lieu privilégié de l’évaluation, il importait de réunir toutes les compétences et, par conséquent, d’y associer au mieux les cinquante-cinq rapporteurs pour avis des autres commissions permanentes, dont les présidents sont dûment informés de l’organisation des travaux de la commission des finances et qui sont destinataires, dès réception, des rapports annuels de performances et des notes d’exécution budgétaire.

Les rapporteurs pour avis interviennent donc, le cas échéant, après les rapporteurs spéciaux. Importante dès 2018, leur contribution s’est maintenue en 2019 : vingt-sept rapporteurs pour avis ont participé aux CEPP et il faut en outre signaler la participation, cette année, de deux présidents de commissions permanentes, M. Jean-Jacques Bridey (défense nationale et forces armées) et M. Jean-Luc Studer (affaires culturelles et éducation).

Les rapporteurs pour avis intervenus pendant les CEPP

Commission des affaires culturelles et de l’éducation

Mme Agnès Thill (*Enseignement scolaire*)

Mme Brigitte Kuster (*Culture*)

Mme Céline Calvez (*Médias, livre et industries culturelles et Avances à l’audiovisuel public*)

Commission des affaires économiques

Mme Stéphanie Do (*Logement*)

M. Jean-Baptiste Moreau (*Agriculture et alimentation*)

M. Vincent Rolland (*Entreprises*)

Mme Christine Hennion (*Communications électroniques et économie numérique*)

Commission des affaires étrangères

M. Hubert Julien-Laferrière (*Aide publique au développement*)

M. Frédéric Petit (*Diplomatie culturelle d’influence et Francophonie*)

Mme Anne Genetet (*Action de la France en Europe et dans le monde et Français à l’étranger et affaires consulaires*)

M. Didier Quentin (*Défense*)

M. Alain David (*Action audiovisuelle extérieure*)

M. Pierre-Henri Dumont (*Immigration, asile et intégration*)

M. Jean-François Mbaye (*Écologie, développement et mobilité durables*)

Commission des affaires sociales

M. Brahim Hammouche (*Solidarité, insertion et égalité des chances*)

M. Stéphane Viry (*Travail et emploi*)

Commission de la défense nationale et des forces armées

M. Jean-Charles Laronneur (*Équipement des forces. Dissuasion*)

M. Claude de Ganay (*Soutien et logistique interarmées*)

M. Thomas Gassilloud (*Forces terrestres*)

M. Jacques Marilossian (*Marine*)

M. Jean-Jacques Ferrara (*Air*)

M. Agnès Bono-Vandorme (*Gendarmerie nationale*)

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

M. Damien Pichereau (*Transports terrestres et fluviaux*)

Mme Jennifer De Temmerman (*Transition écologique*)

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

M. Dimitri Houbron (*Justice et accès au droit*)

M. Paul Molac (*Relations avec les collectivités territoriales*)

M. Olivier Marleix (*Administration générale et territoriale de l'État*)

Au total, les CEPP ont duré 36 heures et 35 minutes en 2019 (contre 34 heures et 30 minutes en 2018). Au-delà de cet allongement, un progrès qualitatif est à souligner, en ce que la plupart des intervenants se sont attachés à respecter le principe de l'exercice, c'est-à-dire à se concentrer sur les questions d'exécution et d'évaluation plutôt que de se livrer à des considérations d'ordre général ou de poser des questions d'intérêt sectoriel ou local.

4. Trois jours de débats en séance publique

Le Printemps de l'évaluation se traduit également par un fort accroissement du temps consacré à ces questions à l'occasion de l'examen du projet de loi règlement : 19 heures et 15 minutes cette année, à rapprocher des 4 heures et 44 minutes relevées en 2017.

Comme en 2018, le Printemps de l'évaluation 2019 s'est étalé sur trois journées, dans le cadre de la semaine consacrée une fois par mois au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques, et s'est déroulé en quatre temps.

D'abord, les débats ont été ouverts le lundi 17 juin à 16 heures par M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, qui a présenté le rapport sur budget de l'État et élargi son propos à la maîtrise de la dépense publique. Le président de la commission des finances, Éric Woerth, et le rapporteur général, Joël Giraud, puis les orateurs des groupes sont ensuite intervenus.

La deuxième phase a occupé la fin de l'après-midi et la soirée du lundi 17 juin, puis l'après-midi et le début de la soirée du mardi 18 juin. Chaque groupe y détermine lui-même son ordre du jour, la Conférence des présidents ayant laissé le choix entre trois modalités : une séance de questions, un débat ou la discussion d'une proposition de résolution. Fait remarquable, cette année, l'ensemble des groupes ont choisi d'inscrire une proposition de résolution : sur les six propositions discutées – le groupe La République en Marche ayant, comme en 2018, renoncé à bénéficier d'un ordre du jour réservé, et le groupe Libertés et Territoires, de création récente, n'ayant pas encore eu le droit d'en bénéficier –, deux ont été adoptées.

Dans un troisième temps, le soir du mardi 18 juin et l'après-midi du mercredi 19 juin, l'Assemblée nationale a examiné – et adopté – les cinq propositions de résolution inscrites par la Conférence des présidents sur proposition de la commission des finances, dont le bureau s'était réuni la semaine précédente, à l'issue des CEPP, pour procéder à une sélection parmi les textes soumis par les rapporteurs spéciaux.

Enfin, le soir du mercredi 19 juin, l'Assemblée nationale a examiné et adopté en première lecture le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018.

C. DES ACQUIS INDÉNIABLES, DES AMÉLIORATIONS NÉCESSAIRES

Le Printemps de l'évaluation ne se situe encore qu'à ses débuts et il faudra encore quelques années pour améliorer les méthodes et enraciner la culture de l'évaluation dans la pratique parlementaire. Cela dit, en deux ans seulement, ont été posés les jalons essentiels d'un processus pérenne :

- la fixation, en début d'année, d'un programme des travaux d'évaluation de la commission ;

- l'assistance de la Cour des comptes, au travers des « 58 2° » mais surtout de ses notes d'analyse de l'exécution budgétaire ;

- l'association des autres commissions permanentes ;

- la réunion de commissions d'évaluation des politiques publiques, les CEPP, afin d'auditionner successivement l'ensemble des ministres ;

- l'élaboration de propositions de résolution portées par les rapporteurs spéciaux, la commission des finances pouvant exercer un « droit de tirage » pour l'inscription de cinq d'entre elles à l'ordre du jour de la séance publique ;

- trois jours dans l'hémicycle, ouverts par le Premier président de la Cour des comptes, se poursuivant avec les ordres du jour des groupes puis de la commission des finances et se concluant logiquement avec l'examen des articles du projet de loi de règlement.

La démarche du Printemps de l'évaluation a même été consacrée par la réforme du Règlement adoptée le 4 juin dernier. Le nouvel article 146-1-1 prévoit désormais que « *la Conférence des présidents 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 et des lois de financement de la sécurité sociale* » et qu'« *elle peut inscrire à l'ordre du jour de cette semaine des propositions de résolution déposées en application de l'article 34-1 de la Constitution et portant sur l'exécution des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale* ».

À ce jour, le bilan des deux premières éditions du Printemps de l'évaluation fait apparaître des éléments très positifs – un temps en commission enfin réellement dédié à l'exécution, l'accès de l'évaluation budgétaire à la séance publique – mais chacun est conscient de ce que des progrès doivent encore être accomplis, notamment pour ce qui est des thèmes d'évaluation.

1. En commission : l'exécution, c'est bien, l'évaluation, c'est mieux

La deuxième édition du Printemps de l'évaluation s'est caractérisée par une évolution très nettement perceptible : jamais jusqu'à présent la commission des finances, sous l'impulsion de ses rapporteurs spéciaux et avec l'assistance de la Cour des comptes et des rapporteurs pour avis, n'avait procédé à un examen systématique de l'exécution des crédits de la loi de finances.

Si l'exécution n'est certes pas l'évaluation, cette orientation très marquée vers l'exécution, encore assez peu évidente lors du premier Printemps de l'évaluation, n'en reste pas moins un succès notable. Autrement dit, le Printemps de l'évaluation doit également être le moment où l'Assemblée se saisit des conditions dans lesquelles le précédent budget a été exécuté. C'est, presque quinze après l'entrée en vigueur de la LOLF, l'occasion, enfin, de mettre en œuvre l'un de ses objectifs : renforcer la phase des travaux parlementaires consacrée à l'exécution et au contrôle. Le Parlement s'investit pleinement dans le suivi budgétaire et bénéficie d'ailleurs désormais d'un accès au logiciel Chorus de Bercy, permettant de disposer des données d'exécution au jour le jour.

Autre indication de l'intérêt suscité par la démarche, la commission des affaires sociales s'est attelée à transposer à la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) le dispositif mis en place à la commission des finances pour la loi de règlement. Ce premier « Printemps social de l'évaluation », les 18 et 19 juin, a pris la forme d'une série de quatre auditions de responsables administratifs sur des articles des deux dernières lois de financement, suivie d'une audition des ministres.

Le « Printemps social de l'évaluation » à la commission des affaires sociales

Mardi 18 juin, 17 heures : financement de la sécurité sociale (évaluation des articles 26 et 27 de la LFSS 2019)

Personnes auditionnées : Mme Mathilde Lignot-Leloup, directrice de la sécurité sociale, Mme Amélie Verdier, directrice du budget, et M. Christian Charpy, président de la commission des comptes de la sécurité sociale

Mardi 18 juin, 21 heures : impacts sur les revenus des ménages (évaluation des articles 69 et 70 de la LFSS 2019, 36 et 37 de la LFSS 2018 ; évaluation des articles 8 de la LFSS 2018, 7 de la LFSS 2019 et 1^{er} et 2 de la loi du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales)

Personnes auditionnées : Mme Mathilde Lignot-Leloup, directrice de la sécurité sociale, M. Yann-Gaël Amghar, directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, M. Frédéric Marinacce, directeur des prestations familiales et sociales de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), M. Bernard Tapie, directeur des statistiques, des études et de la recherche de la CNAF, et M. Jean-Philippe Viquant, directeur général de la cohésion sociale

Mercredi 19 juin, 9 heures : santé publique et prévention (évaluation des articles 17, 19 et 49 de la LFSS 2018 et 56 et 62 de la LFSS 2019)

Personnes auditionnées : Mme Mathilde Lignot-Leloup, directrice de la sécurité sociale, M. Martial Mettendorff, directeur général adjoint de Santé publique France, et Mme Véronique Deffrasnes, cheffe de service, secrétaire générale de la direction générale de la santé

Mercredi 19 juin, 11 heures : organisation des soins (évaluation des articles 51 et 54 de la LFSS 2018 et 42, 51 et 52 de la LFSS 2019)

Personnes auditionnées : Mme Céline Faye, adjointe à la sous-direction de la régulation de l'offre de soins à la direction générale de l'offre de soins (DGOS), Mme Lise Alter, adjointe à la sous-direction du pilotage de la performance des acteurs de l'offre de soins (DGOS), Mme Natacha Lemaire, rapporteure générale du comité technique et du conseil stratégique de l'innovation en santé au secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales, M. Nicolas Revel, directeur général de la Caisse nationale de l'assurance maladie, et Mme Mathilde Lignot-Leloup, directrice de la sécurité sociale

Mercredi 19 juin, 16 heures 30 : audition de Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé, et de Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé

Pour autant, des améliorations peuvent certainement encore être apportées en commission.

Une première marge d'amélioration pourra sans doute être trouvée dans le choix des thèmes d'évaluation. De grands progrès ont été accomplis par rapport à 2018, mais il faudra intégrer encore plus largement la nécessité de procéder à de véritables évaluations de politiques publiques, c'est-à-dire identifier une politique publique, et non pas un pan entier de l'action gouvernementale, et trouver l'approche pertinente en termes d'évaluation. Il est vrai que la difficulté est plus grande pour certaines missions ou programmes, mais l'expérience a bien montré cette année que c'était possible et que lorsque les conditions d'une bonne évaluation étaient réunies, les travaux des rapporteurs spéciaux prenaient un tout autre relief. Au-delà, il faudra s'efforcer de conférer une plus grande cohérence au programme d'évaluation des politiques publiques de la commission, afin que les travaux des rapporteurs spéciaux s'inscrivent dans une démarche plus collective, ce qui nécessitera sans doute d'y réfléchir encore plus tôt.

Une autre déception réside dans les réponses des ministres, qui n'ont pas toujours été suffisamment précises ou complètes durant les CEPP. Certes, cela a parfois tenu aux conditions d'organisation de ces réunions, dont quelques-unes ont été très longues, ce qui a pu conduire à limiter l'expression des ministres. Mais trop souvent encore, les membres du Gouvernement ont esquivé ou ont été tentés de défendre et d'illustrer leur action et sa traduction budgétaire.

Au cours des prochains Printemps de l'évaluation, par conséquent, il ne faudra pas perdre de vue que l'un des rôles des CEPP est de « challenger » les ministres et leur administration, de les pousser à s'interroger sur la qualité de leur prévision budgétaire, sur la pertinence des niches fiscales associées à leurs programmes, sur l'efficacité des politiques publiques qu'ils portent.

2. En séance publique : des résolutions dont le suivi devra être assuré

En séance publique, sept résolutions ont été adoptées dans le cadre du Printemps de l'évaluation 2019, résultant toutes de propositions déposées par un rapporteur spécial, par conséquent non seulement les cinq propositions inscrites sur proposition de la commission des finances mais aussi les deux propositions inscrites à la demande des groupes.

Les résolutions adoptées durant le Printemps de l'évaluation 2019 ⁽¹⁾

Résolution invitant le Gouvernement à poursuivre et amplifier son effort en faveur d'une politique ambitieuse d'engagement citoyen (n° 283) sur proposition (n° 2009) de Mme Sarah El Haïry (groupe du Mouvement Démocrate et apparentés), rapporteure spéciale.

Résolution relative à la couverture numérique du territoire (n° 287) sur proposition (n° 2012) de Mme Marie-Christine Dalloz (groupe Les Républicains), rapporteure spéciale.

Résolution pour le renforcement du pilotage et de l'évaluation des effectifs et de la masse salariale de l'État (n° 290) sur proposition (n° 2013) de Mme Cendra Motin (groupe La République en Marche), rapporteure spéciale ^(*).

Résolution invitant le Gouvernement à prévenir et à corriger les sur-exécutions et les sous-exécutions des lois de finances (n° 291) sur proposition (n° 2014) de Mme Perrine Goulet (groupe La République en Marche), rapporteure spéciale ^(*).

Résolution pour le renforcement du pilotage et de l'évaluation des dépenses fiscales par les administrations publiques (n° 292) sur proposition (n° 2011) de M. François Jolivet (groupe La République en Marche), rapporteur spécial ^(*).

Résolution visant l'amélioration des modalités de contrôle budgétaire par le Parlement (n° 293) sur proposition (n° 2017) de M. Laurent Saint-Martin (groupe La République en Marche), rapporteur spécial ^(*).

Résolution relative à la simplification du dispositif d'indemnisation des victimes du valproate de sodium et de ses dérivés (n° 294) sur proposition (n° 2010) de Mme Véronique Louwagie (groupe Les Républicains), rapporteure spéciale ^(*).

^(*) Proposition de résolution inscrite à l'ordre du jour sur proposition de la commission des finances.

En 2018, les textes inscrits sur proposition de la commission des finances s'inscrivaient tous dans une logique purement thématique : le rapporteur spécial était le premier signataire d'une proposition de résolution fondée sur l'évaluation de politique publique qu'il venait de mener à bien et de présenter en CEPP. En 2019, une évolution notable a été observée : les quatre propositions du groupe La République en Marche ont adopté une logique transversale, puisant leurs motivations et leurs recommandations dans les travaux et conclusions de plusieurs rapporteurs spéciaux, voire d'un très grand nombre d'entre eux, qu'il s'agisse des effectifs et de la masse salariale de l'État, des sur-exécutions ou sous-exécutions des lois de finances, des dépenses fiscales ou des modalités de contrôle budgétaire par le Parlement.

(1) Voir en annexe le texte des résolutions adoptées en 2019 et en 2018.

Ces deux approches, s'inscrivant pleinement l'une comme l'autre dans une démarche d'évaluation, sont donc tout à fait pertinentes et témoignent d'une utilisation ingénieuse de la petite « boîte à outils » dont doivent se contenter les parlementaires.

La nature même de ces résolutions n'est pas normative et, compte tenu des limitations fixée par la Constitution, n'est guère contraignante pour le Gouvernement. Mais la commission, et plus particulièrement les rapporteurs spéciaux concernés, devront s'assurer les années suivantes dans quelles mesures les préconisations formulées par les résolutions ont été prises en compte, à l'image du suivi auquel la Cour des comptes veille soigneusement pour l'ensemble de ses recommandations.

III. ANALYSES TRANSVERSALES ET FAITS SAILLANTS

A. ANALYSES TRANSVERSALES

Avant d'aborder les thèmes d'évaluation choisis par les rapporteurs spéciaux, il est proposé de revenir sur trois analyses transversales que les rapporteurs avaient pour mission de conduire dans leur domaine de compétence respectif : les difficultés de budgétisation, les dispositifs de performance et les dépenses fiscales.

1. Les difficultés de budgétisation

Comme cela a été dit, l'un des apports du Printemps de l'évaluation est de consacrer un temps au contrôle de la bonne exécution budgétaire. Les rapporteurs spéciaux se sont donc longuement intéressés à cette question, aidés en cela par les notes d'exécution budgétaire de la Cour des comptes dont la très grande qualité est à saluer.

D'un point de vue global, comme l'a souligné M. Joël Giraud, rapporteur général, dans son rapport sur le projet de loi de règlement⁽¹⁾, on ne peut que constater les progrès réalisés s'agissant du respect de l'autorisation parlementaire : un taux de mise en réserve le plus faible depuis la mise en œuvre de la LOLF, pas de décret d'avance, mais aussi une ouverture brute de crédits en collectif de fin d'année relativement faible par rapport aux exercices précédents et une ouverture de crédits nette des annulations également très faible.

Cette sincérisation du budget est particulièrement visible concernant la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* dont les dépenses d'allocation aux adultes handicapés (AAH) et de prime d'activité étaient systématiquement sous-budgétées les années précédentes. L'exécution du budget pour l'année 2018 représente ainsi une rupture car il a été mis fin à la sous-budgétisation initiale de ces deux dépenses de guichet que la Cour avait pu souligner lors des précédents exercices. Ainsi, alors que la loi de finances initiale pour 2018 prévoyait 19,64 milliards d'euros en AE et 19,65 milliards d'euros en CP, les crédits finalement ouverts s'élèvent à 19,91 milliards d'euros en AE et autant en CP. La loi de finances rectificative de fin d'année n'a ouvert que 261,5 millions d'euros sur cette mission, contre 1,2 milliard l'an dernier. La totalité de ces ouvertures de crédits ont servi à financer la prime d'activité.

D'autres missions ont par contre rencontré des difficultés à consommer leurs crédits, ce qui est certes moins grave au regard des principes budgétaires, l'autorisation parlementaire ne constituant qu'un plafond de dépenses, mais cela pose néanmoins un problème de sincérité des chiffres présentés au Parlement.

(1) Rapport n° 1990...

Ce fut en particulier le cas de la mission *Outre-mer* : par rapport à l'ensemble des crédits disponibles en 2018 sur le périmètre de la mission, c'est-à-dire en tenant compte des crédits ouverts par la loi de finances rectificative pour 2018 et par les autres mouvements de crédits, l'analyse de l'exécution montre un niveau de sous-consommation important (- 92,7 millions d'euros en AE et - 180,6 millions d'euros en CP). Il s'explique pour partie par des facteurs de calendrier, mais aussi par des dysfonctionnements dans la maîtrise d'ouvrage de certains projets et par l'incapacité de certaines collectivités territoriales à justifier certaines dépenses qui devaient être payées en 2018. Le rapporteur spécial formule plusieurs propositions pour améliorer la gestion des crédits en exécution.

Cette sous-exécution se retrouve également dans le programme *Sport* qui affiche un taux d'exécution de 94,4 % qui, retraité de mesures de périmètre, s'élève à 81,5 %. La LFI a procédé à une rebudgétisation de 72,8 millions d'euros de crédits du Centre national pour le développement du sport (CNDS) vers le ministère. La sous-consommation des sommes prévues au titre des compétences rapatriées a finalement entraîné l'attribution au CNDS d'une dotation de 64,36 millions d'euros : la rapporteure spéciale, Mme Perrine Goulet, s'est vivement étonnée de cet aller-retour de crédits, qui n'a pas bénéficié aux territoires après une année déjà difficile pour eux.

Un certain nombre de rapporteurs ont également constaté une insuffisante fiabilité des prévisions s'agissant des compensations d'exonération de cotisations sociales : ce fut le cas en particulier du rapporteur spécial *Affaires maritimes*, M. Saïd Ahamada, concernant les exonérations de charge dont bénéficient certains armateurs, dispositif qui a été validé tardivement par la Commission européenne. Ce fut également le cas de l'exonération de cotisations sociales dont bénéficient les rémunérations des juges et arbitres sportifs.

Ce constat conduit Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale *Sports, jeunesse et vie associative*, à porter une proposition de résolution (n° 2014) invitant le Gouvernement à prévenir et à corriger les sur-exécutions et les sous-exécutions des lois de finances. Cette résolution⁽¹⁾, adoptée à l'unanimité, souligne en particulier « *qu'une consommation trop dispendieuse des deniers publics génère une dette qui obère notre présent et ternit celui des générations à venir et que la demande de moyens trop importants en janvier pour pouvoir être mobilisés en décembre se fait au détriment d'autres politiques publiques* ».

(1) Résolution n° 291, en annexe.

2. Les dispositifs de performance

La mise en place de dispositifs de performance pour chacun des programmes budgétaires fut l'une des grandes innovations de la LOLF. Les récents travaux de la Cour des comptes sur le sujet montrent que le bilan est globalement décevant : « *l'information produite sur la performance, surabondante mais souvent inopérante pour évaluer l'efficacité des politiques publiques, est peu utilisée par le Parlement, insuffisamment connue du grand public et n'influence que marginalement l'allocation des moyens* »⁽¹⁾.

L'une des ambitions du Printemps de l'évaluation est justement de modifier cette situation et de faire que le Parlement se saisisse pleinement de ces dispositifs de performance et interroge les ministres à ce sujet. Comme cela leur avait été demandé, de nombreux rapporteurs spéciaux ont ainsi procédé à une analyse en profondeur des objectifs et des indicateurs figurant dans les rapports annuels de performances.

C'est en particulier le cas de Mme Olivia Gregoire et de M. Xavier Rosenen, rapporteurs spéciaux *Développement des entreprises*, qui en font un bilan très critique : « *Véritable point noir du programme 134 Développement des entreprises et réglementations, sa démarche de performance reste, année après année, bien trop limitée* ». La Cour des comptes juge que la définition des objectifs et des indicateurs ainsi le pilotage de la budgétisation en fonction des résultats obtenus ne sont pas satisfaisants. La gestion par la performance du programme reste « *confuse dans la définition de ses indicateurs et inégale dans ses résultats* »⁽²⁾.

La construction du programme ne permet certes pas une gestion aisée des crédits par la performance. La responsabilité du programme est confiée au secrétariat général des ministères économiques et financiers, mais l'exécution dépend pour une large part des trois directions générales, des quatre opérateurs et de deux autorités administratives indépendantes. La fragmentation des budgets limite les marges de manœuvre des gestionnaires, qui peuvent difficilement développer une vision stratégique. Une démarche de performance véritablement rigoureuse pour les gestionnaires du programme ne pourrait donc se concrétiser qu'après simplification de son architecture budgétaire.

Mme Catherine Osson, rapporteure spéciale *Enseignement scolaire*, dresse un tableau moins sombre du dispositif de performance du budget qu'elle contrôle : d'importants progrès ont en effet été réalisés sur le dispositif de performance des documents budgétaires de la mission *Enseignement scolaire*. Le nombre d'indicateurs a été réduit, les explications sont également plus détaillées. Toutefois, la pertinence de certains indicateurs interroge.

(1) *Cour des comptes*, Rapport sur le budget de l'État en 2018, p. 21.

(2) *Cour des comptes*, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018 pour la mission Économie.

La rapporteure observe par exemple une diminution du sous-indicateur « Proportion d’enseignants avec 5 ans et plus d’ancienneté dans une école en éducation prioritaire », avec un pourcentage passé de 37,6 % en 2016 à 33,2 % en 2018, alors que la cible indiquée pour 2020 est de 40 %. Cet indicateur est pourtant censé refléter la stabilité des équipes enseignantes en réseau d’éducation prioritaire.

La direction générale de l’enseignement scolaire (DGESCO) a indiqué à la rapporteure que la diminution était en partie due à l’arrivée de nouveaux enseignants pour la mise en œuvre du dédoublement des classes. Cela signifie qu’une mesure en faveur des écoles en réseau d’éducation prioritaire contribue à la dégradation d’un indicateur censé illustrer l’implication de l’État dans ces mêmes établissements.

Dernier exemple, celui de M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial *Justice*, qui a analysé en détail chacun des objectifs et indicateurs. Il souligne l’existence d’un écart durable entre, d’une part, la progression des ressources (en crédits et en personnels) et, d’autre part, la capacité des programmes de la mission à répondre aux objectifs assignés.

Suivant une conclusion déjà formulée à l’issue de plusieurs exercices, plusieurs des indicateurs les plus significatifs au regard des missions et besoins de la justice donnent à voir une performance au mieux en stagnation et – plus souvent – en retrait. Les quelques progrès significatifs pouvant être signalés concernent l’usage des fonctions support. Mais dans l’ensemble, les performances de l’exercice 2018 apparaissent encore relativement éloignées des ambitions exprimées dans le cadre de la loi de programmation de la justice ⁽¹⁾.

Le travail des parlementaires s’étant approfondi sur les dispositifs de performance, l’enjeu aujourd’hui est d’interroger les ministres lors des CEPP afin qu’ils s’approprient ces objectifs de performance et en justifient les résultats. L’on en est encore loin aujourd’hui : interrogée sur les résultats des processus de déradicalisation, la garde des Sceaux, Mme Nicole Belloubet, a indiqué ne disposer d’aucun indicateur sur le sujet ; la même réponse a été formulée par M. Julien Denormandie, ministre chargé de la ville et du logement, concernant les chiffres de la rénovation : « *le ministère que je dirige publie tous les trois mois les chiffres de la construction neuve mais ne dispose pas d’indicateurs chiffrés concernant la rénovation* » ⁽²⁾.

La proposition de résolution (n° 2017) visant l’amélioration des modalités de contrôle budgétaire par le Parlement ⁽³⁾, portée par Laurent Saint-Martin et adoptée à une très large majorité, invite ainsi le Gouvernement à « *associer les rapporteurs spéciaux de la commission des Finances aux conférences de performance, et à conduire à une révision régulière des indicateurs de performance en concertation avec le Parlement* ».

(1) Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

(2) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr-cfiab/18-19/c1819083.asp>

(3) Résolution n° 293, en annexe.

3. Des dépenses fiscales insuffisamment pilotées

La troisième analyse transversale conduite par les rapporteurs spéciaux a porté sur les dépenses fiscales. Le constat est connu : les dépenses fiscales sont en constante augmentation depuis 2013 et atteignent aujourd'hui plus de 100 milliards d'euros.

Grâce à la LOLF, ces dépenses sont rattachées à des programmes budgétaires et, pour certaines missions, leur montant total est supérieur aux crédits budgétaires votés par le Parlement.

Comme le souligne la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire consacrée aux dépenses fiscales, « *trois missions comportent des dépenses fiscales dont le coût total excède 10 Md€. Il s'agit de la mission Économie, qui compte 73 dispositifs en plus du CICE, chiffrés au total à 28,52 Md€. Il en est de même s'agissant des missions Cohésion des territoires (88 dispositifs, 14,93 Md€) et Solidarité, insertion et égalité des chances (30 dispositifs, 14,30 Md€). Les dépenses fiscales représentent 72 % des crédits budgétaires de cette dernière mission (19,84 Md€ exécutés en 2018)* ⁽¹⁾. »

LES DÉPENSES FISCALES PAR MISSION (2018)

Mission	Coût (Md d'euros)	Nombre
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2,93	37
Écologie, développement et mobilité durables	4,45	45
Économie	28,52	77
Cohésion des territoires	14,49	93
Engagements des territoires	5,90	30
Engagements financiers de l'État	4,62	32
Outre-mer	7,07	15
Recherche et enneigement supérieur	3,23	11
Santé	14,37	30
Solidarité, insertion et égalité des chances	2,94	18
Sport, jeunesse et vie associative	8,43	23
Avances à l'audiovisuel public	1,2	3

Source : Cour des comptes.

Le second aspect du constat, désormais partagé, est que malgré ce niveau élevé et en progression, ces dépenses fiscales sont très insuffisamment pilotées.

C'est ce que souligne Mme Stella Dupont, rapporteure spéciale *Solidarité, insertion et égalité des chances*, qui regrette une « *absence totale de pilotage* ». Certes, contrairement à 2017, une conférence fiscale a bien eu lieu en 2018 mais ses résultats ont été pour le moins limités puisque seul le transfert d'une dépense fiscale évaluée à 1 million d'euros, a été acté d'un programme à un autre.

(1) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018 sur les dépenses fiscales.

Ce bilan modeste s'explique, selon la Cour des comptes, par une absence de stratégie et de pilotage, chaque acteur se renvoyant cette dernière responsabilité : *« la DLF considère que la stratégie en matière de dépenses fiscales ainsi que l'évaluation de leur efficacité et de leur efficience relèvent du responsable de programme, la DGCS. La DGCS estime pour sa part avoir peu de prise sur les dépenses fiscales qui lui sont rattachées car "elle ne dispose pas d'informations ni de données permettant leur évaluation". Enfin, la direction du budget se déclare favorable à une évaluation approfondie des dépenses des politiques financées par la mission (...) mais elle ne formule aucune proposition concrète. »*⁽¹⁾

M. François Jolivet, rapporteur spécial *Cohésion des territoires (Logement)*, fait le même constat, également porté par le rapport de la Cour des comptes consacré à la gestion des dépenses fiscales en faveur du logement⁽²⁾. La Cour critique dans ce rapport le chiffrage des dépenses fiscales, déplorant le manque de fiabilité de celui-ci lorsqu'il est réalisé mais surtout l'absence de chiffrage de certaines dépenses. Ce constat peut être ici réitéré, puisque dans le rapport annuel de performances de la mission, 8 des 48 dépenses fiscales du programme ne sont pas chiffrées, alors même qu'elles l'étaient en 2017.

En définitive, la Cour constate donc que, malgré des progrès, les dépenses fiscales demeurent encore trop peu maîtrisées pour être un instrument efficient de la politique du logement. Elle souligne *« une accoutumance excessive à des dépenses fiscales aux effets peu démontrés »*.

Ce constat a conduit M. Jolivet à présenter une proposition de résolution pour le renforcement du pilotage et de l'évaluation des dépenses fiscales par les administrations publiques (n° 2011). Il y porte ce jugement sévère : *« il apparaît que les ministères "métier" en charge de la mise en œuvre de politiques publiques n'assurent pas un suivi suffisamment fin de ces dispositifs qui pourtant concourent à la réalisation d'objectifs d'intérêt général. La question est de savoir quels objectifs ? Si la LOLF a mis fin à la pratique de la reconduction automatique des services votés, les niches fiscales obéissent toujours ou presque à cette règle. »*

La proposition de résolution, qui a été adoptée à l'unanimité lors de la première séance du mercredi 19 juin⁽³⁾, souhaite ainsi *« que l'ensemble des dépenses fiscales soit borné dans le temps et souhaite prévoir dans la révision de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) que toute prolongation de dépense fiscale doit obligatoirement faire l'objet d'une évaluation au vu de son efficacité et de son efficience quelle que soit sa date de création »*.

Cette idée est effectivement en discussion au sein de la mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF qui publiera un premier rapport en septembre.

(1) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018 pour la mission Solidarité, insertion et égalité des chances.

(2) Rapport demandé par la commission des finances en application du 2° de l'article 58 de la LOLF <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-gestion-des-depenses-fiscales-en-faveur-du-logement>

(3) Résolution n° 292, en annexe.

B. FAITS SAILLANTS

Au-delà de ces analyses transversales, l'analyse des travaux des rapporteurs spéciaux permet de fait ressortir quatre faits saillants : le contrôle des opérateurs, la gestion des ressources humaines, la modernisation de la gestion publique et la conduite des politiques publiques.

1. Le contrôle des opérateurs

Depuis de nombreuses années s'est développée la pratique de confier la conduite de politiques publiques non plus aux services de l'État, centraux ou déconcentrés, mais à des opérateurs, terme budgétaire qui désigne les multiples agences ou établissements publics. Si cette déconcentration permet souvent une plus grande souplesse de gestion et une plus grande proximité avec les publics cibles, elle se traduit également par un contrôle du Parlement plus lâche, plus compliqué ; et cela est particulièrement vrai quand les ressources de l'opérateur ne sont pas issues d'une subvention du budget de l'État mais d'une taxe affectée.

Il est donc essentiel que ces opérateurs fassent l'objet d'un contrôle régulier et approfondi du Parlement, et c'est ce à quoi se sont employés un certain nombre de rapporteurs spéciaux.

M. Vincent Ledoux, rapporteur spécial *Action extérieure de l'État*, s'est ainsi intéressé à **l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et au réseau de l'enseignement français à l'étranger**. L'AEFE est confrontée, depuis plusieurs années, à l'effet ciseaux de la baisse des dotations publiques et d'une hausse de 1 % par an des élèves dans le réseau. L'Agence a amélioré sa gestion, conformément à des observations, parfois anciennes, de la Cour des comptes, en modernisant sa gouvernance administrative et financière et en introduisant des mécanismes de suivi des ressources et des dépenses des établissements en gestion directe ainsi qu'une véritable fonction achat.

L'Agence réoriente résolument sa stratégie afin de passer d'une approche, malthusienne, de gestion du réseau traditionnel vers une démarche prospective de développement pour cibler les marchés éducatifs des pays en développement. Un récent service d'appui au développement du réseau propose ainsi aux porteurs de projets d'écoles françaises une offre d'accompagnement.

Le rapporteur spécial identifie plusieurs verrous budgétaires au développement du réseau, comme la fixation d'un plafond d'emplois dit « hors plafond » pour les personnels recrutés localement dans les établissements en gestion directe. Il suggère un « *rebasage* » de la subvention pour charges de service public, afin de tenir compte à la fois de charges structurelles et des financements nécessaires au développement du réseau, proposant une augmentation d'environ 30 millions d'euros (+ 6 %).

Mme Marie-Ange Magne, rapporteure spéciale *Médias, livres et industries culturelles*, s'est quant à elle intéressée à **l'évaluation de la gestion et du financement du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)**. Cette analyse pointe en premier lieu la dégradation de la situation financière du CNC, qui est confronté à la stagnation de ces recettes et au dynamisme de ses dépenses, dans un contexte de transformation structurelle de son environnement d'intervention, avec l'émergence du délinéarisé et des plateformes numériques qui se sont imposées comme des acteurs incontournables.

Si la situation financière du CNC reste soutenable aujourd'hui, une attention particulière devra y être portée dans les prochaines années, d'où la nécessité d'une réforme structurelle du système d'aides, qui devra être menée en concertation avec les professionnels du secteur. La rapporteure souhaite que ce plan stratégique de transformation soit impulsé par le ministre de la culture, dont le rôle de chef de file dans la politique cinématographique et audiovisuelle doit être réaffirmé face à la forte autonomie du CNC, doté d'un statut particulier d'administration centrale.

Le contrôle du Parlement sur la politique publique mise en place par le CNC doit aussi être renforcé. Pour ce faire, plusieurs pistes sont envisagées : la mise en place d'un contrat d'objectifs et de performance, l'évaluation annuelle obligatoire du CNC par l'audition de son président, la nomination de son président selon la procédure de l'alinéa 5 de l'article 13 de la Constitution, après avis des commissions permanentes concernées. Enfin, dans l'objectif d'améliorer l'information du Parlement et d'accroître la visibilité sur les recettes du CNC, la rapporteure considère que la question du plafonnement des taxes affectées doit être soulevée. Cela permettrait d'assurer un pilotage de la dépense au plus près des besoins réels du secteur. Enfin, la rapporteure estime qu'une réflexion doit être engagée sur la pertinence de laisser le CNC recouvrer lui-même ses taxes.

Mme Émilie Cariou et M. Hervé Pellois, rapporteurs spéciaux *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, ont étudié **les interactions des six agences de l'eau avec le secteur agricole**. Les agriculteurs s'acquittent en effet auprès d'elles de trois redevances, pour pollutions diffuses, pour pollutions des élevages et pour prélèvement d'eau à usage d'irrigation. Leur montant s'est élevé à 137 millions d'euros.

Ces opérateurs apportent aussi trois types d'aides aux agriculteurs, de plus en plus centrées sur l'agroécologie : mesures d'animation et d'accompagnement, versement de subventions et dispositifs spécifiques pour les communes en zone de revitalisation rurale (ZRR). Leur soutien aux exploitations a atteint 266 millions d'euros en 2018, soit un taux de retour de 1,5.

Les rapporteurs regrettent le flou qui entoure leurs avances de trésorerie envers l'Agence de services et de paiement (ASP) et l'insuffisant suivi des agences de l'eau à l'échelon central.

M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial *Politique des territoires*, s'est intéressé à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et à **la mise en œuvre de la politique de rénovation urbaine dans les trois villes de Marseille, Montpellier et Aix-en-Provence**. Les projets y sont d'ampleur inégale et ont des caractéristiques différentes mais plusieurs constats communs peuvent être faits.

Ainsi, dans le premier programme, au moins dix ans ont été nécessaires entre la signature du projet dans la convention initiale et la fin des opérations pour l'ensemble des projets étudiés. Si les objectifs quantitatifs de transformation du bâti ont été ambitieux et seront globalement atteints, un retard significatif dans l'exécution de tous les projets est observé. Surtout, l'objectif de mixité sociale n'a pas été atteint.

La mise en place du nouveau programme a été l'occasion de tirer les leçons du premier programme avec, notamment, la réaffirmation de l'objectif de mixité sociale par des règles plus contraignantes et le passage à l'échelon intercommunal pour mieux répartir la politique d'offre de logements. La fluidité de ce passage, conditionnée notamment à l'organisation politique locale, et un portage politique fort sont déterminants pour le lancement rapide de projets ambitieux. Afin d'éviter des retards trop importants dans le démarrage des opérations, l'ANRU a fait preuve d'une souplesse accrue sur la possibilité de démarrer des opérations anticipées, fortement appréciée par les porteurs de projets des trois villes, qui a été une avancée indéniable pour la mise en œuvre rapide d'une partie des projets.

Enfin, Mme Stella Dupont, rapporteure spéciale *Solidarité, insertion et égalité des chances*, a travaillé sur **la gestion de l'aide alimentaire par FranceAgriMer**. L'aide alimentaire en France concerne aujourd'hui plus de 5 millions de personnes. Son financement repose sur la participation de plusieurs acteurs : des financements publics, à la fois de l'Union européenne, de l'État et des collectivités territoriales, et des financements privés que sont les dons en nature ou en numéraire des particuliers et des entreprises, encouragés par des dispositions fiscales avantageuses.

L'établissement public FranceAgriMer est chargé d'avancer les fonds et de passer des marchés pour acheter des denrées mises ensuite à la disposition des quatre principales associations d'aide alimentaire. Or, la manière dont les marchés publics français ont été formalisés et la complexité des règles européennes, amènent à de nombreux contrôles sur ces dépenses, conduisent à établir des corrections financières et à ne demander qu'une partie en remboursement à l'Union européenne. Il existe donc un risque financier pour l'État qui s'est engagé à compenser les dépenses engagées par FranceAgriMer et non financées par l'Union européenne.

Dans le cadre des négociations sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027, la rapporteure spéciale recommande de repenser le financement de l'aide alimentaire en France et l'utilisation des crédits européens.

2. La gestion des effectifs de la fonction publique

Le deuxième fait saillant qui ressort des travaux des rapporteurs spéciaux est la nécessité d'une meilleure connaissance, et partant, d'une meilleure gestion des effectifs de la fonction publique d'État. Les fonctionnaires d'État, par leur grande qualité, constituent une des grandes richesses de notre pays mais leur nombre, et la diversité des statuts, rend leur gestion excessivement complexe ce qui se traduit par un pilotage et une gestion prévisionnelle des effectifs et de compétences encore très insuffisants.

La proposition de résolution (n° 2013), portée par Mme Cendra Motin, rapporteure spéciale *Fonction publique* et adoptée à une large majorité ⁽¹⁾, souligne ainsi à juste titre que « *le chiffrage et l'évaluation systématique de l'impact des projets de loi sur les effectifs et la masse salariale des administrations concernées contribueraient à un meilleur pilotage des dépenses prévisionnelles* ».

Pour revenir plus en détail sur les travaux des rapporteurs spéciaux, l'on peut citer le travail de Mme Nadia Hai et M. Romain Grau, rapporteurs spéciaux *Sécurité* sur **les ressources humaines dans les forces de sécurité intérieure**. Si le déploiement du protocole relatif aux parcours professionnels, aux carrières et aux rémunérations (PPRCR) a été reporté d'un an, l'application du protocole du 11 avril 2016 a permis, entre autres, des avancées statutaires, ainsi que la majoration de certaines indemnités. Par ailleurs, un nouvel accord a été négocié à la suite du mouvement dit des « gilets jaunes », dont certaines des mesures sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2019. Enfin, le temps de travail fait l'objet d'une triple étude, concernant les cycles, les heures supplémentaires partiellement non payées et la future réforme des retraites.

On signalera que cette question des heures supplémentaires, si elle est particulièrement prégnante dans les forces de police, existe également pour l'ensemble de la fonction publique ; c'est pour cette raison que la commission des finances va demander à la Cour des comptes, dans le cadre du 2° de l'article 58 de la LOLF, un rapport sur ce sujet.

Les rapporteures spéciales *Fonction publique*, Mmes Cendra Motin et Valérie Petit, ont quant à elles travaillé sur la **lutte contre l'absentéisme dans la fonction publique**. L'article 115 de la loi de finances pour 2018 avait en effet réintroduit un délai de carence d'une journée sur les arrêts maladie dans la fonction publique, en vue notamment de mieux lutter contre le micro-absentéisme. Le Gouvernement estimait alors l'économie générée par cette mesure à hauteur de 270 millions d'euros sur l'année 2018, pour les trois versants de la fonction publique.

(1) Voir en annexe le texte de la résolution n° 290.

Si la mesure a bien été appliquée à l'ensemble des agents publics, les retours statistiques se font encore attendre et il est trop tôt pour mesurer les effets du délai de carence sur l'absentéisme. La faiblesse dans le recueil puis le traitement des données RH est l'un des principaux freins à l'évaluation.

Lors de la présentation de ces travaux en CEPP, Mme Petit a présenté avec beaucoup d'énergie et de conviction les difficultés auxquelles les rapporteuses avaient été confrontées pour mener à bien leur évaluation, en particulier l'insuffisance de données consolidées et fiables sur la fonction publique. Elle recommandait alors en priorité de se doter d'outils informatiques de *reporting* et de définir des indicateurs partagés en matière d'absentéisme.

Le rapporteur spécial *Anciens combattants*, M. Fabien Roussel, s'est quant à lui intéressé au **rapport constant** qui désigne le mode de calcul de la valeur du point d'indice pour la retraite du combattant et les pensions militaires d'invalidité. Le monde combattant et ses associations avaient fait, en 2005, le choix de confirmer la valeur du point de pension en fonction de l'indice de la fonction publique, afin d'arriver au rapport constant entre l'évolution des pensions et le coût de la vie.

Ce dispositif instauré en 2005 a été depuis critiqué pour sa complexité et son caractère rétroactif, mais surtout à cause des choix politiques qui ont gelé le point d'indice de la fonction publique. Le Parlement a donc modifié le dispositif afin d'utiliser, à compter de 2010, un nouvel indice : l'indice de traitement brut-grille indiciaire (ITB-GI).

