

N° 743

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 juillet 2021

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020,

Par M. Jean-François HUSSON,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME I

Exposé général et examen des articles

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, *vice-présidents* ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Mme Nadine Bellurot, M. Christian Bilhac, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 4090, 4195 et T.A. 628

Sénat : 699 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
PREMIÈRE PARTIE L'EXERCICE 2020 ET SON CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER EXCEPTIONNEL	
I. UNE CONTRACTION HISTORIQUE DE L'ACTIVITÉ DONT LES EFFETS SONT SUPPORTÉS À PLUS DE 80 % PAR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES.....	7
A. AVANT LA CRISE, LE SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE REPOSAIT SUR UNE HYPOTHÈSE DE CROISSANCE DE + 1,3 % EN 2020.....	7
B. LA CRISE ÉPIDÉMIQUE A ENTRAÎNÉ UNE CONTRACTION TRÈS FORTE DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE JUSTIFIANT LA MISE EN ŒUVRE DE MESURES DE SOUTIEN.....	8
1. <i>Sous l'effet de l'épidémie et des mesures mises en place pour lutter contre elle, l'activité s'est contractée de façon importante en 2020.....</i>	<i>8</i>
2. <i>Un plan de soutien reposant principalement sur des mesures non-budgétaires a été mis en œuvre pour limiter l'impact de la crise</i>	<i>13</i>
C. EN 2020, LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ONT ABSORBÉ L'ESSENTIEL DE LA BAISSÉ DE REVENU, MÊME SI LES ENTREPRISES CONSERVENT FINALEMENT 21,8 % DES CONSÉQUENCES DE LA CRISE.....	16
II. ALORS QUE LES COMPTES PUBLICS ÉTAIENT JUSQU'ALORS INSUFFISAMMENT AMÉLIORÉS, LA CRISE LES A DÉGRADÉS DANS UN AMPLEUR INÉDITE EN 2020	18
A. L'ENTRÉE DANS LA CRISE S'EST FAITE AVEC DES FINANCES PUBLIQUES INSUFFISAMMENT ASSAINIES.....	18
B. LA CRISE A PESÉ FORTEMENT SUR LE BESOIN DE FINANCEMENT ET LE NIVEAU D'ENDETTEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES.....	20
1. <i>Un déficit des administrations publiques qui atteint un niveau jusqu'alors inégalé de 9,2 %</i>	<i>20</i>
a) <i>Une dégradation du solde principalement porté par l'État et les ASSO.....</i>	<i>20</i>
b) <i>Une baisse des recettes publiques qui atteint 63,8 milliards d'euros essentiellement sous l'effet de la contraction de l'activité</i>	<i>23</i>
c) <i>Une augmentation des dépenses publiques de l'ordre de 73,5 milliards d'euros expliquée, en majeure partie, par la crise.....</i>	<i>25</i>
2. <i>L'augmentation de l'endettement tient à la fois à la dégradation du solde primaire mais également à un « effet boule de neige » particulièrement défavorable</i>	<i>26</i>
3. <i>Un effort de maîtrise des dépenses publiques difficile à mesurer en 2020.....</i>	<i>29</i>
a) <i>L'ampleur de l'ajustement structurel entre 2019 et 2020 doit être nuancée.....</i>	<i>30</i>
b) <i>La mesure de l'effort structurel est perturbée par des incertitudes sur la justesse du périmètre des mesures temporaires et exceptionnelles retenu et sur le niveau des moindres dépenses</i>	<i>31</i>

C. PRINCIPALEMENT SUBI PAR L'ÉTAT ET LA SÉCURITÉ SOCIALE, LE CHOC LIÉ À L'ÉPIDÉMIE N'EN A PAS MOINS DÉGRADÉ LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS LOCALES.....	34
1. L'aggravation de la situation financière de l'État s'explique surtout par des hausses de dépenses de 66,3 milliards d'euros	34
2. Les administrations de sécurité sociale subissent un effet ciseau en recettes et en dépenses	37
3. La situation des administrations publiques locales en 2020 témoigne de leur engagement dans la crise.....	39
III. LE BUDGET DE L'ÉTAT MÉTAMORPHOSÉ PAR LES EFFETS DE LA CRISE....	46
A. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE CONNAÎT UNE AUGMENTATION HISTORIQUE, TANDIS QUE LA DÉGRADATION DE LA SITUATION PATRIMONIALE EST LÉGÈREMENT MOINS IMPORTANTE	46
1. La crise sanitaire entraîne une aggravation de 178,1 milliards du déficit budgétaire	46
2. Le résultat patrimonial est en baisse importante, mais moins marquée que celle du déficit budgétaire	47
B. LES RECETTES FISCALES NETTES DIMINUENT DE 9,0 % PAR RAPPORT À 2019..	49
1. Les recettes d'impôt sur les sociétés sont affectées par la diminution des derniers acomptes versés au mois de décembre	51
2. Les recettes de TICPE s'effondrent du fait des restrictions d'activité	52
3. Les recettes de TVA baissent en proportion de l'activité économique.....	53
4. Les recettes d'impôt sur le revenu sont peu affectées par la crise	54
5. Les autres recettes fiscales nettes sont également en forte baisse	55
6. Les recettes non fiscales subissent l'impact de la crise, mais bénéficient par ailleurs de ressources exceptionnelles.....	55
C. LES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRES AGGRAVENT LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE EN 2020, AVEC DES EFFETS DE DÉCALAGE SUR 2021	57
1. La hausse des dépenses est sans précédent	57
2. Les mesures prises en 2020 en réponse à la crise sanitaire entraînent pour partie des dépenses en 2021	58
D. L'ENDETTEMENT CROISSANT DE L'ÉTAT ACCROÎT LE DÉFI DE SON FINANCEMENT SUR LE LONG TERME	60
1. La dette financière poursuit son augmentation tandis que la charge de la dette se réduit toujours.....	61
2. L'enjeu du financement des besoins de l'État reste entier.....	62
E. LES DÉPENSES DE PERSONNEL POURSUIVENT LEUR HAUSSE TANDIS QUE LE SCHÉMA D'EMPLOIS PRÉVU EN LOI DE FINANCES INITIALE N'A PAS ÉTÉ RESPECTÉ	63
F. EN CONCLUSION, LA CRISE SANITAIRE MARQUE UNE NOUVELLE ÉTAPE DANS L'AUGMENTATION DU POIDS DE L'ÉTAT	65

DEUXIÈME PARTIE
LE RESPECT DE L'AUTORISATION PARLEMENTAIRE EN 2020

I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE A ÉTÉ MARQUÉE PAR UNE ÉVOLUTION MAJEURE DES DÉPENSES COMME DES RECETTES	69
A. QUATRE LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES ONT ÉTÉ PRISES EN RÉPONSE À LA CRISE SANITAIRE, AVEC L'OUVERTURE DE 109,2 MILLIARDS D'EUROS DE CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES SUR LE BUDGET GÉNÉRAL	69
B. LA CRISE SANITAIRE A BOULEVERSÉ LE NIVEAU DES DÉPENSES COMME DES RECETTES PAR RAPPORT À LA PRÉVISION EN LOI DE FINANCES INITIALE.....	71
II. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES S'ÉLOIGNE DU CHEMIN TRACÉ PAR LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES.....	75

TROISIÈME PARTIE
LA MESURE DE LA PERFORMANCE

I. SI LES INDICATEURS DE PERFORMANCE PEUVENT DAVANTAGE ÊTRE EXPLOITÉS EN 2020, LES RÉSULTATS DEMEURENT DÉCEVANTS.....	77
A. UN EFFORT A ÉTÉ PRODUIIT POUR MIEUX RENSEIGNER LA CIBLE ET LA RÉALISATION DES INDICATEURS DE PERFORMANCE.....	77
B. LES CIBLES PROPOSÉES N'IMPLIQUAIENT PAS DE RÉALISER DES EFFORTS IMPORTANTS.....	80
C. LES RÉSULTATS SONT GLOBALEMENT DÉCEVANTS	82
II. LES INDICATEURS TRANSVERSAUX SONT UTILES MAIS TROP PEU RENSEIGNÉS EN 2020.....	85
A. L'EFFICIENCE DE LA FONCTION ACHAT	86
B. L'EFFICIENCE DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	87
C. L'EFFICIENCE DE LA GESTION IMMOBILIÈRE	88
D. L'EFFICIENCE DE LA GESTION BUREAUTIQUE	90
E. L'ACTION EN FAVEUR DE L'EMPLOI DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP.....	91
F. LES COÛTS ET DÉLAIS DES GRANDS PROJETS.....	93
III. UNE RÉFORME DU DISPOSITIF DE PERFORMANCE DOIT ÊTRE ENVISAGÉE	95

EXAMEN DES ARTICLES	97
• <i>ARTICLE LIMINAIRE</i> Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2020.....	97
• <i>ARTICLE PREMIER</i> Résultats du budget de l'année 2020	99
• <i>ARTICLE 2</i> Tableau de financement de l'année 2020	100
• <i>ARTICLE 3</i> Résultat de l'exercice 2020 - Affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe	101
• <i>ARTICLE 4</i> Budget général - Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement.....	102
• <i>ARTICLE 5</i> Budgets annexes - Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement.....	104
• <i>ARTICLE 6</i> Comptes spéciaux - Dispositions relatives aux autorisations d'engagement, aux crédits de paiement et aux découverts autorisés. Affectation des soldes.....	105
• <i>ARTICLE 7</i> Règlement des comptes spéciaux « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » et « Aides à l'acquisition de véhicules propres » clos au 1 ^{er} janvier 2020	107
• <i>ARTICLE 8</i> Règlement des comptes spéciaux « Transition énergétique » et « Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs » clos au 1 ^{er} janvier 2021	113
 TRAVAUX DE LA COMMISSION	 121
I. AUDITION DE M. PIERRE MOSCOVICI, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES (15 AVRIL 2021)	121
II. EXAMEN EN COMMISSION	135
 LA LOI EN CONSTRUCTION	 145

EXPOSÉ GÉNÉRAL

PREMIÈRE PARTIE L'EXERCICE 2020 ET SON CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER EXCEPTIONNEL

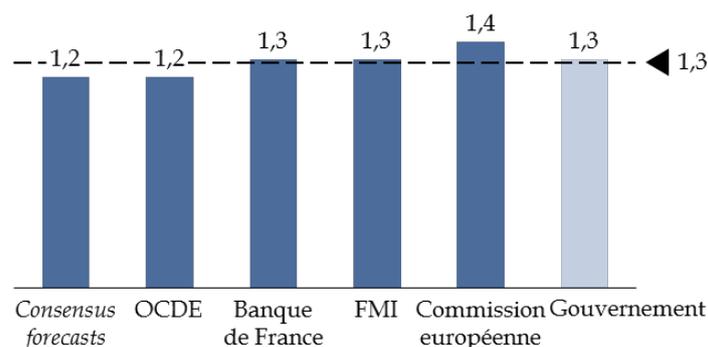
I. UNE CONTRACTION HISTORIQUE DE L'ACTIVITÉ DONT LES EFFETS SONT SUPPORTÉS À PLUS DE 80 % PAR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

A. AVANT LA CRISE, LE SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE REPOSAIT SUR UNE HYPOTHÈSE DE CROISSANCE DE + 1,3 % EN 2020

Le scénario macroéconomique de la loi de finances initiale pour 2020, examiné par le Parlement à l'automne 2019, reposait sur **une hypothèse de croissance du PIB en volume de 1,3 % en 2020** par rapport à 2019. La prévision de croissance alors retenue par le Gouvernement présentait un **caractère central** au regard des estimations disponibles.

Comparaison des prévisions de croissance pour l'année 2020 lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020

(taux d'évolution du PIB en volume)



Source : commission des finances du Sénat (d'après : FMI, *Perspectives de l'économie mondiale d'octobre 2019* ; Commission européenne, *prévisions économiques de l'été 2019* ; Banque de France, *projections macroéconomiques pour la France de septembre 2019* ; OCDE, *prévisions intermédiaires de septembre 2019* ; Consensus forecasts d'octobre 2019)

En revanche, le choc économique qu'ont entraîné la crise épidémique et la mise en œuvre des mesures sanitaires dès mars 2020 constituait alors un aléa d'une nature et d'une ampleur imprévisibles.