Compte tenu de l'augmentation de la valeur du point d'indice de la fonction publique et de la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations », le « rapport constant » a permis une revalorisation sensible du point de pension militaire d'invalidité (PMI) mais sans rattraper les retards des années antérieures. D'une valeur de 14,04 euros au 1^{er} janvier 2016, il est passé à 14,50 euros en 2019. S'il avait été indexé sur l'évolution du coût de la vie depuis 2015, la valeur de ce point serait aujourd'hui de 15,20 euros. À la demande du rapporteur, le ministère a indiqué que le rattrapage coûterait environ 88 millions d'euros.

M. Fabrice Le Vigoureux, rapporteur spécial *Enseignement supérieur et vie étudiante*, s'est lui intéressé au **pilotage de leur masse salariale par les universités**, problématique qui rejoint le trait saillant précédent, à savoir le contrôle des opérateurs. Le rapporteur spécial note que les dépenses de personnel ont régulièrement augmenté et représentent, en 2018, près de 85 % des dépenses des universités. Cependant, on constate une sous-consommation de 11 498 équivalents temps plein travaillé (ETPT) sous plafond État en 2017, accumulée sur plusieurs années. Cette situation pose un problème de transparence et de suivi des crédits votés, dans le but précis de créer des emplois, par le Parlement. Cela s'accompagne, en outre, de difficultés pour les universités à gérer efficacement et de manière pluriannuelle leur masse salariale.

Dans ce cadre, le rapporteur spécial propose de développer des outils de gestion pluriannuelle de l'emploi et des compétences (GPEC) performants dans tous les établissements, d'inclure systématiquement le coût du glissement vieillesse technicité (GVT) et des autres mesures de masse salariale décidées par l'État dans le calcul de la subvention allouée aux universités et d'approfondir l'expérimentation en matière de dialogue stratégique et budgétaire pluriannuel entre les universités et l'État.

Dernier travail illustrant ce trait saillant, celui de M. Éric Coquerel, rapporteur spécial *Écologie*, qui constate la très forte **diminution des effectifs du ministère et des opérateurs de l'écologie** et s'inquiète des conséquences de cette diminution quant à la capacité de l'État à mener à bien la transition énergétique et écologique annoncée.

3. Une gestion publique modernisée

La modernisation de la gestion publique constitue un objectif transpartisan qui a été poursuivi, avec plus ou moins de succès, par tous les gouvernements qui se sont succédé depuis maintenant trente ans. Les enjeux sont très importants pour répondre aux demandes des usagers des services publics en exploitant au mieux les innovations technologiques.

Cela a conduit les rapporteurs spéciaux à interroger certains processus de modernisation de la gestion publique. M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial *Gestion des finances publiques et des ressources humaines et Action et transformation publiques*, s'est ainsi intéressé aux **investissements informatiques à la direction générale des finances publiques (DGFIP) et à la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)**. Pour ce travail, le rapporteur spécial a pu s'appuyer sur une enquête de la Cour des comptes qui, à la demande de la commission des finances, a rendu en avril dernier un rapport sur le sujet en application du 2° de l'article 58 de la LOLF.

Le rapporteur spécial fait le constat que si les administrations fiscale et douanière font face à des enjeux de transformation majeurs, et ont largement recours aux outils numériques pour améliorer le service rendu aux usagers et réaliser des gains de productivité, leurs moyens informatiques restent faibles et apparaissent en diminution tendancielle. Cette situation est particulièrement préjudiciable à l'investissement.

L'enquête réalisée par la Cour des comptes avance deux principaux constats : les systèmes d'information sont robustes mais accusent un retard technologique, du fait de capacités budgétaires limitées ; d'autres facteurs, structurels, freinent également la transformation numérique de ces administrations.

Des initiatives récentes ont permis à l'administration fiscale de financer des projets stratégiques innovants, mais les situations particulières de la DGFIP et de la DGDDI appellent des réponses structurantes.

Aussi le rapporteur spécial recommande-t-il (1) l'inscription du renforcement des budgets informatiques dans une trajectoire budgétaire, donnant lieu à une contractualisation, (2) l'amélioration des structures de gouvernance et des outils de pilotage et (3) l'assouplissement des règles de gestion des ressources humaines.

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur spécial *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, s'est intéressé à **la gestion du patrimoine immobilier des universités**. Il est constaté que l'état et le devenir des bâtiments et emprises foncières des universités constituent une préoccupation d'autant plus stratégique que la gestion de ces actifs participe aujourd'hui pleinement de l'affirmation des universités dans un cadre favorisant leur autonomie. Cette évolution résulte très directement des compétences nouvelles accordées par la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

Du point de vue du rapporteur spécial, deux enjeux méritent ainsi toute l'attention des pouvoirs publics : d'une part, la consolidation de la gestion de la fonction immobilière des universités ; d'autre part, la préservation du patrimoine et la capacité donnée aux établissements de pleinement valoriser leurs actifs.

Mme Anne-Laure Cattelot et M. Benoit Simian, rapporteurs spéciaux *Infrastructures et services de transports*, ont examiné le **pilotage des investissements conduits par la direction des services de la navigation aérienne** (DSNA) qui doivent permettre à la France de satisfaire les engagements de modernisation souscrits au plan européen dans le cadre de plans de performance des prestataires de la navigation aérienne.

Des investissements croissants visent à doter près de 3 900 ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA) de nouveaux outils afin de relever le défi capacitaire du transport aérien en absorbant la croissance du trafic et des pointes de trafic, avec 3,2 millions de vols contrôlés en 2018. Plusieurs grands programmes ont ainsi été engagés depuis la fin de la décennie 2000, pour un coût total approchant 2,5 milliards d'euros, mais la DSNA a été confrontée à des difficultés dans le pilotage de certains programmes et la conduite des programmes techniques et d'innovation.

Les rapporteurs spéciaux saluent les efforts récents pour assurer la réussite du programme 4-Flight, système de contrôle aérien de nouvelle génération, dont le coût total est désormais estimé à 850 millions d'euros, contre 550 millions prévus fin 2016. La négociation réussie d'un avenant avec l'industriel Thales en 2018 et la réorganisation du pilotage du projet apportent désormais des garanties de mise en service opérationnelle à l'hiver 2021-2022 dans les centres en route pilotes d'Aix-en-Provence et Reims puis de la région parisienne.

Mme Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale *Remboursements et dégrèvements*, a travaillé sur **le dispositif des transactions fiscales**. Instruments de gestion de l'impôt, celles-ci permettent à l'administration fiscale de minorer les pénalités (amendes fiscales et majorations d'impôt), dans des proportions pouvant être importantes. La rapporteure regrette que cette prérogative soit relativement peu encadrée par les textes, car la conclusion d'une transaction est avant tout une question d'appréciation et de circonstances. Néanmoins, cette souplesse peut nuire à l'égalité devant l'impôt, mais également, compte tenu des enjeux, à l'équilibre des finances publiques.

La rapporteure spéciale constate également que ce dispositif est largement utilisé et permet d'alléger significativement la charge fiscale des contribuables y ayant recours : entre 3 300 et 3 800 transactions sont conclues chaque année, et 140 millions d'euros d'allègements de pénalités sont prononcés chaque année en moyenne. La rapporteure relève enfin que les outils de suivi et de pilotage sont imparfaits, conduisant à une certaine opacité et pouvant laisser se perpétuer des pratiques hétérogènes entre les territoires ou les directions.

Enfin, Mme Bénédicte Peyrol, rapporteure spéciale *Engagements financiers de l'État*, s'est intéressée à cet outil innovant de gestion de la dette publique que constitue **l'obligation souveraine verte émise par la France (OAT verte)**, à partir de janvier 2017. L'encours de l'OAT verte s'élève désormais à 16,5 milliards d'euros, permettant de financer des dépenses vertes du budget général de l'État et du programme d'investissements d'avenir (PIA), ainsi que des dépenses fiscales. La rapporteure spéciale a analysé l'OAT verte selon deux axes : d'une part, les enjeux budgétaires et de gestion de la dette ; et d'autre part, les enjeux écologiques.

La rapporteure spéciale salue le haut niveau d'exigence associé à l'OAT verte française en termes de suivi et d'évaluation des dépenses. L'OAT verte présente des conditions de financement globalement comparables à celles de titres de dette de maturité similaire. Sur le plan écologique, l'obligation souveraine verte ne permet pas de véritable additionnalité, c'est-à-dire de dépenses vertes supplémentaires. Toutefois, elle contribue à la transparence autour des dépenses vertes du budget général de l'État et du PIA, à l'analyse de leurs impacts, et par conséquent à leur qualité.

4. La mise en œuvre des politiques publiques

Enfin, conformément aux objectifs du Printemps de l'évaluation, de nombreux rapporteurs spéciaux ont mené à bien une évaluation d'une politique publique précise.

Ainsi, M. Marc Le Fur, rapporteur spécial *Aide publique au développement*, s'est penché sur **l'aide publique au développement française en Algérie et au Maroc**, en se rendant dans ces deux pays. Le Maroc est le premier bénéficiaire de notre aide, avec un encours d'aide de 2,45 milliards d'euros. À l'inverse, l'Algérie a fait le choix de ne pas recourir à l'aide extérieure.

Le développement algérien connaît certains défis : la diversification économique, la transition énergétique et la formation d'une main-d'œuvre qualifiée. Ces trois sujets peuvent constituer le cœur de la stratégie française d'aide au développement et pourraient guider la montée en puissance de l'aide.

Le Maroc ne fait pas partie des pays prioritaires, encore moins depuis que des nouvelles orientations ont été dessinées pour l'aide au développement française. La France y finance néanmoins des projets structurants pour le pays, comme la première ligne à grande vitesse d'Afrique. L'ouverture économique et commerciale, qui fait du pays une puissance émergente sur le continent, a connu certains succès. Néanmoins, le développement humain reste le point faible du pays, notamment en matière de scolarisation.

M. Olivier Serva, rapporteur spécial *Outre-mer*, a travaillé sur **les plans de convergence** créés par la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, dite « loi ÉROM ». Les plans de convergence tels qu'imaginés par le législateur devaient se distinguer des outils qui leur préexistaient par leur niveau d'ambition, par l'ampleur de leur champ d'intervention et par leur inscription dans le temps long.

Plus de deux ans après la promulgation de la loi ÉROM et quasiment un an après l'échéance du 1^{er} juillet 2018, date à laquelle les plans de convergence devaient être signés dans les DROM, deux plans seulement ont été signés. Il semble que l'ensemble des parties n'ait pas saisi la pleine portée de cet outil qui doit pourtant se décliner dans des contrats de convergence, ex-contrats de plan État-région.

Le rapporteur spécial formule plusieurs propositions pour donner aux dispositions de la loi ÉROM leur pleine portée s'agissant des plans de convergence.

Mme Marie-Christine Dalloz, rapporteure spéciale *Investissements d'avenir*, s'est intéressé au **plan France très haut débit** dont l'objectif était de couvrir l'ensemble du territoire en très haut débit (>30 Mbit/s) d'ici 2022, essentiellement avec la fibre optique. Pour accompagner les collectivités dans le déploiement des réseaux d'initiative publique (RIP), 2 milliards d'euros étaient prévus dans le PIA 1 en 2010, ramenés à 980 millions d'euros au cours des redéploiements successifs. En 2015, ces crédits étaient totalement engagés et de nouvelles autorisations d'engagement ont été ouvertes sur le budget de l'État *via* un nouveau programme sur la mission *Économie* (programme 343 *Plan France très haut débit*).

2,3 milliards d'euros en autorisation d'engagement ont été ouverts sur ce programme jusqu'en loi de finances pour 2019, portant à près de 3,3 milliards d'euros les engagements de subvention de l'État. Désormais, seuls les crédits de paiement sont inscrits.

En décembre 2017, le Gouvernement a décidé de stopper l'examen des dossiers des collectivités territoriales pour le déploiement des RIP et de ne plus financer de nouveaux projets. Cette décision suscite la crainte des collectivités qui n'ont pas achevé leurs projets de déploiement de la fibre. Les besoins complémentaires des collectivités sont estimés à 700 millions d'euros.

La rapporteure spéciale a porté cette question dans une proposition de résolution (n° 2012) qui a été adoptée par l'Assemblée nationale à une très large majorité ⁽¹⁾.

M. François Jolivet, rapporteur spécial *Cohésion des territoires, Logement*, a travaillé sur **le logement et l'accès au foncier en Guyane** et y a effectué un déplacement d'une semaine qui lui a permis de rencontrer l'ensemble des acteurs de terrain. La Guyane est un territoire très vaste, 83 000 km², pour une population estimée au 1^{er} janvier 2019 à 296 000 habitants. Pour des raisons historiques, l'État est propriétaire de 95 % du foncier. L'immense majorité de ce foncier est située dans des zones protégées. Le territoire fait face à des défis multiples et accuse également un retard considérable en termes d'infrastructures publiques et d'aménagement du territoire, alors même qu'elle connaît une forte croissance démographique, de l'ordre de 2,5 % par an depuis 2011.

Le parc de logements guyanais est inadapté à la demande. Les logements sont trop petits par rapport à la taille des familles, une partie du parc est vétuste et l'offre légale est globalement insuffisante pour répondre à la demande. Cela alors que l'État investit financièrement en Guyane sur le sujet du logement : 70 millions d'aides au logement pour solvabiliser les ménages ; des financements fléchés au travers de la ligne budgétaire unique (LBU) du ministère de l'outre-mer pour financer la construction de logements sociaux et très sociaux.

(1) Voir en annexe le texte de la résolution n° 287.

L'action de l'État est compliquée par la multiplication des intervenants responsables du foncier. Le préfet est en théorie responsable du pilotage de la politique foncière, mais il doit composer avec la direction régionale des finances publiques (DRFiP), l'Office national des forêts (ONF), la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL), l'établissement public foncier et d'aménagement de la Guyane (EPFAG), ainsi qu'avec les collectivités territoriales.

La problématique du foncier a également été un sujet lors des événements de Guyane en avril 2017. L'État est perçu comme un propriétaire jaloux de son domaine et peu enclin à le céder, malgré les besoins du territoire. Les accords qui en ont découlé prévoient la cession de 400 000 hectares de foncier aux Amérindiens et de 250 000 hectares aux collectivités territoriales. La localisation, les modalités de cession et l'usage réservé à ces hectares restent encore à déterminer.

M. Julien Aubert, rapporteur spécial *Énergie, climat et après-mines*, a travaillé sur **le soutien financier apporté par l'État aux éoliennes**. Au terme de ses travaux, le rapporteur porte un jugement extrêmement critique sur la politique de l'État en ce domaine. Il considère qu'elle est onéreuse, déséquilibrée, alimente des sur-rentabilités indues, présente un bilan économique et industriel peu satisfaisant et échappe partiellement au contrôle budgétaire du Parlement.

En conséquence, il recommande d'interrompre tout soutien à l'éolien terrestre ou, à défaut, d'en réviser fortement les conditions, de confirmer le soutien apporté à l'éolien en mer posé et flottant tout en imposant l'éloignement des parcs éoliens marins des côtes et de renforcer les pouvoirs du Parlement pour lui conférer la possibilité de fixer chaque année en loi de finances le plafond financier des soutiens publics devant être apportés à chaque filière d'énergie renouvelable.

Mme Véronique Louwagie, rapporteure spéciale *Santé*, a creusé la question de **la certification des dispositifs médicaux**. Elle en retient un manque général de connaissance du marché et de contrôle des fabricants par les organismes notifiés. La réforme de la réglementation européenne, qui entrera progressivement en vigueur à partir de 2020, devrait permettre un renforcement de l'encadrement de la procédure de certification et une traçabilité accrue des dispositifs.

Pendant cette période transitoire, la rapporteure encourage l'émergence d'un nouvel organisme notifié français pour permettre à la France de capter une part plus importante du marché de la certification. Elle souhaite également que le nombre de dispositifs faisant l'objet d'une évaluation complémentaire spécifique dans le cadre de leur remboursement par l'assurance maladie soit accru afin de renforcer d'une part, la sécurité des patients et, d'autre part, la connaissance du coût de ces dispositifs pour les finances publiques. À ce titre, une attention particulière devra être portée au développement des logiciels d'aide aux médecins, nouveaux outils numériques indispensables pour l'avenir de la médecine.

Enfin, MM. Jean-Noël Barrot et Alexandre Holroyd, rapporteurs spéciaux *Immigration, asile et intégration*, ont travaillé sur le **coût des mesures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière**, qu'il s'agisse des éloignements forcés ou des éloignements aidés.

Au terme d'une analyse extrêmement fouillée des différentes étapes et déterminants des processus, ils ont pu estimer à 14 000 euros le coût moyen d'un éloignement forcé ; le coût moyen d'un retour aidé est quant à lui estimé entre 2 500 euros et 4 000 euros.

Ils préconisent, s'agissant des éloignements forcés, de poursuivre les orientations mises en œuvre depuis 2017 tout en utilisant les dispositions de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, de répondre aux tensions observées sur les moyens humains et matériels et de transférer au programme 176 *Police nationale* les crédits de gestion des centres de rétention administrative et d'exécution des mesures d'éloignement relevant du programme 303 *Immigration, asile et intégration*.

En matière de retours aidés, ils suggèrent de poursuivre la montée en puissance de l'aide au retour à destination des ressortissants de pays soumis à visa et de renforcer les contrôles destinés à prévenir le retour des ressortissants étrangers ayant bénéficié d'une première aide au retour.

IV. SYNTHÈSE DES RAPPORTS SPÉCIAUX

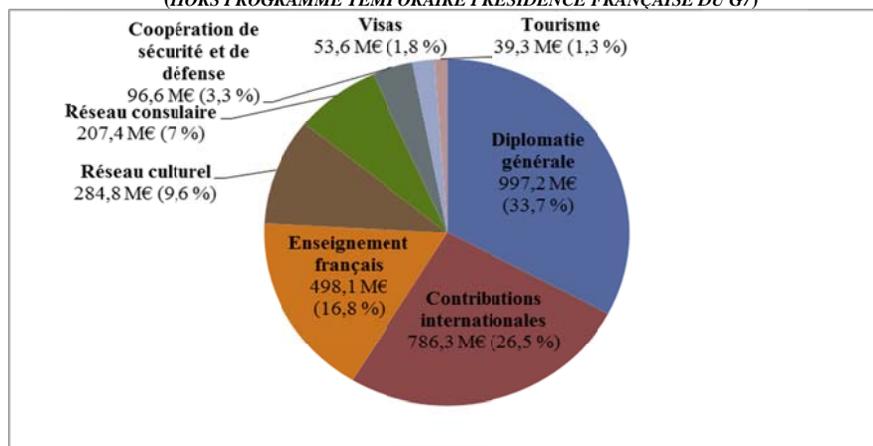
1. Action extérieure de l'État (M. Vincent Ledoux)

● *L'exécution des crédits 2018 de la mission* Action extérieure de l'État

En 2018, l'État a pleinement assumé les charges liées aux missions du Quai d'Orsay, préservé, de façon inédite, des annulations de crédits, ce qui a permis d'accroître certains postes de dépenses des services diplomatiques, longtemps sous-calibrés, comme les crédits de fonctionnement des ambassades ou les dotations des opérateurs de la diplomatie culturelle et d'influence. L'amélioration de la gestion du risque de change a par ailleurs fourni des marges de manœuvres au titre des contributions internationales.

Le ministère a pleinement appliqué un schéma d'emploi rigoureux, cependant, pour la troisième année consécutive, les dépenses de masse salariale dépassent l'enveloppe de la loi de finances, en raison de la mauvaise anticipation des effets de la compensation « change-prix » des rémunérations des personnels expatriés.

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



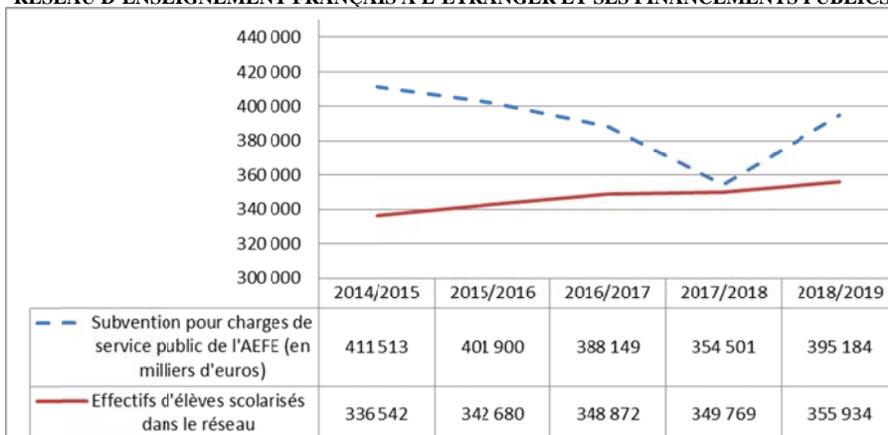
Total des CP pour les trois programmes permanents de la mission : 2 962,8 millions d'euros

● *Le réseau de l'enseignement français à l'étranger*

Des objectifs de développement du réseau de l'enseignement français à l'étranger ont été, fixés, dès 2016, par un contrat d'objectifs et de moyens (COM) 2016-2018 avec l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), et accentués en mars 2018 par le Président de la République avec le « plan pour le français et le multilinguisme », qui prévoit le doublement des effectifs scolarisés dans le réseau d'ici 2030.

Or l'AEFE est confrontée, depuis plusieurs années, à l'effet ciseaux de la baisse des dotations publiques et d'une hausse de 1 % par an des élèves dans le réseau (350 000 en 2018, dont 125 000 Français).

CONJURER LE RISQUE D'UN « EFFET CISEAU » ENTRE LES EFFECTIFS SCOLARISÉS DU RÉSEAU D'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET SES FINANCEMENTS PUBLICS



Source : Calculs à partir des réponses de l'AEFE au questionnaire du rapporteur spécial

Avec le COM 2016-2018, la tutelle s'est dotée d'un outil de suivi effectif des objectifs fixés à l'Agence, dont certains indicateurs pourraient être revus. Ce contrat reste cependant dénué d'un véritable volet de suivi des moyens donnant une visibilité pluriannuelle sur les financements.

L'Agence a amélioré sa gestion, conformément à des observations, parfois anciennes, de la Cour des comptes, en modernisant sa gouvernance administrative et financière et en introduisant des mécanismes de suivi des ressources et des dépenses des établissements en gestion directe ainsi qu'une véritable fonction achat.

L'Agence réoriente résolument sa stratégie afin de passer d'une approche, malthusienne, de gestion du réseau traditionnel vers une démarche prospective de développement pour cibler les marchés éducatifs des pays en développement. Un récent service d'appui au développement du réseau propose ainsi aux porteurs de projets d'écoles françaises une offre d'accompagnement.

Le rapporteur spécial identifie plusieurs verrous budgétaires au développement du réseau, comme la fixation d'un plafond d'emploi dit « hors plafond » pour les personnels recrutés localement dans les établissements en gestion directe. Il suggère un « rebasage » de la subvention pour charges de service public, afin de tenir compte à la fois de charges structurelles et des financements nécessaires au développement du réseau, proposant une augmentation d'environ 30 millions d'euros (+ 6 %).

Concernant l'immobilier, il propose d'aménager l'interdiction faite aux établissements directement gérés par l'Agence de recourir à l'emprunt et de mettre fin au blocage récent du dispositif de garantie de l'État, via l'Association nationale des écoles françaises de l'étranger (ANEFE), des emprunts souscrits par les établissements privés.

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

L'analyse budgétaire de la rapporteure spéciale du budget du tourisme porte sur les crédits de la seule action 7 *Diplomatie économique et développement du tourisme* du programme 185, intitulé *Diplomatie culturelle et d'influence*, de la mission *Action extérieure de l'État*. En ce qui concerne l'exercice 2018, cela correspond à un budget de 37,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) pour le seul opérateur de la politique touristique de la France, Atout France.

Cette situation n'est pas satisfaisante : il s'agit des crédits d'une seule petite action, pas même d'un programme dédié directement et entièrement au tourisme. La rapporteure spéciale le regrettait déjà l'année dernière : **il n'est pas concevable, selon elle, alors que le secteur représente près de 8 % de notre PIB, que la politique touristique ne dispose pas même d'un programme dans notre architecture budgétaire. Sa proposition permettrait notamment aux parlementaires d'exercer pleinement leur droit d'amendement en matière budgétaire.**

Ce petit budget dédié à Atout France est bien dépensé par cet opérateur. La subvention de l'État de 37,4 millions d'euros a permis de lever 38,4 millions d'euros en 2018 sous la forme de partenariats publics (collectivités territoriales) et privés, ce qui est exceptionnel. La part de ces partenariats dans le budget d'Atout France fait d'ailleurs l'objet d'un sous-indicateur de performance. En 2018, comme en 2017 et en 2016, le résultat est supérieur à l'objectif assigné par le projet annuel de performance : il est de 58 % contre un taux attendu de 51,23 %.

Par ailleurs, les objectifs quantitatifs en matière de nombre de touristes étrangers visitant la France sont plutôt en voie d'être atteints, avec 89,4 millions de touristes internationaux en 2018. Toutefois, un point de vigilance sera à apporter aux effets des manifestations des « gilets jaunes » sur la fréquentation de 2019. C'est la raison pour laquelle la rapporteure spéciale défend le maintien des moyens d'Atout France, dont la mission consiste essentiellement à promouvoir l'image de la France à l'étranger.

Elle s'oppose à ce titre à la diminution de 4 millions d'euros de son budget prévue par le Gouvernement, soit une diminution de 12,5 % de l'effort de l'État, et ce alors même que depuis 10 ans, l'opérateur a rationalisé son fonctionnement. Cette décision n'est ni opportune eu égard au contexte, ni juste eu égard au poids du tourisme dans notre économie.

Par ailleurs, le tourisme ne doit-il plus que se réduire à une politique de « promotion » dans un pays tel que la France, ou mérite-t-il d'être accompagné par l'État, dans les mutations structurelles dont il a besoin, comme une filière économique à part entière ? Plus aucune action concrète directe et volontaire du

Gouvernement n'est entreprise en faveur de la structuration des offres touristiques, en faveur de la rénovation et de la remise en marché de l'hébergement touristique.

Force est de constater que le Gouvernement a décidé de ne pas investir le tourisme comme filière économique ou outil d'aménagement du territoire, puisqu'il a supprimé en 2018 le budget dédié au tourisme dans la mission *Économie* relevant du ministère de l'économie et des finances. **La rapporteure spéciale regrette que le Gouvernement renonce à agir en État stratège et en investisseur dans le domaine touristique, aux côtés des acteurs locaux, pour adapter et construire les offres touristiques de demain.**

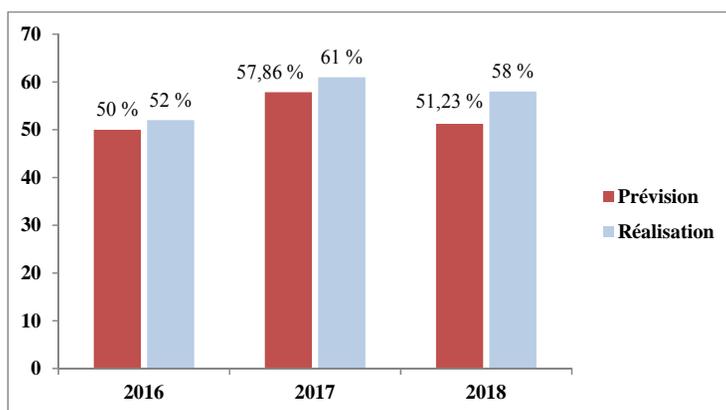
PROGRAMME 185 – ACTION 7 : SUBVENTIONS ET TRANSFERTS EN 2017 ET 2018

(en millions d'euros)

Programme intéressé ou nature de la dépense	Réalisation 2017 (RAP)		LFI 2018		Réalisation 2018	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
185 Diplomatie culturelle ou d'influence	31 106	36 106	34 191	34 191	37 366	37 366
Subventions pour charges de service public (Atout France)	31 106	31 106	32 691	32 691	33 307	33 307
Transferts		5 000	1 500	1 500	4 059	4 059
Total	31 106	36 106	34 191	34 191	37 366	37 366

Source : RAP, PLR 2018.

ÉVOLUTION DE LA PART DU PARTENARIAT DANS LE BUDGET D'ATOUT FRANCE DEPUIS 2016



Source : RAP, PLR 2016, 2017 et 2018.

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

En vue de l'examen du projet de loi de règlement 2018, le rapporteur spécial a consacré les travaux menés dans le cadre du Printemps de l'évaluation à un bilan du Plan « Préfectures nouvelles génération » (PPNG) et à la réforme de la délivrance des titres.

Il recommande :

– au Conseil d'État et au ministère de l'intérieur de convenir des ressources nécessaires au fonctionnement de la commission du contentieux du stationnement payant (CCSP) et d'examiner les réformes proposées par la juridiction qui pourraient être susceptibles d'alléger la charge du contentieux du stationnement payant ;

– d'assurer la poursuite de la mise en œuvre du plan d'action de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) afin de conforter les acquis et progrès obtenus dans la maîtrise des dépenses contentieuses ;

– de réaliser des investissements plus systématiques dans les outils servant au traitement des demandes de titre au sein des centres d'expertise et de ressources des titres (CERT) ;

– de ménager des phases de test plus longues pour les prochains projets conduits par le ministère de l'intérieur en matière de dématérialisation des procédures, lesquelles doivent être précédées d'une simplification du droit applicable ;

– de veiller à la pertinence du maillage et de la dotation des CERT en fonction des évolutions de la demande de titres ;

– d'acquérir de nouvelles stations biométriques afin de renforcer le maillage suivant les besoins identifiés dans chaque département ;

– de confier aux mairies qui le souhaiteraient la remise des cartes d'identité ;

– d'étoffer le recrutement des personnels chargés de la prise en charge au sein des points d'accueil par le développement du métier de médiateur numérique ;

– de disposer en 2020, au terme de la mise en œuvre du PPNG, d'un bilan consolidé des coûts et des économies dégagées afin de mesurer l'exacte portée de la réorganisation de la délivrance des titres ;

– de mieux évaluer les enjeux qui s’attachent au recrutement des contractuels pour l’efficacité durable des procédures de délivrance de titres ;

– de poursuivre l’actualisation et le renforcement des télé-procédures employées dans la délivrance des titres ;

– de trouver les moyens d’une organisation plus systématique des rendez-vous en mairie ;

– de travailler à l’établissement d’une circulaire de politique pénale afin de favoriser une harmonisation des pratiques, ainsi qu’à l’élaboration de procédures ou d’outils informatiques susceptibles de renforcer l’information des préfetures quant au sort de leurs signalements pour fraude ;

– d’envisager la dématérialisation des supports physiques des titres délivrés et de travailler à la mise en service d’une carte d’identité numérique ;

– assurer le développement d’une offre multiservices au sein des espaces libérés par la fermeture des guichets des préfetures en application de PPNG ;

– de conforter les ressources de l’Agence nationale des titres sécurisés, notamment par un relèvement du plafond des taxes qui lui sont affectées dans le cadre du projet de loi de finances.

4. Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales : politiques de l'agriculture, forêt, pêche et aquaculture ; Développement agricole et rural (Mme Émilie Cariou et M. Hervé Pellois)

En 2018, la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* affiche une exécution conforme à l'autorisation votée : ont été consommés 2,76 milliards d'euros en autorisations d'engagement, soit 83,1 % de l'inscription en loi de finances initiale (LFI) – mais 3,27 milliards d'euros en AE (98,1 %) après un retraitement de périmètre – **3,44 milliards d'euros en CP**, soit 100,4 %.

- Le programme *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture* est le véritable pilier du ministère, avec 2,44 milliards d'euros. Il est marqué par trois tendances. D'abord, le Gouvernement a réalisé un **effort de sincérisation**, grâce à l'inscription d'une **provision pour aléas de 300 millions d'euros** et au rebasage d'un dispositif d'exonérations de cotisations sociales classiquement sous-évalué, pour 50 millions d'euros. Ensuite, le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) a dû opérer, en gestion, des redéploiements en faveur du volet agricole du **grand plan d'investissement** (GPI), avec 19 millions d'euros issus du reliquat de la provision pour aléas précitée et 75 millions d'euros en provenance du plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles (PCAE). Enfin, l'année 2018 n'a pas connu de fortes dépenses causées par des crises : la charge des inondations, de la sécheresse et de la peste porcine africaine pèsera sur 2019.

- Le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* porte ses moyens de personnel et de fonctionnement. Il convient en particulier de saluer la qualité du plan de requalification de personnels de catégorie C vers la catégorie B : la démarche s'inscrit dans le cadre d'une véritable **stratégie de déprécarisation**, concertée avec les représentants syndicaux.

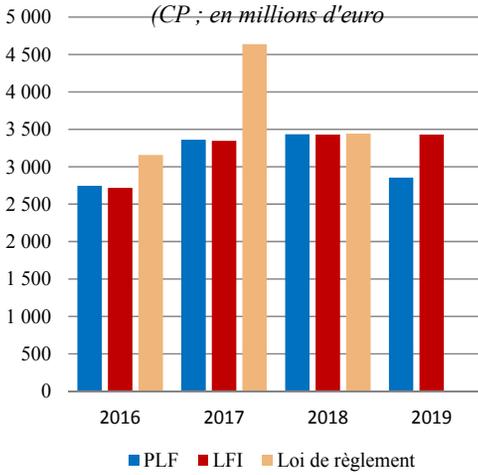
- Le compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural* enregistre 136,53 millions d'euros de recettes en 2018, soit 0,39 % de plus que ce que prévoyait la LFI. Ses dépenses s'élèvent à 131,22 millions d'euros.

- Dans le cadre du « printemps de l'évaluation », les rapporteurs spéciaux ont étudié les **interactions des six agences de l'eau avec le secteur agricole**. Les agriculteurs s'acquittent auprès d'elles de trois redevances, pour pollutions diffuses, pour pollutions des élevages et pour prélèvement d'eau à usage d'irrigation. Leur montant s'est élevé à 137 millions d'euros.

Ces opérateurs apportent aussi trois types d'aides aux agriculteurs, de plus en plus centrées sur l'**agroécologie** : mesures d'animation et d'accompagnement, versement de subventions et dispositifs spécifiques pour les communes en zone de revitalisation rurale (ZRR). Leur soutien aux exploitations a atteint 266 millions d'euros en 2018, soit un taux de retour de 1,5.

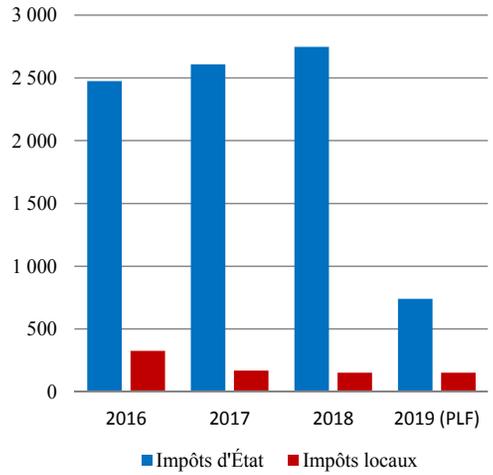
Les rapporteurs regrettent le flou qui entoure leurs avances de trésorerie envers l'Agence de services et de paiement (ASP) et l'insuffisant suivi des agences de l'eau à l'échelon central.

Prévision et exécution



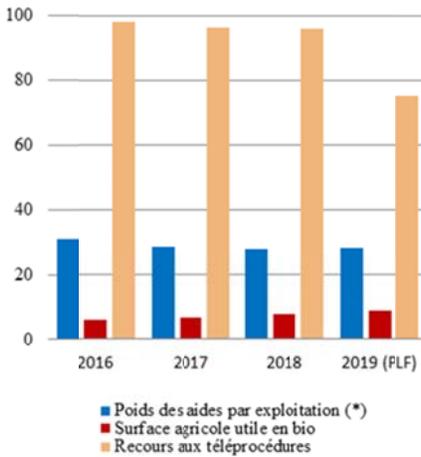
Dépenses fiscales

(P. 149 ; en millions d'euros)



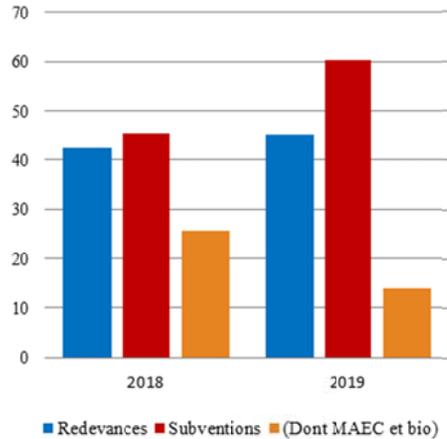
Indicateurs de performance

(en pourcentage)



Interactions de l'agence de l'eau Loire-Bretagne avec l'agriculture

(en millions d'euros)



(1)

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

Le programme 206, *Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation*, est un des trois programmes de la mission *Agriculture, Alimentation, Forêt et Affaires Rurales*. Il a pour objectif de garantir la qualité et l'état de salubrité des végétaux, des animaux et des aliments destinés à la consommation humaine.

En 2018, le programme 206 a vu ses crédits portés à 554,1 millions d'euros en AE et 552,4 millions d'euros en CP, en augmentation par rapport à la LFI 2017. **L'année 2018 a connu une meilleure exécution dans le respect des prévisions grâce à l'absence de crise alimentaire ou agricole. Cela a permis un retour à la normale du budget puisque l'exécution de la mission est proche des montants figurant en LFI, qu'elle ne dépasse que de façon limitée.**

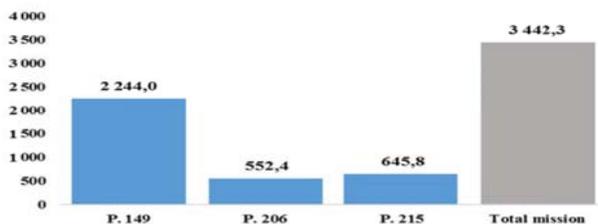
Malgré les bons résultats liés à la baisse relative des crises sanitaires et au recouvrement des dépenses de gestion d'épidémie des années précédentes, **des sous-exécutions existent**. Par exemple, les difficultés récurrentes à recruter des effectifs de vétérinaires à hauteur des besoins sur certaines missions, comme pour le contrôle sanitaire en abattoirs, sont une source d'interrogation. De même, en 2018, le budget de lutte contre la pyrale du buis n'a atteint que 100 000 euros de crédits alors que ce dernier est une menace extrêmement forte pour le buis en France.

Le thème d'évaluation est l'efficacité du biocontrôle et l'objectif de réduction des produits phytopharmaceutiques. **La reconversion du modèle agricole actuelle demande une vision à long terme**. Bien qu'il y ait une forte demande sociétale et un soutien du Gouvernement pour une agriculture alternative, la baisse de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques est trop lente. Cela s'explique par le fait que ces produits sont efficaces et bon marché et que les alternatives sont peu présentes.. Seulement, les produits de biocontrôle mettent du temps à se développer car le procédé scientifique est long. De plus, les produits de biocontrôle ne sont pas toujours des produits de substitution, mais plutôt des produits ayant un effet conséquent sur le long terme.

La législation et le rôle des pouvoirs publics doivent également évoluer. La législation, au niveau européen et national, est lourde pour les entreprises, en particulier les TPE/PME, pour ce qui est des charges administratives et économiques. Et les pouvoirs publics doivent soutenir la recherche et le financement, tout en aidant les TPE/PME à se développer car ce sont les acteurs de l'innovation en France. Enfin, Il est important de mettre en place une formation initiale et continue des conseillers et des agriculteurs pour encourager l'utilisation des produits de biocontrôle ; mais également de créer une organisation réunissant les agriculteurs car l'utilisation de produits se fait sur un territoire important, nécessitant une action coordonnée et collective des agriculteurs.

**MISSION AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES
EXÉCUTION 2018**

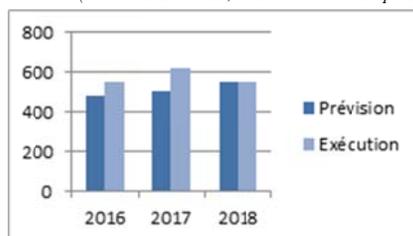
(CP, en M€)



Source : Note d'Analyse d'Exécution Budgétaire 2018, p. 3.

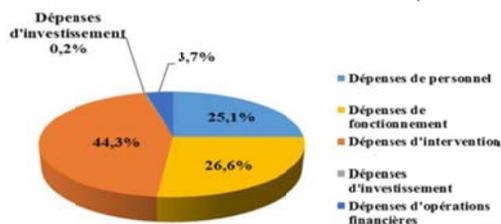
**ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP)
DU PROGRAMME 206**

(En millions d'euros, arrondi au million près)



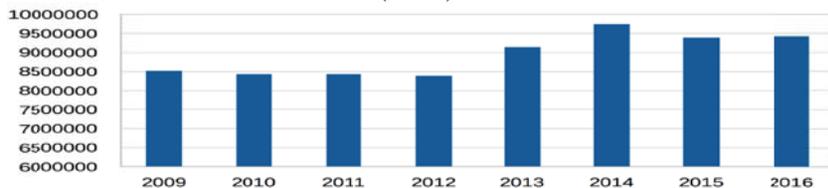
Source : commission des finances

LES DÉPENSES DE LA MISSION PAR TITRE (% DES CP)



Source : Note d'analyse d'exécution budgétaire 2018, p. 21

NOMBRE DE DOSES UNITÉS (NODU) ANNUEL USAGES AGRICOLES



Source : note de suivi 2017 publiée par le Gouvernement en juillet 2018.

6. Aide publique au développement : Prêts à des états étrangers (M. Marc Le Fur)

La France est engagée dans une trajectoire ambitieuse d'aide publique au développement. L'objectif fixé par le Président de la République est d'atteindre 0,55 % du revenu national d'ici 2022. En parallèle, les orientations de l'aide sont renouvelées : plus d'aide bilatérale, plus de don et une aide mieux ciblée sur les pays les plus fragiles.

L'unification du pilotage politique, avec la création d'un Conseil du développement présidé par le Président de la République est également recherchée. L'évaluation de l'aide, notamment par la création d'une commission indépendante d'évaluation qui rendrait compte au Parlement, doit renforcer les garanties de qualité des projets financés par la France.

Une loi d'orientation et de programmation, révision de la loi de 2014, doit permettre de préciser ces orientations. Elle devrait être présentée avant le G7 de Biarritz, qui débute le 24 août et, en tout état de cause, avant la présentation du projet de loi de finances pour 2020. Les arbitrages budgétaires n'ont pas encore été rendus, à la suite des annonces présidentielles issues du « Grand débat ».

Les stratégies de la France en Algérie et au Maroc ont été examinées. Le Maroc est le premier bénéficiaire de notre aide, avec un encours d'aide de 2,45 milliards d'euros. À l'inverse, l'Algérie a fait le choix de ne pas recourir à l'aide extérieure : cela ne doit pas empêcher la France de définir une stratégie volontaire et de se tenir prête en cas d'ouverture politique du pays.

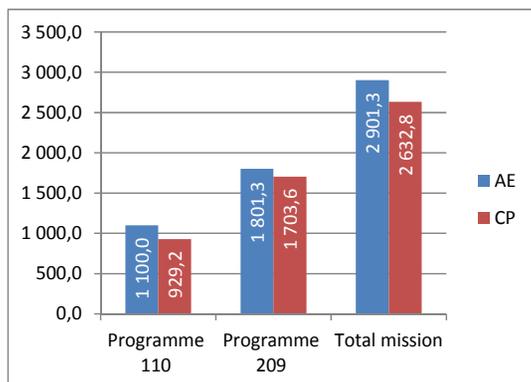
Le développement algérien connaît certains défis : la diversification économique, la transition énergétique et la formation d'une main-d'œuvre qualifiée. Ces trois sujets peuvent constituer le cœur de la stratégie française d'aide au développement et pourraient guider la montée en puissance de l'aide.