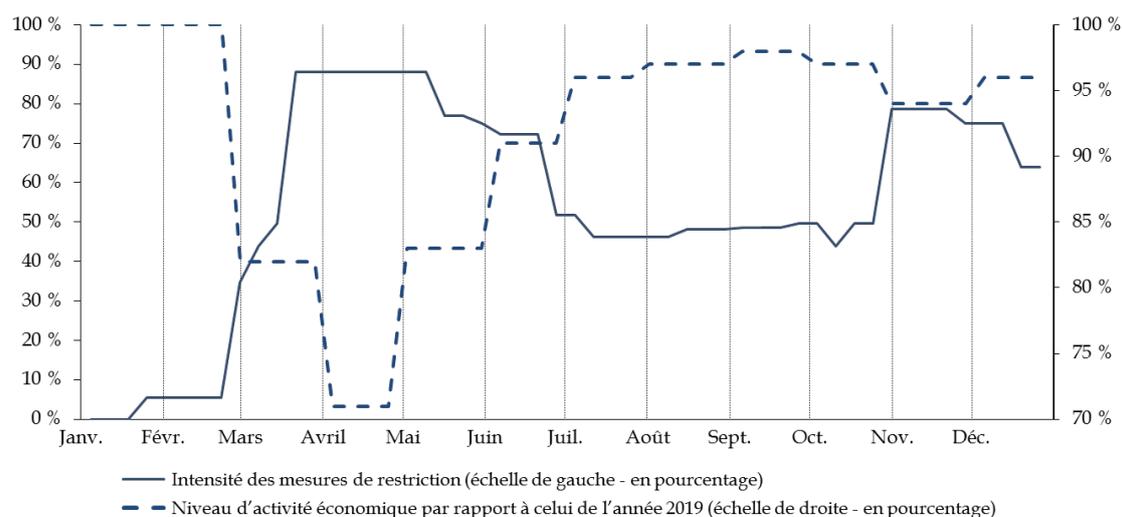
B. LA CRISE ÉPIDÉMIQUE A ENTRAÎNÉ UNE CONTRACTION TRÈS FORTE DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE JUSTIFIANT LA MISE EN ŒUVRE DE MESURES DE SOUTIEN

1. Sous l'effet de l'épidémie et des mesures mises en place pour lutter contre elle, l'activité s'est contractée de façon importante en 2020

Le 16 mars 2020, le Président de la République a annoncé **la mise en œuvre de fortes mesures de restriction sanitaire** afin de lutter contre l'épidémie de la Covid-19, en particulier un confinement de la population.

Le développement de l'épidémie sur l'ensemble du territoire cumulé aux mesures sanitaires décidées pour le contrer ont ainsi immédiatement entraîné **une contraction du niveau de l'activité**.

Évolution en 2020 du niveau d'activité économique et d'intensité des mesures de restriction sanitaire



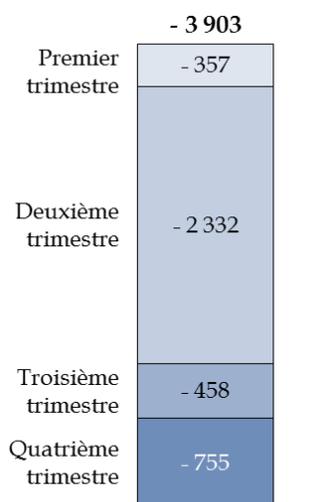
Source : commission des finances du Sénat d'après la Banque de France et l'Université d'Oxford

Ainsi, au cours du mois d'avril, lorsque l'intensité des restrictions mesurée par l'index *Oxford Stringency* était la plus forte, l'activité économique se situait à environ 70 % de son niveau moyen de l'année 2019, d'après la Banque de France.

À l'inverse, le relâchement des contraintes à compter du mois de mai 2020 et jusqu'à la fin du mois d'octobre a coïncidé avec une accélération de l'activité économique.

Décomposition de la contraction du nombre d'heures travaillées en France en 2020 par rapport à 2019

(en millions d'heures)

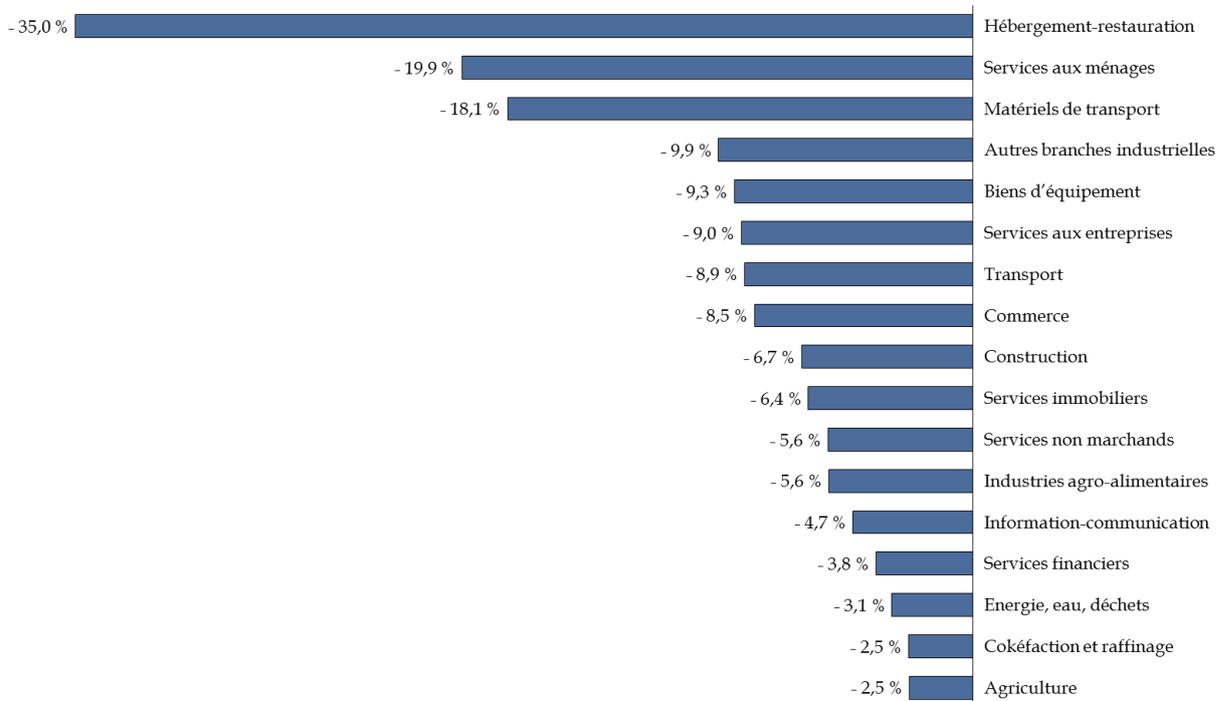


Source : commission des finances du Sénat d'après les comptes nationaux en 2020 (Insee)

L'application des mesures de restriction a pesé de façon différenciée sur les secteurs économiques. À cet égard, si le nombre d'heures travaillées en 2020 a diminué dans l'ensemble de l'économie de 9,1 % (soit 3,9 milliards d'heures), cette baisse a atteint, par exemple, 32,6 % dans le secteur de l'hébergement-restauration, soit sans surprise la plus forte baisse par rapport aux autres secteurs.

Décomposition de la contraction du nombre d'heures travaillées en France en 2020 par rapport à 2019 par branche

(en millions d'heures)



Source : commission des finances du Sénat d'après les comptes nationaux en 2020 (Insee)

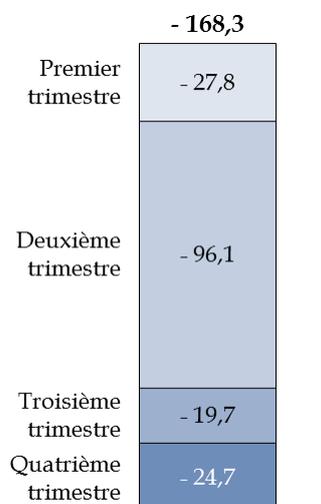
Au cours de l'année 2020, la valeur ajoutée brute générée par l'ensemble des branches de l'économie a chuté de 8,1 % par rapport à 2019, soit 168,3 milliards d'euros.

Cette contraction s'est principalement manifestée au second trimestre de l'année 2020 (- 4,6 % de perte en glissement annuel) et a concerné, là-encore, les différents secteurs d'activité de manière différenciée.

Ainsi, les secteurs de l'hébergement-restauration – concerné par les mesures de fermetures administratives – et celui du raffinage et de la cokéfaction – affecté par la baisse de la demande de pétrole – ont connu un recul d'activité d'environ un tiers par rapport à 2019.

Décomposition de la contraction de la valeur ajoutée brute de l'ensemble des branches en France en 2020 par rapport à 2019

(en milliards d'euros)

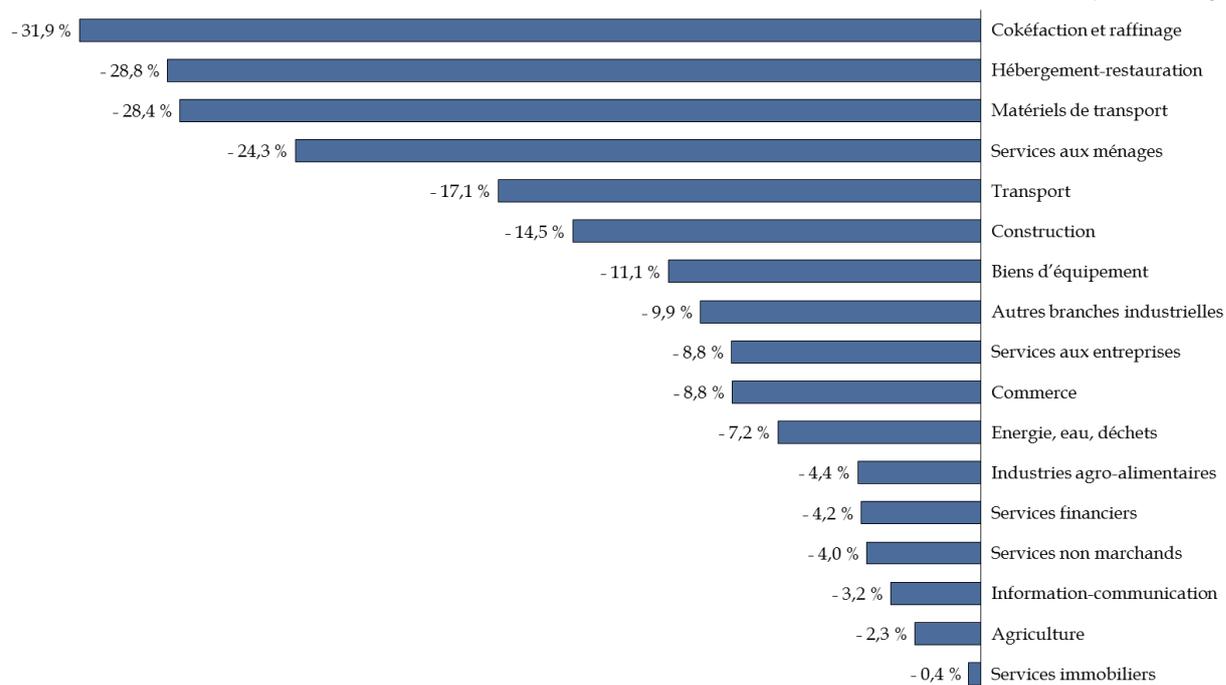


Source : commission des finances du Sénat d'après les comptes nationaux en 2020 (Insee)

À l'inverse, certains secteurs ont été plus faiblement affectés en 2020 dont celui, par exemple, de l'agriculture, dont la valeur ajoutée brute a reculé de 2,3 % par rapport à 2019.

Décomposition de la contraction de la valeur ajoutée des brutes des branches en 2020 par rapport à 2019

(en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat d'après les comptes nationaux en 2020 (Insee)

Au final, en volume, la récession s'élève à - 7,9 % en 2020 et résulte, à 55 %, de la contraction de la consommation et de l'investissement des ménages.

Déterminants du produit intérieur brut en France

(en milliards d'euros)

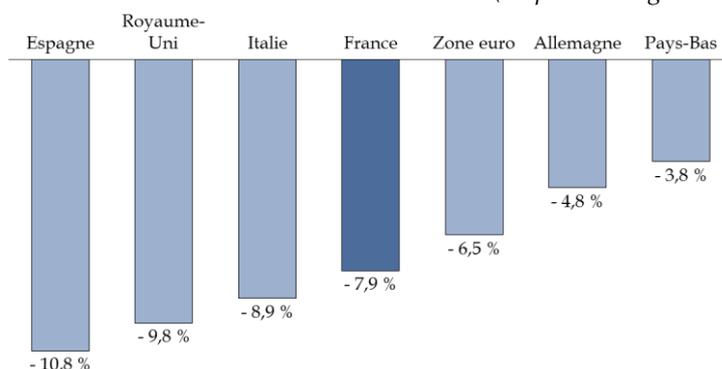
		2019	2020	Variation (en valeur)	Variation (en pourcentage)
Ressources	Produit intérieur brut	2 332,0	2 148,8	- 183,2	- 7,9%
	Importations de biens et de services	795,9	701,4	- 94,4	- 11,9%
	Total	3 126,3	2 849,9	- 276,4	- 8,8%
Emplois	Dépense de consommation finale	1 805,9	1 699,3	- 106,6	- 5,9%
	<i>Ménages</i>	1 210,0	1 124,3	- 85,6	- 7,1%
	<i>Administrations publiques</i>	548,2	530,8	- 17,5	- 3,2%
	<i>Institutions sans but lucratif au service des ménages</i>	47,6	44,4	- 3,3	- 6,9%
	Formation brute de capital fixe	547,7	500,5	- 47,2	- 8,6%
	<i>Sociétés et entreprises individuelles non financières</i>	307,8	284,2	-23,6	- 7,7%
	<i>Sociétés et entreprises individuelles financières</i>	26,9	22,0	- 4,9	- 18,4%
	<i>Administrations publiques</i>	85,4	81,8	- 3,5	- 4,1%
	<i>Ménages hors entrepreneurs individuels</i>	122,8	107,9	- 14,9	- 12,1%
	<i>Institutions sans but lucratif au service des ménages</i>	4,8	4,7	- 0,1	- 1,9%
	Acquisitions moins cessions d'objets de valeur	0,8	0,7	- 0,1	- 7,9%
	Variation des stocks	19,1	14,9	- 4,2	- 21,8%
	Exportations de biens et de services	753,1	634,0	-119,1	-15,8%

Source : commission des finances du Sénat d'après les comptes nationaux en 2020 (Insee)

En comparaison de ses partenaires, le recul du PIB en France apparaît significatif. Il était, ainsi, de 1,4 point plus important que dans l'ensemble de la zone euro ou qu'en Allemagne.