Le Maroc ne fait pas partie des pays prioritaires, encore moins depuis que des nouvelles orientations ont été dessinées pour l'aide au développement française. La France y finance néanmoins des projets structurants pour le pays, comme la première ligne à grande vitesse d'Afrique. L'ouverture économique et commerciale, qui fait du pays une puissance émergente sur le continent, a connu certains succès. Néanmoins, le développement humain reste le point faible du pays, notamment en matière de scolarisation.

Dans les deux cas, il reste essentiel d'intégrer la question migratoire dans le cadre de coopération plus global que traduit l'aide au développement. À cet égard, il faut veiller à exiger des pays aidés une plus grande diligence dans l'identification et la réadmission de leurs ressortissants en situation irrégulière en France.

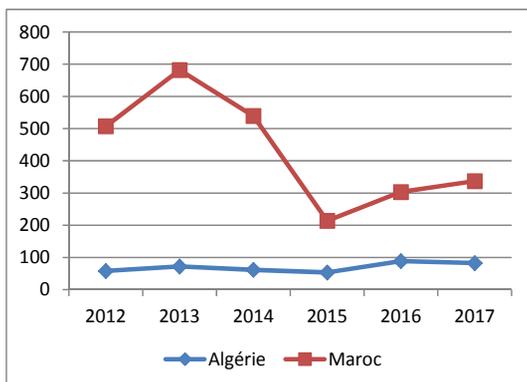
CONSUMMATION DES CRÉDITS

(en millions d'euros)



VERSEMENTS D'APD EN ALGÉRIE ET AU MAROC

(en millions d'euros)



Programme 110	Atteinte des objectifs	Pertinence de l'indicateur
Part des ressources subventionnées des banques multilatérales de développement et des fonds multilatéraux affectées aux zones géographiques prioritaires	Oui	Ajouter une indication sur la part des ressources multilatérales affectées aux 19 pays prioritaires de l'aide française.
Montant d'aide au développement apportée par l'AFD sous forme de prêt par euro de subvention de l'Etat	Oui	Lisible et pertinent.
Capacité de l'AFD et de la Banque mondiale à mener avec succès des projets compatibles avec la réalisation de leurs objectifs de développement	Oui	Lisible et pertinent. À compléter par les résultats d'une évaluation externe.
Programme 209		
Lutter contre la pauvreté et réduire les inégalités	Oui	Les indicateurs relatifs à l'AFD pourraient être complétés par une évaluation extérieure.
Promouvoir l'agenda du développement durable	Partiellement renseigné	Le sous-indicateur relatif au nombre d'infections au VIH est peu lisible et sujet à caution.
Renforcer les partenariats	Oui	Lisible et pertinent.
Concentration des subventions	Oui	Lisible et pertinent.

7. Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation (M. Fabien Roussel)

En 2018, le montant des crédits consommés de la mission *Anciens combattants* a été de 2,432 milliards d’euros en crédits de paiement (CP), en baisse de 2,8 % par rapport aux crédits consommés en 2017 mais avec un taux de consommation des crédits budgétaires très élevé de 98,9 %.

La mission *Anciens combattants* connaît chaque année une tendance conséquente à la baisse de ses crédits, en raison de la diminution naturelle du nombre d’ayants-droit des deux plus importants dispositifs d’indemnisation que sont la pension militaire d’invalidité et la retraite du combattant.

S’ajoute aux crédits budgétaires le coût des six dépenses fiscales rattachées au programme 169 dont le coût est estimé à 743 millions d’euros pour 2018. La dépense fiscale la plus importante, liée au bénéfice d’une demi-part supplémentaire pour le calcul de l’impôt sur le revenu des titulaires de la carte du combattant et de leurs veuves, représente un coût de 530 millions d’euros compte.

Le programme 167 *Liens entre la Nation et son armée*, qui représente 2 % des crédits de la mission, finance la journée défense et citoyenneté (JDC) pour 13,5 millions d’euros et la politique de mémoire. Il a notamment contribué en 2018 à la commémoration du centenaire de la fin de la Première Guerre mondiale et l’entretien des sites et les nécropoles (26,8 millions d’euros), grâce à l’action conjointe de l’Office national des anciens combattants et des victimes de guerre et des associations.

Le programme 169 *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* a pour mission de gérer et verser les droits des anciens combattants. Cœur de la mission budgétaire, il retrace l’ensemble des actions et interventions réalisées au profit du monde combattant, des victimes de guerre et d’actes de terrorisme, destinées à manifester la reconnaissance de la Nation à leur égard.

Avec 2,3 milliards d’euros, soit 94 % des crédits de la mission consommés en 2018, ce programme réunit les crédits de la dette viagère pour 1,8 milliard d’euros, les droits liés aux pensions militaires d’invalidité : 1,07 milliard d’euros, la subvention au titre des actions de solidarité de l’Office national des anciens combattants et des victimes de guerre : 26,4 millions d’euros, et les actions en faveur des rapatriés 19,4 millions d’euros, seule action en augmentation du programme. Le rapporteur souligne que d’après la Cour des comptes, l’évolution démographique a conduit à une baisse des dépenses, et donc à des économies de 82,1 millions d’euros sur ce programme en 2018.

Enfin, le programme 158 *Indemnisation des victimes de persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale* relève du Premier ministre. Les 95,9 millions d’euros consommés en 2018 par les trois dispositifs d’indemnisation au profit des victimes et des orphelins de la seconde

guerre mondiale représentent 3,8 % des crédits de la mission en 2018. Les décisions sont prises par le Premier ministre et le paiement des indemnisations par l'Onac-vg.

Le rapport constant

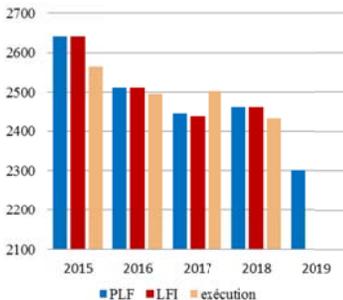
Le rapporteur spécial a choisi comme thème d'évaluation le rapport constant qui désigne le mode de calcul de la valeur du point d'indice pour la retraite du combattant et les pensions militaires d'invalidité. Le monde combattant et ses associations avaient fait, en 2005, le choix de confirmer la valeur du point de pension en fonction de l'indice de la fonction publique, afin d'arriver au rapport constant entre l'évolution des pensions et le coût de la vie.

Ce dispositif instauré en 2005 a été depuis critiqué pour sa complexité et son caractère rétroactif, mais surtout à cause des choix politiques qui ont gelé le point d'indice de la fonction publique. Le Parlement a donc modifié le dispositif afin d'utiliser, à compter de 2010, un nouvel indice : l'indice de traitement brut – grille indiciaire (ITB-GI).

Compte tenu de l'augmentation de la valeur du point d'indice de la fonction publique et de la mise en œuvre du Protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations », le « rapport constant » a permis une revalorisation sensible du point PMI mais sans rattraper les retards des années antérieures. D'une valeur de 14,04 euros au 1^{er} janvier 2016, il est passé à 14,50 euros en 2019. **S'il avait été indexé sur l'évolution du coût de la vie depuis 2015, la valeur de ce point serait aujourd'hui de 15,20 euros.**

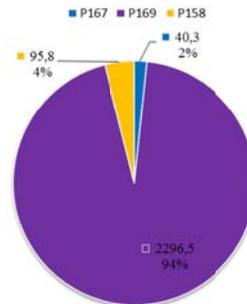
À la demande du rapporteur, le ministère a indiqué que le rattrapage coûterait environ 88 millions d'euros.

CRÉDITS DE PAIEMENT DES PROGRAMMES 167 ET 169. 2015 / 2019



RÉPARTITION DE LA DÉPENSE (PAR PROGRAMME)

(en millions d'euros)



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

Les trois programmes de la mission ont fait l'objet d'une budgétisation plutôt sincère, ce dont se félicite le rapporteur. Plusieurs points de vigilance demeurent.

Le sujet de la porosité budgétaire continue de se poser pour le programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables*, qui finance des réfugiés hébergés dans les dispositifs communs d'hébergement plutôt que dans les dispositifs spécialisés. La montée en puissance du plan Logement d'abord n'a par ailleurs pas permis de diminuer le recours aux nuitées hôtelières et de freiner l'augmentation des places en hébergement d'urgence.

Concernant le programme 109 *Aide à l'accès au logement, la première année de mise en œuvre de la réduction de loyer de solidarité (RLS) s'est déroulée sans accroc majeur*, avec un rendement de 800 millions d'euros conforme à celui attendu. Ce programme, qui porte l'immense majorité des crédits de la mission – 14,3 milliards d'euros en exécution 2018 –, est par conséquent celui qui porte les efforts budgétaires les plus importants. Entre 2017 et 2018, les crédits ont diminué de 7,5 %.

Enfin, le programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* comporte plusieurs dispositifs variés. Le nombre de logements rénovés par l'Agence nationale de l'habitat a augmenté, ce qui est une avancée. L'exécution 2018 marque aussi l'aboutissement du désengagement de l'État dans le Fonds national des aides à la pierre, maintenant financé par quatre fonds de concours alimentés par les bailleurs sociaux. Sur ce programme persiste la problématique du nombre important de dépenses fiscales, pour un montant estimé en 2018 à 13,48 milliards d'euros, alors même qu'elles sont très complexes à piloter.

*

Le rapporteur spécial a choisi de travailler sur l'accès et la gestion du foncier en Guyane : la problématique du foncier est un déterminant majeur de la politique du logement sur ce territoire. Dans le cadre de ses travaux, il s'est rendu en Guyane une semaine en mars dernier.

La Guyane est un territoire très vaste – 83 000 km², pour une population estimée au 1^{er} janvier 2019 à 296 000 habitants. Pour des raisons historiques, l'État est propriétaire de 95 % du foncier. L'immense majorité de ce foncier est située dans des zones protégées.

Le territoire fait face à des défis multiples. La porosité des frontières avec le Brésil et le Surinam et ne permet pas de maîtriser les flux migratoires. La proximité avec le Surinam et fait de la Guyane un territoire de transit de la cocaïne vers la métropole, transportée par des Guyanais aussi appelés « mules ».

La Guyane accuse également un retard considérable en termes d'infrastructures publiques et d'aménagement du territoire, alors même qu'elle connaît une forte croissance démographique, de l'ordre de 2,5 % par an depuis 2011.

Le parc de logements guyanais est inadapté à la demande. Les logements sont trop petits par rapport à la taille des familles, une partie du parc est vétuste et l'offre légale est globalement insuffisante pour répondre à la demande. Cela explique le grand nombre de constructions illégales, auxquelles on se réfère souvent par le terme « habitat spontané » ou « habitat informel » : l'agence d'urbanisme de Guyane en recensait 38 000 en 2015. Des quartiers entiers échappent ainsi à toute norme d'urbanisme ou de construction. Cela pose des problématiques sanitaires, environnementales et d'ordre public.

Cela alors que l'État investit financièrement en Guyane sur le sujet du logement : 70 millions d'aides au logement pour solvabiliser les ménages ; des financements fléchés au travers de la ligne budgétaire unique (LBU) du ministère de l'outre-mer pour financer la construction de logements sociaux et très sociaux.

La raréfaction de foncier viabilisé entraîne en outre une augmentation de son coût, alors que les collectivités territoriales éprouvent de réelles difficultés à remplir leurs missions d'urbanisme, notamment en termes d'aménagement des réseaux primaires (eau, électricité).

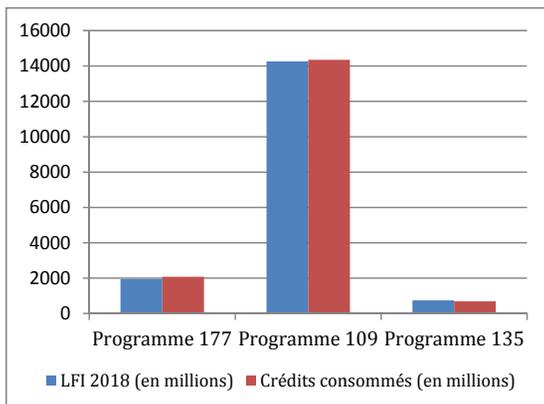
Il est estimé qu'entre l'habitat informel et l'habitat formel, 1 850 logements sont produits chaque année. Or, une étude de l'Agence d'urbanisme et de développement de la Guyane (AUDEG) datée de 2017 fait état d'un besoin de construction et de réhabilitation de 4 400 à 5 200 logements par an pour répondre aux besoins à dix ans.

Pour répondre à ces besoins, une opération d'intérêt national (OIN) a été lancée en mars 2016. Elle est portée par l'Établissement public foncier et d'aménagement de Guyane (EPFAG) ; l'objectif est de produire rapidement au moins 1 000 logements par an.

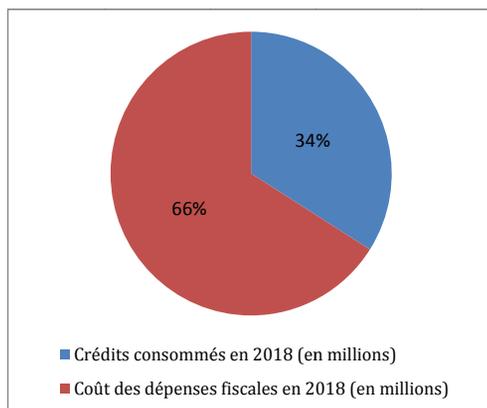
L'action de l'État est compliquée par la multiplication des intervenants responsables du foncier. Le préfet est en théorie responsable du pilotage de la politique foncière, mais il doit composer avec la direction régionale des finances publiques (DRFiP), l'Office national des forêts (ONF), la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL), l'EPFAG, ainsi qu'avec les collectivités territoriales.

La problématique du foncier a également été un sujet lors des événements de Guyane en avril 2017. L'État est perçu comme un propriétaire jaloux de son domaine et peu enclin à le céder, malgré les besoins du territoire. Les accords qui en ont découlé prévoient la cession de 400 000 hectares de foncier aux Amérindiens et de 250 000 hectares aux collectivités territoriales. La localisation, les modalités de cession et l'usage réservé à ces hectares restent encore à déterminer.

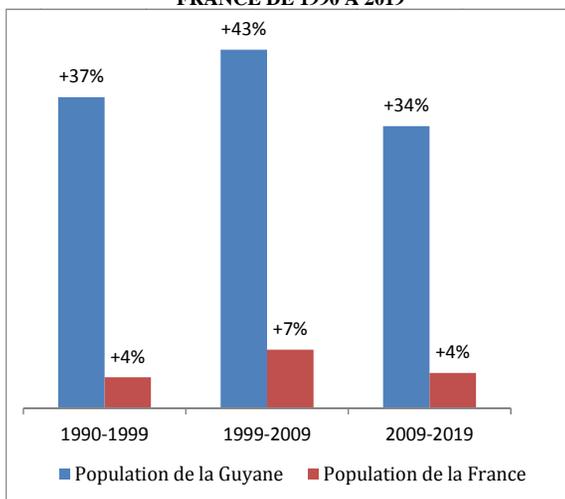
UNE EXÉCUTION 2018 MAÎTRISÉE



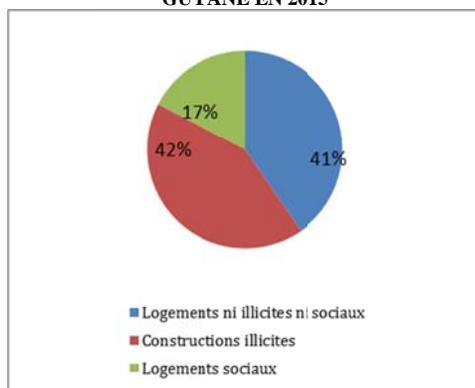
LE PROGRAMME 135 PORTE 93 % DU MONTANT TOTAL DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES À LA MISSION



ÉVOLUTION DE LA POPULATION EN GUYANE ET EN FRANCE DE 1990 À 2019



COMPOSITION DU PARC DE LOGEMENTS EN GUYANE EN 2015



Source : Audeg.

Source : Insee.

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

• Les dépenses des programmes 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*, 162 *Interventions territoriales de l'État* et 147 *Politique de la ville* ont augmenté de 10 % en crédits de paiement (CP) par rapport à 2017, s'établissant à **695 millions d'euros**, du fait de l'augmentation des crédits en loi de finances initiale et d'une exécution budgétaire beaucoup plus satisfaisante qu'en 2017. L'exécution 2018 fait ressortir deux problématiques récurrentes de la mission :

– les **montants des AE consommées sur le programme 112 sont erronés** pour des raisons techniques peu lisibles (+ 40 millions d'euros) ;

– depuis 2015, les prévisions de l'ACOSS sur la compensation due par l'État au titre des exonérations de charges sociales accordées dans le cadre de l'ancien dispositif zones franches urbaines (ZFU) sont **réévaluées à la hausse en cours d'année**, ce qui contraint fortement le pilotage du programme 147 et conduit à la constitution d'une **dette de l'État** envers l'ACOSS (38 millions d'euros).

Une attention particulière doit aussi être portée aux conséquences de l'arrivée à échéance, en cours d'année 2018, de l'accord qui prévoyait les modalités de financement des maisons de service au public (MSAP) par les opérateurs, alors que le Président de la République a insisté sur la nécessité d'accroître leur nombre.

• Les dépenses fiscales rattachées aux programmes 112 et 147 sont plus d'un tiers supérieures aux crédits budgétaires alloués à ces deux programmes (905 millions d'euros). Les six dépenses fiscales, qui représentent 85 % du coût total du dispositif, sont dynamiques et ne font l'objet que d'une évaluation limitée. Le rapporteur espère à ce titre que l'évaluation du dispositif ZFU-Territoires entrepreneurs, annoncée par le ministre, sera rapidement mise en œuvre.

• Le rapporteur s'est intéressé à la mise en œuvre de la politique de rénovation urbaine dans les trois villes de Marseille, Montpellier et Aix-en-Provence. Les projets y sont d'ampleur inégale et ont des caractéristiques différentes mais plusieurs constats communs peuvent être faits.

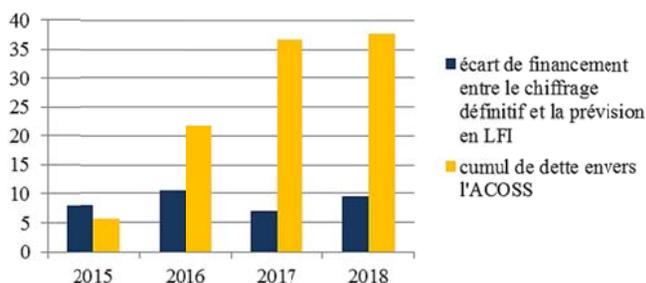
Ainsi, dans le premier programme, au moins dix ans ont été nécessaires entre la signature du projet dans la convention initiale et la fin des opérations pour l'ensemble des projets étudiés. Si les objectifs quantitatifs de transformation du bâti ont été ambitieux et seront globalement atteints, **un retard significatif dans l'exécution de tous les projets est observé**. Surtout, **l'objectif de mixité sociale n'a pas été atteint**, l'effort sur la reconstitution hors site ou la diversification de l'offre ayant été trop faible et d'un impact limité sur la mixité réelle dans les quartiers.

La mise en place du nouveau programme a été l'occasion de tirer les leçons du premier programme avec, notamment, la réaffirmation de l'objectif de mixité sociale par des règles plus contraignantes et le passage à l'échelon intercommunal pour mieux répartir la politique d'offre de logements. La fluidité de ce passage, conditionnée notamment à l'organisation politique locale, et un portage politique fort sont déterminants pour le lancement rapide de projets ambitieux. Afin d'éviter des retards trop importants dans le démarrage des opérations, **l'ANRU a fait preuve d'une souplesse accrue sur la possibilité de démarrer des opérations anticipées**, fortement appréciée par les porteurs de projets des trois villes, qui a été une avancée indéniable pour la mise en œuvre rapide d'une partie des projets.

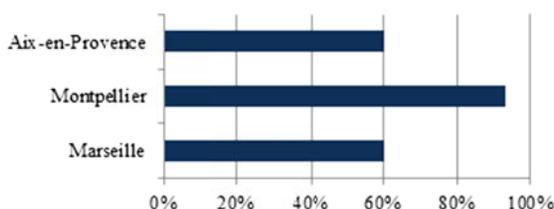
ÉVOLUTION DES DEUX DÉPENSES FISCALES PRINCIPALES DU PROGRAMME 247



ÉVOLUTION DE LA DETTE ISSUE DU DISPOSITIF ZFU



TAUX D'EXÉCUTION DES PAIEMENTS DU PNRU EN 2019



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

En vue de l'examen du projet de loi de règlement 2018, le rapporteur spécial a consacré les travaux de contrôle mené dans le cadre du Printemps de l'évaluation à deux thèmes : d'une part, les procédures de médiation et le règlement des amiables des litiges devant les juridictions administratives ; d'autre part, les ressources de la Commission du contentieux du stationnement payant.

Il recommande :

– de poursuivre le renforcement de la capacité de jugement de la Cour nationale du droit d'asile ;

– d'approfondir les mesures prises par le Conseil économique, social et environnemental afin d'assurer toute la publicité nécessaire à ses travaux et d'accroître les échanges avec l'Assemblée nationale ;

– de réviser le socle de la masse salariale des juridictions financières, au regard de l'évolution de la composition des personnels et des missions ;

– de rattacher le programme 340 *Haut Conseil des finances publiques* au programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* ;

– de favoriser – pour les contentieux qui s'y prêtent – le recours à la médiation ;

– d'organiser des actions plus concrètes et pédagogiques auprès des justiciables, des avocats et des administrations, en complément des conventions conclues entre juridictions administratives et les barreaux ;

– d'imposer que les décisions et actes administratifs comportent une mention relative au recours possible à la médiation ;

– d'élaborer une méthode de référencement des médiateurs et de développer l'offre de diplômes universitaires attestant de la capacité à assumer une mission de médiation devant les juridictions administratives ;

– de s'assurer que les assurances de protection juridique (des particuliers ou des collectivités) garantissent une prise en charge effective des dépenses découlant du recours à un médiateur ;

– de mener à bien l'expérimentation relative à la médiation administrative obligatoire préalable organisée par le décret n° 2018-101 du 16 février 2018 ;

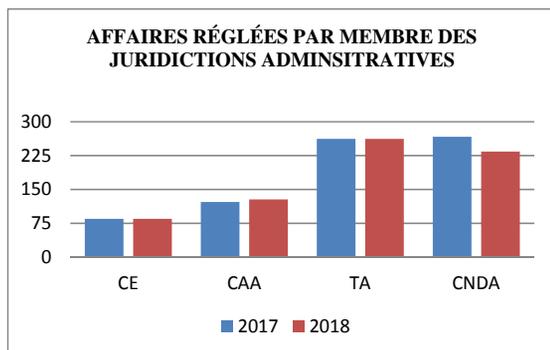
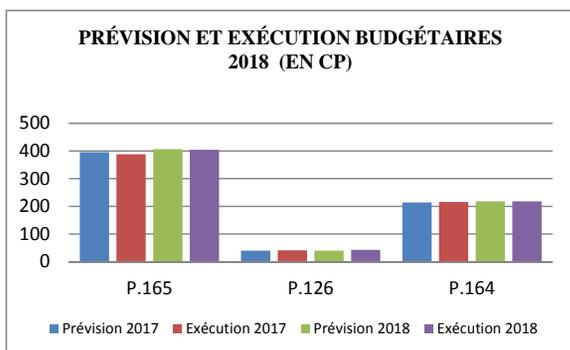
– de progresser dans la dématérialisation de la procédure, afin de faciliter les échanges entre la commission du contentieux du stationnement payant, les requérants et les défendeurs ;

– de conforter les ressources allouées à la commission du contentieux du stationnement payant dans le cadre de l’examen du projet de loi de finances pour 2020 ;

– de doter les DDFiP d’une information quant aux suites données aux décisions de la commission du contentieux du stationnement payant ;

– de développer des outils applicatifs permettant à l’ANTAI de mieux informer les collectivités territoriales et donnant à ces dernières la possibilité de demander l’annulation des titres de paiement suivant un procès industrialisé ;

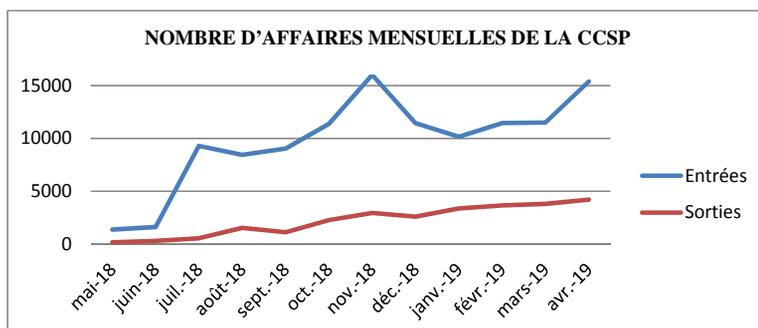
– d’introduire dans la loi deux exceptions aux principes du paiement préalable à la saisine de la commission au bénéfice : des personnes victimes du vol, de la destruction du véhicule ou d’une usurpation de la plaque d’immatriculation ; des personnes ayant cédé leur véhicule ; des personnes handicapées exonérées de la redevance de stationnement.



**LES MÉDIATIONS
DEVANT LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS EN 2018**

	Enregistrement	Médiations terminées	Accord	Non-aboutie	Taux d'accord
Médiation à la demande du juge	664	425	313	112	73,7 %
Médiation à l'initiative des parties	122	64	16	48	25 %
TOTAL	786	489	329	160	67,28 %

Source : Commission des Finances, d'après les statistiques du Conseil d'État.



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

Les crédits budgétaires des programmes 131 *Création*, et 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* s'élèvent à un total de 2,014 milliards de crédits consommés en 2018, pour 2,042 milliards de crédits inscrits en loi de finances initiale (LFI).

• Le programme 131 Création

L'exécution du programme 131 *Création artistique*, qui nourrit les dispositifs de soutien au spectacle vivant, fait apparaître une augmentation des crédits de paiement consommés par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2018. Outre le dégel intégral de sa réserve, le programme 131 se caractérise par la forte augmentation de ses dépenses d'investissements et d'opérations financières (+ 39,34 % en CP). La Cour des comptes souligne les risques de dérapages et l'insuffisance de contrôle sur les dépenses d'investissement des opérateurs de la culture.

Les 8 dépenses fiscales principales du programme 131 sont estimées à un total de 120 millions d'euros en 2018 dont la plus importante consiste dans le taux réduit de TVA à 2,10 % applicable aux droits d'entrée des 140 premières représentations de certains spectacles (63 millions d'euros).

Les dépenses du titre 7 *Subventions aux opérateurs* sont presque exclusivement destinées à des opérateurs situés en région parisienne qui représentent 41 % du total des crédits consommés et 90 % des subventions du programme 131 en 2018. Seuls deux opérateurs, le théâtre national de Strasbourg et la Cité de la Céramique - Sèvres et Limoges, échappent à cette concentration. **Ces opérateurs sont insuffisamment associés à une démarche de performance.**

• Le programme 224 Transmission des savoirs et démocratisation de la culture

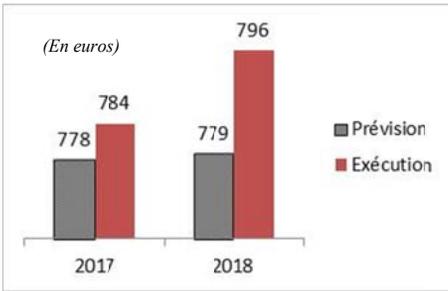
Confié au secrétaire général adjoint du ministère de la culture, le programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* a consommé 1,218 milliard d'euros en CP (contre 1,263 milliard prévu en LFI pour 2018). Le programme 224 porte aussi les crédits essentiels de l'enseignement supérieur de la culture, qui rassemble 37 000 étudiants en architecture, patrimoine, spectacle vivant, cinéma et audiovisuel.

Le programme 224 a supporté une annulation importante de 40,7 millions d'euros de CP en loi de finances rectificative pour 2018 (loi n° 2018-1104 du 10 décembre 2018), venant pour partie gager **l'ouverture de crédits à hauteur de 21,5 millions d'euros à l'Opéra national de Paris, pour la construction d'une troisième salle.**

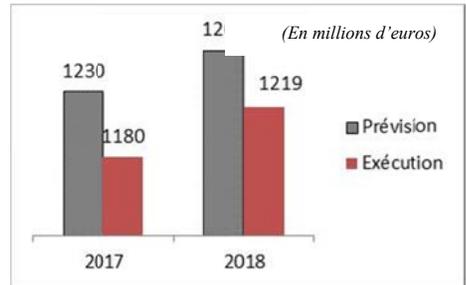
Outre les crédits budgétaires, la mission *Culture* bénéficie de dépenses fiscales s'élevant à 306 millions d'euros en 2018 et reçoit les produits de la taxe affectée pour le soutien du théâtre privé (8 millions d'euros) et de la taxe affectée au Centre national de la chanson, des variétés et du jazz, (estimée à 50 millions d'euros en 2018 et 2019 contre 34 millions d'euros en 2017).

En 2018, la mission *Culture* compte 74 opérateurs, qui reçoivent des crédits budgétaires à hauteur de 1 milliard d'euros de CP. **Le poids budgétaire des opérateurs génère des difficultés de pilotage pour le ministère et contrarie son objectif de maîtrise ou de réallocation de ses dépenses.**

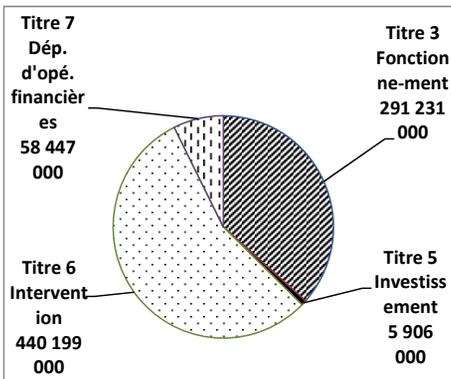
ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) DU PROGRAMME 224



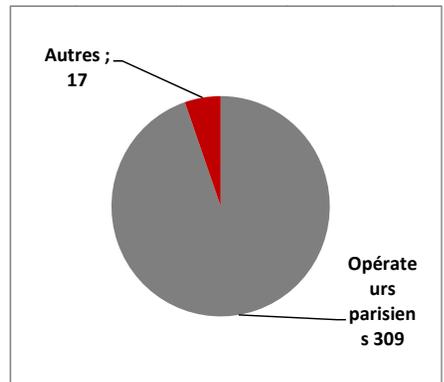
ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) DU PROGRAMME 224



RÉPARTITION DES DÉPENSES DU PROGRAMME 131 CRÉATION EN 2018



PART DES SUBVENTIONS AUX OPÉRATEURS PARISIENS DANS LE PROGRAMME 131 CRÉATION



12. Culture : Patrimoines (M. Gilles Carrez)

Sur l'exécution 2018

- L'exécution 2018 est globalement satisfaisante. L'enveloppe votée en loi de finances est respectée, et le taux de consommation des crédits est élevé.

- Par rapport à l'exécution 2017, les AE ont diminué de 3 %, comme prévu en loi de finances. Les CP ont augmenté de 2 % en raison d'une meilleure consommation.

- Dans le contexte du loto du patrimoine, le programme a exceptionnellement bénéficié du dégel de l'intégralité de la réserve (21 millions d'euros). Ce montant a été intégralement affecté à l'entretien et à la restauration des monuments historiques « hors grands projets ». Ils progressent de 30 millions d'euros par rapport à 2017 et s'établissent à 275 millions d'euros.

- Malgré une très légère diminution, les restes-à-payer restent élevés (636 millions d'euros). La poursuite des schémas directeurs de plusieurs opérateurs et la montée en puissance de grands projets d'investissement dans les prochaines années, notamment la restauration du Grand-Palais et du château de Villers-Cotterêts, pèseront fortement sur les crédits de paiement du programme au cours des prochaines années.

- Le coût des dépenses fiscales rattachées au programme, à 182 millions d'euros est relativement stable. Le rapporteur spécial estime que les dispositifs en faveur des propriétaires de monuments historiques et de la restauration d'immeubles situés en sites patrimoniaux remarquables sont efficaces et représentent une dépense justifiée au regard de leur utilité.

- Le dispositif de performance paraît peu opérant et peu utilisé à des fins budgétaires. Un seul indicateur de performance mesure la satisfaction du public, et les résultats obtenus en 2018 sont inférieurs à l'objectif du projet annuel de performance et aux résultats obtenus lors de l'enquête de 2016.

Sur l'entretien des cathédrales

- L'État dépense environ 40 millions d'euros par an pour l'entretien et la restauration des 87 cathédrales.

- Les résultats ne sont pas satisfaisants au regard de l'état des cathédrales : seul un quart d'entre elles est considéré comme étant en bon état, quinze sont en mauvais état et deux en état de péril partiel.

- La programmation des opérations est déconcentrée au niveau des directions régionales des affaires culturelles (DRAC). Les résultats paraissent très variables d'une DRAC à l'autre : dans certaines DRAC, toutes les cathédrales sont en bon état, dans d'autres elles sont très majoritairement dans un état dégradé.

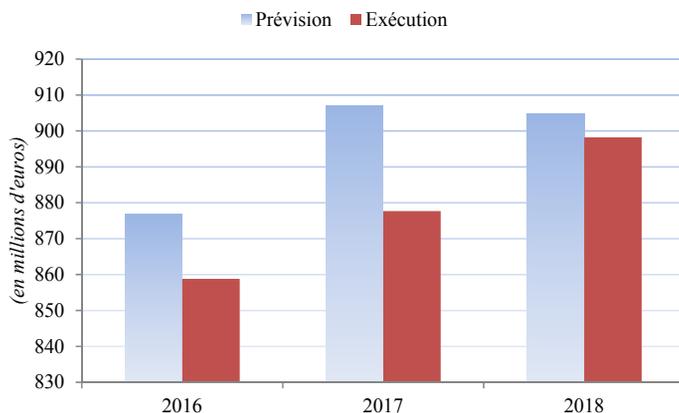
Sur l'utilisation de la politique patrimoniale dans les projets de revitalisation des territoires

● La contribution de la politique patrimoniale à la revitalisation des centres-villes est peu identifiée dans les priorités du ministère et bénéficie de peu de crédits. Le rapporteur spécial estime qu'il serait souhaitable qu'une partie des crédits du ministère aille prioritairement vers ces projets pour renforcer leur efficacité. Cela pourrait en outre renforcer la prise en compte de la spécificité des villes patrimoniales dans les programmes globaux, tels que « Action cœur de ville », où la position du ministère de la culture peut être affaiblie vis-à-vis des partenaires financeurs.

● L'essentiel de l'apport du ministère de la culture dans les projets de revitalisation repose sur l'expertise des unités départementales de l'architecture et du patrimoine. Pour le rapporteur spécial, elles doivent constituer une priorité dans l'allocation des moyens du ministère de la culture, afin qu'elles puissent développer un rôle d'accompagnement des collectivités, en plus des avis qu'elles doivent rendre en application des textes sur la protection du patrimoine.

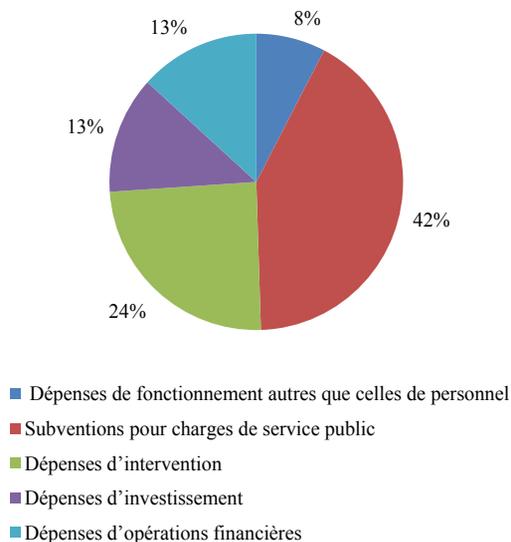
● Des adaptations du dispositif « Malraux » pourraient être opportunes pour le rendre plus efficace pour les opérations dans les centres-villes des villes moyennes, aujourd'hui peu rentables pour les investisseurs. Des pistes de réflexion pourraient être une uniformisation des taux, la libération de l'usage du locatif nu après restauration et une adaptation de la délimitation des zones éligibles.

ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) DU PROGRAMME 175



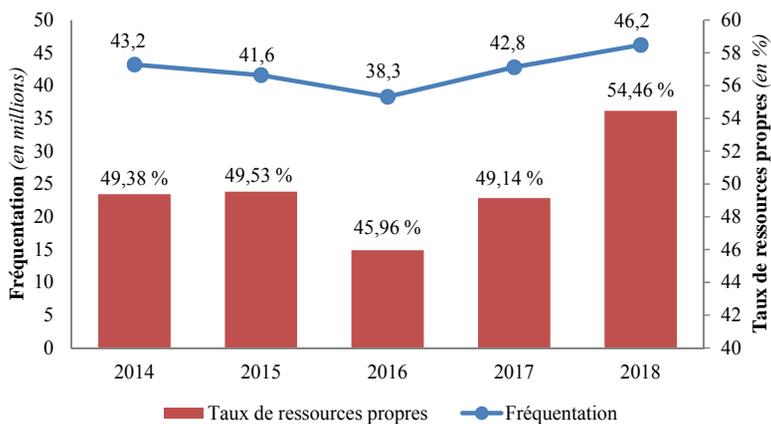
Source : commission des finances, d'après les données des rapports annuels de performances de la mission Culture.

RÉPARTITION DES CP PAR NATURE DE DÉPENSES



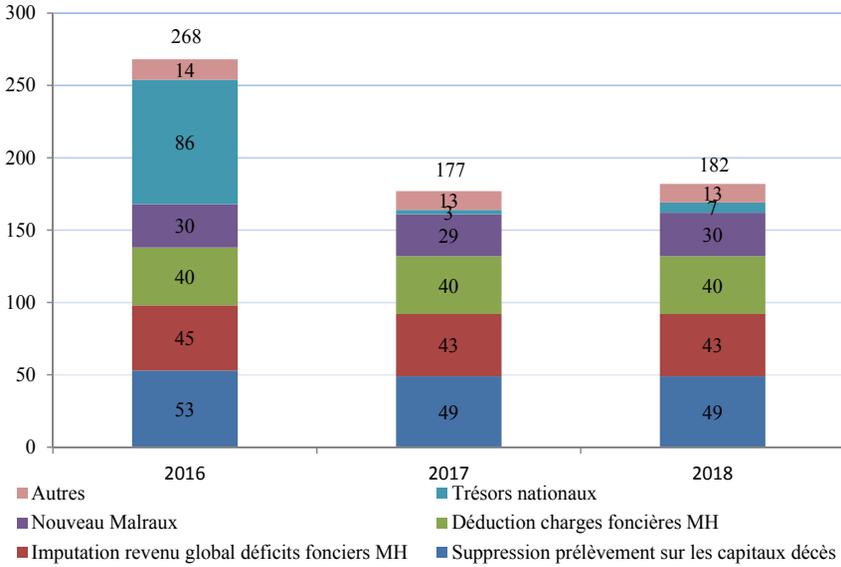
Source : commission des finances, d'après les données des rapports annuels de performances de la mission Culture.

FRÉQUENTATION ET TAUX DE RESSOURCES PROPRES DES INSTITUTIONS PATRIMONIALES ET ARCHITECTURALES



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

DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME PATRIMOINES



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

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

MOUVEMENTS DE CRÉDITS PRÉVUS DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR FINANCER LES SURCÔÛTS OPEX ET MISSINT DE 2018

(en euros)

Défense	Autorisations d'engagement	<i>dont AE titre 2</i>	Crédits de paiement	<i>dont CP titre 2</i>
Total des ouvertures nettes proposées	404 190 031		404 190 031	

Programme 178 : <i>Préparation et emploi des forces</i>	Autorisations d'engagement	<i>dont AE titre 2</i>	Crédits de paiement	<i>dont CP titre 2</i>
Crédits ouverts en loi de finances initiale	8 817 980 528		8 066 880 474	
Modifications intervenues en gestion	1 463 648 403	0	297 564 097	0
Total des crédits ouverts	10 281 628 931	0	8 364 444 571	0
Ouvertures nettes proposées à l'état B	404 190 031		404 190 031	

Motifs des ouvertures : Ouverture de 404,2 M€ en AE et CP pour le financement des opérations extérieures (OPEX) et des missions intérieures (MISSINT).

Défense	Autorisations d'engagement	<i>dont AE titre 2</i>	Crédits de paiement	<i>dont CP titre II</i>
Total des annulations nettes proposées	404 190 031		404 190 031	

Programme 144 : <i>Environnement et prospective de la politique de défense</i>	Autorisations d'engagement	<i>dont AE titre 2</i>	Crédits de paiement	<i>dont CP titre II</i>
Crédits ouverts en loi de finances initiale	1 443 116 886		1 395 651 759	
Modifications intervenues en gestion	112 036 357	0	24 033 330	0
Total des crédits ouverts	1 555 153 243	0	1 419 685 089	0
Annulations nettes de crédits proposées à l'état B	20 000 000		20 000 000	

Motifs des annulations : Annulation de 20 M€ en AE et CP portant sur les crédits mis en réserve afin de couvrir les surcoûts des OPEX/OPINT.

Programme 212 : <i>Soutien de la politique de défense</i>	Autorisations d'engagement	<i>dont AE titre 2</i>	Crédits de paiement	<i>dont CP titre</i>
Crédits ouverts en loi de finances initiale	23 177 665 255	20 286 955 933	22 845 698 172	20 286 955 933
Modifications intervenues en gestion	1 035 310 000	287 656 171	343 484 687	287 656 171
Total des crédits ouverts	24 212 975 255	20 754 612 104	23 189 182 859	20 574 612 104
Annulations nettes de crédits proposées à l'état B	65 000 000		65 000 000	

Motifs des annulations : Annulation de 65 M€ en AE et CP portant sur les crédits mis en réserve.

Programme 146 : <i>Équipement des forces</i>	Autorisations d'engagement	<i>dont AE titre 2</i>	Crédits de paiement	<i>dont CP titre 2</i>
Crédits ouverts en loi de finances initiale	13 660 993 450		10 243 245 142	
Modifications intervenues en gestion	11 633 719 563	0	60 092 449	0
Total des crédits ouverts	25 294 713 013	0	10 303 337 591	0
Annulations nettes de crédits proposées à l'état B	319 190 031		319 190 031	

Motifs des annulations : Annulation de 319 M€ en AE et CP portant sur les crédits mis en réserve afin de couvrir les surcoûts des OPEX/OPINT.

À peine cinq mois séparent l'adoption définitive de la loi de programmation militaire 2019-2025 réaffirmant le principe de financement interministériel des surcoûts imputables aux opérations extérieures et aux missions intérieures et celle de la loi de finances de rectificative y renonçant.

L'exécutif se prévaut d'anticiper la sincérisation budgétaire, mais il sacrifie la sincérité de la parole politique et met en difficulté tous ceux qui se sont engagés pour le maintien du financement interministériel : le ministère des armées, la majorité présidentielle et l'ensemble des parlementaires.

Par ce revirement, le Gouvernement affaiblit la loi de programmation militaire. **Puisqu'une encoche significative est intervenue dès la première année de la LPM, c'est toute sa crédibilité ultérieure qui est atteinte.**

Comment, dans ces conditions, croire à la mobilisation massive de crédits budgétaires pour moderniser l'équipement des forces ? En termes strictement budgétaires, les effets de ce revirement ont pu être limités mais cette bonne nouvelle est due à des circonstances très particulières qui ne se renouvelleront peut-être pas. Aussi, même si à l'avenir la budgétisation des OPEX progresse à nouveau, la question du maintien de la solidarité interministérielle demeure ouverte. Car le ministère des armées a bénéficié en 2018 de trois opportunités budgétaires.