Croissance du produit intérieur brut en 2020

(en pourcentage – en volume)



Source : commission des finances du Sénat d'après Eurostat et Consensus Forecasts

Les causes de cet écart sont difficiles à identifier à ce jour. Elles pourraient relever tout autant des **différences de nature ou d'intensité des mesures de restriction** que de la part qu'occupent dans chacune des économies **les secteurs plus ou moins en mesure d'organiser une continuité de l'activité** ou, encore, de **l'efficacité variable des mesures de soutien**.

2. Un plan de soutien reposant principalement sur des mesures non-budgétaires a été mis en œuvre pour limiter l'impact de la crise

Le choc économique provoqué par la mise en œuvre des mesures de restriction sanitaire en France et à l'étranger a justifié, afin d'en **réduire son impact sur la croissance de court terme et sur le PIB potentiel**, de mettre en œuvre des mesures de soutien en faveur des entreprises et des ménages.

D'après le Fonds Monétaire International (FMI), qui a réalisé une synthèse des mesures mises en œuvre par les différents pays, **le plan de soutien et de relance annoncé par la France** regroupait, pour les années 2020 et 2021 :

- **125,5 milliards d'euros de transferts directs aux entreprises et aux ménages** au titre du chômage partiel, du fonds de solidarité, de la prime aux ménages modestes ou de diverses subventions d'investissement ;

- **29,7 milliards d'euros d'allègements d'impôts ou de charges sociales** ;

- **17 milliards d'euros de transferts résultant de l'accélération des remboursements de TVA et de crédits d'impôts** ;

- **52 milliards d'euros de report d'impôts et de cotisations sociales** ;

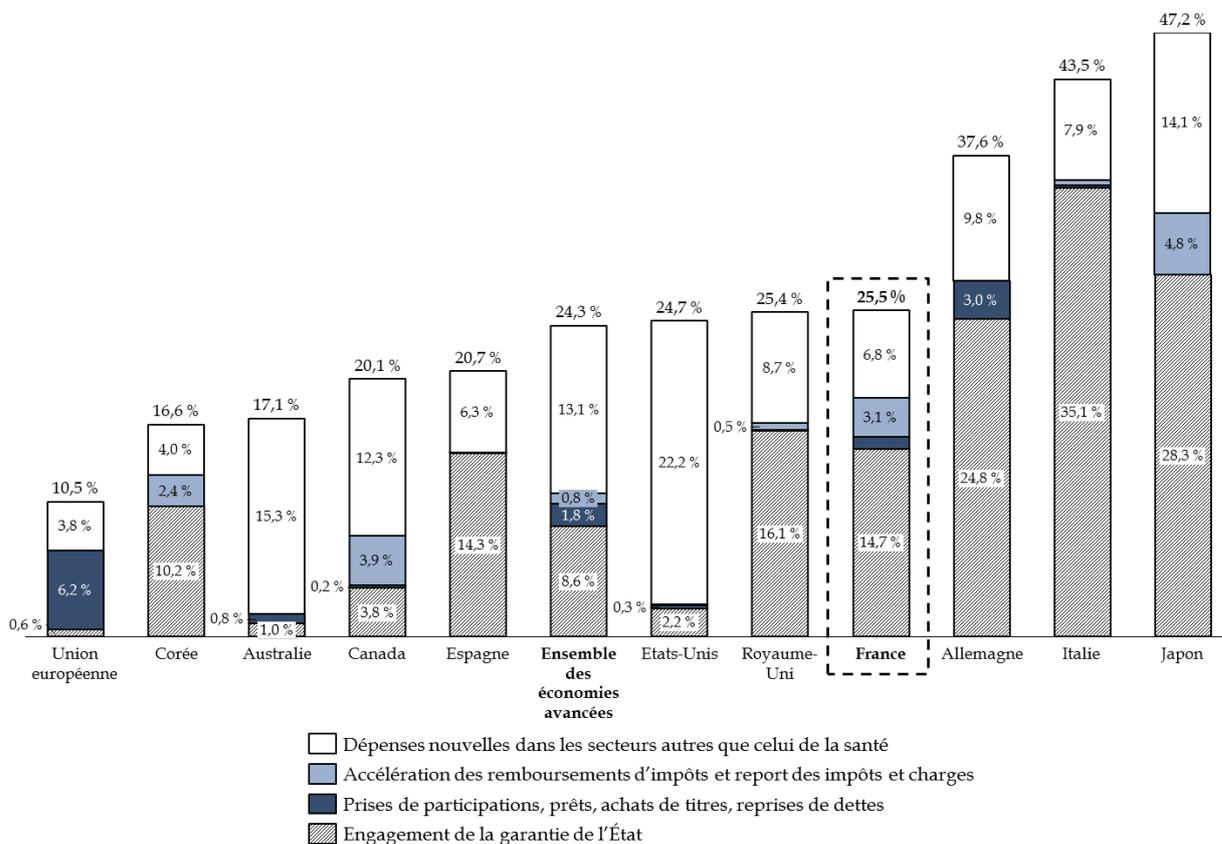
- **21 milliards d'euros de prêts ou d'intervention au capital** de certaines entreprises ;

- **315 milliards d'euros d'engagement de la garantie de l'État** au titre d'emprunt contracté par les entreprises.

Au total, **le plan annoncé par la France représentait 25,5 % du PIB de l'année 2020, soit un niveau comparable à celui de l'ensemble des économies avancées (24,3 %)**.

Mesures de soutien et de relance annoncées pour les années 2020 et 2021 au niveau international

(en pourcentage du PIB des États en 2020)



Source : commission des finances du Sénat d'après le « Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic » du Fonds Monétaire international

Toutefois, **l'intervention publique en France se distingue par la plus faible part des subventions directes et le plus fort recours à l'engagement de la garantie de l'État** dans le cadre de mécanisme de prêt.

Dans le premier cas, les administrations publiques soutiennent directement la liquidité des entreprises en augmentant leurs dépenses ou en diminuant leurs recettes. Dans le second cas, elles participent à faciliter l'accès à l'emprunt des entreprises. Les éventuels effets sur les comptes publics ne se manifestent, alors, qu'en cas d'insolvabilité d'une des entreprises ayant contracté un prêt garanti par l'État.

Ainsi, alors que dans l'ensemble des économies avancées, le niveau des subventions engagées pour faire face à la crise s'est élevé, hors dépenses de santé, à 13,1 % du PIB, il n'était que de 6,8 % en France.

Enfin, il semble que **l'exécution du plan de soutien se soit révélée proche des annonces selon les données d'exécution fournies par le Gouvernement.**

Ainsi, à l'exclusion des dépenses annoncées et devant produire des effets à compter de 2021¹ et des dépenses de santé, le montant des dépenses attendues en 2020 au titre des mesures de soutien adoptées pour faire face à l'épidémie s'est élevé à 54,7 milliards d'euros d'après le FMI.

Cette estimation est proche des résultats d'exécution évoqués par le Gouvernement qui évalue en effet à **58,7 milliards d'euros en 2020 le coût des mesures temporaires et exceptionnelles mises en œuvre pour soutenir l'économie, hors rehaussement des dépenses de santé**, dans les réponses fournies au rapporteur général.

Impact du plan de soutien hors dépenses de santé sur le déficit public en comptabilité nationale

(en milliards d'euros)

Mesures avec effet direct sur le solde public (Md€)	2020
Activité partielle	27,4
Fonds de solidarité (hors part assureurs)	15,9
Exonération de cotisations sociales	7,9
Mesures de soutien sous norme (primes précaires/inclusion, masques, plans sectoriels)	6,4
Trésorerie de l'Agence de services et de paiement (ASP) et de Santé publique France (SPF)	- 2,6
Prolongation des revenus de remplacement et décalage de l'entrée en vigueur de la réforme de l'assurance-chômage	2,1
Report des déficits antérieurs sur l'assiette fiscale de l'impôt sur les sociétés	0,1
Aide exceptionnelle aux indépendants	1,8
Sinistralité PGE nette des primes	- 0,2
Total mesures de soutien	58,7

Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses du Gouvernement

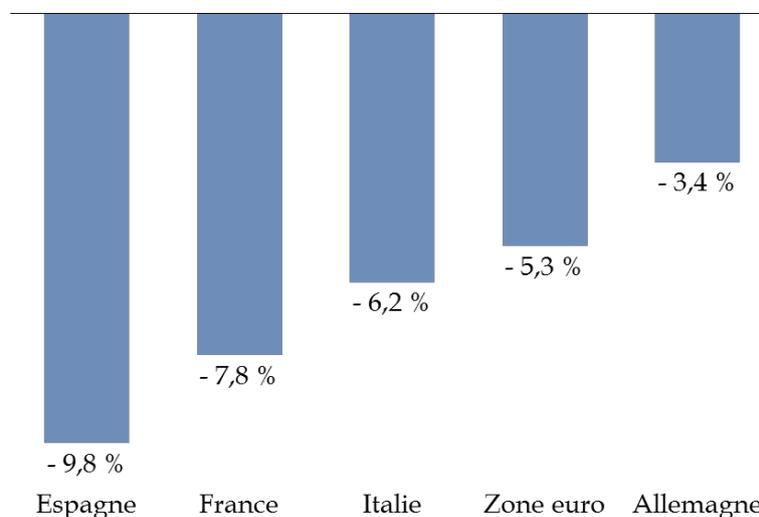
¹ Sont ainsi retranchés de cette estimation les 100 milliards d'euros du plan de relance adopté à l'occasion de la loi de finances pour 2021.

C. EN 2020, LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ONT ABSORBÉ L'ESSENTIEL DE LA BAISSÉ DE REVENU, MÊME SI LES ENTREPRISES CONSERVENT FINALEMENT 21,8 % DES CONSÉQUENCES DE LA CRISE

La crise sanitaire et les mesures de restriction ont entraîné, en 2020, **une contraction du revenu disponible brut¹ reçu par l'ensemble des agents de 7,8 % soit 149,6 milliards d'euros.**

Contraction du revenu disponible brut de l'ensemble des secteurs institutionnels entre 2019 2020

(en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat d'après Eurostat

Les administrations publiques ont pris à leur charge l'essentiel (85,1 %) de la baisse du revenu disponible d'après les données d'Eurostat, ce qui s'est traduit par une forte hausse du besoin de financement des administrations publiques, équivalent à +17,5 points de PIB.

Le niveau de prise en charge de la baisse du revenu disponible au plan national par les administrations publiques apparaît, toutefois, **inférieur à celui constaté en zone euro (88,1 %) et en Allemagne (113,9 %).**

Cela s'explique par **la composition du plan de soutien français**, qui a laissé une place plus importante que nos partenaires à l'engagement de la garantie de l'État.

¹ Le revenu disponible brut correspond à l'ensemble des revenus primaires d'un agent économique et du solde des transferts qu'il perçoit ou dont il s'acquitte (impôts et cotisations, prestations sociales etc...).

Toutefois, cela témoigne également du fait que disposant de marges de manœuvre moins importantes que ses **partenaires, faute d'avoir redressé ses comptes publics avant la crise, les administrations publiques disposaient d'un espace budgétaire plus limité.**

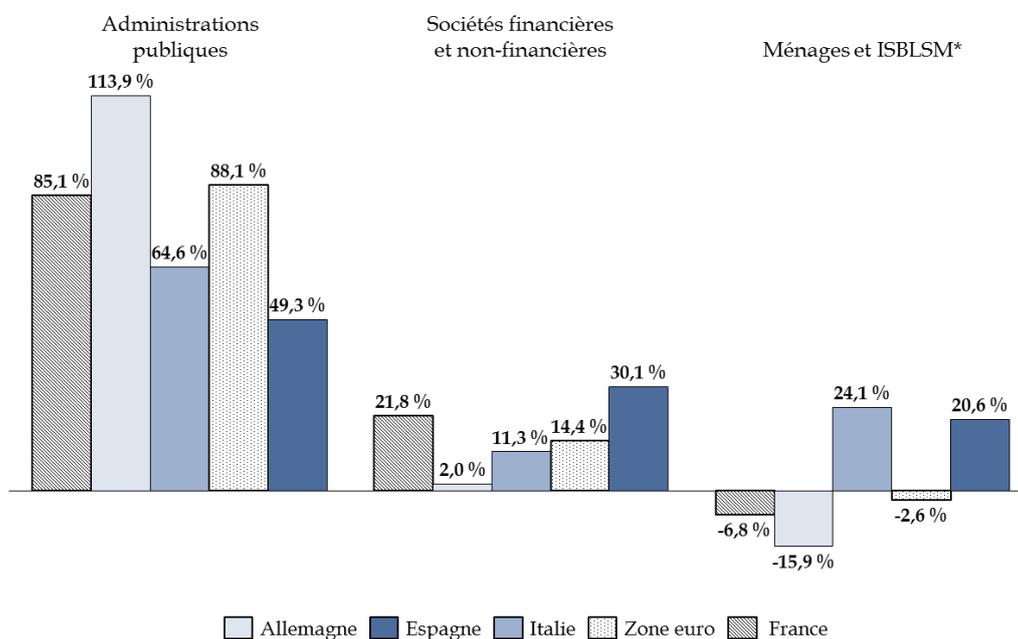
La contraction du revenu disponible en France apparaît forte en comparaison de nos partenaires mais a, également, pour particularité d'avoir **pesé de façon plus importante sur les entreprises.**