Premièrement, à la fin de l'été 2018, il est apparu clairement que les dépenses de personnel seraient en deçà de la programmation budgétaire initiale. Au 31 décembre, les économies opérées sur ce poste majeur se sont élevées à 211 millions d'euros. **Cette sous-exécution des crédits doit être appréciée comme un véritable signal d'alarme.** L'attractivité et la fidélisation des engagements militaires, à court terme, constituer un véritable problème capacitaire.

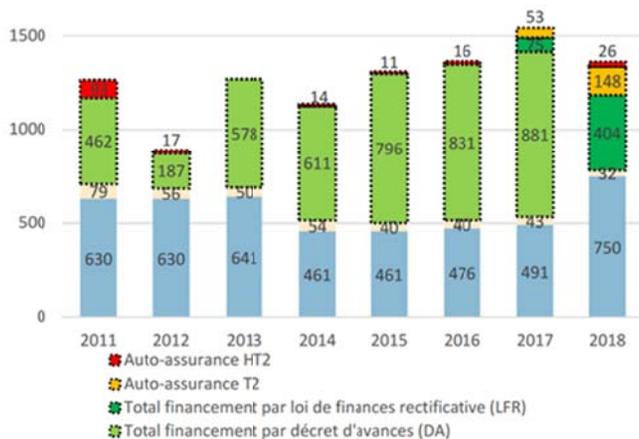
Deuxièmement, la contribution française à la trésorerie des organismes internationaux supportant les programmes d'armement en coopération a été moins importante que prévue, ce qui a permis en 2018 de dégager plus de 100 millions d'euros d'économies. **Mais ces économies purement conjoncturelles et feront l'objet d'un « rappel » lors d'un prochain exercice.**

Troisièmement, l'exercice budgétaire 2018 initiait de nouvelles modalités de gestion de la réserve de précaution. La circulaire du 29 novembre 2017 demandait à chaque ministère de documenter les crédits mis en réserve, en échange d'un abaissement du taux de mise en réserve de 8 à 3 % pour les crédits hors titre 2. **Or le rapport annuel de performance ne précise pas, pour chaque action budgétaire présentée, les crédits de paiement annulés après avoir fait l'objet d'une mise en réserve.**

14. Défense : Emploi des forces (M. Olivier Gaillard)

COUVERTURE DES SURCÔÛTS OPEX-MISSINT PAR LA DOTATION BUDGÉTAIRE INITIALE, LES REMBOURSEMENTS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES, LES FINANCEMENTS INTERMINISTÉRIELS ET L'AUTO-ASSURANCE DE LA MISSION DÉFENSE

(en millions d'euros de CP)

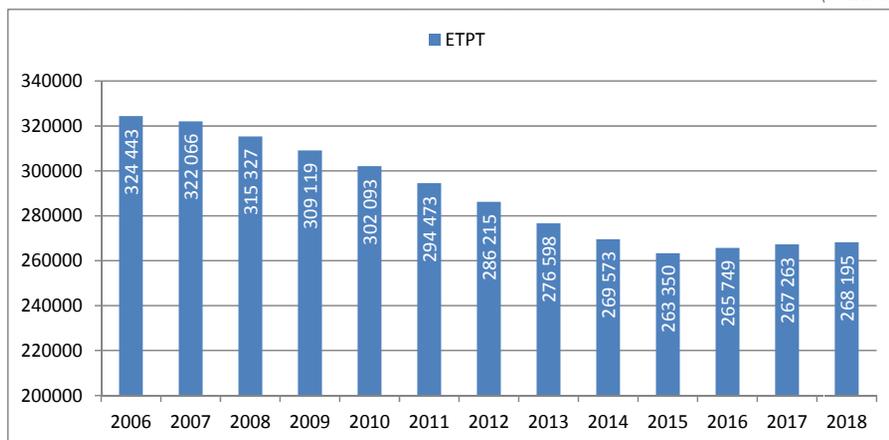


Note : les montants entourés de pointilles correspondent aux besoins de financements additionnels OPEX-MISSINT. Les montants d'auto-assurance constatés entre 2014 et 2016 constituent des reliquats liés à l'actualisation des surcoûts, dont le montant précis n'est connu qu'en début d'année suivante. Ces ajustements techniques de début ont été précisés par rapport à ceux publiés à l'annexe 2 de la NEB 2017.

Source : Cour des comptes à partir des données du ministère des armées.

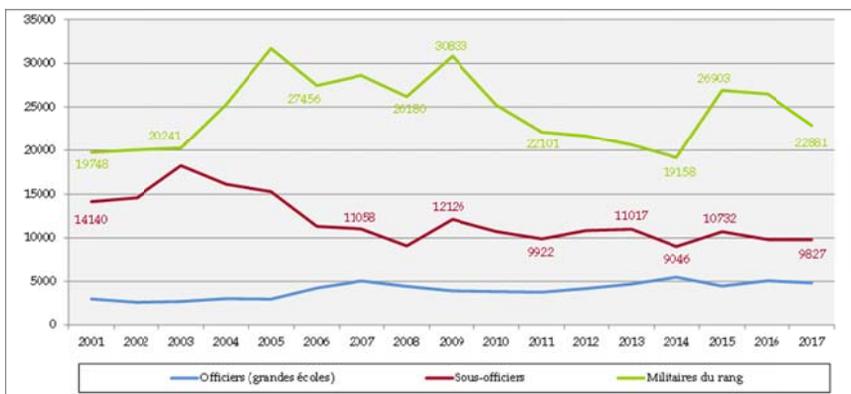
ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA MISSION DÉFENSE DEPUIS 2006

(en ETPT)



Source : annexes aux PLR 2006-2018.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE CANDIDATS AU RECRUTEMENT PAR VOIE EXTERNE DANS LES ARMÉES, PAR CATÉGORIE, DE 2001 À 2017



Source : réponses à un questionnaire adressé aux armées et à la gendarmerie par le HCECM.

Champ : armée de terre (hors Légion étrangère), marine, armée de l'air.

Le Parlement a voté en loi de finances pour 2018 une hausse de 1,8 milliard d'euros des crédits de la mission *Défense*. Ceux-ci ont ainsi été portés à 34,2 milliards hors compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*, auxquels se sont ajoutés 190 millions d'euros de recettes issues de cessions. Au total, les ressources de la mission se sont élevées à 43,3 milliards.

De plus, la LFI pour 2018 était en cohérence avec la LPFP 2018-2022 : les crédits ouverts pour la mission *Défense*, hors CAS *Pensions* et hors ressources exceptionnelles, étaient égaux à l'annuité prévue par la LPFP, soit 34,2 milliards d'euros.

Par ailleurs, grâce à un meilleur provisionnement en loi de finances initiale (LFI) et à une baisse en valeur absolue, les besoins de financement additionnel pour couvrir les surcoûts des opérations extérieures et des missions intérieures ont connu une baisse sensible en 2018. Il convient toutefois de relever que ce financement s'est opéré sans recours à la solidarité interministérielle, contrairement à ce que prévoyait la LPM 2013-2019 et à ce que prévoit toujours la LPM 2019-2025.

S'agissant des crédits de titre 2, la sous-exécution constatée de la masse salariale s'est élevée à 211 millions d'euros. Cette sous-exécution s'explique, pour l'essentiel, par le fait que le nombre des départs a dépassé de 4 000 celui du schéma d'emplois initial. Elle traduit aussi une difficulté grandissante de recrutement et de fidélisation des personnels militaires.

En réalisation 2018, les effectifs s'élevaient à 268 195 ETPT, alors que la trajectoire établie à l'article 6 de la LPM 2019-2025 pose un point de départ à 268 936 ETPT. Un rattrapage devra être effectué en gestion 2019, faute de quoi la programmation se trouverait durablement déséquilibrée.

Face à cette difficulté, le ministère des armées a pris des mesures indemnitaires, notamment en direction des compétences rares, et a mis en place, en mai 2019, une prime de lien au service. Il a également poursuivi le recrutement d'ouvriers de l'État dans les professions en tension.

Le ministère a également mis en place le « plan Famille », dont 2018 est la première année d'exécution. Ce dispositif intégré et modulable d'amélioration des conditions de vie et de travail des militaires et de leurs familles vise notamment à apporter, au-delà des mesures indemnitaires, une réponse globale aux difficultés de recrutement et de fidélisation.

En 2018, plus de 80 % des 46 actions du plan ont connu des réalisations concrètes. Le montant des dépenses exécutées au titre de ce dispositif s'est élevé à 23,47 millions d'euros en crédits de paiement, soit environ 85 % de plus que la prévision initiale de 12,7 millions. Cette surexécution s'explique principalement par la mise en œuvre anticipée de certaines mesures emblématiques, comme le déploiement du wifi gratuit en garnison, et par un effort particulier en matière de logement et d'hébergement.

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

Le « plan France très haut débit » a remplacé en 2013 le programme très haut débit lancé en 2010. Il poursuit l'objectif de couvrir l'ensemble du territoire en très haut débit (>30 Mbit/s) d'ici 2022, essentiellement avec la fibre optique. Le territoire est divisé en trois zones pour le financement des infrastructures :

- une zone très dense (106 communes, 6,4 millions de prises) sur laquelle les opérateurs privés (Orange, SFR, Free, Bouygues) déploient leurs réseaux sur fonds propres ;

- une zone moins dense d'initiative privée, dénommée « zone AMII » et composée des villes intermédiaires (3 500 communes, 14,2 millions de prises) sur lesquelles deux opérateurs (Orange, SFR) ont répondu à un appel à manifestation d'intention d'investissement (AMII) en 2010 ;

- une zone moins dense d'initiative publique (16,4 millions de prises) sur laquelle les collectivités territoriales sont chargées du déploiement. Elles ont passé contrat avec des opérateurs et bénéficient de subventions de l'État.

Pour accompagner les collectivités dans le déploiement des réseaux d'initiative publique (RIP), 2 milliards d'euros étaient prévus dans le PIA 1 en 2010, ramenés à 980 millions d'euros au cours des redéploiements successifs. En 2015, ces crédits étaient totalement engagés et de nouvelles autorisations d'engagement ont été ouvertes sur le budget de l'État via un nouveau programme sur la mission *Économie* (programme 343 « Plan France très haut débit »).

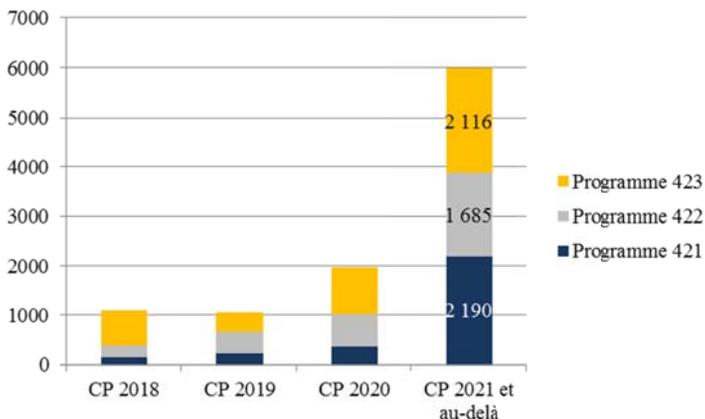
2,3 milliards d'euros en autorisation d'engagement ont été ouverts sur ce programme jusqu'en loi de finances pour 2019, portant à près de 3,3 milliards d'euros les engagements de subvention de l'État. Désormais, seuls les crédits de paiement sont inscrits. Ils sont versés à la Caisse des dépôts et consignations, liée à l'État par convention, et gérés sur un fonds sans personnalité morale, le Fonds pour la société numérique (FSN).

En décembre 2017, le Gouvernement a décidé de stopper l'examen des dossiers des collectivités territoriales pour le déploiement des RIP et de ne plus financer de nouveaux projets. Cette décision suscite la crainte des collectivités qui n'ont pas achevé leurs projets de déploiement de la fibre. Les besoins complémentaires des collectivités sont estimés à 700 millions d'euros.

DONNÉES CLÉS

CONSOMMATION PRÉVISIONNELLE DES CP DE LA MISSION INVESTISSEMENTS D'AVENIR

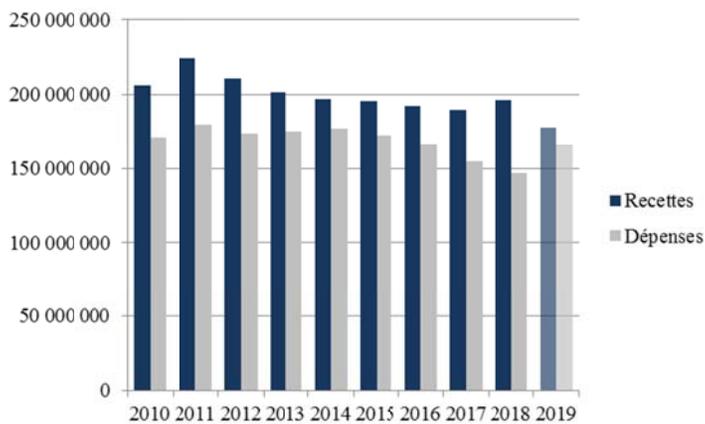
(en millions d'euros)



Source : documents budgétaires.

ÉVOLUTION DES RECETTES ET DÉPENSES DU BUDGET ANNEXE PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATIONS ADMINISTRATIVES

(en millions d'euros)



Source : documents budgétaires.

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

ÉVOLUTION DES CRÉDITS INITIAUX À PÉRIMÈTRE COURANT ET À PÉRIMÈTRE CONSTANT

(en millions d'euros, hors FDC et ADP)

(en M€)	Autorisations d'engagements				Crédits de paiement			
	LFI 2018	LFI 2017	Évol. périmètre courant	Évol. périmètre constant	LFI 2018	LFI 2017	Évol. périmètre courant	Évol. périmètre constant
P 113	147,81	280,89	-47,38%	2,37%	147,81	280,89	-47,33%	2,37%
P 159	516,14	497,01	3,85%	-1,98%	515,13	497,08	3,63%	-2,00%
P 174	426,52	455,44	-6,35%	-6,35%	426,52	456,14	-6,49%	-6,49%
P 181	849,35	238,16	256,63%	0,23%	839,12	227,58	268,72%	0,27%
<i>dont HT2</i>	803,47	193,24	315,79%	0,12%	793,24	182,66	334,27%	0,17%
<i>dont T2</i>	45,89	44,92	2,15%	2,15%	45,89	44,92	2,15%	2,15%
P 203	3 209,09	3 124,22	2,72%	2,87%	3 141,52	3 145,81	-0,14%	0,01%
P 205	158,12	201,27	-21,44%	1,08%	158,12	197,89	-20,10%	3,28%
P 217	2 994,05	2 220,22	34,85%	0,30%	3 037,03	2 269,35	33,83%	0,10%
<i>dont HT2</i>	205,63	218,88	-6,05%	1,33%	248,62	268,01	-7,24%	-1,37%
<i>dont T2</i>	2 788,42	2 001,34	39,33%	0,23%	2 788,42	2 001,34	39,33%	0,23%
P 345	3 043,92	2 545,00	19,60%	19,60%	3 043,92	2 545,00	19,60%	19,60%
Total Mission	11 345,00	9 562,22	18,64%	5,24%	11 309,18	9 619,76	17,56%	4,36%
<i>dont HT2</i>	8 510,69	7 515,96	13,23%	7,01%	8 474,87	7 573,49	11,99%	5,81%
<i>dont T2</i>	2 834,30	2 046,26	38,51%	0,26%	2 834,30	2 046,26	38,51%	0,26%

Source : Cour des comptes.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES MTES-MCT EN EXÉCUTION DEPUIS 2009

(en ETPT)

	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Total
2009	13 597	24 125	29 539	67 261
2010	13 928	23 322	26 836	64 086
2011	13 946	22 204	25 270	61 420
2012	13 321	21 901	23 650	58 872
2013	12 873	19 451	19 212	51 536
2014	11 946	17 632	17 154	46 732
2015	11 616	15 999	15 946	43 561
2016	11 867	15 235	15 155	42 257
2017	11 950	15 029	14 109	41 088
2018	12 059	14 912	13 279	40 250

Source : direction des ressources humaines du MTES.

L'analyse de l'exécution des crédits de la mission *Écologie* en 2018 montre que le Gouvernement n'a pas pris la mesure de l'urgence écologique et climatique.

D'une part, l'augmentation de 1,9 milliards d'euros par rapport à 2017 est hausse en trompe l'œil, due à des modifications de périmètre. La Cour des comptes montre qu'à périmètre constant les crédits sont, pour la quasi-totalité des programmes, en baisse ou tout juste maintenus. Si l'on prend en compte l'inflation, qui s'est élevée à 1,85 % en 2018, les crédits en euros constants de la mission hors programme 345 *Service public de l'énergie* reculent de 0,67 %.

D'autre part, les crédits de la plupart des programmes ont été rognés et sous-exécutés. Les opérateurs de l'écologie sont de plus en plus limités dans leurs moyens d'action, avec des coupes dans leurs effectifs qui répondent à une logique purement comptable.

Est notamment mis en place en 2018 un circuit de financement de l'AFB, de l'ONCFS et des parcs nationaux via les ressources fiscales des agences de l'eau (lesquelles se sont élevées à 281 millions d'euros seulement en exécution, contre 294 millions prévus au budget initial), ces ressources se substituant à la subvention pour charges de service public.

De façon concomitante, le PLF pour 2018 instituait un plafond « mordant » sur les ressources des agences de l'eau. L'exécution 2018 amorce donc un dispositif de détournement des redevances sur l'eau collectées par les agences et prélude à la fusion de l'AFB et de l'ONCFS, nouvelle étape dans la réduction des moyens consacrés à l'écologie.

En outre, le ministère chargé de l'écologie applique depuis de nombreuses années, avec un zèle aveugle, les politiques de réduction d'effectifs menées par les gouvernements successifs. La règle de 2 % de diminution par an est revendiquée au même titre que les réorganisations incessantes qu'elle provoque.

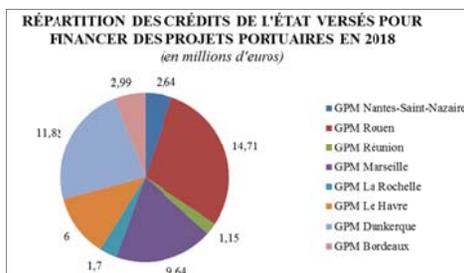
À cela s'ajoutent des modifications intervenues dans la documentation budgétaire, dont l'effet est de masquer les évolutions réelles et de rendre plus difficile le suivi des effectifs et de la dépense de titre 2. En 2018, la masse salariale des personnels du ministère de la cohésion des territoires a été transférée en gestion du programme 337 *Conduite et pilotage des politiques du logement et de l'habitat durable* vers le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et des mobilités durables*. Ainsi, sous prétexte de mutualisations réalisées au niveau de l'administration centrale et de l'immobilier, on en arrive à gonfler artificiellement les crédits et les effectifs de la mission *Écologie*.

Quoi qu'il en soit, sur une période de dix ans, la destruction globale d'emplois dans les deux ministères s'élève à 40 %.

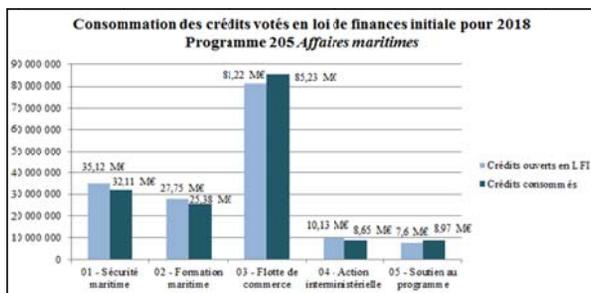
17. Écologie, développement et mobilité durables : Affaires maritimes (M. Saïd Ahamada)

• Le contrôle de l'exécution du budget 2018

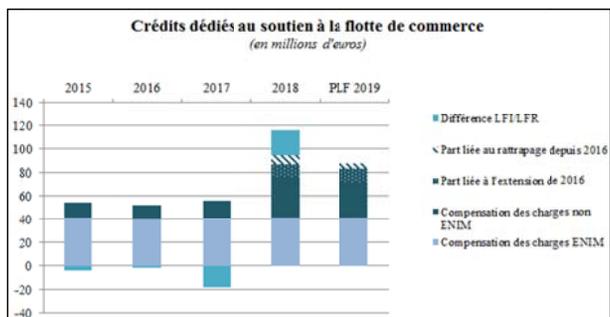
Sur le *volet portuaire* (action 43 du programme 203), le rapporteur spécial note un **effort significatif en gestion pour augmenter les crédits destinés aux travaux de dragage** des grands ports maritimes. Quant aux crédits dédiés au financement de projets portuaires, ils excèdent de plus de 6 millions d'euros la prévision.



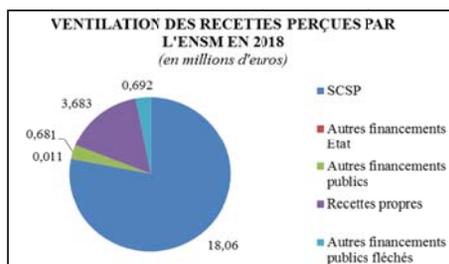
Sur le *volet affaires maritimes* (programme 205), le très faible écart entre la prévision et la consommation témoigne d'un **budget taillé au plus juste**.



En conséquence, la prévision ne résiste pas aux aléas conjoncturels. En 2018, un dérapage de 5 % des crédits votés est observé sur les aides à la flotte de commerce, lié au décalage entre le vote en 2016 du principe du *netwage* pour les armateurs et sa validation tardive par la Commission européenne, fin 2018.



Quant à l'École nationale supérieure maritime (ENSM), unique opérateur du programme, ses dépenses de personnel constatées en fin d'année sont inférieures de près d'1 million d'euros à son budget initial, signe d'une difficulté à recruter des enseignants. Le montant de la SCSP versée par l'État est légèrement inférieur à la prévision.



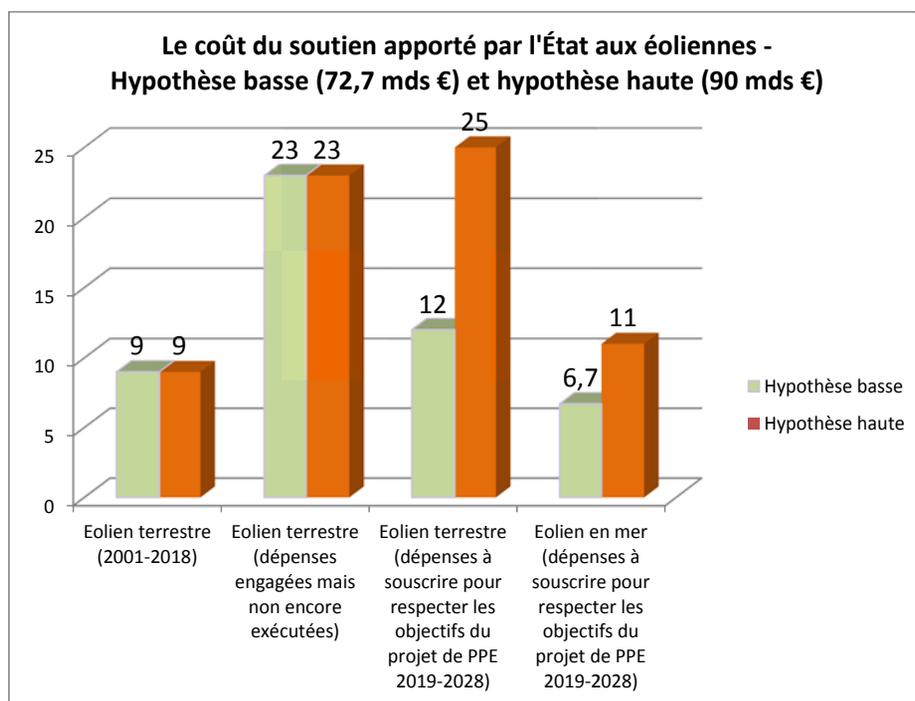
Sur la base de l'analyse de l'exécution 2018, le rapporteur préconise de :

- faire le point sur le paiement par les collectivités territoriales des prestations fournies par les services des DIRM/DM pour le balisage en mer ;
- préciser la ventilation des fonds de concours par action ;
- faire le point sur le risque budgétaire associé au délai entre la notification d'un régime d'aide à la Commission européenne et sa validation ;
- créer un nouvel indicateur pour mesurer le taux de contrôle des carburants ;
- créer un nouvel indicateur pour mesurer le taux d'emploi des anciens élèves des formations maritimes.

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

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) a transmis à la commission des finances un rapport sur Le soutien à l'éolien en France permettant d'estimer le coût du concours apporté par l'État aux éoliennes depuis le début des années 2000, le coût des engagements pris et devant être honorés ainsi que le coût tenant au respect des objectifs fixés à ce secteur par le projet de programmation pluriannuelle de l'énergie 2019-2028. Le coût total s'établit, hors coûts induits, entre 72,7 et 90 milliards d'euros.

LE COÛT DU SOUTIEN APPORTÉ PAR L'ÉTAT AUX ÉOLIENNES



Source : données de la Commission de régulation de l'énergie.

À titre de comparaison, le rapporteur rappelle que la Cour des comptes a estimé en 2012 le coût de construction initial de l'ensemble du parc nucléaire français à 72 milliards d'euros (valeur 2010), soit environ 80 milliards d'euros (valeur 2019).

Le rapporteur considère que la politique de soutien financier apporté par l'État aux éoliennes est onéreuse, déséquilibrée, alimente des sur-rentabilités indues, présente un bilan économique et industriel peu satisfaisant et échappe partiellement au contrôle budgétaire du Parlement.

Il recommande :

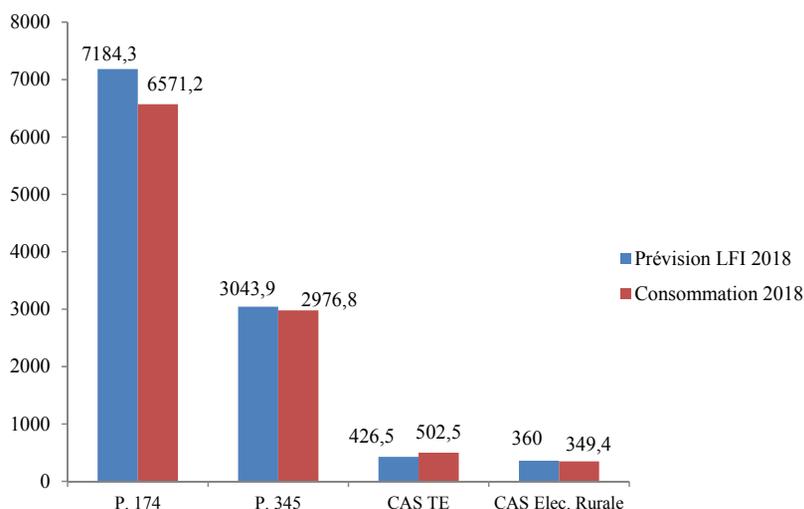
– d'interrompre tout soutien à l'éolien terrestre ou, à défaut, d'en réviser fortement les conditions ;

– de confirmer le soutien apporté à l'éolien en mer posé et flottant tout en imposant l'éloignement des parcs éoliens marins des côtes ;

– de renforcer les pouvoirs du Parlement pour lui conférer la possibilité de fixer chaque année en loi de finances le plafond financier des soutiens publics devant être apportés à chaque filière d'énergie renouvelable.

L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2018

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

P. 174 : programme *Énergie, climat et après mines*

CAS TE : compte d'affectation spéciale (CAS)
Transition énergétique

P. 345 : programme *Service public de l'énergie*

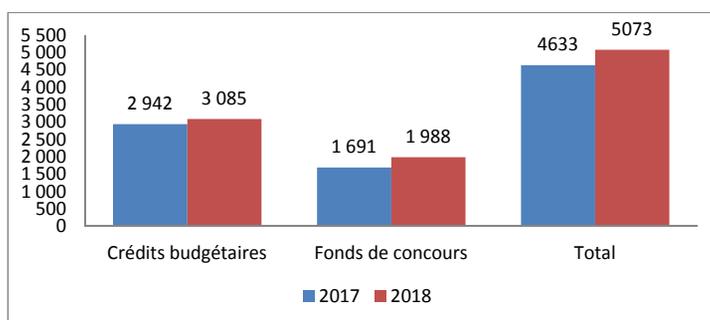
CAS Elec. Rurale : CAS *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale*

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

- L'exécution du budget 2018 des transports

Les dépenses de l'État en matière d'infrastructures et de services de transport ont dépassé 5 milliards d'euros en 2018, en hausse de 10 %, sous l'effet d'une gestion plus sincère des crédits, marquée, les années précédentes, par d'importantes annulations ainsi que des reports de fonds de concours.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 203 ET DES FONDS DE CONCOURS RATTACHÉS



Les montants des fonds de concours indiqués pour 2018 ne tiennent pas compte d'un versement exceptionnel de l'AFITF de 326,4 millions d'euros pour le règlement anticipé de la dette de l'État liée au contrat Écomouv'

Les crédits dédiés au réseau routier national non concédé ont augmenté de près de 20 %, attestant de la nouvelle priorité accordée à l'entretien et à la régénération des réseaux existants. Ceci est conforme aux conclusions des Assises de la mobilité qui ont préfiguré les priorités fixées par le projet de loi d'orientation des mobilités actuellement examiné par le Parlement.

La capacité de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) à assumer les engagements de l'État est confortée, avec la stabilisation de ses restes à payer, bien que, dernière affectataire des recettes du compte d'affectation spéciale Radars, l'Agence subisse la baisse de 200 millions d'euros du produit de ces amendes en 2018.

- *La modernisation des services de la navigation aérienne*

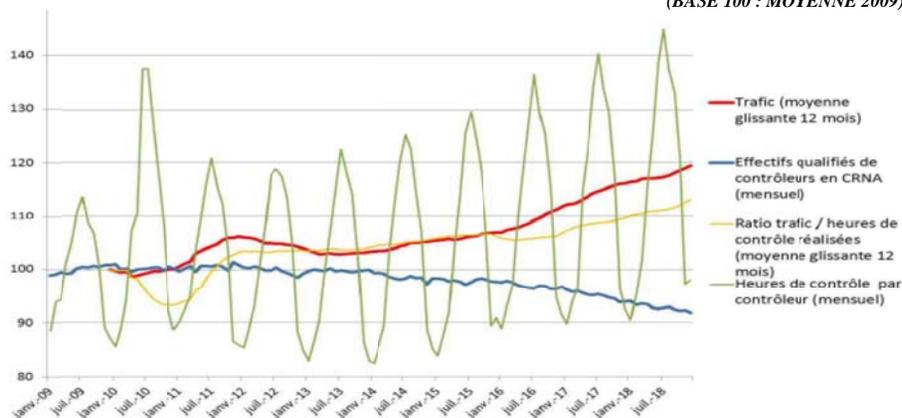
Les rapporteurs spéciaux ont examiné le **pilotage des investissements** conduits par la **direction des services de la navigation aérienne** (DSNA) qui doivent permettre à la France de satisfaire les **engagements de modernisation souscrits au plan européen** dans le cadre de **plans de performance des prestataires** de la navigation aérienne.

Alors que les exigences de désendettement du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA) ont longtemps limité la capacité à investir, des investissements croissants visent à doter près de 3 900 ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA) de nouveaux outils afin de **relever le défi capacitaire du transport aérien** en absorbant la croissance du trafic (+ 3 à + 4 % par an) et des pointes de trafic, avec 3,2 millions de vols contrôlés en 2018.

Plusieurs grands programmes ont été engagés depuis la fin de la décennie 2000, pour un coût total approchant 2,5 milliards d’euros, mais la DSNA a été confrontée à des difficultés dans le **pilotage de certains programmes et la conduite des programmes techniques et d’innovation**.

Les rapporteurs spéciaux saluent les efforts récents pour assurer la réussite du **programme 4-Flight**, système de contrôle aérien de nouvelle génération, dont le coût total est désormais estimé à 850 millions d’euros, contre 550 millions prévus fin 2016, pour environ 450 millions d’euros engagés à ce jour. La **négociation réussie d’un avenant avec l’industriel Thales en 2018** et la **réorganisation du pilotage du projet** apportent désormais des garanties de mise en service opérationnelle à l’hiver 2021-2022 dans les centres en route pilotes d’Aix-en-Provence et Reims puis de la région parisienne.

PRODUCTIVITÉ DES CENTRES DE CONTRÔLE EN ROUTE DE LA NAVIGATION AÉRIENNE (BASE 100 : MOYENNE 2009)



Source : direction générale de l’aviation civile.

La mise en place de ces nouveaux outils de navigation est indissociable de mesures de productivité dans l’organisation du travail des contrôleurs aériens. Des expérimentations de nouveaux cycles de travail, menées dans certains centres volontaires, sont largement concluantes, mais permettent tout juste d’absorber les hausses continues du trafic aérien.

En conséquence, les rapporteurs spéciaux suggèrent de **desserrer la contrainte du schéma d’emplois actuel** tout en en **approfondissant les modifications des tours de services** et en **optimisant les temps de formation initiale et continue des personnels**.

20. Économie : Développement des entreprises et du tourisme ; Prêts et avances à des particuliers et à des organismes privés (Mme Olivia Gregoire et M. Xavier Roseren)

L'embellie semble se confirmer pour l'économie française. L'action déterminée menée par la majorité depuis près de deux ans, que ce soit la modernisation du droit du travail, la réforme de la fiscalité du capital, la refonte des systèmes de formation et d'apprentissage, la relation réinventée avec l'administration et dernièrement le renforcement et la simplification de toutes les étapes de la vie des entreprises à travers la loi PACTE, paraît porter ses fruits. Entre un recul continu du chômage, des chiffres historiques en matière de financement des startups ou encore le maintien d'une appétence entrepreneuriale dynamique, les motifs de satisfaction, dont certains ne sont certes qu'à leurs prémices, sont multiples.

Le programme 134 concentre la majorité des outils d'aide publique dédiés au développement des entreprises, qui sont aujourd'hui nombreux à faire leurs preuves. Son caractère protéiforme, parfois source de difficultés pour les députés-évaluateurs, renvoie à la multiplication nécessaire des axes d'intervention afin de garantir sur tout le territoire un accompagnement approprié des entreprises, de toutes tailles, de tous secteurs.

L'étude globale des enjeux budgétaires et fiscaux de ce programme 134 demeure indispensable – mais dans le cadre de l'initiative du « Printemps de l'évaluation » lancée par les parlementaires, il est intéressant de faire porter cette évaluation sur certains thèmes précis.

Parmi ceux-ci, la politique industrielle française s'avère un axe riche d'enseignement. Érigée comme priorité du Gouvernement, l'industrie se redresse. Après plusieurs décennies de diminution de l'emploi industriel et de fermetures d'usines, les évolutions constatées en 2018 et 2019 sont enfin encourageantes pour l'avenir de l'industrie en France. Selon l'INSEE, le secteur a créé 7 500 emplois au 1^{er} trimestre 2019 et 18 800 emplois sur l'année, soit une hausse 0,6 %.

2019 a été désignée « année de l'industrie » par le Gouvernement, mobilisé autour du Ministre de l'Économie et des Finances, Bruno le Maire, et de la secrétaire d'État Agnès Pannier-Runacher, pour la promotion d'une industrie de pointe, le développement des compétences nécessaires et l'animation des réseaux industriels sur tous les territoires. Tête de pont de cette politique industrielle ambitieuse, l'initiative *French Fab* fédère ces différents acteurs sous une bannière unique, donne à l'industrie française une visibilité et une crédibilité retrouvées sur la scène internationale, et structure des projets de plus en plus innovants.

Cette volonté se traduit notamment par le « *French Fab Tour* », tournée exceptionnelle visant à promouvoir l'industrie, susciter des vocations, proposer des offres d'emploi et co-construire l'industrie de demain.

Quatre axes sont ainsi jugés prioritaires : le développement des compétences, la numérisation et la robotisation, l'implantation sur tous les territoires et le soutien à l'innovation. La voie ainsi engagée a d'ores et déjà produit des résultats sur le développement de l'activité et la création d'emploi. Les réformes doivent se poursuivre et l'accompagnement se renforcer.

Des efforts doivent cependant être fournis en matière d'aides à l'innovation. Les dispositifs restent trop complexes et trop nombreux, ce qui nuit à leur lisibilité et à leur efficacité. Ce constat vaut à la fois pour les entreprises qui en bénéficient et pour les pouvoirs publics qui en assurent la mise en œuvre et le suivi. Et le reproche peut s'appliquer de manière générale en matière de développement des entreprises.

Par ailleurs, des lacunes persistent dans la mobilisation des écosystèmes existants de promotion et de diffusion de l'innovation industrielle, notamment les pôles de compétitivité et les centres techniques industriels. Trop souvent, les initiatives publiques, partagées entre État et collectivités, ne sont pas suffisamment coordonnées entre elles ni articulées avec les initiatives privées. Les acteurs pourtant garants de cette mise en cohérence sont régulièrement laissés de côté.

À l'avenir, le succès des écosystèmes de promotion et de diffusion de l'innovation industrielle sera déterminant. Leur mise en cohérence, leur renforcement et une meilleure coordination sont autant d'axes incontournables pour une politique industrielle porteuse de résultats dans les décennies à venir.

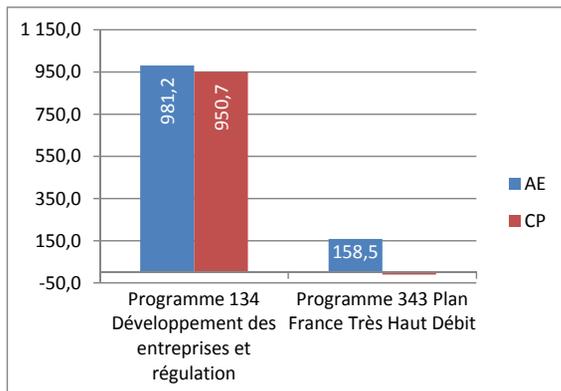
Le lancement de la phase IV des pôles de compétitivité témoigne de la volonté du Gouvernement de s'appuyer sur ces outils pertinents de soutien à l'innovation et à l'industrie. Les parlementaires apportent leur plein soutien à cette démarche et restent particulièrement attentifs à l'évolution du financement des pôles, afin que discours d'intention et réalités opérationnelles restent d'équerre et que la stratégie industrielle décidée puisse trouver ses relais indispensables sur le territoire.

Après une baisse de leur financement en 2019 – intervenue sans réflexion stratégique – les centres techniques industriels (CTI) et les comités professionnels de développement économique (CPDE), autres interlocuteurs indispensables, ont besoin de visibilité budgétaire. Leur rôle en tant qu'acteurs majeurs de la politique industrielle est reconnu et sera renforcé par le développement des plateformes d'accélération du futur. Un accroissement du contrôle de l'État avec des indicateurs de performance pour ces organismes constituerait une contrepartie nécessaire au maintien de leur financement.

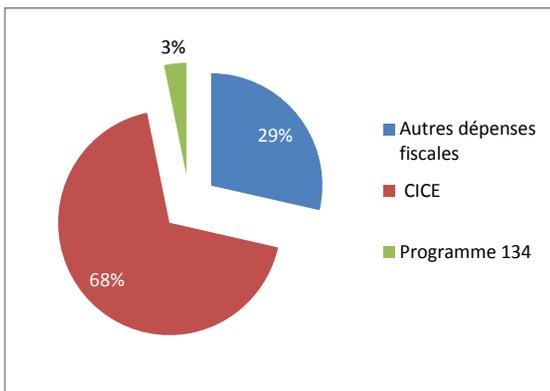
Tous ces enjeux et d'autres, qui concourent à redonner son lustre perdu depuis trop d'années à l'industrie française, sont l'objet de l'éclairage particulier proposé dans ce rapport spécial.

CONSOMMATION DES CRÉDITS

(en millions d'euros)



PROGRAMME 134 ET DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES



DISPOSITIF DE PERFORMANCE

Programme 134	Atteinte des objectifs	Pertinence de l'indicateur
Écart entre le taux de croissance des entreprises aidées par Bpifrance financement et celui des entreprises comparables	Non	Critiquable
Écart de pérennité à 3 ans des entreprises aidées	Non	Peu lisible et critiquable
Évolution de l'efficacité du financement public de Business France en matière d'internationalisation des entreprises	Non	Critiquable
Taux de suite opérationnelle des indices de pratiques anticoncurrentielles transmis aux services spécialisés (BIEC)	Oui	Lisible et pertinent
Part des suites correctives et répressives dans les suites aux contrôles d'établissements	Oui	Lisible et pertinent
Indicateur des politiques sociales de l'ANCV	Oui	Lisible et pertinent mais supprimé à partir de 2019
Programme 343		
Couvrir intégralement la France en très haut débit d'ici 2022	Oui	Lisible et pertinent

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

Constatant l'absence de données comparatives sur les modalités de soutien à l'export, le rapporteur spécial a étudié les situations en Allemagne et en Italie, deux États dont la balance commerciale est largement excédentaire. D'un point de vue budgétaire, il est particulièrement délicat d'effectuer des comparaisons dans la mesure où les différents acteurs n'interviennent pas exactement sur le même périmètre.

L'Allemagne s'inscrit comme leader mondial des salons (environ 180 événements par an, accueillant jusqu'à 10 millions de visiteurs), permettant de mieux faire connaître ses produits. Elle profite également d'une marque pays valorisée, le « made in Germany » étant liée dans l'imaginaire collectif à la qualité et à la solidité.

L'Italie a quant à elle réussi une profonde réforme de son dispositif de soutien depuis 2012. Les guichets régionaux sont désormais hébergés par les chambres de commerce, dont le nombre a été réduit. Cette réforme a permis un point d'entrée unique et une centralisation des informations à destination des entreprises, ce qui n'est pas sans lien avec le projet de Team France Export mené actuellement en France.

Partant de ces constats, le rapporteur spécial a identifié des atouts et défauts du dispositif français au regard des dispositifs allemands et italiens.

Recommandation n° 1 : poursuivre la mise en place de la Team France export en maintenant les financements « export » des CCI et la subvention pour charges de service public de Business France.

Recommandation n° 2 : mettre en œuvre des stratégies des filières qui valorisent mieux les produits et les savoir-faire français à l'international.

Recommandation n° 3 : encourager les grandes entreprises à entraîner avec elles des PME françaises lors des implantations internationales.

Recommandation n° 4 : encourager les projets d'exportation collaborative.

Recommandation n° 5 : favoriser un accès au salon à des tarifs plus avantageux pour les PME françaises.

Recommandation n° 6 : augmenter l'implication des représentants politiques nationaux ou locaux sur les salons afin d'en augmenter la visibilité.

Recommandation n° 7 : encourager les entreprises à exposer sous un pavillon France dans les salons internationaux.

Recommandation n° 8 : promouvoir une marque pays axée sur le dynamisme et l'innovation pour renouveler l'image de marque de la France.

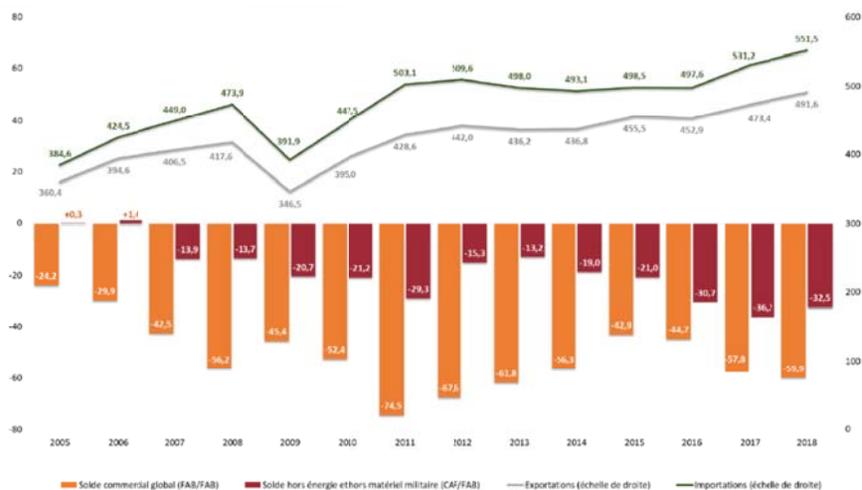
Recommandation n° 9 : assurer le financement de l'assurance-prospection.