Ainsi, les sociétés financières et non-financières auraient absorbé 21,8 % de la baisse du revenu national disponible en France contre 14,4 % dans l'ensemble de la zone euro et 2 % en Allemagne.

Ce résultat est obtenu après neutralisation, au titre de l'année 2019, de l'effet sur le revenu des sociétés financières et non-financières, d'un côté, et des administrations publiques, de l'autre, du coût net de la bascule du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), estimé à 18,8 milliards d'euros¹.

Répartition de la contraction du revenu brut disponible par secteur institutionnel en 2020

(en pourcentage)



Note de lecture : En Allemagne, la contraction du revenu disponible brut en 2019 et 2020 des administrations publiques représente 113,1 % de la perte constatée au niveau de l'ensemble de l'économie. Cela s'explique par la contraction des recettes publiques et par l'augmentation des prestations et des transferts aux entreprises et aux ménages. À l'inverse, la part de la variation du revenu des ménages et des ISBLM est négative ce qui signifie qu'entre 2019 et 2020, le revenu de ces agents a augmenté.

ISBLM : Institution sans but lucratif au service des ménages (associations, partis politiques, syndicats etc.)

Source : commission des finances du Sénat d'après Eurostat

¹ « Quels effets attendre de la transformation du CICE ? », Bruno Ducoudré et Éric Heyer, 2020.

Toutefois, **ces éléments doivent probablement être nuancés dans la mesure où une partie des aides versées aux entreprises s'est faite sous la forme d'annulation d'impôts et de cotisations sociales.**

De telles mesures engendrent une moindre dépense pour les entreprises. Toutefois, **elles ne sont pas retracées, en comptabilité nationale, comme un élément du revenu disponible** des agents mais comme un transfert en capital¹ dont le montant est imputé au passif.

En sens inverse, **le revenu disponible des ménages a été préservé du choc économique et a progressé de + 1 % en 2020** d'après les comptes nationaux en 2020 de l'Insee sous l'effet, notamment, des mesures de soutien au maintien des emplois tel que l'activité partielle.

II. ALORS QUE LES COMPTES PUBLICS ÉTAIENT JUSQU'ALORS INSUFFISAMMENT AMÉLIORÉS, LA CRISE LES A DÉGRADÉS DANS UN AMPLEUR INÉDITE EN 2020

A. L'ENTRÉE DANS LA CRISE S'EST FAITE AVEC DES FINANCES PUBLIQUES INSUFFISAMMENT ASSAINIES

Comme l'avait rappelé le précédent rapporteur général à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement pour 2019, le Gouvernement a manqué, avant la crise, l'occasion de redresser les comptes publics.

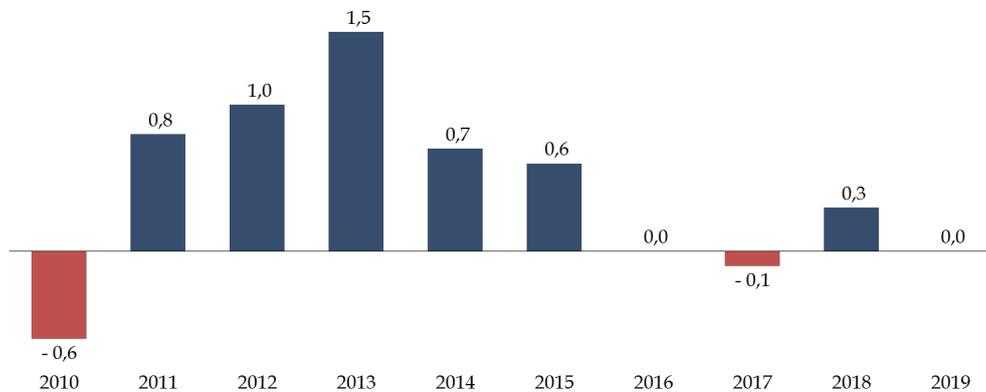
Ainsi, **après s'être établi à 2,3 % du PIB en 2018, le déficit public a atteint 3,1 % du PIB à l'issue de l'exercice 2019**, soit une dégradation de 0,8 point de PIB.

Le Gouvernement avait fait preuve d'un volontarisme très limité pour assainir les comptes publics, comme en témoignait la faiblesse de l'effort structurel réalisé depuis 2010.

¹ Plus précisément, ces annulations sont comptabilisées dans la section « autres transferts en capital » (code D.99 dans le système européen des comptes).

Effort structurel depuis 2010

(en points de PIB potentiel)



Précision méthodologique : l'effort structurel sur la période 2017-2019 diffère de celui figurant dans l'avis du HCFP car il tient compte de la publication des comptes annuels du 29 mai 2020, intervenue postérieurement à ce dernier.

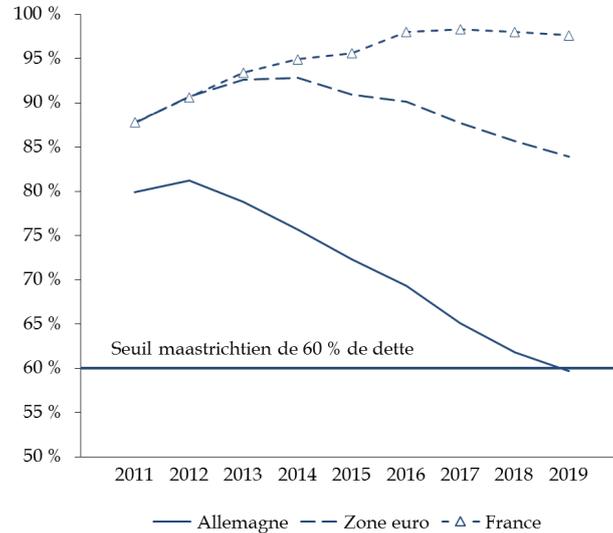
Source : commission des finances du Sénat (d'après les données du Gouvernement)

En outre, le Gouvernement avait jusqu'alors bénéficié d'une conjoncture très favorable, si bien que **l'effet propre de la politique gouvernementale aurait dû conduire en 2019 à une aggravation du solde public.**

Cette absence de maîtrise du solde public avait pour corollaire une **progression continue de l'endettement public**, qui commençait à se stabiliser uniquement en 2019.