Recommandation n° 10 : maintenir l'expertise de la DG Trésor dans nos réseaux à l'étranger.

DONNÉES CHIFFRÉES

EXPORTATIONS, IMPORTATIONS ET DÉFICIT COMMERCIAL DEPUIS 2005

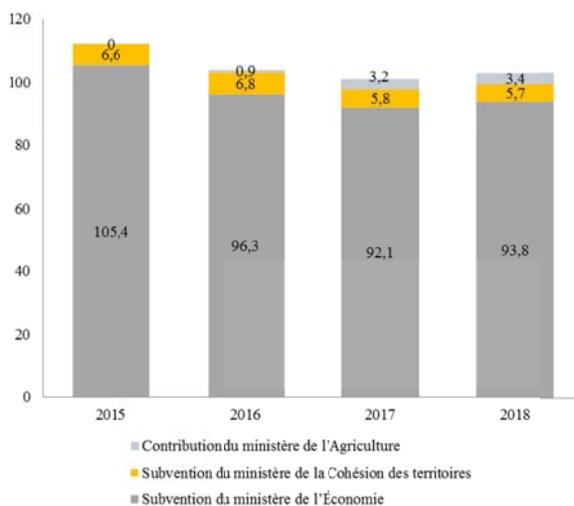
(en milliards d'euros)



Source : DGDDI, DG Trésor in « Résultats du commerce extérieur en 2018 ».

ÉVOLUTION DU SOUTIEN PUBLIC À BUSINESS FRANCE DEPUIS 2015

(en millions d'euros)



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

22. Économie : Statistiques et études économiques ; Stratégie économique et fiscale ; Accords monétaires internationaux (MM. Philippe Chassaing et François André)

L'exécution des deux programmes du budget général témoigne d'une gestion très maîtrisée participant à l'effort de réduction des dépenses publiques : depuis 2015, les crédits de paiement ont ainsi diminué de 2,2 % sur le programme 220 *Statistiques et études économiques* et de 10 % sur le programme 305 *Stratégie économique et fiscale*.

Le réseau international du Trésor est un outil essentiel de l'action de l'État à l'étranger qui s'est profondément réorganisé sous l'effet de la contrainte budgétaire.

Il s'inscrit dans la mise en œuvre du programme « Action publique 2022 » qui prévoit la diminution de la masse salariale des réseaux de l'État à l'étranger de 10 % d'ici la fin de la législature. La réforme doit également renforcer l'autorité de l'ambassadeur sur l'ensemble des services et réseaux de l'État à l'étranger. L'ensemble des fonctions support des différents réseaux lui ont ainsi été transférées.

Le réseau a déjà fait preuve d'une capacité d'adaptation dans un cadre budgétaire contraint en parvenant à se réorienter vers les zones à forte croissance *via* un désengagement relatif de l'Europe et en faisant évoluer la structure de son personnel avec un recours accru aux contractuels.

L'allocation des moyens et l'évaluation des résultats obtenus doivent néanmoins être consolidées. Une stratégie 2019-2023 est en cours d'élaboration afin d'améliorer le pilotage du réseau et de mieux prendre en compte les spécificités des zones et pays.

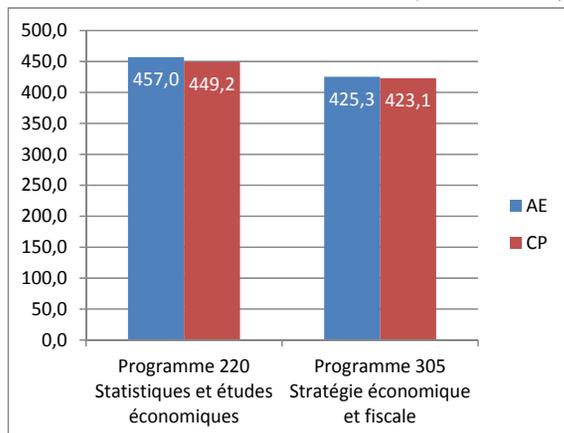
La **coordination avec le ministère des affaires étrangères** doit être recherchée, afin d'assurer la cohérence de l'action des différents postes diplomatiques.

L'évaluation des chefs de poste doit être renforcée, l'ambassadeur devant pouvoir décliner ses priorités auprès des différents services de l'État à l'étranger et les évaluer à partir de ces orientations.

Au niveau national, une **démarche de performance pourrait être menée autour d'une approche par la qualité de service**, notamment auprès des entreprises accompagnées et des administrations sollicitant l'expertise du réseau.

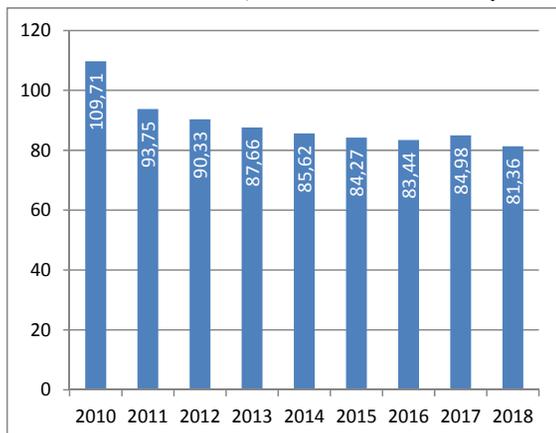
EXÉCUTION 2018

(en millions d'euros)



FINANCEMENT DU RÉSEAU INTERNATIONAL DU TRÉSOR

(en millions d'euros de crédits de paiement)

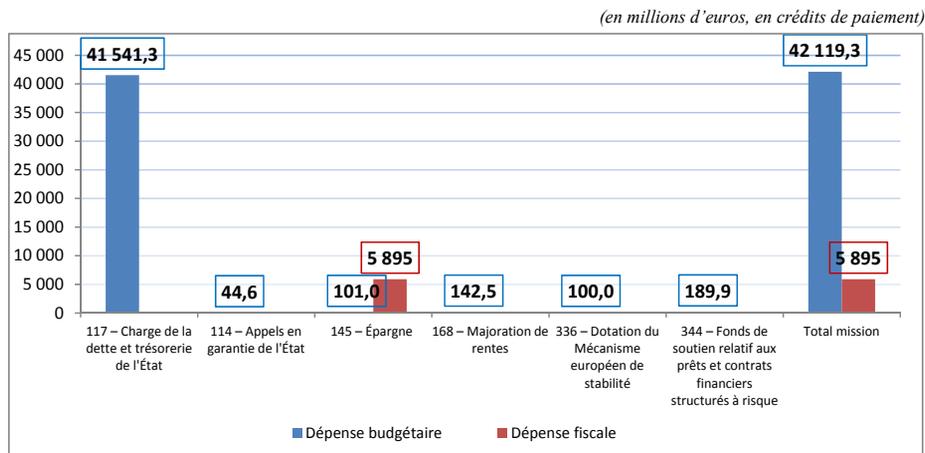


Programme 220	Atteinte des objectifs	Pertinence de l'indicateur
Nombre de jours de retard cumulés entre les dates de diffusion et les dates prévues dans les engagements européens	Non	Lisible et pertinent
Dématérialisation des enquêtes	Oui	Lisible et pertinent
Pertinence de l'Insee pour les utilisateurs du site Insee.fr	Oui	Lisible mais peu pertinent
Programme 305		
Fiabilité des prévisions du Gouvernement présentées dans le RESF et de celles des instituts de conjoncture	Oui	Lisible et pertinent
Fiabilité des prévisions de recettes fiscales	Écarts importants sur la TVA et les DMTO	Lisible et pertinent
Fiabilité des prévisions de dépenses fiscales	Oui	Lisible et pertinent
Délais de production de la doctrine fiscale opposable à l'administration	Non	Lisible et pertinent
Mise à disposition par les services économiques d'une information économique ciblée, pertinente et actualisée	Oui	Lisible mais incomplet
Capacité de la Banque de France à traiter dans les meilleurs délais un dossier de surendettement	Non	Lisible et pertinent
Proportion des mesures permettant un apurement total et définitif de la situation de surendettement	Oui	Lisible et pertinent
Efficacité du traitement des dossiers de surendettement	Non pour le coût d'un dossier ; oui pour les dossiers par agent	Lisible et pertinent

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

Les crédits de la mission *Engagements financiers de l'État* relèvent essentiellement du programme *Charge de la dette et trésorerie de l'État* (98,6 % des crédits de la mission). Par ailleurs, le programme *Épargne* porte des dépenses fiscales pour un montant élevé de 5,9 milliards d'euros.

SYNTHÈSE DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES ET FISCALES DE LA MISSION



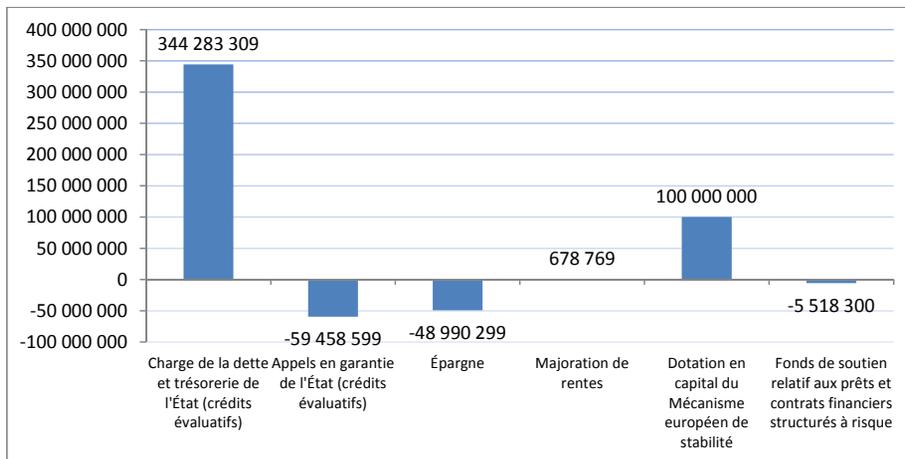
Source : commission des finances.

Les dépenses liées à la charge de la dette et à la trésorerie de l'État sont supérieures de 344 millions d'euros à la prévision de la loi de finances initiale. Cela est lié à une inflation plus forte qu'anticipé (1,7 % en France et 1,6 % en zone euro, au lieu de prévisions à 1 % en France et 1,2 % en zone euro), ce qui entraîne un surcoût lié aux titres de dette indexés sur l'inflation.

Toutefois, la charge de la dette de l'État a **diminué de 0,2 milliard d'euros par rapport à 2017**, tandis que l'encours de dette progressait de 70 milliards d'euros, s'établissant à 1 756 milliards d'euros. **Cette situation est tout à fait exceptionnelle** : à mesure que la dette de l'État augmente, la charge de la dette diminue. Cela illustre un contexte macroéconomique et financier exceptionnel, avec des taux historiquement bas et une politique monétaire qui reste accommodante. **Néanmoins, la rapporteure spéciale souhaite rappeler l'engagement de la majorité parlementaire à maîtriser l'endettement de l'État**, malgré des conditions de financement très favorables.

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES PROGRAMMES PAR RAPPORT À LA LFI

(en euros)



Source : commission des finances.

Le programme *Dotation du mécanisme européen de stabilité* présente une dépense de 100 millions d'euros en 2018, alors qu'il n'était pas doté de crédits ni en loi de finances initiale (LFI), ni en loi de finances rectificative (LFR). La rapporteure spéciale regrette l'absence de dotation, qui remet en cause la sincérité de la budgétisation du programme.

Les programmes *Appels en garantie de l'État* et *Épargne* présentent un niveau d'exécution de crédits inférieur aux prévisions (– 59 millions d'euros pour le premier et – 49 millions d'euros pour le second), soit un résultat conforme aux exercices précédents.

Dans le cadre du printemps de l'évaluation 2019, la rapporteure spéciale a étudié l'obligation souveraine verte émise par la France (OAT verte), à partir de janvier 2017. L'encours de l'OAT verte s'élève désormais à 16,5 milliards d'euros, permettant de financer des dépenses vertes du budget général de l'État et du programme d'investissements d'avenir (PIA), ainsi que des dépenses fiscales. La rapporteure spéciale a analysé l'OAT verte selon deux axes :

- d'une part, les enjeux budgétaires et de gestion de la dette ;
- et d'autre part, les enjeux écologiques.

La rapporteure spéciale salue **le haut niveau d'exigence associé à l'OAT verte française en termes de suivi et d'évaluation des dépenses**. L'OAT verte présente des **conditions de financement globalement comparables** à celles de titres de dette de maturité similaire. Sur le plan écologique, l'obligation souveraine verte ne permet de véritable additionnalité, c'est-à-dire de dépenses vertes supplémentaires. Toutefois, elle **contribue à la transparence autour des dépenses vertes du budget général de l'État et du PIA, à l'analyse de leurs impacts, et par conséquent à leur qualité**.

24. Enseignement scolaire (Mme Catherine Osson)

La mission *Enseignement scolaire* regroupe les crédits de l'enseignement public du premier et second degré, de l'enseignement technique agricole et de l'enseignement privé. Elle comporte également deux programmes transversaux de soutien à la politique de l'Éducation nationale.

Hors la mission *Remboursements et dégrèvements*, elle représente le premier poste de dépenses pour l'État en LFI 2018, pour un montant total de crédits de 71,6 milliards d'euros. La mission se caractérise par la prépondérance des dépenses de personnel, qui constituent 93 % des crédits. La marge de manœuvre en gestion est donc limitée.

Les taux de consommation des crédits sont satisfaisants, bien que la Cour des comptes critique une sous-budgétisation initiale des crédits en titre 2.

La thématique de contrôle de ce Printemps, choisie par votre rapporteure, est l'individualisation des parcours dans le cadre de l'inclusion scolaire. La loi de 2005 prévoit un droit à la scolarisation pour tous les enfants en situation de handicap, avec l'ambition de favoriser l'inclusion en milieu ordinaire, et énonce un droit à compensation du handicap.

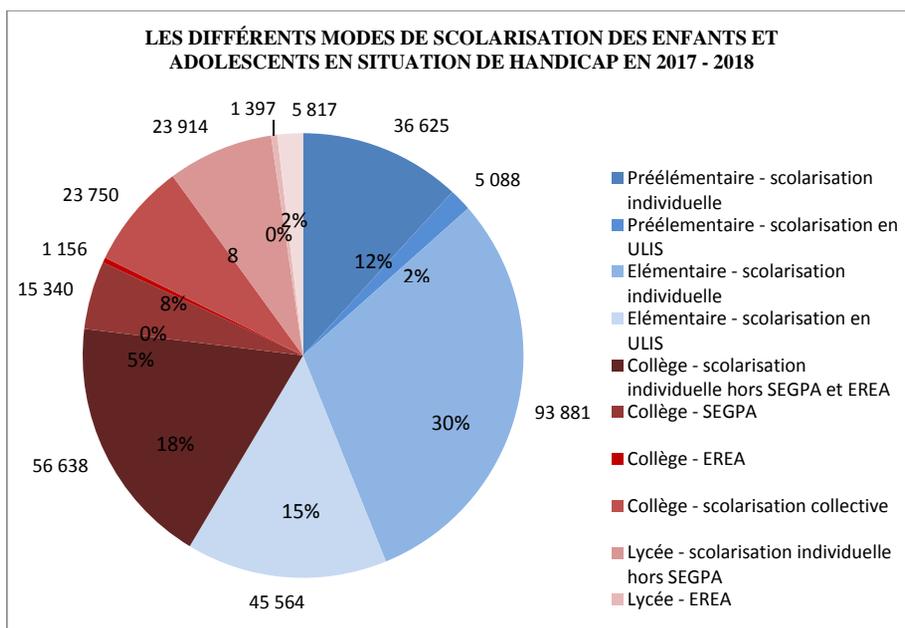
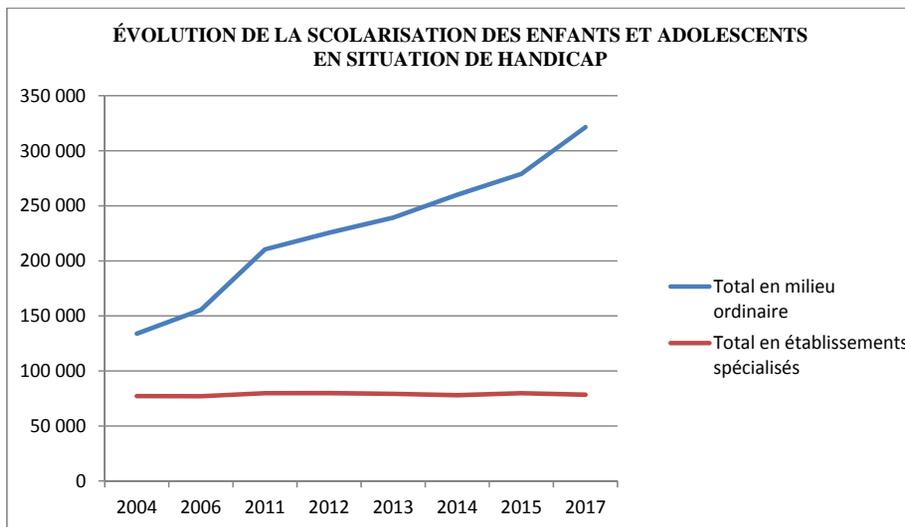
Le système éducatif français a été confronté à un défi de taille : depuis 2006, le nombre d'enfants en situation de handicap scolarisés en milieu ordinaire a augmenté de 80 %. Cela s'est traduit par une réponse principalement quantitative de l'Éducation nationale, c'est-à-dire une ouverture importante de places dans des dispositifs adaptés, et une hausse des crédits consacrés à l'inclusion scolaire.

Aujourd'hui coexistent plusieurs dispositifs permettant d'individualiser le parcours des enfants en situation de handicap. Toutefois, un certain nombre de freins subsistent.

Tout d'abord, le système a eu des difficultés à prendre le tournant « qualitatif » : la formation des enseignants ordinaires est encore trop peu développée, et le manque d'articulation entre les différentes structures n'aide pas à fluidifier le parcours des enfants en situation de handicap.

De plus, la multiplication des financeurs pose problème. Enfin, les délais de traitement par les MDPH restent importants et les capacités d'accueil dans les structures restent insuffisantes.

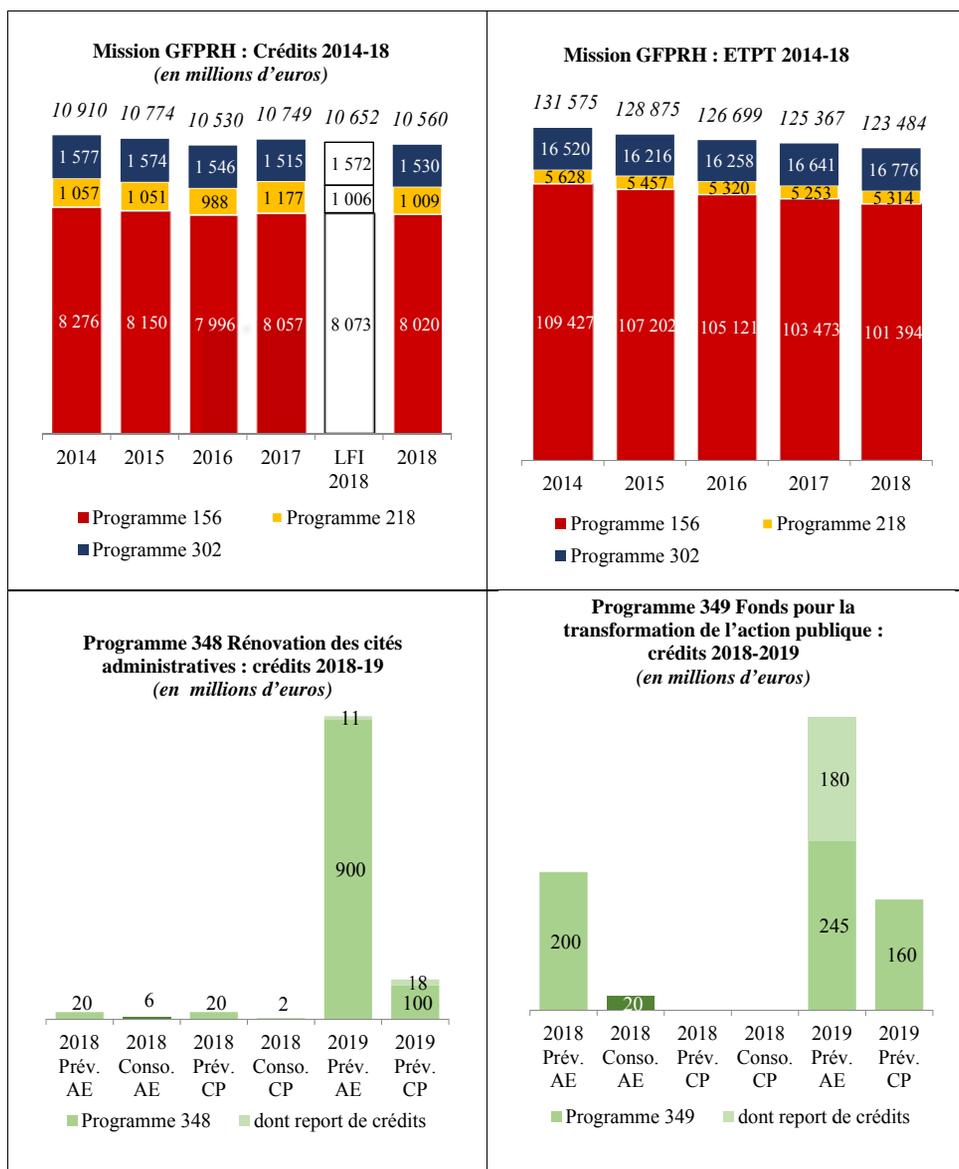
Au vu de ces éléments, votre rapporteure souhaite insister sur la nécessité de conserver un équilibre entre la prise en charge par les structures médico-sociales et l'inclusion des enfants en milieu ordinaire. La priorité demeure de renforcer les liens entre ces dispositifs pour faciliter le parcours des enfants en situation de handicap.



Source : RERS 2018.

**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 (M. Laurent Saint-Martin)**

LES PRINCIPAUX CONSTATS



Concernant la performance et l'exécution budgétaire sur l'année 2018

Sur la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, l'exécution est conforme à la prévision, et s'avère bien maîtrisée. Par rapport à 2017, la dépense est stable sur les trois programmes pris ensemble, la légère hausse constatée à la DGDDI étant compensée par la diminution du budget exécuté de la DGFIP. Le rapporteur spécial insiste néanmoins sur la nécessité de réaliser une programmation pluriannuelle de transformation présentant, de manière transparente, les évolutions à venir, concernant notamment le réseau et l'organisation des services. Enfin, les indicateurs de performance sont globalement atteints, mais le rapporteur spécial relève quelques points d'attention, en matière de lutte contre la fraude à la DGFIP et à la DGDDI, notamment.

Sur la mission *Action et transformation publiques*, l'exécution s'est établie à un niveau bien inférieur à la prévision, en raison, pour le fonds de transformation de l'action publique, de difficultés dans la phase de contractualisation avec les porteurs de projet – difficultés qui devront impérativement être résolues en 2019 et 2020 pour permettre le démarrage des projets financés ; et, pour le programme de rénovation des cités administratives, de dépenses d'audit moins élevées que prévu. Le rapporteur spécial rappelle la nécessité d'affiner la maquette de performance.

Concernant les systèmes d'information de la DGFIP et de la DGDDI

Si les administrations fiscale et douanière font face à des enjeux de transformation majeurs, et ont largement recours aux outils numériques pour améliorer le service rendu aux usagers et réaliser des gains de productivité, leurs moyens informatiques restent faibles et apparaissent en diminution tendancielle. Cette situation est particulièrement préjudiciable à l'investissement.

L'enquête réalisée par la Cour des comptes à la demande du rapporteur spécial avance deux principaux constats : les systèmes d'information sont robustes mais accusent un retard technologique, du fait de capacités budgétaires limitées ; d'autres facteurs, structurels, freinent également la transformation numérique de ces administrations.

Des initiatives récentes de cette majorité ont permis à l'administration fiscales de financer des projets stratégiques innovants⁽¹⁾, mais les situations particulières de la DGFIP et de la DGDDI appellent des réponses structurantes. Aussi le rapporteur spécial recommande-t-il (1) l'inscription du renforcement des budgets informatiques dans une trajectoire budgétaire, donnant lieu à une contractualisation, (2) l'amélioration des structures de gouvernance et des outils de pilotage et (3) l'assouplissement des règles de gestion des ressources humaines.

(1) Et notamment la création de fonds ministériel ou interministériels : fonds de transformation du secrétariat général des ministères économiques et financiers, fonds de transformation de l'action publique, du fonds d'accélération du financement des start-up d'Etat.

LES RECOMMANDATIONS

Concernant la performance et l'exécution budgétaire

Sur les programmes 156 et 302 :

1. Réaliser une programmation pluriannuelle de transformation présentant, de manière transparente, les évolutions à venir du réseau et des services ;

Sur le programme 348 :

2. Revoir la maquette de performance pour se rapprocher, le plus possible, des indicateurs de pilotage utilisés par la DIE et les équipes projet ;

Sur le programme 349 :

3. Revoir la maquette de performance pour les rapprocher des outils de pilotage ministériels ;

4. Accélérer le processus de contractualisation et desserrer si besoin les exigences portant sur l'identification des économies à réaliser ;

Sur le programme 352, sur l'année 2019 :

5. Permettre l'ouverture de crédits de paiement sur le Fonds pour l'accélération du financement des start-up d'État dès 2019 afin de lancer au plus tôt le développement des projets issus du premier appel ;

Concernant les systèmes d'information de la DGFIP et de la DGDDI

Renforcer les budgets informatiques de la DGFIP et de la DGDDI et les inscrire dans une trajectoire pluriannuelle :

6. Réaliser au préalable une évaluation du coût nécessaire à la résorption de la dette technique ;

7. Inscrire le renforcement des budgets dans une trajectoire pluriannuelle, qui pourrait faire l'objet d'un contrat ou d'une convention d'objectifs et de moyens, entre les directions générales, le secrétariat général et la direction du budget ;

8. À la DGFIP, traduire cette dynamique dans un schéma directeur permettant la résorption de la dette technique, qui devra être appréciée de manière souple, et permettre une réévaluation annuelle des besoins et une adaptation de la trajectoire en cas de besoin ;

9. Mieux s'inscrire dans le cadre stratégique interministériel, grâce à un renforcement du rôle du secrétariat général ;

Améliorer la gouvernance et les outils de pilotage :

10. À la DGFIP, clarifier le rôle du service Cap Numérique, resserrer le maillage territorial du SSI, et rationaliser les services d'assistance de proximité ;

11. Mettre en place des indicateurs de pilotage financier exhaustifs, pour mieux connaître la composition de l'ensemble des budgets informatiques ; ces indicateurs devront notamment couvrir le titre 2 ;

12. Améliorer la gestion de projets par le recours à des indicateurs de coûts et de délais, et par l'augmentation du nombre de projets développés en « méthode agile » ;

Assouplir les règles en matière de gestion des ressources humaines :

13. Identifier les compétences nécessaires à un horizon de dix ans pour transformer leur SI, et en tirer les conséquences en termes de formation et de recrutement ;

14. Diversifier et dynamiser la politique actuelle de recrutement, à travers l'accroissement du nombre de contractuels, le développement du recours au corps des ingénieurs des systèmes d'information et de communication (ISIC), créé en 2015, la mise en place de mesures spécifiques pour les apprentis, et l'utilisation des contrats de projets, comme le permettra le texte relatif à la transformation de la fonction publique, actuellement en discussion ;

15. Assouplir les règles de fongibilité entre natures de dépenses prévues par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), pour certains secteurs d'emploi prioritaires qui pourraient être définis en loi de programmation des finances publiques, en lien avec les travaux de la MILOLF ;

16. Revoir les règles d'organisation des concours pour les rendre plus attractives pour les jeunes diplômés en informatique ;

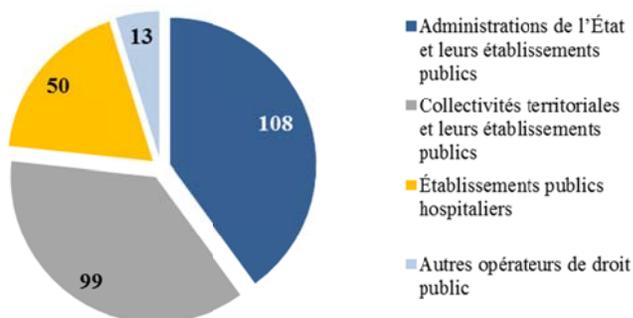
17. Poursuivre la mise en œuvre de la circulaire du directeur général de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et du directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'État du 2 mai 2019 relative au « plan d'actions pour la filière numérique et des systèmes d'information et de communication ».

26. Gestion des finances publiques et des ressources humaines : Fonction publique ; Crédits non répartis (Mmes Cendra Motin et Valérie Petit)

L'article 115 de loi de finances pour 2018 a réintroduit un délai de carence d'une journée sur les arrêts maladie dans la fonction publique, en vue notamment de mieux lutter contre le micro-absentéisme. Le Gouvernement estimait alors l'économie générée par cette mesure à hauteur de 270 millions d'euros sur l'année 2018, pour les trois versants de la fonction publique.

PRÉVISIONS DES ÉCONOMIES GÉNÉRÉES PAR LE JOUR DE CARENCE EN 2018

(en millions d'euros)



Source : ministère de l'action et des comptes publics.

Si la mesure a bien été appliquée à l'ensemble des agents publics, les retours statistiques se font encore attendre et il est trop tôt pour mesurer les effets du délai de carence sur l'absentéisme. La faiblesse dans le recueil puis le traitement des données RH est l'un des principaux freins à l'évaluation.

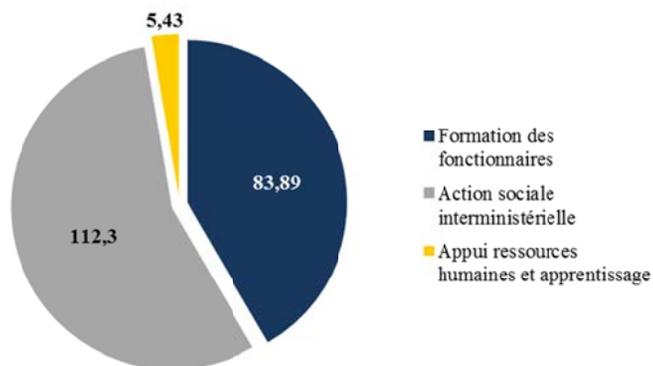
Ces difficultés d'évaluation sont en elles-mêmes riches en informations.

Les rapporteuses estiment urgent de disposer de données consolidées et fiables sur la fonction publique. Elles recommandent en priorité de se doter d'outils informatiques de reporting et de définir des indicateurs partagés en matière d'absentéisme.

Pour lutter contre l'absentéisme, les rapporteuses relèvent une efficacité visible du jour de carence sur les arrêts de très courte durée mais considèrent que ce sont avant tout les leviers managériaux et la prévention qui doivent être mobilisés.

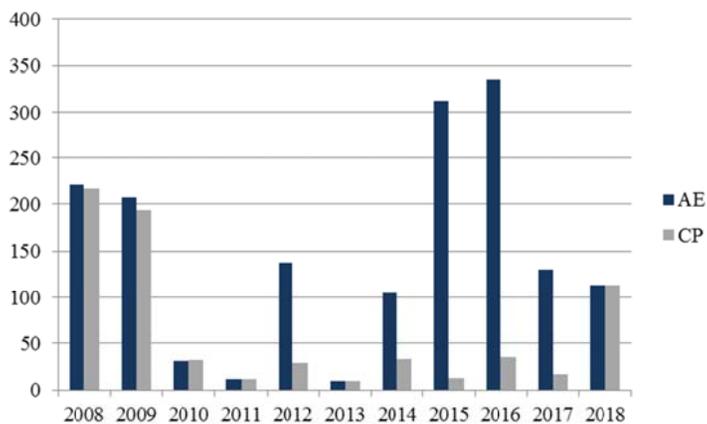
EXÉCUTION 2018 DU PROGRAMME 148 – FONCTION PUBLIQUE

(en millions d'euros)



ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION SUR LA MISSION CRÉDITS NON RÉPARTIS

(en millions d'euros)



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

En vue de l'examen du projet de loi de règlement 2018 et au terme de l'évaluation de la politique immobilière des universités, le rapporteur spécial recommande :

- de repenser l'équilibre du financement du compte d'affectation spéciale, éventuellement en complétant les recettes d'appoint telles que les redevances domaniales, les fonds de concours ou les versements du budget général ;

- de mener à bien les travaux nécessaires à l'échelle interministérielle afin de permettre la publication du décret d'application de l'article 274 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, afin de réévaluer les conditions du recours à la décote en prenant mieux en considération les réserves foncières et le coût moyen de construction des logements sociaux ;

- de conforter les compétences acquises par un appui méthodologique renforcé de la part du MESRI et de la DDI ;

- de maintenir d'un effort national en faveur de l'entretien et de la rénovation du patrimoine immobilier des universités, notamment par la revalorisation des crédits consacrés aux dépenses immobilières pris en considération dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement ;

- d'examiner l'utilité et la possibilité d'un renouvellement de l'« Opération Campus » ;

- de poursuivre le processus de transfert des biens immobiliers appartenant à l'État aux établissements universitaires ;

- maintenir la possibilité d'un accompagnement financier temporaire pour les établissements ayant obtenu le transfert de leur patrimoine, afin de les soutenir dans la remise à niveau de leur parc ;

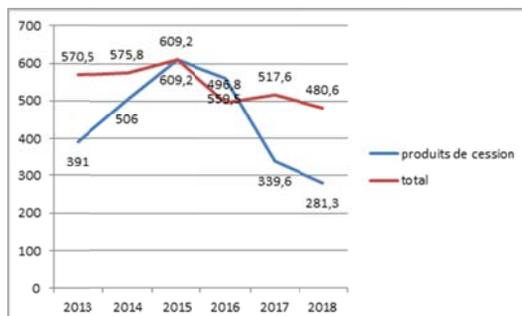
- de réexaminer les restrictions à la faculté d'emprunt des établissements universitaires disposant d'un schéma directeur crédible ;

- de travailler au renouvellement des outils contractuels à la disposition des établissements afin de permettre la valorisation de leur patrimoine ;

- d'envisager la simplification du statut de la société universitaire de recherche et, le cas échéant, une adaptation des formes de société de droit commun telles que les sociétés par actions simplifiées aux spécificités du patrimoine universitaire ;

- de mener une véritable réflexion sur l'établissement d'un régime fiscal plus adapté aux opérations réalisées par les universités sur leur patrimoine.

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU CAS GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT DEPUIS 2013



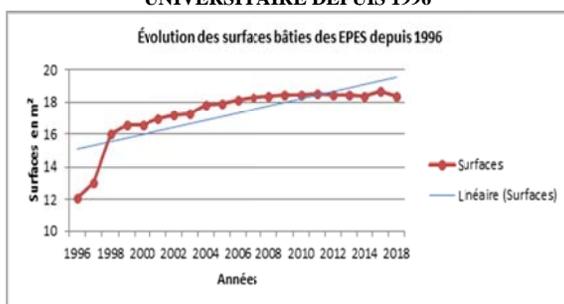
Source : Commission des finances à partir des projets annuels de performances de 2013 à 2018.

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU CAS GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT DEPUIS 2013

Années	Recettes					Dépenses			Résultat
	Produits de cession	Redevances domaniales	Versement du budget général	Fonds de concours	Total	Dépenses immobilières	Contribution au désendettement	Total	
2013	391,0	SO	5,9	9,5	406,4	494,35	76,11	570,46	- 164,08
2014	505,98	SO	10,83	15,61	532,42	499,30	76,55	575,85	- 43,43
2015	609,23	SO	8,93	3,85	622,01	411,47	86,24	497,71	+ 124,3
2016	559,52	SO	6,73	7,49	573,74	315,95	180,90	496,85	+ 76,90
2017	339,62	86,26	3,85	4,02	433,75	457,55	60,11	517,66	- 83,91
2018 (prév. LFI)	281,34 (491,70)	89,15 (90,00)	10,45	15,24	396,18 (581,70)	480,63	SO	480,6	- 84,45

Source : Commission des finances à partir des projets annuels de performances de 2013 à 2018.

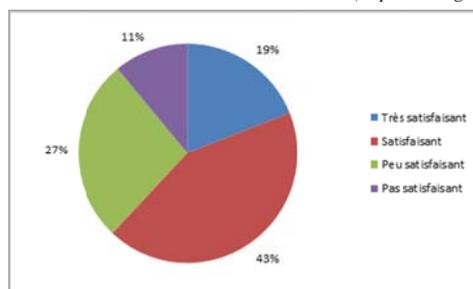
L'ÉVOLUTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER UNIVERSITAIRE DEPUIS 1996



Source : Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP).

ÉTAT DU BÂTI

(en pourcentages)



Source : Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP).

28. Immigration, asile et intégration (MM. Jean-Noël Barrot et Alexandre Holroyd)

Les éloignements forcés :

- Le taux d'exécution des mesures d'éloignement est très variable selon leur nature. Si le taux d'exécution des mesures d'expulsion (85 %) et d'interdiction du territoire français (99 %) est élevé, celui des obligations de quitter le territoire français est très limité (12,40 %) ;
- Le nombre d'éloignements forcés exécutés en 2018 est cependant le plus élevé depuis dix ans en raison des actions engagées depuis 2017 ;
- Des tensions affectent l'exécution de cette politique en matière de laissez-passer consulaires, d'éloignement des « dublinés », d'éloignement depuis les centres de rétention administrative et de tensions opérationnelles.

Les retours aidés :

- Depuis 1991, les retours aidés concernent les seuls étrangers en situation irrégulière. Les montants proposés varient le plus souvent entre 300 € (pour les ressortissants de pays non soumis à visa) et 650 € (pour les ressortissants de pays soumis à visa). Ces montants peuvent être majorés en certaines circonstances (allocation majorée ou aide à la réinsertion) ;
- Le nombre de retours aidés croît et leur mise en œuvre est satisfaisante ;
- Des interrogations existent cependant, notamment sur la part trop faible des retours aidés (par rapport aux retours forcés) en ce qui concerne les pays soumis à visa (44 % en 2018).

Évaluation des coûts :

- Le coût moyen d'un éloignement forcé est estimé aux environs de 14 000 € (13 794 €) ;
- Le coût moyen d'un retour aidé est estimé entre 2 500 € (2 509 €) et 4 000 € (3 914 €).

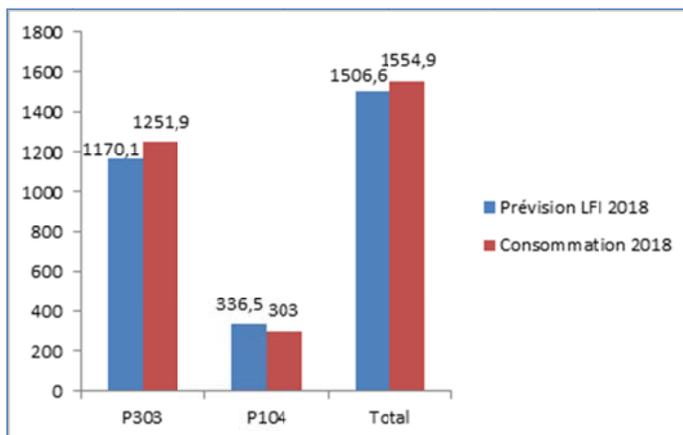
Recommandations des rapporteurs en matière d'éloignements forcés :

- Poursuivre les orientations mises en œuvre depuis 2017 tout en utilisant les dispositions de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie ;
- Répondre aux tensions observées sur les moyens humains et matériels ;
- Transférer au programme 176 *Police nationale* les crédits de gestion des centres de rétention administrative et d'exécution des mesures d'éloignement relevant du programme 303 *Immigration, asile et intégration*.

Recommandations des rapporteurs en matière de retours aidés :

- Poursuivre la montée en puissance de l'aide au retour à destination des ressortissants de pays soumis à visa ;
- Renforcer les contrôles destinés à prévenir le retour des ressortissants étrangers ayant bénéficié d'une première aide au retour.

L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2018 (EN M€)

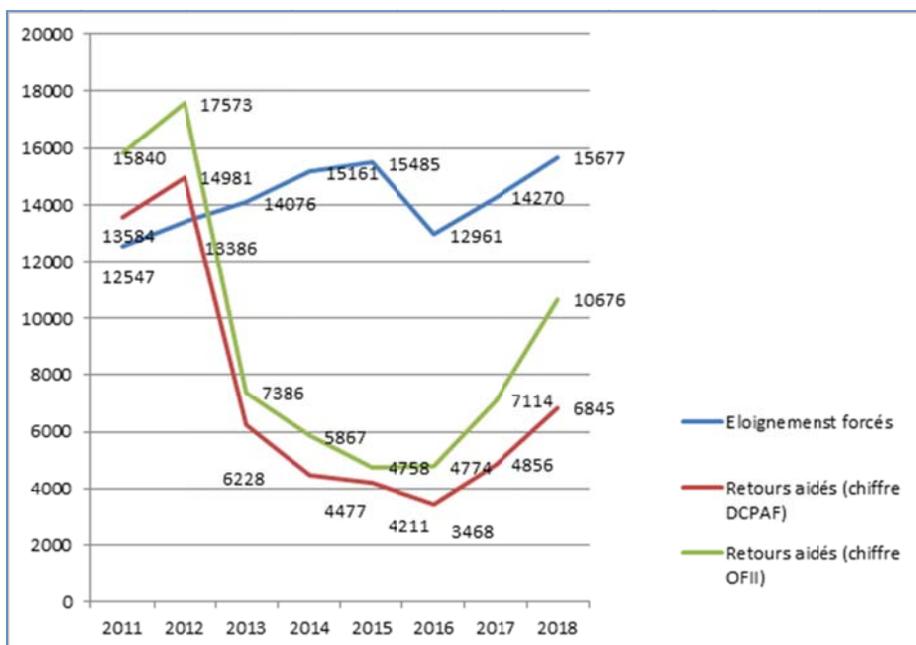


Source : commission des finances.

P303 : programme 303, *Immigration et asile*

P104 : programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française.*

LES MESURES D'ÉLOIGNEMENT DES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE



Source : ministère de l'intérieur.

29. Justice (M. Patrick Heztel)

En vue de l'examen du projet de loi de règlement 2018, le rapporteur spécial a consacré les travaux de contrôle menés dans le cadre du Printemps de l'évaluation à la « prise en charge des auteurs d'actes terroristes ».

Il recommande :

– de reconsidérer les paramètres de la réforme réalisée entre 2015 et 2017 pour le financement et le bénéfice de l'aide juridictionnelle ;

– d'assurer la mise en œuvre d'un programme immobilier pénitentiaire ambitieux afin de réduire la surpopulation pénale ;

– d'ouvrir de nouveaux quartiers d'évaluation de la radicalisation (QER) et renforcer leur capacité d'accueil, sous réserve toutefois d'une évaluation de leur efficacité et de leur coût de fonctionnement ;

– de mettre en place un suivi des dépenses consacrées à la lutte contre le terrorisme dans le cadre des documents budgétaires remis au Parlement, incluant le cas échéant des indicateurs plus « qualitatifs » ;

– de veiller aux capacités d'accueil de l'école nationale d'administration pénitentiaire (ENAP) dans le cadre des modules de formation continue relatifs à la prise en charge de la radicalisation, ainsi qu'au bon déploiement de formateurs relais, afin d'assurer le renouvellement des compétences ;

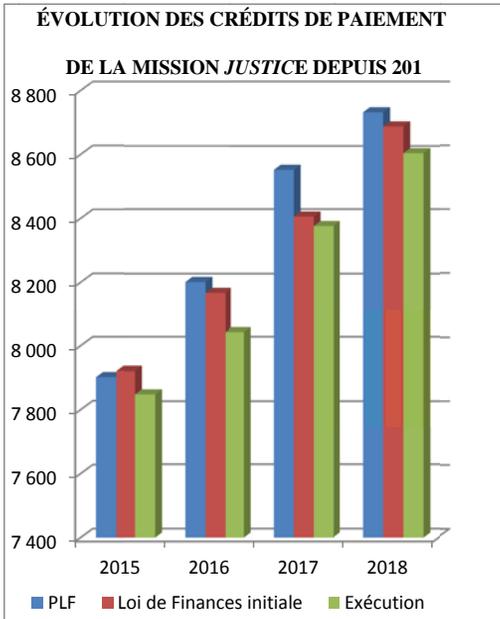
– de conforter le rôle joué par l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP), l'école nationale de protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ) voire de l'école nationale de la magistrature (ENM) dans l'animation de la recherche relative à la prise en charge des auteurs d'actes terroristes et des personnes radicalisées ;

– d'assurer le financement de l'organisation des grands procès relatifs aux affaires terroristes dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020 ;

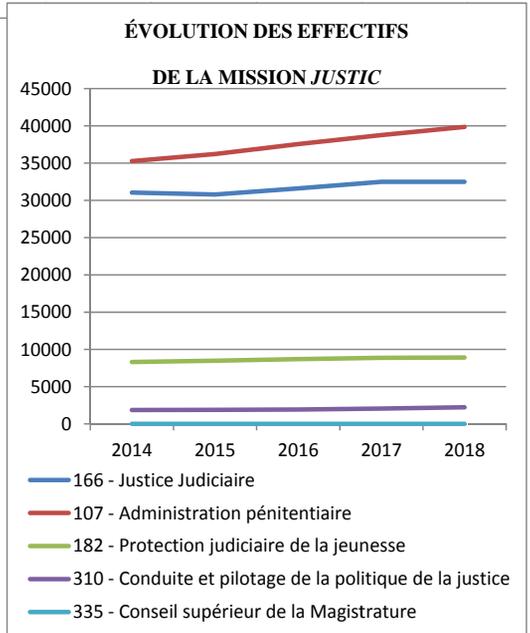
– de poursuivre la politique de l'administration pénitentiaire visant à « fidéliser » les personnels et à réduire la rotation sur les postes des agents les plus expérimentés ;

– de déterminer les moyens nécessaires à la mise en œuvre des mesures adaptées à la prise en charge des mineurs de retour d'une zone de regroupement terroriste.

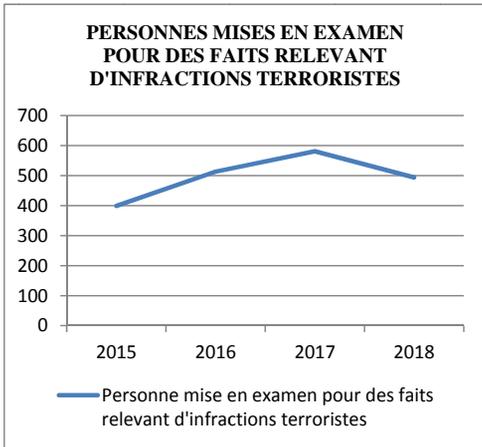
– de renforcer assez sensiblement les bureaux chargés de l'exécution des peines du parquet et d'évaluer les ressources des greffes nécessaires.



Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performance de 2015 à 2018.



Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performance de 2015 à 2018.



Source : commission des finances d'après les réponses communiquées par les services du Parquet de Paris.



Source : commission des finances d'après les réponses communiquées par les services du Parquet de Paris.

30. Médias, livre et industries culturelles (Mme Marie-Ange Magne)

• Les crédits de la mission *Médias, livre et industries culturelles* sont stables par rapport à 2017, à hauteur de **547 millions d’euros**. **Ces crédits représentent moins d’un tiers du périmètre global de la mission**, qui comprend de nombreuses dépenses fiscales dynamiques (560 millions d’euros en 2018) et des taxes affectées (700 millions d’euros en 2018 dont 672 millions d’euros affectés au CNC) soit un total de 1,8 milliard d’euros. La consommation des crédits budgétaires en 2018 reflète le caractère préoccupant de la situation financière de l’entreprise Presstalis et de l’Agence France Presse.

• En 2018, le montant des dépenses et des recettes du compte de concours financier *Avances à l’audiovisuel public* s’est élevé à **3,89 milliards d’euros**, en baisse de 36 millions d’euros par rapport à 2017 (-0,9 %). Les économies demandées aux sociétés de l’audiovisuel public ont principalement été portées par France Télévisions. Cette dynamique de réduction de la dépense publique dans le secteur de l’audiovisuel se poursuit en 2019, dans l’objectif de permettre, à horizon 2022, 190 millions d’euros d’économies par rapport à 2018.

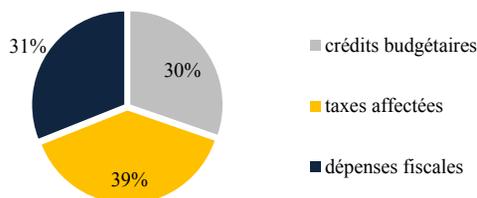
• La rapporteure spéciale a consacré son travail thématique du printemps à **l’évaluation de la gestion et du financement du CNC**. Cette analyse pointe en premier lieu la **dégradation de la situation financière du CNC**, qui est confronté à la stagnation de ces recettes et au dynamisme de ses dépenses, dans un contexte de **transformation structurelle de son environnement d’intervention**, avec l’émergence du délinéarisé et des plateformes numériques qui se sont imposées comme des acteurs incontournables. À ce titre, la rapporteure soutient les initiatives gouvernementales qui visent à rééquilibrer les taux d’imposition entre les acteurs traditionnels et les acteurs du numérique.

Si la situation financière du CNC reste soutenable aujourd’hui, une attention particulière devra y être portée dans les prochaines années, d’où la nécessité d’une réforme structurelle du système d’aides, qui devra être menée en concertation avec les professionnels du secteur. **La rapporteure souhaite que ce plan stratégique de transformation soit impulsé par le ministre de la Culture**, dont le rôle de chef de file dans la politique cinématographique et audiovisuelle doit être réaffirmé face à la forte autonomie du CNC, doté d’un statut particulier d’administration centrale.

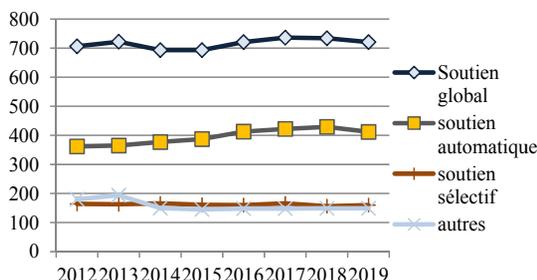
Le contrôle du Parlement sur la politique publique mise en place par le CNC doit aussi être renforcé. Pour se faire, plusieurs pistes sont envisagées : la mise en place d’un contrat d’objectif et de performance, l’évaluation annuelle obligatoire du CNC par l’audition de son président, la nomination de son président par la procédure de l’alinéa 5 de l’article 13 de la Constitution, après avis des commissions permanentes concernées.

Dans l'objectif d'améliorer l'information du Parlement et d'accroître la visibilité sur les recettes du CNC, **la rapporteure considère que la question du plafonnement des taxes affectées doit être soulevée**. Cela permettrait d'assurer un pilotage de la dépense au plus près des besoins réels du secteur. Enfin, la rapporteure estime qu'une réflexion doit être engagée sur la pertinence de laisser le CNC recouvrer lui-même ses taxes.

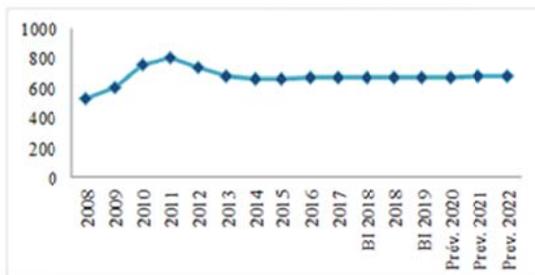
RÉPARTITION DE L'ENSEMBLE DES DÉPENSES RATTACHÉES À LA MISSION MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES



ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE SOUTIEN DU CNC DEPUIS 2012 (EN MILLIONS D'EUROS)



ÉVOLUTION DES RECETTES DES TAXES AFFECTÉES AU CNC (EN MILLIONS D'EUROS)



31. Outre-mer (M. Olivier Serva)

- Sur l'exécution budgétaire 2018 de la mission *Outre-mer*

L'exercice 2018 a été marqué par des difficultés d'exécution budgétaire sur le périmètre de la mission *Outre-mer*. Par rapport à l'ensemble des crédits disponibles en 2018 sur le périmètre de la mission, c'est-à-dire en tenant compte des crédits ouverts par la loi de finances rectificative pour 2018 (LFR 2018) et par les autres mouvements de crédits, l'analyse de l'exécution montre un niveau de sous-consommation important (- 92,7 millions d'euros en AE et - 180,6 millions d'euros en CP). Il s'explique pour partie par des facteurs de calendrier, mais aussi par des dysfonctionnements dans la maîtrise d'ouvrage de certains projets et par l'incapacité de certaines collectivités territoriales à justifier certaines dépenses qui devaient être payées en 2018. Le rapporteur spécial formule plusieurs propositions pour améliorer la gestion des crédits en exécution.

- Sur les plans de convergence prévus par la loi ÉROM

La loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique ⁽¹⁾, dite « loi ÉROM » a créé un nouveau type d'outil de programmation contractuel appelé « plan de convergence ». Dans chacune des collectivités de l'article 73 de la Constitution (anciennement appelés « DOM », puis « DROM »), ce document devait être obligatoirement signé avant le 1^{er} juillet 2018 par l'État, par les collectivités de l'article 73 concernées et par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) du territoire.

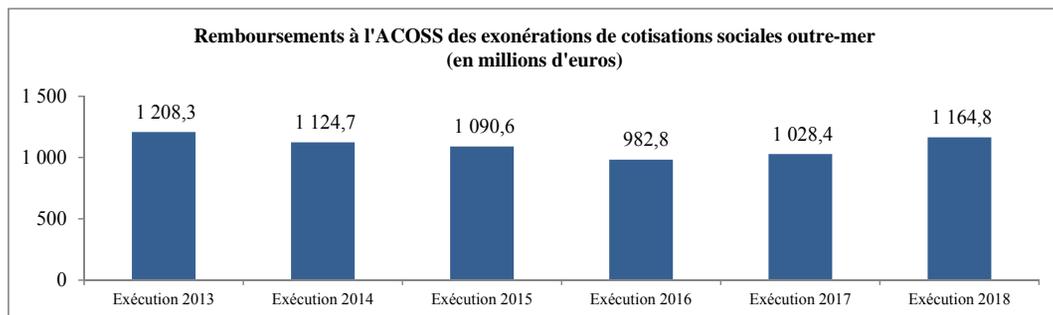
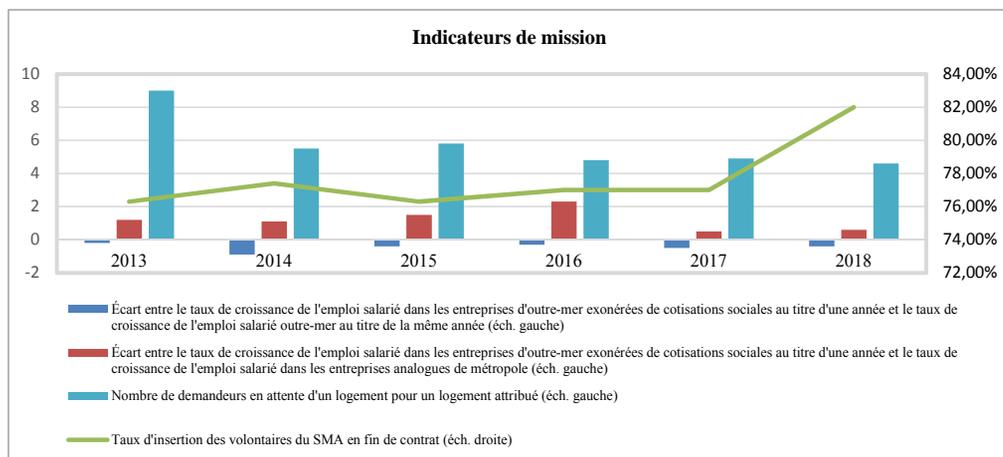
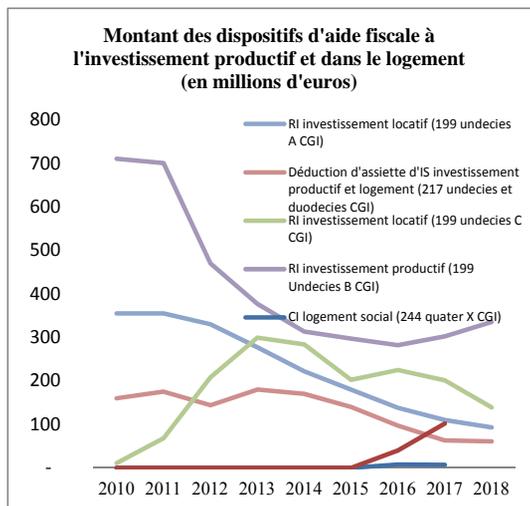
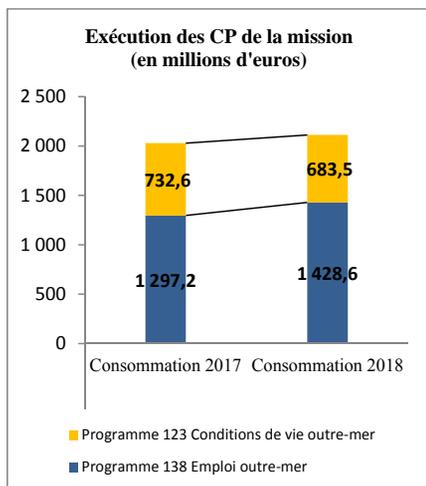
Le rapporteur spécial formule plusieurs propositions pour donner aux dispositions de la loi ÉROM leur pleine portée s'agissant des plans de convergence.

- Sur l'application du plan d'action pour l'avenir de Mayotte

À la suite de la crise sociale de mars 2018, l'État a présenté un plan d'action pour l'avenir de Mayotte de 124 actions, réparties en 53 engagements de huit axes. L'ensemble de ces mesures avait été chiffré à 1,3 milliard d'euros. La mise en œuvre de ce plan ambitieux est pour le moment globalement satisfaisante, mais le plus difficile reste à faire. Les engagements pris concernant les axes « Sécurité, justice, immigration » et « Entreprise et économie » ont été tenus. S'agissant des autres axes, la plupart des engagements sont en cours de réalisation.

(1) Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

Le rapporteur spécial formule plusieurs propositions de court terme et de long terme pour améliorer la mise en œuvre du plan d'action pour l'avenir de Mayotte.



32. Pouvoirs publics (Mme Lise Magnier)

La rapporteure spéciale observe que :

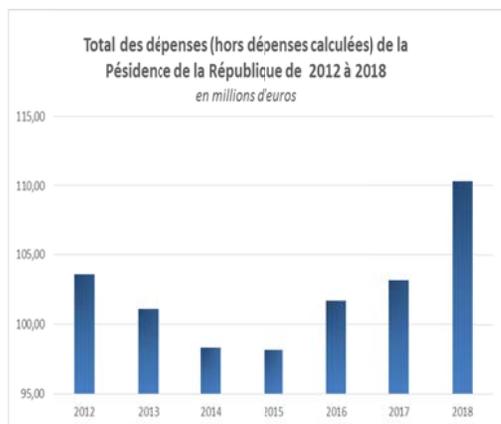
– l’annexe au projet de loi de règlement consacrée à la mission *Pouvoirs publics* devrait comprendre un résumé des données d’exécution des budgets respectifs de l’Assemblée nationale et du Sénat ;

– les dépenses d’investissement des deux assemblées et de la Présidence de la République ont été largement sous-exécutées ;

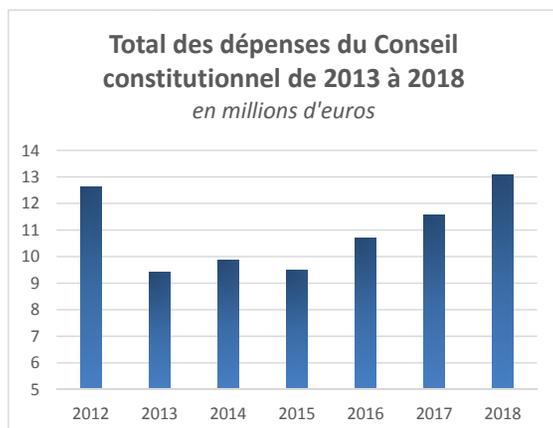
– les dépenses de la Présidence de la République ont connu une forte progression (+ 6,9 %), passant de 103,2 à 110,3 millions d’euros, en raison principalement de la hausse des effectifs de sécurité et de l’augmentation des dépenses liées aux déplacements du Président ;

– malgré la sous-exécution du budget initial, l’Assemblée nationale continue de puiser sur ses réserves ;

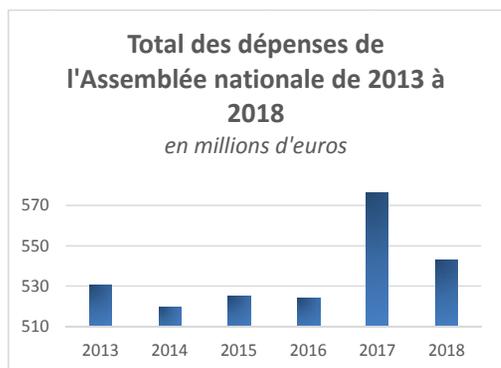
– au Conseil constitutionnel des progrès sont sans doute possibles en matière de prévision budgétaire, comme le montre la forte surexécution du budget 2018 qui succède à la forte sous-exécution de 2017.



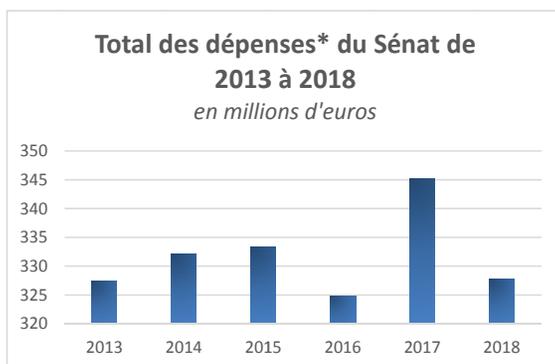
Sources : annexes aux PLR 2012 à 2018, réponses aux questionnaires budgétaires.



Sources : annexes aux PLR 2012 à 2018, réponses aux questionnaires budgétaires.



Source : documentation budgétaire de l'Assemblée nationale.



* Total des dépenses prenant en compte la mission institutionnelle, le jardin du Luxembourg et le musée du Luxembourg
Source : documentation budgétaire du Sénat.

33. Recherche et enseignement supérieur : Recherche (MM. Francis Chouat et Benjamin Dirx)

La France s'est engagée, dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, à atteindre une part de 3 % de la dépense intérieure de recherche et développement dans le PIB. **En 2018, les résultats sont de 2,20 %, inférieurs aux prévisions (2,24 %) et en légère diminution par rapport à 2016 (2,22 %).** Ce moindre niveau général s'explique principalement par la faiblesse de la R&D des entreprises, dont la part dans la dépense intérieure totale de recherche ne se situe qu'à 64,7 % contre un objectif de 67 %.

Au plan budgétaire, l'exécution est conforme aux prévisions : 27,64 milliards d'euros étaient prévus en crédits de paiement (CP) en loi de finances initiales (LFI) et 27,57 milliards d'euros ont effectivement été consommés, soit un taux d'exécution supérieur à 99 %. De la même manière, au niveau des autorisations d'engagement (AE), 27,74 milliards d'euros ont été ouverts en LFI pour 2018 et 27,47 milliards d'euros ont été consommés sur l'année.

En matière de recherche, les programmes 172 *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*, et le programme 193 *Recherche spatiale* ont respectivement consommé 100 et 151 millions d'euros supplémentaires par rapport à l'année 2017.

Au sein du programme 172, les crédits dévolus à l'Agence nationale pour la recherche (ANR) se situaient à 736 millions d'euros en AE et à 773 millions d'euros en CP en LFI pour 2018, pour une consommation finale de 683 millions d'euros en AE et de 722 millions d'euros en CP. **Cela représente une augmentation notable de 20 millions d'euros en AE et de 130 millions d'euros en CP pour l'ANR.**

Concernant le programme 193, l'enjeu essentiel consistait dans la consolidation de la dette française à l'égard de l'Agence spatiale européenne (ESA), auprès de laquelle s'était constituée une dette importante au cours des dernières années par défaut de budgétisation. Cela a conduit à un renforcement de 151 millions d'euros des crédits du programme 193 dont les crédits de paiement sont passés de 1 466 à 1 618 millions d'euros entre 2017 et 2018. L'exécution se situe à 1 597 millions d'euros, en progression de 144 millions d'euros par rapport à 2017.

Les autres programmes de la mission ont connu des évolutions plus contrastées avec un dépassement de crédit notable sur le programme 192 et une diminution des crédits sur le programme 190. **Ce dernier programme fait d'ailleurs l'objet d'un commentaire approfondi des rapporteurs spéciaux qui soulignent l'opacité de certaines lignes budgétaires et recommandent**

davantage de transparence dans ce domaine stratégique de la recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables.

ÉVOLUTION DE LA PRÉVISION ET DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ENTRE 2017 ET 2018

(en euros)

Numéro et intitulé du programme <i>Prévision LFI y.c. FDC et ADP</i> Consommation	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2017	2018	2017	2018
150 – Formations supérieures et recherche universitaire	13 279 420 686 13 147 536 104	13 467 798 685 13 420 741 619	13 256 850 526 13 133 578 971	13 459 178 856 13 404 384 948
231 – Vie étudiante	2 696 372 996 2 642 659 004	2 699 501 688 2 643 752 790	2 694 643 121 2 643 728 854	2 706 710 888 2 650 574 099
172 – Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	6 513 909 973 6 537 212 528	6 721 684 048 6 649 809 837	6 423 915 122 6 596 289 958	6 767 603 666 6 696 858 581
193 – Recherche spatiale	1 466 584 352 1 453 437 999	1 618 103 753 1 597 664 579	1 466 584 352 1 453 437 999	1 618 103 753 1 597 664 579
190 – Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	1 706 980 867 1 570 728 992	1 761 452 463 1 743 903 241	1 712 980 867 1 902 515 822	1 734 154 531 1 717 515 930
192 – Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	846 690 301 767 864 131	770 557 054 793 538 041	872 005 301 862 337 162	810 677 598 886 208 611
191 – Recherche duale (civile et militaire)	180 074 745 161 092 515	179 519 167 174 680 656	180 074 745 166 701 387	179 519 167 174 680 656
186 – Recherche culturelle et culture scientifique	117 326 978 111 912 955	113 974 466 110 884 645	118 485 238 113 381 109	113 893 578 110 889 356
142 – Enseignement supérieur et recherche agricoles	340 507 400 330 203 552	345 121 768 339 174 565	339 670 121 329 682 050	345 984 489 339 852 268

Source : rapport annuel de performances 2018.

DÉPENSE INTÉRIEURE DE RECHERCHE DE LA FRANCE

(en pourcentage du PIB)

	2016 Réalisation	2017 Réalisation	2018 Prévision PAP 2018	2018 Prévision actualisée PAP	2018 Réalisation	2020 Cible PAP 2018
Part de la dépense intérieure de R&D (DIRD) dans le produit intérieur brut (PIB)	2,22 (valeur provisoire)	2,19 (valeur provisoire)	2,24 (projection)	2,20 (projection)	2,20 (estimation)	2,3
Part des dépenses intérieures en R&D des entreprises (DIRDE) dans la dépense intérieure de R&D (DIRD)	65,0 (valeur provisoire)	65,0 (valeur provisoire)	66,3 (projection)	65,5 (projection)	64,7 (estimation)	66,6

Source : rapport annuel de performances 2018.

L'effort en faveur de la recherche s'est poursuivi en 2018 avec **une exécution globale des crédits de la mission interministérielle recherche et enseignement supérieur (MIREs) en hausse de 478 millions d'euros par rapport à l'année 2017**. Les principaux programmes bénéficiaires de cette exécution en hausse sont le programme 150 pour 260 millions d'euros (voir rapport spécifique relatif à l'enseignement supérieur), ainsi que, dans le champ des programmes de recherche, le programme 172 *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*, dont les crédits progressent de 100 millions d'euros par rapport à 2017 et le programme 193 *Recherche spatiale* (151 millions d'euros supplémentaires).

Le programme 190 *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables*, auquel est consacrée un développement spécifique au sein de ce rapport, connaît en revanche une diminution de la consommation de crédits de paiement de 190 millions d'euros par rapport à 2017, année qui avait été marquée par une sur-exécution exceptionnelle de crédits.

En matière de performance scientifique, les dernières données disponibles pour les publications scientifiques montrent une position stable de la France par rapport aux autres pays développés. Au plan mondial, la France se situe ainsi en septième position, derrière les États-Unis, la Chine, le Royaume-Uni, l'Allemagne, le Japon et l'Inde.

Enfin, **15 dépenses fiscales sont rattachées à titre principal à la mission pour un montant total de 7,06 milliards d'euros, dont 6 milliards d'euros de crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR)**. Certaines n'ont pas fait l'objet d'une évaluation depuis plusieurs décennies. Il s'agit en particulier de la taxation au taux réduit des plus-values à long terme provenant des produits de cessions et de concessions de brevets, créée en 1991, et qui représente un coût de 356 millions d'euros.

Par ailleurs, le débat concernant le CIR n'est pas encore clos. Les études qui existent sur ce sujet ne sont pas toutes convergentes dans leurs conclusions sur l'efficacité du dispositif. Le CIR apparaît d'ailleurs au croisement de deux objectifs qui peuvent apparaître contradictoires : baisser les prélèvements sur les entreprises tout en réduisant le coût des dépenses fiscales. **À cet égard, il serait peut-être nécessaire de réfléchir à la manière de mieux cibler le dispositif afin de sortir de l'ambiguïté existante sur ce sujet.**

La mission interministérielle recherche et enseignement supérieur (MIREs) a bénéficié d'une exécution en hausse de 478 millions d'euros par rapport à l'année 2017.

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

De manière globale, l'exécution des crédits sur la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* (MIREs) traduit une **grande conformité des prévisions par rapport à l'exécution**. 27,57 milliards d'euros ont été consommés, soit un taux d'exécution de 99,5 % par rapport aux prévisions, au niveau des crédits de paiement (CP). De la même manière, au niveau des autorisations d'engagement (AE), 27,74 milliards d'euros ont été ouverts en LFI pour 2018 et 27,47 milliards d'euros ont été consommés sur l'année.

Concernant l'enseignement supérieur (programme 150) et la vie étudiante (programme 231), on constate, entre 2017 et 2018, une augmentation significative des moyens pour le programme 150 (260 millions d'euros supplémentaires pour 13,13 milliards d'euros consommés) et une grande stabilité de ceux-ci pour le programme 231 (7 millions d'euros supplémentaires pour 2,65 milliards d'euros consommés). Le renforcement des crédits accordés aux universités a ainsi permis de créer **21 000 places supplémentaires pour la rentrée étudiante 2018, dont 17 000 à l'Université et 4 000 en BTS**. L'année 2018 a également été marquée par l'instauration de la contribution vie étudiante et de campus (CVEC). D'un montant de 90 euros, elle est payée par chaque étudiant non boursier auprès des CROUS et a constitué un fort gain de pouvoir d'achat pour les étudiants et leurs familles.

S'agissant du thème spécifique de contrôle choisi par le rapporteur spécial, à savoir **la gestion de leur masse salariale par les universités**, on note que les dépenses de personnel ont régulièrement augmenté et représentent, en 2018, près de 85 % des dépenses des universités (11 130 millions d'euros de masse salariale en loi de finances pour 158 059 ETPT dont 87 % sous plafond). Cependant, on constate une sous-consommation de 11 498 ETPT sous plafond État en 2017, accumulée sur plusieurs années. **Cette situation pose un problème de transparence et de suivi des crédits votés, dans le but précis de créer des emplois, par le Parlement**. Cela s'accompagne, en outre, de difficultés pour les universités à gérer efficacement et de manière pluriannuelle leur masse salariale.

Dans ce cadre, le rapporteur spécial propose de :

- développer des outils de gestion pluriannuelle d'emplois et de compétences (GPEC) performants dans tous les établissements,

- d'inclure systématiquement le coût du GVT et des autres mesures de masse salariale décidées par l'État dans le calcul de la subvention allouée aux universités ;

- et d'approfondir l'expérimentation en matière de dialogue stratégique et budgétaire pluriannuel entre les universités et l'État.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES SUR LES PROGRAMMES 150 ET 231 ENTRE 2017 ET 2018

Numéro et intitulé du programme <i>Prévision LFI y.c. FDC et ADP</i> Consommation	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2017	2018	2017	2018
150 – Formations supérieures et recherche universitaire	<i>13 279 420 686</i> 13 147 536 104	<i>13 467 798 685</i> 13 420 741 619	<i>13 256 850 526</i> 13 133 578 971	<i>13 459 178 856</i> 13 404 384 948
231 – Vie étudiante	<i>2 696 372 996</i> 2 642 659 004	<i>2 699 501 688</i> 2 643 752 790	<i>2 694 643 121</i> 2 643 728 854	<i>2 706 710 888</i> 2 650 574 099

Source : rapport annuel de performances 2018.

PRODUCTION SCIENTIFIQUE DES OPÉRATEURS DE LA MISSION

	Unité	2016 Réalisation	2017 Réalisation	2018 Prévision PAP 2018	2018 Prévision actualisée PAP	2018 Réalisation	2020 Cible PAP 2018
Part des publications de référence internationales des opérateurs de la mission dans la production scientifique mondiale	%	3,2	3,1	3,1	3,1	3,0 (valeur provisoire)	3,0
Part des publications de référence internationales des opérateurs de la mission dans la production scientifique européenne (UE 28)	%	11,2	11,0	11,0	11,0	10,9 (valeur provisoire)	10,8

Source : RAP 2018 MIREs

DÉPENSES FISCALES SUBSIDIAIRES SUR IMPÔTS D'ÉTAT SUR PROGRAMME 150

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales sur impôts d'État contribuant au programme de manière subsidiaire		Chiffrage 2017	Chiffrage 2018 (prévision)	Chiffrage 2018 (exécution)
110201	Réduction d'impôt au titre des dons	1 400	1 410	1 495
520121	Réduction d'impôt au titre des dons faits par les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général	132	115	132
210309	Réduction d'impôt au titre des dons faits par les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général	902	n.c.	n.c.
400203	Réduction d'impôt au titre de certains dons	192	-	-
Coût total des dépenses fiscales		2 626	2 427	2 529

Source : rapport annuel de performances 2018.

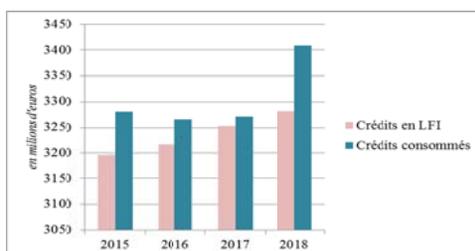
35. Régimes sociaux et de retraite ; Pensions (M. Olivier Damaisin)

Le contrôle de l'exécution du budget 2018

● Sur la mission *Régimes sociaux et de retraite*, le rapporteur spécial note que **les dépenses**, établies à 6 448 millions d'euros en fin d'année, **ont augmenté de près de 2 % par rapport à 2017**. Cette augmentation est notamment liée à l'effet, en année pleine, de la revalorisation intervenue au 1^{er} octobre 2017.

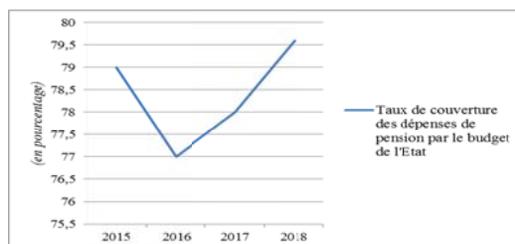
Par ailleurs, l'exécution 2018 montre **un écart de 127 millions d'euros** entre les crédits consommés et la prévision en loi de finances initiale (LFI), dû à la subvention versée à la caisse de retraite de la SNCF (**programme 198**). **Non seulement le montant inscrit en LFI s'est avéré trop juste pour faire face aux aléas** (en l'espèce, les recettes ont été moindres que prévu en raison des grèves ferroviaires du printemps 2018) – cause récurrente de surexécution depuis 2015 – **mais en plus l'État a choisi de solder intégralement une dette** contractée envers la caisse, qu'il avait initialement prévu de rembourser de manière échelonnée.

ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DÉDIÉS AU RÉGIME DE RETRAITE DE LA SNCF



Les crédits dédiés au régime des marins (**programme 197**) ont été intégralement exécutés en 2018. Par rapport à 2017, la subvention pour charges de service public est en hausse de 370 000 euros, ce qui traduit **une hausse des frais de gestion**, bien que l'Établissement national des invalides de la Marine (ENIM) ait réussi à réduire ses dépenses de personnel. **La subvention d'équilibre**, elle, **diminue**, suite à une légère amélioration du ratio démographique. Cependant, la part de l'État dans le financement des dépenses de pension continue d'augmenter.

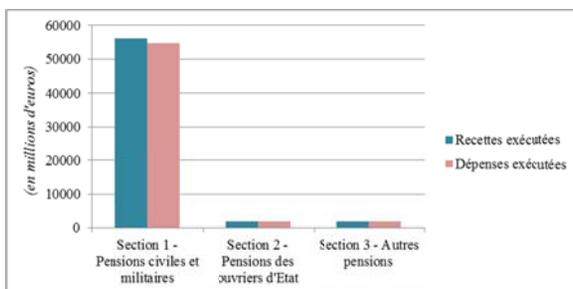
ÉVOLUTION DU TAUX DE COUVERTURE DES DÉPENSES DE PENSION DU RÉGIME DES MARINS PAR LE BUDGET DE L'ÉTAT



Enfin, les crédits dédiés aux régimes fermés (**programme 195**) poursuivent leur déclin en 2018. La subvention de 55 millions d'euros est intégralement versée au régime complémentaire des exploitants agricoles (RCO) ; **le rapporteur souligne cependant un risque qu'elle soit revue à la hausse en 2020**, si la suppression de la taxe sur les huiles qui doit s'appliquer l'année prochaine n'est pas compensée par l'affectation d'une nouvelle taxe.

• Quant au compte d'affectation spéciale *Pensions*, le rapporteur spécial note que **les dépenses, qui s'élèvent à 58 505 millions d'euros en fin d'année, sont supérieures de 0,16 % à la prévision**. L'écart de 116 millions d'euros est lié aux transferts entre le régime de retraite et d'invalidité des fonctionnaires civils et des militaires et d'autres régimes, qui s'avèrent supérieurs au montant prévu. Les recettes de cette section 1 sont, elles, inférieures de 500 millions d'euros à la prévision, en raison d'un nombre plus important que prévu d'embauches de contractuels cotisant au régime général. Sur l'ensemble du CAS, il est observé que le rythme de progression des dépenses augmente en 2018, tandis que celui des recettes ralentit. Cette double tendance devrait conduire à une réduction progressive du solde dégagé chaque année par le CAS *Pensions*. À fin 2018, il s'élève ainsi à 1,46 milliard d'euros, contre 1,94 milliard d'euros fin 2017.

ÉCART ENTRE LES RECETTES ET LES DÉPENSES, POUR CHAQUE SECTION DU CAS PENSIONS



Source : commission des finances, d'après les données des rapports annuels de performances du CAS Pensions

• Sur la base de ces constats, le rapporteur spécial suggère :

– de mieux calibrer dans le prochain projet de loi de finances les crédits destinés à la caisse de retraite de la SNCF, en anticipant les aléas ;

– de mieux évaluer la performance du congé de fin d'activité et d'engager des discussions tripartites en vue de sa réforme ;

– d'assurer la compensation de la suppression de la taxe sur les huiles prévue pour 2020, par l'affectation au RCO d'une nouvelle taxe ;

– de se garder la possibilité d'augmenter la subvention versée au RCO dans l'objectif de financer une hausse de la garantie à 85 % du SMIC.

L'évaluation des dispositifs de prise en compte de la pénibilité dans les régimes spéciaux : les « catégories actives »

• Pour compenser la pénibilité du travail, cause de réduction de l'espérance de vie à la retraite, **les régimes spéciaux distinguent des « catégories actives » au sein de leurs affiliés qui**, parce qu'ils ont occupé des emplois considérés comme pénibles, **bénéficient d'un âge d'ouverture des droits à la retraite (AOD) dérogatoire par rapport aux « catégories sédentaires »**. Cette spécificité rend particulièrement difficile leur assimilation aux autres régimes de retraite de base. Elle est un des nombreux chantiers sur lesquels travaille le haut-commissaire à la réforme des retraites.

• Le rapporteur spécial s'est intéressé à ces catégories actives. Il s'est penché sur les enjeux de leur transposition dans le nouveau régime universel, en consultant les caisses gestionnaires et les syndicats.

• Les emplois en « catégories actives » peuvent résulter d'une **pénibilité fondée sur le risque** (policiers, personnels de l'administration pénitentiaire) ou d'une **pénibilité fondée sur des fatigues exceptionnelles** (agents de conduite à la SNCF et à la RATP...). Relever de cette catégorie permet de **bénéficier d'un AOD anticipé par rapport aux personnels sédentaires** (même s'ils bénéficient déjà d'un AOD dérogatoire au droit commun), de bénéficier de **limites d'âge anticipées**, de **bonifications et majorations de durée d'assurance**, ou encore de **l'intégration de certaines primes dans le calcul de la pension**.

• Ces dispositifs sont spécifiquement prévus pour permettre aux affiliés qui ont subi une pénibilité de partir plus tôt à la retraite sans subir une trop forte décote. **Les organisations syndicales y sont très attachées, bien qu'elles reconnaissent aussi les insuffisances du système actuel** (non portabilité des droits, iniquité avec le secteur privé à profession équivalente).

• **Or, le devenir des catégories actives est très incertain dans le contexte de la réforme des retraites**. Parmi les pistes évoquées, figure **l'hypothèse de maintenir des âges de départ anticipés pour les catégories actives**. Cependant, dans un régime à points, ce départ précoce pourrait avoir pour corollaire un faible niveau de pension. Aussi, le conseil d'orientation des retraites préconise de compléter la pension par des droits supplémentaires financés par l'impôt ou par une cotisation non contributive, plutôt que de modifier la formule de calcul pour que les points cumulés rapportent plus. Les organisations syndicales ont aussi évoqué la possibilité d'une mesure compensatoire sur le salaire en cas d'emploi pénible, permettant de surcotiser pour financer le complément versé au moment de la liquidation de la pension. D'autres hypothèses ont été évoquées, sans que la position du Gouvernement ne soit connue à ce stade.

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

Les rapporteurs observent que le perfectionnement de la programmation des crédits de paiement sur la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) se poursuit en 2018, conformément à leurs recommandations de l'année dernière.

Ils se réjouissent de la transformation de la dotation globale d'équipement (DGE) en dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID), intervenue en loi de finances pour 2019, qu'ils avaient préconisée.

Ils notent que la réserve de précaution a été élargie de manière satisfaisante sur l'ensemble de la mission, et n'est plus concentrée sur les seules dotations constitutionnellement ou légalement dues.

Ils saluent les initiatives récentes des services ministériels prises pour renforcer largement la transparence sur la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Ils considèrent qu'il serait opportun d'élargir les indicateurs existants sur la mission *RCT*, pour la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la DSIL, à l'ensemble des dotations de soutien à l'investissement.

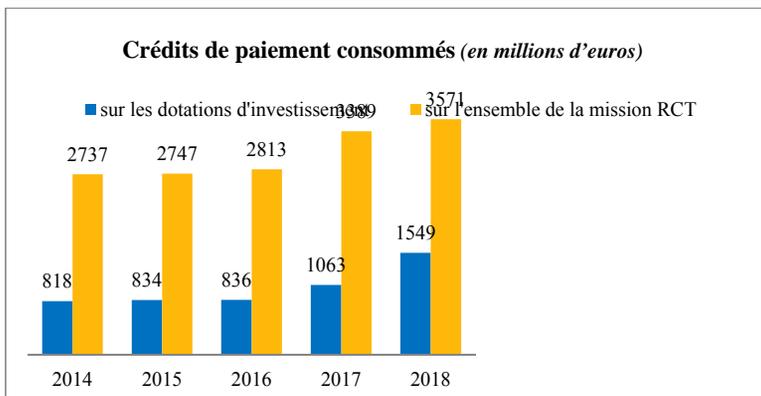
Ils appellent en outre à l'élaboration d'indicateurs plus sophistiqués, notamment en ce qui concerne les économies de fonctionnement qui résultent d'un investissement.

Ils estiment qu'il serait souhaitable de davantage encadrer les dépenses de fonctionnement qui peuvent être financées par les subventions au titre de la dotation politique de la ville (DPV).

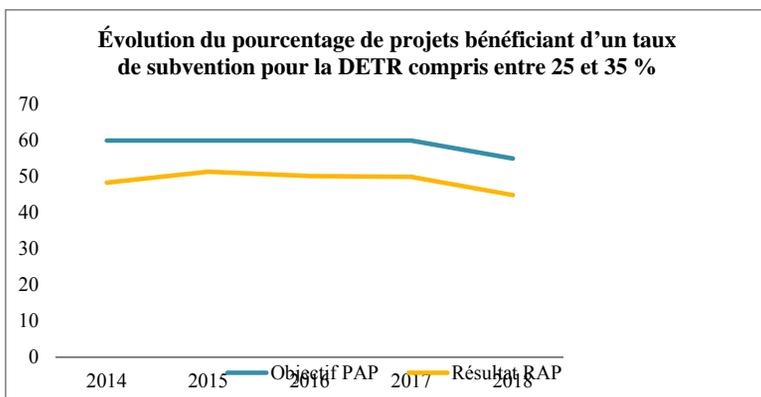
Ils recommandent de rattacher le Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (FNADT) à la mission *RCT*.

Ils considèrent comme une nécessité l'élaboration d'indicateurs fins de la péréquation verticale par la DGF, notamment en observant la réduction des écarts de richesse qui en résulte.

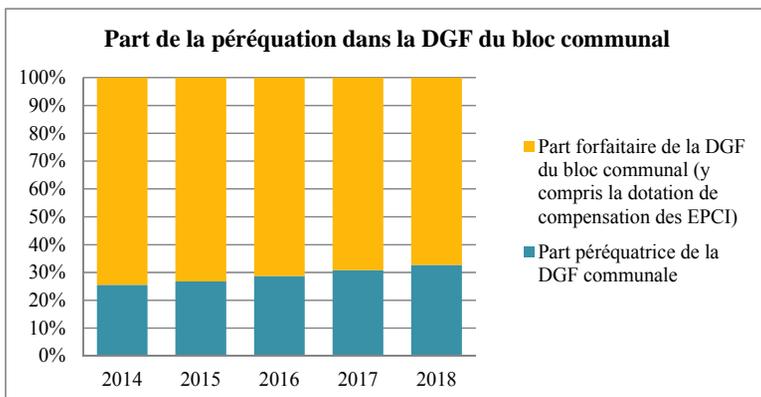
Ils appellent à simplifier et moderniser la DGF, par exemple en affinant l'articulation entre la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), en recentrant la DSR et en insérant progressivement la dotation nationale de péréquation (DNP) dans la DSU et la DSR.



Source : commission des finances à partir des RAP et NEB 2014-2018.



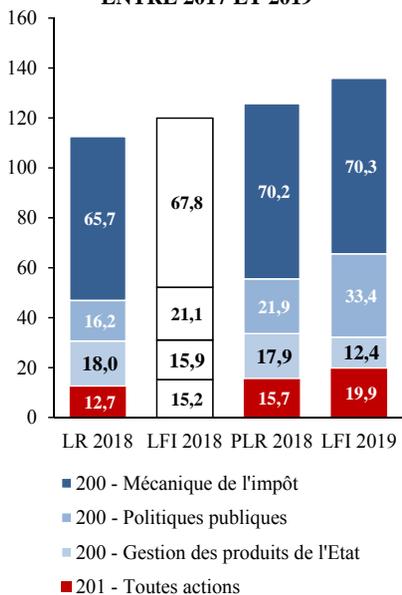
Source : commission des finances à partir des RAP 2014-2018.



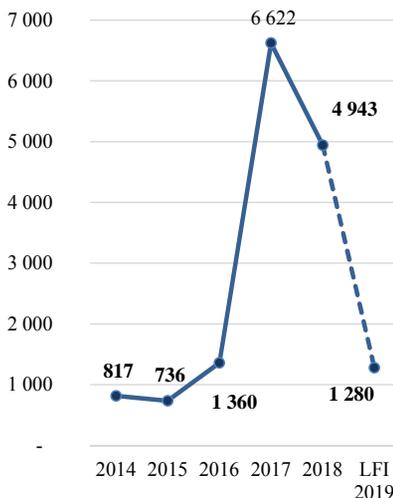
Source : commission des finances à partir des RAP 2017 et 2018.

37. Remboursements et dégrèvements (Mme Christine Pires Beaune)

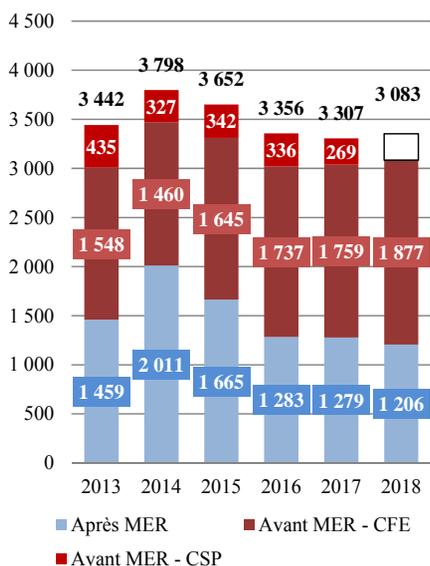
DÉCOMPOSITION DES R&D ENTRE 2017 ET 2019



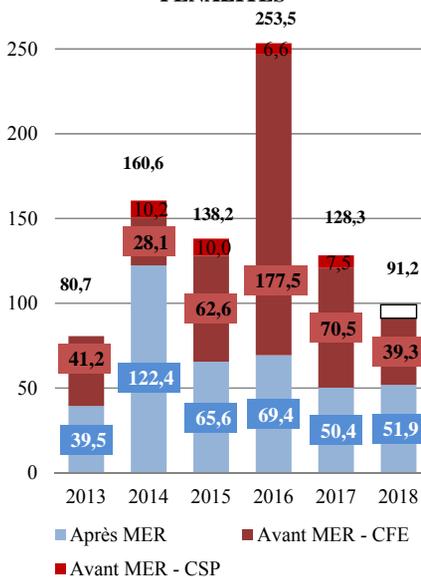
COÛT BUDGÉTAIRE DES CONTENTIEUX FISCAUX DE SÉRIE



NOMBRE DE TRANSACTIONS RÉALISÉES



MONTANT DES REMISES DE PÉNALITÉS



Analyse de la performance et de l'exécution sur l'année 2018

En 2018, la dépense a poursuivi son augmentation sur la mission et s'établit à 125,7 milliards d'euros, un niveau jamais encore atteint.

Cette augmentation n'a été que partiellement anticipée, et l'exécution s'établit à un niveau supérieur à la prévision révisée.

En effet, pour la deuxième année consécutive, des dégrèvements exceptionnels portant sur l'impôt sur les sociétés ont été accordés suite à des contentieux unitaires : 1,2 milliard d'euros en 2017, 2,4 milliards en 2018, sans que l'administration fiscale ne parvienne à les expliquer.

La démarche de performance n'appelle pas de remarques particulières.

Évaluation du dispositif des transactions fiscales

Les transactions constituent l'un des instruments de gestion de l'impôt dont dispose l'administration fiscale. Elles lui permettent de minorer les pénalités (amendes fiscales et majorations d'impôt), dans des proportions pouvant être importantes.

La mise en œuvre de cette prérogative est relativement peu encadrée par les textes, car la conclusion d'une transaction est avant tout une question d'appréciation et de circonstances. Néanmoins, cette souplesse peut nuire à l'égalité devant l'impôt, mais également, compte tenu des enjeux, à l'équilibre des finances publiques.

La rapporteure spéciale constate que ce dispositif est largement utilisé et permet d'alléger significativement la charge fiscale des contribuables y ayant recours : entre 3 300 et 3 800 transactions sont conclues chaque année, et 140 millions d'euros d'allègements de pénalités sont prononcés chaque année en moyenne ; l'allègement moyen varie dans des proportions importantes, entre 20 000 et 75 000 euros selon les années ; la part des pénalités remises oscille quant à elle entre 54 % et 72 %.

La rapporteure spéciale relève que les outils de suivi et de pilotage sont imparfaits, conduisant à une certaine opacité et pouvant laisser se perpétuer des pratiques hétérogènes entre les territoires ou les directions.

L'administration peut également avoir recours à la pratique du « règlement d'ensemble », qui ne constitue pas réellement une transaction au sens du livre des procédures fiscales, puisqu'un règlement d'ensemble peut aboutir à une minoration des droits au principal. Cette pratique n'est pas soumise aux mêmes exigences de suivi que les transactions de l'article L. 247 du LPF, et n'offre pas les mêmes garanties. Si cette pratique peut paraître légitime, son absence totale d'encadrement, du point de vue législatif comme du contrôle interne, est regrettable, et il paraît absolument nécessaire d'y remédier au plus vite.

38. Santé (Mme Véronique Louwagie)

• Les dépenses de la mission *Santé* ont augmenté de 7,1 % entre 2017 et 2018, passant de 1,24 milliard d'euros à **1,34 milliard d'euros** malgré une réduction du périmètre de la mission. Cette croissance est essentiellement due à la hausse des dépenses d'AME (+ 99 millions d'euros). L'exécution 2018 fait ressortir les deux problématiques récurrentes de la mission :

– la **baisse continue des dépenses de prévention** en santé portées par le programme 204 à cause des réductions successives de périmètre ;

– la **sous-budgétisation des crédits de l'AME** portés par le programme 183 qui connaissent une croissance plus dynamique qu'anticipée par le Gouvernement (+ 21 millions d'euros) malgré la stagnation du nombre de bénéficiaires. L'attention de la rapporteure a été attirée par **la forte hausse du coût trimestriel moyen par bénéficiaire** (+ 5 %) liée essentiellement au dynamisme du coût hospitalier moyen (+ 7 %).

Concernant le programme 2014, l'année 2018 est caractérisée par la **sous-consommation de l'enveloppe des crédits budgétés sur le dispositif d'indemnisation des victimes de la Dépakine du fait du retard pris dans l'examen des dossiers** (aucune indemnisation rendue). Ainsi, sur les 77,7 millions d'euros prévus en LFI, seuls 16 millions d'euros ont été versés à l'ONIAM. La rapporteure souhaite qu'une action rapide soit entreprise par le Gouvernement pour simplifier ce dispositif d'indemnisation.

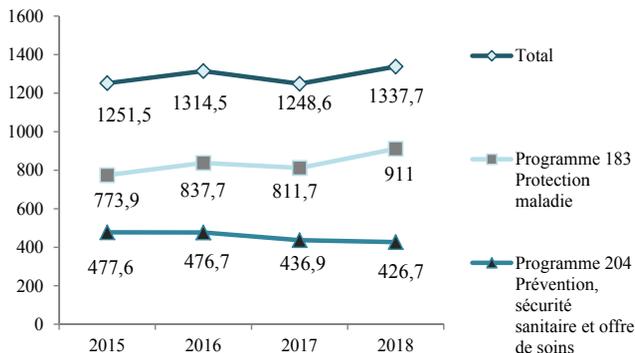
• Les dépenses fiscales rattachées à la mission sont stables et représentent plus de deux fois le montant des crédits budgétaires (3,22 milliards d'euros). Une évaluation de leur efficacité semble nécessaire.

• La rapporteure s'est intéressée au processus de certification des dispositifs médicaux dans le cadre de son travail thématique du printemps. Elle en retient un **manque général de connaissance du marché et de contrôle des fabricants par les organismes notifiés**. La réforme de la réglementation européenne, qui entrera progressivement en vigueur à partir de 2020, devrait permettre un renforcement de l'encadrement de la procédure de certification et une traçabilité accrue des dispositifs.

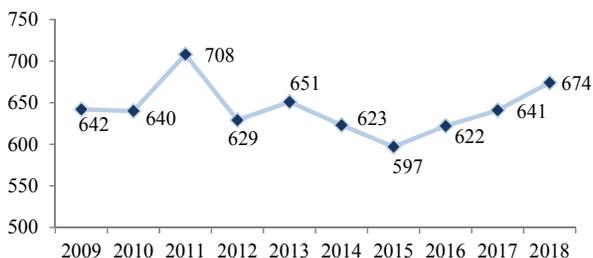
Pendant cette période transitoire, la **rapporteure encourage l'émergence d'un nouvel organisme notifié français** pour permettre à la France de capter une part plus importante du marché de la certification. Elle souhaite également que **le nombre de dispositifs faisant l'objet d'une évaluation complémentaire spécifique dans le cadre de leur remboursement par l'assurance maladie soit accru** afin de renforcer d'une part, la sécurité des patients et, d'autre part, la connaissance du coût de ces dispositifs pour les finances publiques. À ce titre, une attention particulière devra être portée au **développement des logiciels d'aide** aux

médecins, nouveaux outils numériques indispensables pour l'avenir de la médecine.

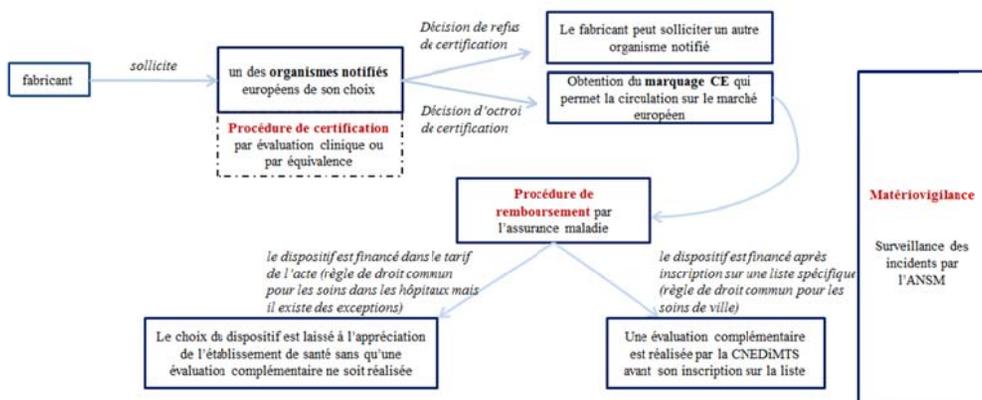
**ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DE LA MISSION SANTÉ
(EN MILLIONS D'EUROS)**



**ÉVOLUTION DU COÛT TRIMESTRIEL MOYEN
PAR BÉNÉFICIAIRE DE L'AME (EN EUROS)**



**ORGANISATION DE LA PROCÉDURE DE CERTIFICATION ET DE REMBOURSEMENT DES
DISPOSITIFS MÉDICAUX**



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

En 2018, la mission *Sécurités* a consommé 19,88 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit 100,7 % du montant ouvert en loi de finances initiale (LFI). Cet effort budgétaire important reflète une priorité du Gouvernement. Le plan quinquennal de recrutement, visant la création de 1 500 postes dans la police et 500 dans la gendarmerie, est la principale cause de cette dynamique. De plus, le surcroît d'activité des forces de l'ordre explique des tensions observées quant aux dépenses de personnel. À l'inverse, seuls 69,6 % des crédits d'investissement prévus en LFI ont effectivement été consommés.

- Le programme *Police nationale* a mobilisé 10,60 milliards d'euros en CP, soit 100,4 % des crédits ouverts. Ce décalage a été compensé *via* l'encaissement de recettes par voie de fonds de concours et attributions de produits, à hauteur de 46,22 millions d'euros, portant l'exécution réelle à 99,98 %. Le dépassement du plafond voté a deux explications. Premièrement, le surcroît d'activité des fonctionnaires a engendré une hausse de 3,3 % pour les dépenses de rémunération. Deuxièmement, les deux opérateurs du programme, l'École nationale supérieure de police (ENSP) et l'Institut national de police scientifique (INPS), ont bénéficié de financements supérieurs de 8,2 % à la prévision.

- Le programme *Gendarmerie nationale* a été exécuté à 101,3 %, avec des dépenses qui atteignent 8,73 milliards d'euros en CP. Cette surconsommation a toutefois vu son ampleur minorée en gestion par des reports de crédits, ainsi que des mouvements réglementaires, qui portent l'exécution finale à 99,8 %.

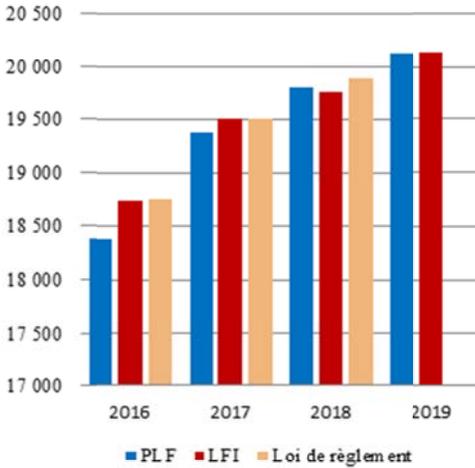
- La sécurité routière est portée par deux outils budgétaires complémentaires. D'une part, 38,64 millions d'euros ont été consommés au titre du programme *Sécurité et éducation routières*, soit 97 % des crédits programmés. Les rapporteurs saluent la diminution du nombre de personnes décédées sur les routes en 2018 : il baisse de 181 par rapport à l'année précédente. D'autre part, les recettes enregistrées par le compte d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* s'élèvent à 1,46 milliard d'euros, soit 9,3 % de plus que l'estimation en LFI.

- Dans le cadre du « printemps de l'évaluation », les rapporteurs se sont plus spécifiquement intéressés aux **ressources humaines dans les forces de sécurité intérieure**. Si le déploiement du protocole relatif aux parcours professionnels, aux carrières et aux rémunérations (PPRCR) a été reporté d'un an, l'application du protocole du 11 avril 2016 a permis, entre autres, des avancées statutaires, ainsi que la majoration de certaines indemnités. Par ailleurs, un nouvel accord a été négocié à la suite du mouvement dit des « gilets jaunes », dont certaines des mesures sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2019. Enfin, le temps

de travail fait l'objet d'une triple étude, concernant les cycles, les heures supplémentaires partiellement non payées et la future réforme des retraites.

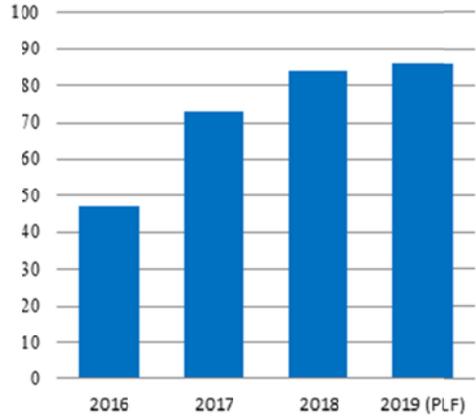
Prévision et exécution

(CP ; en millions d'euros)



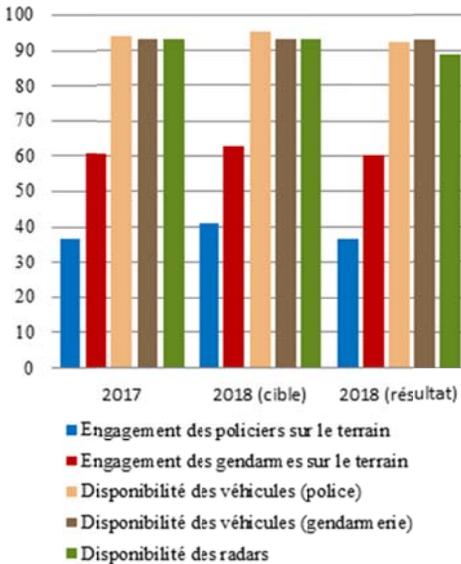
Dépenses fiscales

(police et gendarmerie ; en millions d'euros)

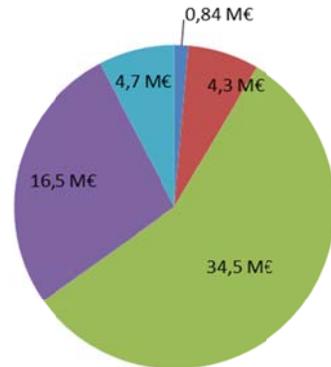


Indicateurs de performances

(en pourcentage)



Coût de la déclinaison en 2019 du protocole de 2016 (police)



- Commissaires
- Officiers
- Gradés et gardiens
- Ensemble des corps actifs
- PTS, PATS, ADS, cadets et OE *

40. Sécurités : Sécurité civile (Mme Sarah El Haïry)

Les SDIS sont confrontés à une activité opérationnelle en forte croissance, alors même qu'ils font face à de nombreux défis qui remettent en cause leur organisation.

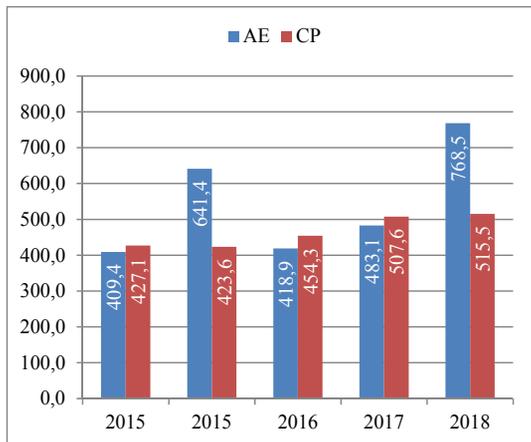
L'assimilation du sapeur-pompier volontaire à un travailleur au sens du droit européen risque d'assécher la ressource en volontaires, qui ne pourraient plus cumuler leur activité professionnelle avec leur engagement sapeur-pompier. La France doit s'engager dans la négociation d'un nouveau texte européen portant sur l'engagement citoyen qui permettrait d'écarter cette menace au modèle français de sécurité civile.

La gestion du secours est aujourd'hui répartie entre services d'aide médicale urgente (SAMU) et services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). La répartition est théoriquement bien définie : les SAMU interviennent en aide médicale urgente, après intervention d'un médecin, alors que les sapeurs-pompiers fondent leur intervention sur le « départ réflexe », avant toute intervention médicale. Dans la pratique, certaines frictions sont néanmoins apparues sur la prise en charge des « carences ambulancières » par les SDIS, qui se traduit souvent par des interventions de transport sanitaire dépourvues de tout caractère d'urgence. Des négociations sont en cours pour régler ces situations, dont l'orientation principale doit être le réengagement des transporteurs privés dans la gestion de l'urgence médicale.

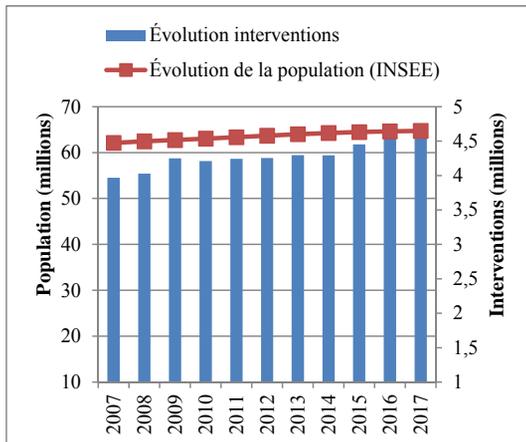
La mise en place du numéro unique d'urgence est devenue une exigence pratique afin d'améliorer le traitement de l'urgence. Il doit réunir au sein de plateformes communes, de niveau départemental, les services de secours (SDIS et SAMU) mais également les policiers et gendarmes. Le numéro unique permettra, en amont, de mieux réguler les appels et, en aval, de mieux répondre au besoin d'urgence. L'association des forces de sécurité intérieure doit permettre de mieux protéger les personnels sur les interventions à risque.

La gratuité des péages pour les véhicules de sapeurs-pompiers en opération serait enfin acquise, à la suite d'un accord trouvé entre la ministre des transports et les sociétés concessionnaires d'autoroutes. Si, juridiquement, cette solution a des faiblesses, elle doit permettre de donner un effet utile, pour les sapeurs-pompiers, aux dispositions votées en loi de finances pour 2018 sur initiative parlementaire. Un mécanisme de contrôle de l'application de cet engagement doit néanmoins être mis en place.

CONSUMMATION DES CRÉDITS
(en millions d'euros)



ÉVOLUTION DE L'ACTIVITÉ OPÉRATIONNELLE DES SAPEURS-POMPIERS



DISPOSITIF DE PERFORMANCE DU PROGRAMME

Objectifs	Indicateurs	Atteinte des objectifs	Qualité de l'indicateur
Assurer l'efficacité et l'efficience des dispositifs de lutte contre les feux de forêts	Efficacité du dispositif de protection des forêts pendant la campagne « saison feux »	Oui	Lisible et pertinent
Assurer la disponibilité des moyens aériens et leur conformité aux besoins opérationnels	Efficience des opérations de secours aux personnes en hélicoptères en milieux difficiles	En partie	Problème méthodologique dans l'indicateur de disponibilité des hélicoptères
	Taux de disponibilité opérationnelle des avions de la sécurité civile	Non	Indicateur qui ne rend pas compte de la disponibilité opérationnelle
Faire évoluer la cartographie des centres de déminage pour éliminer les munitions historiques et faire face à la menace terroriste	Taux d'évolution des stocks collectés de munitions anciennes	Oui	Pertinent
	Intervention sur des objets suspects dans les délais	En partie	Lisible et pertinent
Harmoniser les moyens des services départementaux d'incendie et de secours	Taux d'adhésion des SDIS à l'infrastructure complémentaire Acropole-Antarès	Non	Lisible et pertinent

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

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* porte deux dispositifs particulièrement importants, coûteux et dynamiques : la prime d'activité pour 5,6 milliards d'euros et l'Allocation Adulte Handicapé (AAH) pour 9,69 milliards d'euros. Trois autres dépenses dépassent le montant de 500 millions d'euros : l'aide au poste au titre de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH), la protection juridique des majeurs et les aides exceptionnelles de fin d'année (« primes de Noël »). Par ailleurs, cette mission a financé en 2018 un effort exceptionnel de l'État en faveur des mineurs non accompagnés pris en charge par les départements.

L'année 2018 constitue une rupture au regard de l'exécution budgétaire puisque, pour la première fois depuis plusieurs années, la sous-budgétisation a été limitée : la loi de finances rectificatives (LFR) de fin d'année n'a ainsi ouvert que 261,5 millions d'euros de crédits, contre 1,2 milliard d'euros en 2017.

Les dépenses fiscales de la mission *Solidarité* représentent un montant considérable : 14,3 milliards d'euros en 2018 selon le dernier chiffre disponible. Ces dépenses sont en augmentation de près de 20 % depuis dix ans mais sont très mal connues par les administrations concernées et le pilotage interministériel dont elles font l'objet est quasi-inexistant.

La rapporteure spéciale, Mme Dupont, a choisi comme thématique d'évaluation le financement de l'aide alimentaire.

L'aide alimentaire en France concerne plus de 5 millions de personnes. Son financement repose sur la participation de plusieurs acteurs : des financements publics, à la fois de l'Union européenne, de l'État et des collectivités territoriales, et des financements privés que sont les dons en nature ou en numéraire des particuliers et des entreprises, encouragés par des dispositions fiscales avantageuses.

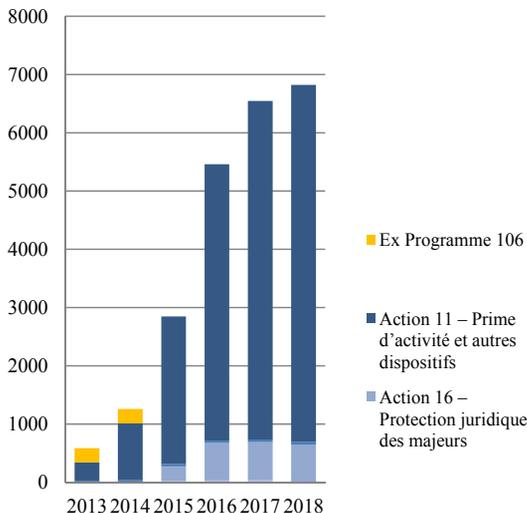
Dans le cadre financier pluriannuel 2014-2020 de l'Union européenne, la France bénéficie d'une enveloppe de 499 millions d'euros au sein du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), complétée à hauteur de 15 % par des crédits nationaux, soit 88 millions d'euros.

L'établissement public FranceAgriMer est chargé d'avancer les fonds et de passer des marchés pour acheter des denrées mises ensuite à la disposition des quatre principales associations d'aide alimentaire. Or, la manière dont les marchés publics français ont été formalisés et la complexité des règles européennes, amènent à de nombreux contrôles sur ces dépenses, conduisent à établir des corrections financières et à ne demander qu'une partie en remboursement à l'Union européenne. Il existe donc un risque financier pour l'État qui s'est engagé à compenser les dépenses engagées par FranceAgriMer et non financées par l'Union européenne.

Dans le cadre des négociations sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027, la rapporteure spéciale recommande de repenser le financement de l'aide alimentaire en France et l'utilisation des crédits européens.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU PROGRAMME 304 DEPUIS 2013

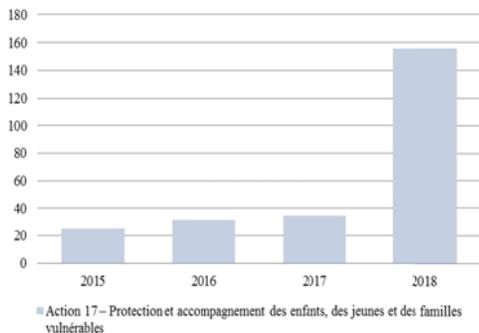
(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performances ⁽¹⁾

AUGMENTATION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT CONSACRÉES AUX MINEURS NON ACCOMPAGNÉS

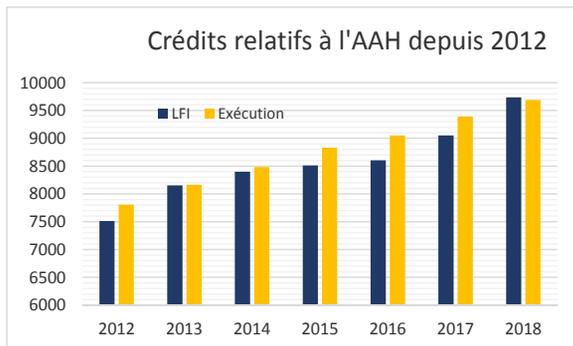
(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performances ⁽²⁾

CRÉDITS RELATIFS À L'AAH DEPUIS 2012

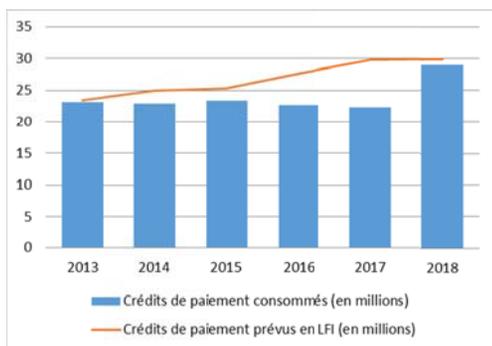
(en millions d'euros)



Source : Cour des comptes, d'après les documents budgétaires.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 137 EN PRÉVISION ET EN EXÉCUTION

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performances. ⁽³⁾

(1) Le programme 106, intégré en 2015 dans le programme 304, portait les crédits en faveur des familles vulnérables, en particulier la protection juridique des majeurs.

(2) Le programme 106, intégré en 2015 dans le programme 304, portait les crédits en faveur des familles vulnérables, en particulier la protection juridique des majeurs.

(3) Le programme 106, intégré en 2015 dans le programme 304, portait les crédits en faveur des familles vulnérables, en particulier la protection juridique des majeurs.

42. Sport, jeunesse et vie associative (Mmes Perrine Goulet et Sarah El Hairy)

En 2018, la mission *Sport, jeunesse et vie associative* a consommé 935,99 millions d'euros en crédits de paiement (CP), ce qui correspond à 97,6 % des montants ouverts au titre de la loi de finances initiale (LFI). La situation des trois programmes est contrastée.

- Le programme 219 *Sport* a mobilisé 327,75 millions d'euros en CP et affiche donc un taux d'exécution de 94,4 % qui, retraité de mesures de périmètre, s'élève à 81,5 %. La LFI a procédé à une rebudgétisation de 72,8 millions d'euros de crédits du Centre national pour le développement du sport (CNDS) vers le ministère. La sous-consommation des sommes prévues au titre des compétences rapatriées a finalement entraîné l'attribution au CNDS d'une dotation de 64,36 millions d'euros : la rapporteure s'étonne vivement de cet aller-retour de crédits, qui n'a pas bénéficié aux territoires après une année déjà difficile pour eux.

La création de l'agence nationale du sport conduit à ce que l'État abandonne sa tutelle sur les **fédérations sportives**. Nombre de ces dernières ne le souhaitent pas : elles devront à l'avenir instruire elles-mêmes les demandes de subventions exprimées par les clubs et les ligues, ce qui pose la question de leur compétence et de leur impartialité. Il faudra veiller à ce que les deniers publics soutiennent des projets d'intérêt général (sport-santé, pratique féminine, accès des personnes en situation de handicap, territoires carencés, etc.).

- L'exécution du programme 163 *Jeunesse et vie associative* s'élève à 560,25 millions d'euros en CP, soit 99,4 % du plafond voté en LFI, témoignant d'une sincérisation par rapport à l'exercice précédent. L'année a, notamment, été marquée par le dynamisme du service civique (140 000 jeunes volontaires), la réforme du fonds pour le développement de la vie associative (dont l'enveloppe est passée de 8 à 33 millions d'euros), et l'effort de rattrapage du retard pris par le compte d'engagement citoyen (CEC).

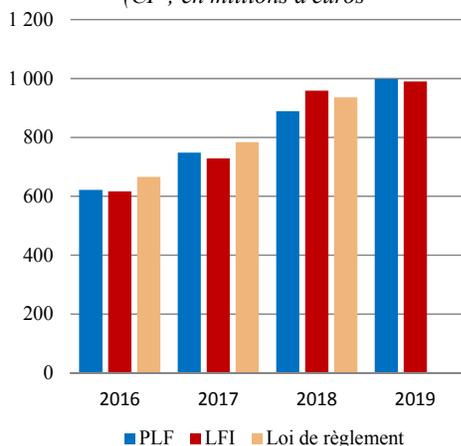
Le **fonds d'expérimentation pour la jeunesse** (FEJ), dispositif créé en 2008 pour soutenir des associations innovantes, a lancé en 2018 un appel à projets sur la lutte contre les discriminations. Pour 2019, il porte un intérêt particulier aux territoires ultramarins et ruraux. Néanmoins, ses ressources vont en s'amenuisant : sur les 260 millions d'euros de sa dotation initiale, le reliquat est de 6,79 millions d'euros. Compte tenu de sa pertinence et de ses ambitions scientifiques en hausse il est nécessaire de le réabonder, non seulement *via* le budget général de l'État, mais aussi en mobilisant plus fortement les entreprises privées.

- Le programme 350 *Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024*, doté de 48 millions d'euros en CP, a dépensé 100 % de ce plafond en 2018.

Des retards ont été pris dans certaines expropriations et acquisitions de terrain tandis qu'un risque de trésorerie est identifié. Il s'agira de les résoudre en 2019, afin d'accueillir les athlètes dans les meilleures conditions et surtout d'offrir aux Français un héritage de qualité, accessible à tous.

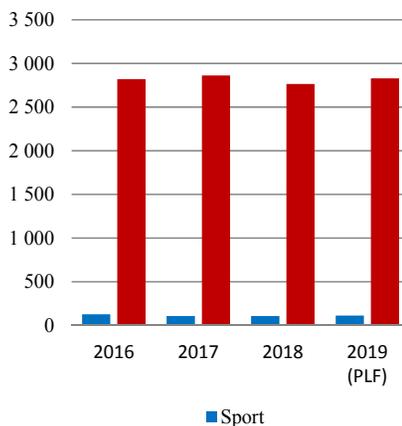
Prévision et exécution

(CP ; en millions d'euros)



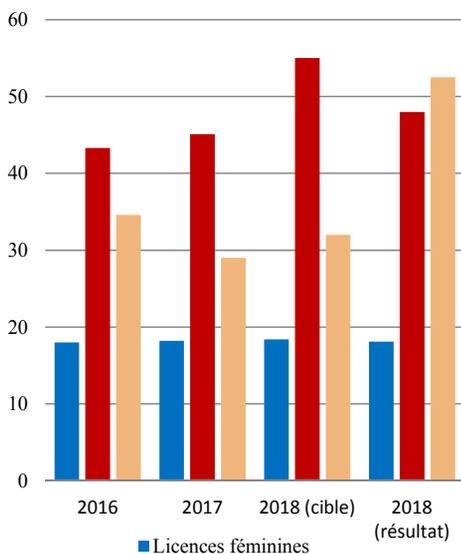
Dépenses fiscales

(en millions d'euros)

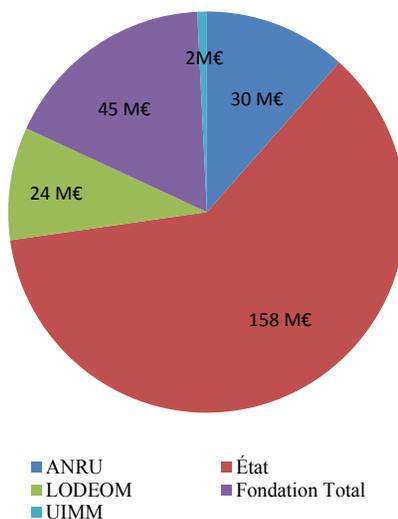


Indicateurs de performances

(P. 219 ; en pourcentage)



Répartition des dotations au FEJ (P. 163)



43. Travail et emploi ; Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage (Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas)

L'année 2018 a été une année positive sur le front de l'emploi. Le nombre de retour à l'emploi est ainsi passé de 3,94 millions en 2016 à 4,26 millions sur l'année 2018. Les créations d'emploi marchand ont été particulièrement dynamiques en 2018 (+ 241 000 postes en moyenne annuelle).

Au niveau budgétaire, l'exécution des crédits sur la mission travail emploi pour l'année 2018 laisse apparaître une **sous-consommation des crédits en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP)**. Si celle-ci est limitée en CP (15,51 milliards d'euros ouverts en loi de finances initiale et 14,94 milliards d'euros finalement consommés), la sous-exécution est plus importante en AE avec un décalage de près de 3 milliards d'euros entre les crédits ouverts (14,52 milliards d'euros) en loi de finances initiale (LFI) et les crédits finalement consommés (11,71 milliards d'euros). **Cette sous-consommation s'explique largement par des annulations d'AE consécutives** à la refonte de la politique d'emplois aidés.

La rapporteure spéciale note également une **baisse de la subvention versée à Pôle emploi en 2018 (– 50 millions d'euros par rapport à 2017)**. Cette baisse entraîne des réductions de postes dans les différentes agences du territoire alors que l'opérateur a procédé à des gains de productivité importants : il serait utile de stabiliser ou de renforcer la dotation dont il bénéficie.

La rapporteure spéciale a choisi de s'intéresser de plus près au **déploiement du plan d'investissement dans les compétences (PIC)**, doté de 13,2 milliards d'euros. En 2018, 665 millions d'euros ont été injectés pour financer 149 000 formations supplémentaires. Néanmoins, l'État doit veiller à ce que les règles déterminant ses engagements financiers vis-à-vis des régions soient claires et cohérentes dans le temps. Un effort doit être maintenu en matière de systèmes d'information et d'accessibilité des formations.

CONTRIBUTION AU GRAND PLAN D'INVESTISSEMENT

(en millions d'euros)

Initiative / Action GPI			
	AE CP	2018 Prévision	2018 Exécution
Initiative 11 : Former et accompagner vers l'emploi 1 million de chômeurs faiblement qualifiés		515	482
		503	464
Plan d'investissement dans les compétences (Édifier une société de compétences)		515	482
		503	464
Initiative 12 : Former et accompagner vers l'emploi 1 million de jeunes décrocheurs		1 002	917
		678	392
Plan d'investissement dans les compétences (Édifier une société de compétences)		1 002	917
		678	392
Total		1 516	1 398
		1 181	856

Source : RAP 2018 Mission Travail et emploi.

**SYNTHÈSE DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS
(HORS OPÉRATEURS POUR LES EMPLOIS)**

Programme Crédits	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	ETPT
102 – Accès et retour à l'emploi			
Prévision	7 189 710 000	7 595 521 811	
Crédits de LFI (hors FDC et ADP)	7 154 120 265	7 833 325 993	
Ouvertures / annulations prévues (y.c. FDC et ADP)	35 589 735	- 237 804 182	
Exécution	4 862 103 298	7 476 738 013	
103 – Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi			
Prévision	6 481 421 294	7 124 533 884	
Crédits de LFI (hors FDC et ADP)	5	6 758 374 918	
Ouvertures / annulations prévues (y.c. FDC et ADP)	876 321	366 158 966	
Exécution	6 025 984 163	6 724 355 016	
111 – Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail			
Prévision	145 279 812	76 445 495	
Crédits de LFI (hors FDC et ADP)	154 928 388	86 524 713 -	
Ouvertures / annulations prévues (y.c. FDC et ADP)	- 9 648 576	10 079 218	
Exécution	139 985 067	71 576 663	
155 – Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail			
Prévision	708 921 523	707 108 447	9 103
Crédits de LFI (hors FDC et ADP)	686 646 008	683 333 105	9 251
Ouvertures / annulations prévues (y.c. FDC et ADP)	22 275 515	23 775 342	
Transferts d'ETP en gestion + mouvements d'ETP en LFR			- 148
Exécution	680 493 893	676 066 798	8 977
Total Prévision	14 525 332 629	15 503 609 637	9 103
Total Exécution	11 708 566 421	14 948 736 490	8 977

Source : RAP 2018 Mission Travail emploi.

NOMBRE DE RETOURS À L'EMPLOI (DU POINT DE VUE DU CITOYEN)

(nombre)

	2016 Réalisation	2017 Réalisation	2018 Prévision PAP 2018	2018 Prévision actualisée PAP 2019	2018 Réalisation	2018 Cible PAP 2018
Nombre de retours à l'emploi	3 944 897	4 135 046 (à sept. 2017)	+ 3 %	+ 3 %	4 262 527	+ 3 %

Source : RAP 2018 Mission Travail et emploi.

**INDICATEUR 2.1
TAUX D'ACCÈS À L'EMPLOI DURABLE 6 MOIS APRÈS LA FIN D'UNE FORMATION
PRESCRITE PAR PÔLE EMPLOI
(DU POINT DE VUE DU CITOYEN)**

Unité	2016 Réalisation	2017 Réalisation	2018 Prévision PAP 2018	2018 Prévision actualisée PAP 2019	2018 Réalisation	2018 Cible PAP 2018	
Taux d'accès à l'emploi durable 6 mois après la fin d'une formation prescrite par Pôle emploi	%	30,5	29,6	28,3	28,3	33,2	28,3

Source : RAP 2018 Mission Travail emploi.

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

Pour 2018, la rapporteure spéciale fait les constats suivants.

- Les **dividendes** en provenance de sociétés non financières versés à l'État n'ont jamais été aussi **faibles depuis 2012**. Ils se limitent à 2,5 milliards d'euros en 2018 contre une moyenne de 3,8 milliards d'euros sur la période 2012-2017.

- Le **solde reporté** du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* s'est **fortement réduit** (- 1,4 milliard d'euros) en raison de recettes (2,6 milliards d'euros) nettement inférieures aux dépenses (4 milliards d'euros). Il en résulte une **perte de capacité d'action** de l'État actionnaire.

- La construction du budget initial sur ce compte, avec des prévisions conventionnelles de 5 milliards d'euros en recettes et dépenses pour ne pas donner d'indication aux marchés, rend **peu pertinentes la comparaison de ces prévisions et de l'exécution**. La rapporteure spéciale regrette que le Parlement ne soit pas mieux informé au stade de l'examen de la loi de finances.

- La rapporteure spéciale estime inutilement complexes les dispositifs mis en œuvre par le Gouvernement pour le fonds pour l'innovation et l'industrie (FII). Elle observe que la Cour des comptes a formulé le même constat et recommandé au Gouvernement de substituer au FII un financement de l'innovation *via* le budget général. Elle souligne qu'à ce jour il n'a pas permis le financement d'un seul euro en faveur de l'innovation.

- Plusieurs **défaillances de l'État actionnaire** ont été visibles au cours de l'exercice 2018, en particulier avec l'annulation par la justice administrative de la privatisation de l'aéroport de Toulouse-Blagnac ou encore avec le non-respect par Général Electric de son engagement de création de 1 000 emplois pris en 2015 après le rachat de la branche énergie d'Alstom.

- Plus du quart du portefeuille de l'Agence des participations de l'État (APE), correspondant aux participations non cotées, ne fait pas l'objet d'une réévaluation régulière. La rapporteure spéciale regrette **l'absence de valorisation actualisée** de l'ensemble des titres détenus par l'État.

- Contrairement à ce qui avait été indiqué par le Ministre l'année dernière, le programme de **restitution à la Grèce des intérêts** qu'elle verse à la Banque de France, suspendu en 2015, **n'a pas repris en 2018**.

1) CAS Participations financières de l'État

EXÉCUTION

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

Solde du compte au 31 décembre 2017	Recettes 2018	Dépenses 2018	Solde du compte au 31 décembre 2018
2 923	2 612	3 992	1 544

Source : rapport annuel de performances 2018.

PRÉVISIONS DE DÉPENSES ET EXÉCUTION PAR PROGRAMME

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

Programme	Prévision LFI	Exécution
Programme 731 Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État	4 000	3 892
Programme 732 Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État	1 000	100
Total	5 000	3 992

Source : rapport annuel de performances 2018.

2) CAS Participation de la France au désendettement de la Grèce

EXÉCUTION

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

Solde du compte au 31 décembre 2017	Recettes 2018	Dépenses 2018	Solde du compte au 31 décembre 2018
1 029	148	0	1 177

Source : rapport annuel de performances 2018.

PRÉVISIONS DE DÉPENSES ET EXÉCUTION PAR PROGRAMME

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

Programme	Prévision LFI	Exécution
Programme 795 Versement de la France à la Grèce	167	0
Programme 796 Rétrocession de trop-perçus à la Banque de France	0	0
Total	167	0

Source : rapport annuel de performances 2018.

3) CCF Avances à divers services de l'état ou organismes gérant des services publics

EXÉCUTION

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

Solde du compte au 31 décembre 2017	Recettes 2018	Dépenses 2017	Solde du compte au 31 décembre 2017
- 1 992	15 099	14 996	- 1 896

Source : rapport annuel de performances 2018.

PRÉVISIONS DE DÉPENSES ET EXÉCUTION PAR PROGRAMME

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

Programme	Prévision LFI	Exécution
Programme 821 <i>Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune</i>	16 000	14 859
Programme 823 <i>Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics</i>	366	137
Programme 824 <i>Avances à des services de l'État</i>	87	0
Programme 825 <i>Avances à l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) au titre de l'indemnisation des victimes du Benfluorex</i>	15	0
Total	16 469	14 996

Source : rapport annuel de performances 2018.

4) Soldes reportés des trois comptes au 31 décembre 2018

SOLDES REPORTÉS AU 31 DÉCEMBRE 2018

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

Compte d'affectation spéciale <i>Participations financières de l'État</i>	+ 1 544
Compte d'affectation spéciale <i>Participation de la France au désendettement de la Grèce</i>	+ 1 177
Compte de concours financiers <i>Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics</i>	- 1 891

Source : d'après le projet de loi de règlement pour 2018.

45. Affaires européennes (M. Xavier Paluszkiwicz)

Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (PSR-UE) représente la contribution française au budget de l'Union. Celui-ci s'inscrit dans un cadre financier pluriannuel (CFP) d'une période de sept ans, qui fixe des plafonds de dépenses annuels.

Alors que la loi de finances initiale pour 2018 prévoyait un PSR-UE à hauteur de 19,9 milliards d'euros, il s'établit en exécution à 20,645 milliards d'euros. Cet écart témoigne de la difficulté à anticiper le montant de ce prélèvement, qui est très tributaire du cycle budgétaire européen.

Le cycle européen des dépenses est très lié au rythme d'engagements des fonds de cohésion. Or, celui-ci a été plus lent que prévu sur cette programmation, ce qui explique que la contribution française ait été inférieure à la prévision sur les trois derniers exercices budgétaires.

Il est très probable que le montant de la contribution française augmente sensiblement en 2019 et en 2020, les deux dernières années de programmation du CFP, sur lesquelles l'engagement des fonds de cohésion sera plus important. Il est également possible que le montant de la contribution soit impacté par le Brexit.

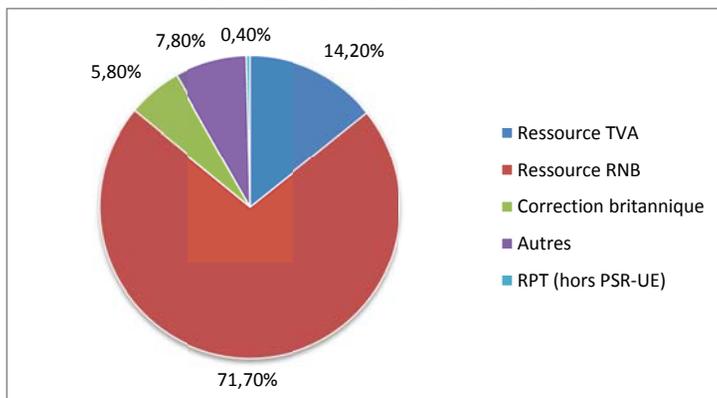
*

La thématique de contrôle est le bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structures et d'investissement, thème d'un rapport de la Cour des comptes présenté fin mai à la commission des finances.

La Cour, lors de ses travaux, a constaté que le transfert avait été mal anticipé, ralentissant d'autant le lancement et l'attribution des fonds. Elle souligne également un certain nombre de pratiques de gestion pouvant être problématiques à terme. Un exemple concerne l'application par les régions d'un taux de paiement inférieur à celui institué par la Commission et leur utilisation des fonds découlant de la différence de taux.

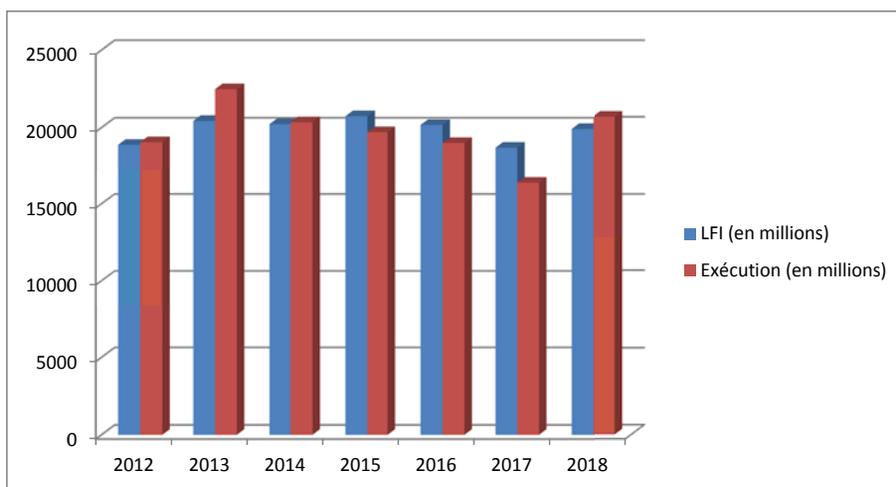
Il s'avère néanmoins que les régions ont développé une réelle expertise sur la gestion des fonds européens. En vue de la prochaine programmation, qui est en cours de négociations entre les institutions européennes, le rapporteur considère qu'il est impératif de conserver une stabilité dans la structure de gestion afin de ne pas prendre de retard dans l'attribution de fonds et de ne pas pénaliser les bénéficiaires.

COMPOSITION DU PSR-UE EN 2018



Source : Cour des comptes, d'après les montants exécutés en 2018.

ÉVOLUTION DU MONTANT DU PSR-UE DEPUIS 2012, EN PRÉVISION ET EN EXÉCUTION



Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2019, Relations financières avec l'Union européenne.

ANNEXE 1 : LISTE DES TRAVAUX D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE MENÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES

Numéro du rapport	Président	Rapporteur	Intitulé du rapport	Lien vers le rapport
Missions d'information				
1236	M. Jean-François Parigi	Mme Bénédicte Peyrol	L'évasion fiscale internationale des entreprises	http://www.assemblee-nationale.fr/15/rap-info/i1236.asp
1310	Mme Véronique Louwagie	M. Romain Grau	La gestion du risque budgétaire associé aux contentieux fiscaux et non fiscaux de l'État	http://www.assemblee-nationale.fr/15/rap-info/i1310.asp
1624	M. Éric Woerth	M. Pierre Person	Les monnaies virtuelles	http://www.assemblee-nationale.fr/15/rap-info/i1624.asp
1945		MM. Marc Le Fur et Laurent Saint-Martin	L'assujettissement à la fiscalité américaine des Français nés aux États-Unis	http://www.assemblee-nationale.fr/15/rap-info/i1945.asp
1991		Mme Christine Pires Beaune	Les aviseurs fiscaux.	http://www.assemblee-nationale.fr/15/rap-info/i1991.asp
2040		M. François Cornut-Gentille	L'externalisation du soutien aux forces en opérations extérieures	http://www.assemblee-nationale.fr/15/rap-info/i2040.asp
2041	M. Jean-François Parigi	Mme Stella Dupont	La taxation des titres de séjour	http://www.assemblee-nationale.fr/15/rap-info/i2041.asp
2074		M. Philippe Chassaing	L'inclusion bancaire	http://www.assemblee-nationale.fr/15/rap-info/i2074.asp
Missions d'évaluation et de contrôle (MEC)				
1163	Mme Amélie de Montchalin et M. Patrick Hetzel	Mme Nadia Hai et M. Rémi Delatte	Le financement et le suivi de la mise en œuvre des programmes de rénovation urbaine	http://www.assemblee-nationale.fr/15/rap-info/i1163.asp
1213	Mme Amélie de Montchalin et M. Patrick Hetzel	Mme Danièle Hérim, M. Patrick Hetzel, Mme Amélie de Montchalin	L'évaluation du financement public de la recherche dans les universités	http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/15/rap-info/i1213/(index)/rapports-information
1626	Mme Amélie de Montchalin et M. Patrick Hetzel	Mme Bénédicte Peyrol et M. Christophe Bouillon	Les outils publics encourageant l'investissement privé dans la transition écologique	http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/15/rap-info/i1626/(index)/rapports-information
Missions d'information communes (MIC)				
982	M. Éric Diard	Mme Émilie Cariou	Les procédures de poursuite des infractions fiscales	http://www.assemblee-nationale.fr/15/rap-info/i0982.asp
1189	Mme Valérie Lacroute	Mmes Stella Dupont et Valérie Oppelt	Les chambres de commerce et d'industrie	http://www.assemblee-nationale.fr/15/rap-info/i1189.asp

Numéro du rapport	Président	Rapporteur	Intitulé du rapport	Lien vers le rapport
Enquêtes demandées à la Cour des comptes en application du 2° de l'article 58 de la LOLF				
		Demandée par M. François Cornut-Gentille	Les externalisations du soutien des forces en opérations extérieures	https://www.ccomptes.fr/fr/publications/externalisation-du-soutien-aux-forces-en-operations-exterieures
		Demandée par Mme Véronique Louwagie	La gestion des dépenses fiscales en faveur du logement	https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-gestion-des-depenses-fiscales-en-faveur-du-logement
		Demandée par M. Éric Woerth	Approche méthodologique des coûts de la justice	https://www.ccomptes.fr/fr/publications/approche-methodologique-des-couts-de-la-justice
		Demandée par M. Fabrice Le Vigoureux	Les droits d'inscription dans l'enseignement supérieur public	https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-droits-dinscription-dans-lenseignement-superieur
		Demandée par M. Gilles Carrez	Le soutien public au mécénat des entreprises	https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-soutien-public-au-mecenat-dentreprises
		Demandée par M. Mohamed Laqhila	Le processus de privatisation des aéroports de Toulouse, Lyon et Nice	https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-processus-de-privatisation-des-aeroports-de-toulouse-lyon-et-nice
		Demandée par M. Éric Woerth	Les sociétés d'économie mixte locales	https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-societes-deconomie-mixte-locales
		Demandé par M. Olivier Gaillard	Les réserves opérationnelles dans la police et la gendarmerie nationales	https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-reserves-operationnelles-dans-la-police-et-la-gendarmerie-nationales
		Demandée par M. Laurent Saint-Martin	Les investissements d'information de la DGFIP et de la DGDDI	https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-systemes-dinformation-de-la-dgfip-et-de-la-dgddi
		Demandée par Mme Amélie de Montchalin	Le bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement	https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-transfert-aux-regions-de-la-gestion-des-fonds-europeens-structurels-et

**ANNEXE 2 :
TEXTE DES RÉSOLUTIONS ADOPTÉES DANS LE CADRE DU
PRINTEMPS DE L'ÉVALUATION (2018 ET 2019)**

Résolutions adoptées en 2018

TEXTE ADOPTÉ n° 126

RÉSOLUTION

*pour un usage plus proportionné et pertinent de la **décote applicable**
aux **cessions de biens et actifs immobiliers du domaine privé de l'État.***

L'Assemblée nationale a adopté la résolution dont la teneur suit :

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 34-1 de la Constitution,

Vu les articles 46, 54, 57 et 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances,

Vu l'article 136 du Règlement de l'Assemblée nationale,

Vu la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social,

Vu l'article R. 3211-15 du code général de la propriété des personnes publiques,

Vu le référé de la Cour des comptes du 26 octobre 2017 sur l'évaluation du dispositif de la décote sur le foncier en faveur du logement social (S2017-3068),

Vu les travaux de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques le 30 mai 2018,

Considérant les conclusions du référé de la Cour des comptes du 26 octobre 2017 établissant que dans son dispositif actuel, la décote aboutit à une mobilisation excessive de moyens au regard des résultats obtenus dans la construction de logements, notamment sociaux ;

Considérant le caractère disproportionné des moins-values consenties par l'État en vue de permettre la réalisation de certains projets de construction de logement sociaux dans le cadre de projets portés par des collectivités territoriales ;

Considérant la fragilité des recettes sur lesquelles repose le financement de la politique immobilière de l'État, ainsi que l'impact de l'application de la décote sur l'équilibre financier du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » ;

1. Rappelle son attachement à une juste valorisation du parc immobilier de l'État et à un financement équilibré de l'effort national en faveur du logement ;

2. Estime nécessaire de mieux examiner les circonstances et conditions dans lesquelles le recours à la décote autorisée par la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social peut être de droit ;

3. Encourage le Gouvernement à réviser le dispositif réglementaire fixant les critères de calcul et les plafonnements de la décote, en prenant davantage en considération les réserves foncières dont disposent les collectivités territoriales ou établissements publics, ainsi que le coût moyen de construction des logements sociaux dans une aire urbaine donnée ;

4. Invite le Gouvernement à favoriser l'établissement d'un véritable contrôle financier a posteriori des opérations ayant donné lieu à la cession de biens immobiliers de l'État avec décote afin de s'assurer de la juste part des fonds propres des promoteurs ou aménageurs dans l'équilibre financier de ces opérations.

TEXTE ADOPTÉ n° 132

RÉSOLUTION

relative au suivi et au pilotage de la production de logements sociaux.

L'Assemblée nationale a adopté la résolution dont la teneur suit :

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 34-1 de la Constitution,

Vu les articles 46, 54, 57 et 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances,

Vu l'article 136 du Règlement de l'Assemblée nationale,

Considérant l'urgence à produire des logements sociaux permettant à chacun de pouvoir se loger à un coût raisonnable ;

Considérant la tension du marché du logement et le taux de pression de demande de logement social sur certains territoires ;

Considérant l'important effort financier de la Nation en faveur de la production de logement social ;

1. Invite le Gouvernement à substituer aux agréments la mise en service effective des nouveaux logements sociaux et les délais de production comme objectifs et indicateurs de la politique de production du logement social ;

2. Suggère au Gouvernement de communiquer chaque année sur le nombre de logements sociaux mis en service par type de financement ;

3. Suggère au Gouvernement de communiquer chaque année, comme pour les logements neufs, sur le nombre de logements sociaux ayant fait l'objet d'une réhabilitation ;

4. Suggère au Gouvernement d'impliquer davantage l'État dans la mise en œuvre du système d'information « SPLS » en assurant son bon renseignement par les bailleurs, notamment en garantissant la formation des services de ceux-ci à son utilisation ;

5. Suggère au Gouvernement l'élaboration d'un système d'information intégré comprenant les informations relatives au logement social de l'agrément à la mise en service ainsi que les réhabilitations.

TEXTE ADOPTÉ n° 133

RÉSOLUTION

*relative à la **lutte contre la pollution du transport maritime**
et à la **promotion des carburants marins alternatifs.***

L'Assemblée nationale a adopté la résolution dont la teneur suit :

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 34-1 de la Constitution,

Vu les articles 46, 54, 57 et 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances,

Vu l'article 136 du Règlement de l'Assemblée nationale,

Vu le rapport annuel de performance de la mission budgétaire « Écologie, développement et mobilités durables » annexé au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017,

Vu la note d'analyse de la Cour des comptes de l'exécution budgétaire 2017 concernant la mission « Écologie, développement et mobilité durables, » ;

Vu les travaux de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques le 4 juin 2018 ;

Considérant que la lutte contre la pollution du transport maritime constitue un enjeu majeur de santé publique, d'autant plus crucial dans les villes portuaires ;

Considérant la réglementation de l'Organisation maritime internationale qui limite la pollution du transport maritime, notamment l'annexe VI de la convention MARPOL entrée en vigueur en 2005, qui fixe un plafond pour les émissions d'oxydes de soufre et d'azote par les navires ;

Considérant les différentes innovations technologiques qui permettent de réduire la pollution du transport maritime ;

Considérant la présentation en février 2017 du cadre d'action national pour le développement des carburants alternatifs dans le secteur des transports et le déploiement des infrastructures correspondantes, qui prévoit dans les ports le développement de structures d'avitaillement en gaz naturel liquéfié ainsi que le déploiement de services d'alimentation électrique à quai ;

Considérant que l'État a annoncé son soutien à la transition énergétique du transport maritime vers le gaz naturel liquéfié lors du comité interministériel de la mer du 17 novembre 2017 ;

1. Soutient la promotion du gaz naturel liquéfié comme carburant marin et l'installation de bornes de branchement électrique à quai dans les ports ;

2. Encourage le Gouvernement à envisager la transition énergétique du transport maritime dans une perspective de long terme en soutenant des solutions innovantes telles que l'utilisation de l'hydrogène comme carburant marin ;

3. Souhaite que puisse être adoptée une stratégie de soutien aux investissements réalisés par les armateurs, en envisageant notamment une réforme de ces investissements pouvant se traduire par l'instauration d'un dispositif de suramortissement fiscal, afin de faire évoluer leurs navires vers des modes de propulsion moins polluants ;

4. Souhaite que puisse aboutir le projet défendu par la France de créer une zone d'émission contrôlée dite « ECA » (*Emission Control Area*) en mer Méditerranée, dans le cadre de la convention MARPOL de l'Organisation maritime internationale, dans le but de limiter davantage les émissions d'oxydes de soufre et d'azote par les navires dans cette zone caractérisée par un trafic maritime très dense ;

5. Souhaite que soient créées dans chaque grand port maritime des commissions consultatives de l'environnement pour mettre en place un dialogue entre les habitants des villes portuaires et les autorités des ports concernant les problématiques environnementales et sanitaires relatives au transport maritime.

TEXTE ADOPTÉ n° 134

RÉSOLUTION

*pour le renforcement des outils et des moyens de pilotage
de la recherche publique.*

L'Assemblée nationale a adopté la résolution dont la teneur suit :

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 34-1 de la Constitution,

Vu les articles 46, 54, 57 et 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances,

Vu l'article 136 du Règlement de l'Assemblée nationale,

Vu le rapport annuel de performance de la mission budgétaire Recherche et enseignement supérieur annexé au projet de loi de règlement du budget et approbation des comptes pour 2017 (n° 980),

Vu la note d'analyse de l'exécution budgétaire en 2017 de la Cour des comptes pour la mission budgétaire Recherche et enseignement supérieur,

Vu les travaux de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques le 4 juin 2018,

Considérant que la conduite d'une recherche publique et privée d'excellence est cruciale pour la croissance et le rayonnement actuel et futur de la France, lui permettant d'être un territoire d'innovation et d'investissement au cœur d'une Europe partageant ces mêmes objectifs ;

Considérant que des difficultés d'organisation, de pilotage et de stratégie pour la recherche en France sont mises à jour depuis des années par tous les corps d'inspection et d'évaluation, et en particulier la Cour des comptes qui réitère chaque année le déficit d'éléments de synthèse budgétaire sur les crédits consacrés à la recherche par grand secteur scientifique ou défi collectif (transition énergétique, autisme, cancer pédiatrique, usage des pesticides...) et le manque d'un objectif intermédiaire réaliste pour la dépense sur PIB consacrée à la recherche publique et privée ;

Considérant que l'inversion de la tendance amorcée en 2016 et renforcée en 2018 pour accroître le soutien financier collectif dans la recherche – via l'Agence nationale de la recherche, le fonctionnement récurrent des laboratoires des organismes nationaux de recherche et la sélection de laboratoires et pôles universitaires d'excellence par les programmes d'investissements d'avenir – doit être amplifiée et couplée à une amélioration sensible du pilotage de ces dépenses ;

Considérant que le soutien à une recherche fondamentale et d'excellence demande de créer un cadre de pilotage budgétaire synchronisé avec la nature des programmes menés : pluriacteurs, pluriannuels, pluridisciplinaires, budgétaires et extrabudgétaires, et de plus en plus souvent transfrontaliers ;

Considérant enfin que des ruptures technologiques majeures sont à l'œuvre dans des domaines où la France a longtemps été à la pointe de la recherche et de ses applications, et où des craintes s'expriment désormais sur notre capacité collective à conserver une avance stratégique justifiant la localisation sur notre territoire des emplois et entreprises qui découlent de ces ruptures technologiques (lanceurs et programmes spatiaux, intelligence artificielle, agronomie et semences, énergie décarbonée...) ;

1. Souhaite que soient développés des outils pluriannuels de pilotage budgétaire de la recherche fondamentale, détaillant les objectifs stratégiques de cette recherche à moyen terme, incluant les financements accordés dans le cadre du programme d'investissement d'avenir (PIA), et facilitant la coopération et coordination entre acteurs – organismes, universités, entreprises ;

2. Souhaite que puissent aboutir rapidement les projets de systèmes d'information interopérables entre acteurs de la recherche (SI Labo et SI Recherche) pour rendre plus transparente l'exécution budgétaire annuelle et pluriannuelle, et créer un cadre dans lequel des conséquences budgétaires concrètes puissent être tirées de l'évaluation de la recherche au niveau des unités mixtes de recherche ;

3. Souhaite que le secteur de la recherche spatiale puisse clarifier les moyens dont il dispose pour préparer l'avenir et continuer à pouvoir rester compétitif technologiquement et économiquement face aux nouveaux acteurs qui émergent dans le domaine à travers le monde ;

4. Invite le Gouvernement à faire preuve de la plus grande vigilance sur l'ambition des volets « Recherche » et « Politique spatiale » des budgets présentés au sein du cadre financier pluriannuel, pour s'assurer notamment de leur cohérence avec les initiatives nationales sur ces sujets.

TEXTE ADOPTÉ n° 135

RÉSOLUTION

pour une révision générale des taxes à faible rendement.

L'Assemblée nationale a adopté la résolution dont la teneur suit :

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 34-1 de la Constitution,

Vu les articles 46, 54, 57 et 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances,

Vu l'article 136 du Règlement de l'Assemblée nationale,

Vu les travaux de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques le 30 mai 2018,

Vu le rapport annuel de performance de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », annexé au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2017,

Vu la note d'analyse de la Cour des comptes de l'exécution budgétaire 2017 portant sur la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »,

Vu l'annexe n° 25 Gestion des finances publiques et des ressources humaines et « Action et transformation publiques » au tome III du rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2018 sur les missions (n° 273), déposé le 12 octobre 2017,

Vu le rapport d'information déposé le 22 juin 2016 par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la taxation des produits agroalimentaires (n° 3868),

Vu le rapport d'information déposé le 19 juillet 2016 par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale sur l'application des mesures fiscales (n° 3973),

Vu les rapports publics annuels de la Cour des comptes des années 2014 et 2018,

Vu le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de juillet 2013 sur la fiscalité affectée,

Vu le rapport de l'Inspection générale des finances de février 2014 sur les taxes à faible rendement,

Vu la circulaire du Premier ministre du 14 janvier 2013 relative aux règles pour une gestion responsable des dépenses publiques,

Vu la circulaire du ministre de l'action et des comptes publics du 26 avril 2018 relative à la réduction du nombre de taxes à faible rendement dans le cadre des conférences de sécurisation et des conférences fiscales 2018,

Considérant que si la création de certains impôts et taxes a pu être motivée par des impératifs budgétaires ou par une finalité de régulation économique, leur existence n'est parfois plus justifiée ;

Considérant que les coûts associés à la collecte de certains de ces prélèvements, et notamment aux taxes à faible rendement, sont parfois élevés, et ces prélèvements difficiles à gérer ;

Considérant que cette complexité affecte tant les contribuables que la puissance publique et est, à ce titre, préjudiciable non seulement au bon fonctionnement de l'économie mais également au consentement à l'impôt et à l'avènement d'une société de confiance ;

Considérant que la conduite des missions fiscales relevant des directions à réseau du ministère chargé du budget pourrait gagner en efficacité ;

1. Encourage le Gouvernement à conduire une révision générale des taxes à faible rendement et à fixer un objectif ambitieux de réduction du nombre de ces taxes ;

2. Rappelle également la nécessité de considérer avec la plus grande attention les conséquences budgétaires que pourrait avoir la suppression de certaines taxes pour les organismes bénéficiaires ;

3. Juge pertinent que les dispositifs fiscaux soient exclusivement discutés en lois de finances.

TEXTE ADOPTÉ n° 136

RÉSOLUTION

concernant les certificats d'économie d'énergie.

L'Assemblée nationale a adopté la résolution dont la teneur suit :

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 34-1 de la Constitution,

Vu l'article 136 du Règlement de l'Assemblée nationale,

Vu les articles 46, 54, 57 et 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances,

Vu les rapports annuels de performance et les notes d'analyse de l'exécution budgétaire pour 2017,

Vu les travaux de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques le 7 juin 2018,

Considérant en premier lieu que les certificats d'économie d'énergie représentent une charge conséquente pour les fournisseurs d'énergie ;

Considérant en deuxième lieu que le certificat d'économie d'énergie reste un objet insuffisamment déterminé au point de vue comptable et fiscal ;

Considérant en dernier lieu que tant les risques de fraude que de spéculation sur le prix des certificats d'économie d'énergie sont importants ;

1. Souhaite que le Gouvernement prévoie des modalités d'association et d'information du Parlement pour la fixation des objectifs de volume du dispositif des CEE et à ses modalités de fonctionnement ;

2. Invite le Gouvernement à produire un rapport sur la déclinaison géographique des CEE afin de mieux apprécier comment ils se déploient territorialement ;

3. Plaide pour une clarification du statut comptable et fiscal du CEE afin de donner plus de prévisibilité aux obligés du dispositif ;

4. Encourage le Gouvernement à renforcer les dispositifs de lutte contre la fraude au CEE et les comportements spéculatifs.

Résolutions adoptées en 2019

TEXTE ADOPTÉ n° 283

RÉSOLUTION

*invitant le Gouvernement à **poursuivre et amplifier son effort en faveur d'une politique ambitieuse d'engagement citoyen.***

L'Assemblée nationale a adopté la résolution dont la teneur suit :

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 34-1 de la Constitution,

Vu les articles 46, 54, 57 et 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances,

Vu l'article 136 du Règlement de l'Assemblée nationale,

Vu le rapport annuel de performances sur la mission interministérielle Sport, jeunesse et vie associative du budget général de l'État, annexé au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2018, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 15 mai 2019 sous le numéro 1947,

Vu la note d'analyse de l'exécution budgétaire de la Cour des comptes sur cette même mission pour 2018,

Vu les travaux de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques le 3 juin 2019,

Considérant qu'une part déterminante des missions de promotion des pratiques sportives et culturelles, d'aide sociale, de sécurité civile et de secourisme, de soutien caritatif ou humanitaire, d'accompagnement scolaire, d'éducation populaire, de transmission des savoir-faire entre les communautés et les générations ou de préservation de l'environnement ne pourrait être directement assurée par la seule puissance publique et les seules entreprises privées, ou en tout état de cause pas sans une augmentation massive de la charge financière afférente ;

Considérant que, pour cette raison, l'accompagnement et la meilleure reconnaissance des différentes expériences de nos compatriotes au service de la collectivité nationale représentent une priorité absolue pour le président de la République, le Gouvernement et une grande partie des membres du Parlement ;

Considérant qu'au nombre des leviers de politique publique contribuant à la valorisation de cette « société de l'engagement » figure le compte d'engagement citoyen, mis en place par la loi n° 2016-1 088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels ;

Considérant toutefois que son déploiement technique a pris un retard considérable et ne devrait être opérationnel que fin 2019 ;

Considérant par ailleurs la grande pertinence des objectifs et des méthodes du fonds d'expérimentation pour la jeunesse ;

Considérant dans le même temps l'extinction progressive de ses crédits ;

Considérant enfin l'intérêt majeur que revêt le service national universel pour la promotion de la mixité sociale, l'appropriation des valeurs républicaines, l'apprentissage de fondamentaux et l'incitation à des engagements ultérieurs ;

Considérant néanmoins que sa préfiguration menée en 2019 devra être évaluée finement afin de corriger les difficultés rencontrées et de capitaliser sur les bonnes pratiques qui auront émergé de nos territoires ;

Invite le Gouvernement :

– à apporter une solution, s'agissant du compte d'engagement citoyen, aux difficultés que posent l'inégale accessibilité des formations selon que les droits mobilisés aient été alimentés via des activités bénévoles ou salariées, l'imparfaite éligibilité des retraités ou encore les imprécisions quant aux acteurs chargés de payer, concrètement, les formations demandées par des proches aidants ;

– à réfléchir aux modalités permettant aux entreprises du secteur privé d'apporter de nouvelles ressources au fonds d'expérimentation pour la jeunesse ;

– à mener dans les meilleures conditions l'évaluation de la préfiguration du service national universel, afin de généraliser les pratiques tendant à en faire un moment fondateur de la vie de nos jeunes concitoyens.

TEXTE ADOPTÉ n° 287

RÉSOLUTION

relative à la couverture numérique du territoire.

L'Assemblée nationale a adopté la résolution dont la teneur suit :

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 34-1 de la Constitution,

Vu l'article 136 du Règlement de l'Assemblée nationale,

Vu les articles 46, 54, 57 et 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances,

Vu la Communication COM(2016) 587 final du 14 septembre 2016 de la Commission européenne sur la « Connectivité pour un marché unique numérique compétitif – Vers une société européenne du gigabit »,

Vu la Convention du 29 décembre 2015 entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations relative à la gestion des fonds du programme d'investissements d'avenir (action « Développement de l'économie numérique ») et du plan « France très haut débit » et son avenant du 28 décembre 2016,

Considérant que la fracture numérique constitue une inégalité intolérable entre les territoires en matière de développement économique et entre les citoyens en matière d'accès à l'information et aux services publics ;

1. Soutient les objectifs du plan France Très haut débit pour couvrir l'ensemble du territoire en très haut débit d'ici 2022.

2. Recommande l'accélération du déploiement de la fibre optique afin de couvrir tout le territoire, au plus tard d'ici 2025, conformément aux objectifs adoptés par la Commission européenne.

3. Invite le Gouvernement à évaluer l'efficacité des sommes allouées à la couverture numérique du territoire.

4. Considère qu'il est indispensable de relier tout le territoire au très haut débit, y compris les zones rurales, insulaires et de montagne.

5. Recommande de ne dédier les crédits de l'action 1 du Fonds pour la société numérique (FSN) qu'au financement des réseaux d'initiative publique.

6. Invite le Gouvernement à rouvrir le guichet du Fonds pour la société numérique (FSN) afin d'aider les collectivités territoriales à achever le déploiement des réseaux d'initiative publique.

TEXTE ADOPTÉ n° 290

RÉSOLUTION

*pour le **renforcement du pilotage et de l'évaluation des effectifs**
et de la **masse salariale de l'État**.*

L'Assemblée nationale a adopté la résolution dont la teneur suit :

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 34-1 de la Constitution,

Vu l'article 136 du Règlement de l'Assemblée nationale,

Vu l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances,

Vu l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen,

Vu les articles 32 et 33 de la loi la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances,

Vu les rapports annuels de performances annexés au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2018,

Vu le rapport sur l'exécution du budget de l'État 2018 de la Cour des comptes prévu au 4° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances,

Vu le rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations remis au Parlement en application de l'article 113 modifié de la loi de finances initiale pour 2007,

Vu le rapport annuel sur l'état de la fonction publique édition 2018,

Vu les travaux de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire et de la Cour des comptes, notamment ceux prévus au 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances,

Considérant que la maîtrise de la masse salariale de l'État est essentielle pour atteindre l'objectif d'équilibre des comptes publics de la France conformément à ses objectifs européens ;

Considérant que la démarche de sincérité budgétaire s'appuie sur une connaissance précise et actualisée des effectifs et de la masse salariale de l'État ;

Considérant que le suivi de la bonne utilisation des ressources publiques nécessite une information complète et fiable du Parlement, tant lors de la conception de la loi de finances que lors de son exécution ;

Considérant que les difficultés de suivi des effectifs et de la masse salariale de l'État sont régulièrement soulignées par les corps d'inspection et d'évaluation et par les ministères eux-mêmes ;

Considérant que l'absence de document permettant un suivi global et précis de l'évolution de la masse salariale de l'État et de ses opérateurs ne contribue pas à avoir une vision claire des dépenses de personnel présentes dans chaque mission budgétaire ;

Considérant que le chiffrage et l'évaluation systématique de l'impact des projets de loi sur les effectifs et la masse salariale des administrations concernées contribueraient à un meilleur pilotage des dépenses prévisionnelles ;

1. Souhaite prévoir dans la révision de la loi organique relative aux lois de finances que soit publié un document budgétaire unique annexé aux lois de finances permettant le suivi détaillé de la masse salariale de l'État et de l'ensemble de ses composantes.

2. Souhaite que soient rénovées les modalités de suivi en exécution des effectifs et de la masse salariale de l'État, notamment en donnant aux commissions des finances des deux assemblées une meilleure visibilité sur les documents prévisionnels de gestion des emplois et crédits de personnel des ministères et sur leurs évolutions en cours d'exercice.

3. Souhaite que toute étude d'impact d'un projet de loi comprenne systématiquement une évaluation des effets des articles de ce projet de loi sur les effectifs et la masse salariale de l'État.

4. Souhaite que le suivi des effectifs et de la masse salariale de l'État soit renforcé et alimenté des données les plus récentes, en adaptant l'architecture et le fonctionnement des systèmes d'information ressources humaines de l'État et en favorisant l'émergence d'une culture du suivi des indicateurs pertinents en matière de ressources humaines et de dépenses de personnel.

TEXTE ADOPTÉ n° 291

RÉSOLUTION

*invitant le Gouvernement à **prévenir et à corriger**
les **sur-exécutions** et les **sous-exécutions des lois de finances**.*

L'Assemblée nationale a adopté la résolution dont la teneur suit :

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 34-1 de la Constitution,

Vu les articles 46, 54, 57 et 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances,

Vu l'article 136 du Règlement de l'Assemblée nationale,

Vu les rapports annuels de performances des missions Culture, Outre-mer et Sport, jeunesse et vie associative du budget général de l'État, annexés au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2018, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 15 mai 2019 sous le n° 1947,

Vu les notes d'analyse de l'exécution budgétaire de la Cour des comptes sur ces mêmes missions pour 2018,

Vu les travaux de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques les 3, 4 et 6 juin 2019,

Considérant que le consentement à l'impôt et l'autorisation des dépenses sont au fondement même des missions de la représentation nationale ;

Considérant que le respect de la loi de finances s'apprécie au regard du taux d'exécution des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ;

Considérant qu'une consommation trop dispendieuse des deniers publics génère une dette qui obère notre présent et ternit celui des générations à venir et que la demande de moyens trop importants en janvier pour pouvoir être mobilisés en décembre se fait au détriment d'autres politiques publiques ;

Considérant que la mission Culture, la mission Outre-mer et le programme Sport de la mission Sport, jeunesse et vie associative affichent des sous-exécutions dépassant les 3 % du plafond accordé en loi de finances ou les ouvertures intervenues en loi de finances rectificative ;

Invite le Gouvernement :

– à envisager le dépôt au Parlement d'une « justification au premier euro », inspirée de la rubrique du même intitulé figurant dans les projets et rapports annuels de performances, portant sur les huit premiers mois de l'année budgétaire en cours, pour les unités de vote de la loi de finances ou leurs programmes qui font apparaître, dans le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État pour l'exercice précédent, des sur-exécutions ou sous-exécutions dépassant de 3 % les plafonds votés en loi de finances initiale ou les ouvertures intervenues en loi de finances rectificative ;

– le cas échéant, à remettre ce document au plus tard à la date mentionnée au premier alinéa de l'article 39 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

TEXTE ADOPTÉ n° 292

RÉSOLUTION

*pour le **renforcement du pilotage et de l'évaluation des dépenses fiscales**
par les **administrations publiques**.*

L'Assemblée nationale a adopté la résolution dont la teneur suit :

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 34-1 de la Constitution,

Vu l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances,

Vu l'article 136 du Règlement de l'Assemblée nationale,

Vu les rapports annuels de performances annexés au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2018,

Vu la note d'analyse de l'exécution budgétaire en 2018 de la Cour des comptes consacrée aux dépenses fiscales,

Vu les travaux de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire et de la Cour des Comptes, notamment ceux prévus au 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances,

Considérant que la maîtrise de la dépense fiscale est cruciale pour atteindre l'objectif d'équilibre des comptes publics de la France conformément à ses engagements européens ;

Considérant que les difficultés de chiffrage, de pilotage, d'évaluation des dépenses fiscales en France sont mises à jour depuis de nombreuses années par tous les corps d'inspection et d'évaluation, et en particulier la Cour des comptes qui rappelle constamment l'inefficacité et l'inefficience de nombreux dispositifs concourant à des politiques publiques stratégiques (logement, transition énergétique, soutien aux entreprises) ;

Considérant que la démarche de sincérité budgétaire doit également être étendue aux dépenses fiscales, dont certaines sont systématiquement reconduites sans limitation de durée et sans évaluation détaillée de leur efficacité économique, et alors même qu'elles constituent un renoncement sur recettes pour l'État ;

Considérant que la qualité des informations transmises par le Gouvernement au Parlement sur le chiffrage des dépenses fiscales dans l'annexe « Voies et moyens » n'est pas pleinement satisfaisante et gagnerait à être enrichie, notamment par une meilleure présentation de la répartition de la dépense fiscale entre les contribuables et/ou entre les territoires ;

1. Souhaite que soit documentée, démontrée puis débattue la nécessité de maintenir en vigueur les dépenses fiscales rattachées à l'ensemble des missions budgétaires qui ne sont ni chiffrées ou d'un montant peu significatif, à compter du projet de loi de finances pour 2020.

2. Souhaite que l'ensemble des dépenses fiscales soit borné dans le temps et souhaite prévoir dans la révision de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) que toute prolongation de dépense fiscale doit obligatoirement faire l'objet d'une évaluation au vu de son efficacité et de son efficience quelle que soit sa date de création.

3. Souhaite que les ministères « métier » pilotent les dépenses fiscales plutôt que la fonction comptable qui n'est qu'une fonction support et souhaite que les comptes rendus des conférences fiscales et budgétaires soient communiqués au Parlement.

4. Souhaite que les ministères « métier » commentent l'annexe « Voies et moyens » pour chaque niche fiscale de leur ressort.

5. Souhaite que l'articulation de chaque dépense fiscale avec un objectif d'intérêt général concourant à une ou plusieurs politiques publiques soit davantage démontré dans les documents transmis au Parlement.

TEXTE ADOPTÉ n° 293

ASSEMBLÉE NATIONALE

RÉSOLUTION

*visant l'amélioration des modalités de contrôle budgétaire
par le Parlement.*

L'Assemblée nationale a adopté la résolution dont la teneur suit :

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 34-1 de la Constitution,

Vu les articles 46, 54, 57 et 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances,

Vu l'article 136 du Règlement de l'Assemblée nationale,

Vu le rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État en 2018 prévu par le 4^o de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances conformément à l'article 47-2 de la Constitution,

Vu le rapport d'information déposé par le Comité d'évaluation et de contrôle sur l'évaluation des dispositifs d'évaluation des politiques publiques (n° 771),

Considérant qu'il est nécessaire de renforcer la qualité de l'évaluation ex-ante et ex-post des politiques publiques ;

Considérant que les indicateurs de performance, malgré de considérables efforts d'amélioration, sont toujours trop nombreux et trop complexes pour permettre aux citoyens de s'approprier pleinement la logique de performance ;

Considérant que la Cour des comptes comme l'OCDE recommandent de conduire des revues de dépenses systématiques afin de renforcer le « chaînage vertueux » entre l'évaluation parlementaire et l'autorisation budgétaire ;

Considérant que, si la présentation du budget par mission permet au Parlement de se prononcer utilement sur la répartition des crédits prévue par projet de loi de finances, elle correspond imparfaitement aux exigences de l'évaluation des politiques publiques ;

1. Invite le Gouvernement à associer les rapporteurs spéciaux de la commission des Finances aux conférences de performance, et à conduire à une révision régulière des indicateurs de performance en concertation avec le Parlement.

2. Rappelle la nécessité de nourrir les travaux d'évaluation des politiques publiques menés dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement par un suivi approfondi des autorisations d'engagement et des crédits de paiement engagés en cours d'exécution budgétaire.

3. Souhaite que le « printemps de l'évaluation » puisse aboutir à un exercice de revue annuelle des dépenses dépassant le cadre des missions budgétaires.

4. Appelle à donner davantage de visibilité à l'évaluation parlementaire en proposant aux membres de la commission des finances appartenant aux groupes d'opposition de s'associer aux travaux d'évaluation et de contrôle menés par les rapporteurs spéciaux de la majorité.

TEXTE ADOPTÉ n° 294

RÉSOLUTION

*relative à la **simplification du dispositif d'indemnisation des victimes du valproate de sodium et de ses dérivés.***

L'Assemblée nationale a adopté la résolution dont la teneur suit :

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 34-1 de la Constitution,

Vu l'article 136 du Règlement de l'Assemblée nationale,

Vu les articles 46, 54, 57 et 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances,

Vu l'article 150 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017,

Vu l'État B (mission Santé) annexé aux lois n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 et n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019,

Vu la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé,

Vu la section 4 *ter* du chapitre II du titre IV du livre I^{er} de la première partie du code de la santé publique,

Vu les travaux de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques le 29 mai 2019,

Considérant que plusieurs études ont montré le lien entre la consommation pendant la grossesse de valproate de sodium ou de l'un de ses dérivés, utilisé dans le traitement de l'épilepsie, et des risques élevés de malformations fœtales et de retards de développement chez les enfants exposés *in utero* ;

Considérant que l'Assemblée nationale a voté à l'unanimité la création d'un fonds d'indemnisation pour les victimes du valproate de sodium et de ses dérivés (Dépakine) dont la gestion a été confiée à l'Office national de l'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM) ;

Considérant que la création de ce fond a consacré le devoir de prise en charge par une procédure à l'amiable et de façon rapide de l'indemnisation des victimes, garantie par la solidarité nationale ;

Considérant la complexité du dispositif d'indemnisation mis en place liée à l'obligation de passage devant deux instances – un collège d'experts qui apprécie l'imputabilité des dommages puis un comité d'indemnisation qui se prononce sur les circonstances, les causes, la nature et l'étendue de ces dommages ainsi que sur la

responsabilité des professionnels de santé, du laboratoire Sanofi ou de l'État, au titre de ses pouvoirs de sécurité sanitaire – et au nombre de pièces justificatives demandées, qui rend inopérante de fait la dispense d'un avocat ;

Considérant qu'au 30 avril 2019, sur les 1655 demandes d'indemnisation déposées, le comité d'indemnisation de l'ONIAM a rendu seulement 31 avis dont 15 notifiés aux familles et deux acceptés par celles-ci ;

Considérant le refus du laboratoire Sanofi, opposé aux premiers avis rendus par l'ONIAM en janvier 2019, de reconnaître une part de responsabilité dans les dommages imputables à la prise du médicament et de contribuer à l'indemnisation des victimes, qui implique d'une part la prise en charge par l'ONIAM de l'intégralité de l'indemnisation en première intention et, d'autre part, des coûts supplémentaires liés aux actions récursoires potentiellement engagées contre Sanofi ;

Considérant que la budgétisation initiale de 424 millions d'euros sur la période 2018-2023 est basée sur des estimations basses du nombre de victimes potentielles, remises en question depuis par plusieurs travaux menés conjointement par l'assurance maladie et l'Agence nationale de sécurité du médicament, et sur une prise en charge partielle par Sanofi de l'indemnisation des victimes ;

1. Invite le Gouvernement à simplifier le dispositif d'indemnisation des victimes du valproate de sodium et de ses dérivés prévu à l'article 150 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, ce que pourrait notamment permettre la fusion du collège d'experts et du comité d'indemnisation.

2. Souhaite que la budgétisation complète du dispositif soit réévaluée à la lumière des éléments nouveaux présentés et déclinée de façon précise dans un cadre pluriannuel afin de favoriser l'information éclairée de la représentation nationale et d'améliorer le suivi du décaissement des crédits.

3. Considère que le rapport prévu par l'article 263 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 et remis au Parlement au plus tard le 1^{er} septembre 2019 serait l'occasion pour le Gouvernement de présenter des pistes de réforme du dispositif d'indemnisation.