Décomposition de l'évolution de la dette publique au sein de la zone euro entre 2011 et 2019

(en points de PIB)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les données de l'Insee et de la Commission européenne)

Non seulement cette situation, caractérisée par un niveau élevé de déficit et d'endettement, était singulière par rapport à celle de nos partenaires européens, mais elle pesait aussi **sur nos capacités d'intervention lorsque la crise sanitaire est survenue.**

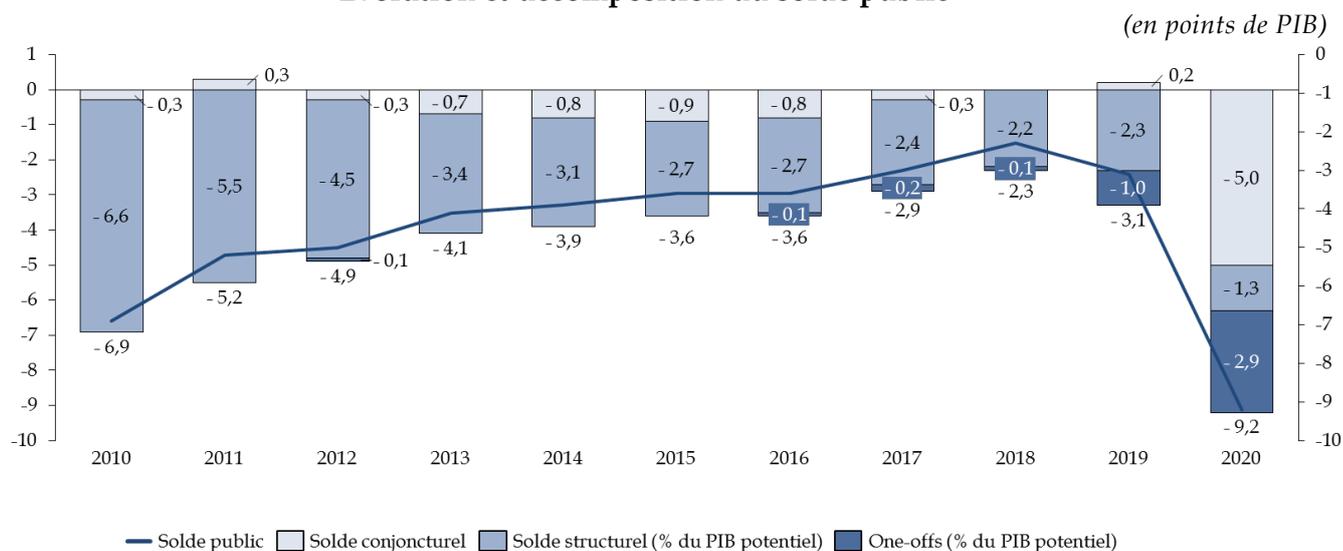
B. LA CRISE A PESÉ FORTEMENT SUR LE BESOIN DE FINANCEMENT ET LE NIVEAU D'ENDETTEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

1. Un déficit des administrations publiques qui atteint un niveau jusqu'alors inégalé de 9,2 %

a) Une dégradation du solde principalement porté par l'État et les ASSO

Après avoir atteint - 3,1 % du PIB en 2019, **le déficit public s'établit à - 9,2 % du PIB en 2020, soit une dégradation de 6,1 points équivalente à 137,3 milliards d'euros.**

Évolution et décomposition du solde public



Note : le PIB potentiel servant de référence au calcul de la part du solde structurel et des mesures temporaires et exceptionnelles dans le solde public est celui inscrit en loi de programmation des finances publiques.

Source : commission des finances du Sénat

Selon le Gouvernement, sur les 9,2 points de PIB de déficit public en 2020, **plus de la moitié (5 points) s'explique par la variation spontanée des recettes et des dépenses sous l'effet du retournement de la conjoncture économique.**

En outre, **pour 2,9 points de PIB, le déficit résulterait de mesures exceptionnelles et temporaires** notamment engagées dans le contexte de la crise sanitaire pour soutenir les entreprises et le système de santé.

Mesures exceptionnelles et temporaires en 2020

(en milliard d'euros)

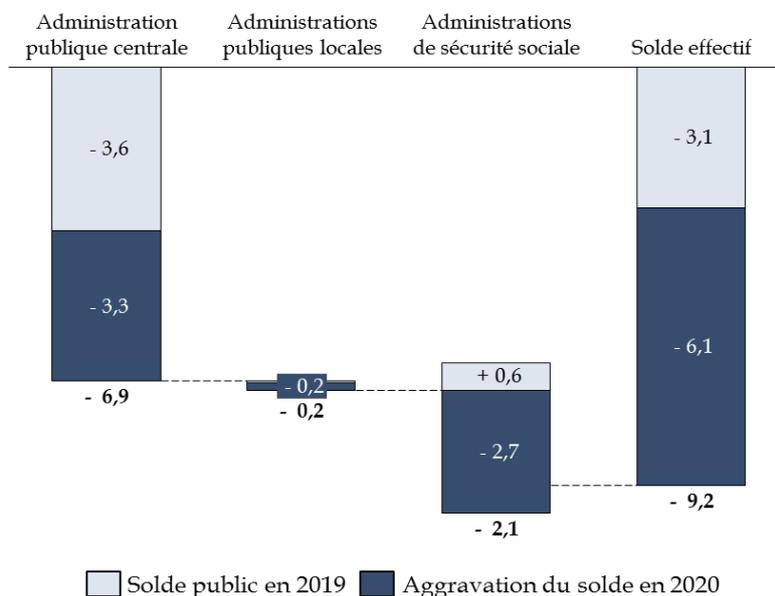
		2018	2019	2020
Recettes	Contentieux	- 0,6	- 0,6	- 1,9
	Bascule (CICE, CITS, CI apprentissage, CITE)		- 22	- 0,5
	Crise sanitaire			- 0,1
	... dont « carry-back » (impôt sur les sociétés)			- 0,1
	... dont taxe sur les organismes complémentaires			+ 1,0
	... dont primes des prêts garantis par l'État			+ 0,2
	... dont moindres recettes des hôpitaux			- 1,2
	Conventions Judiciaires d'Intérêt Public	+ 0,3	+ 0,5	+ 2,1
Total des mesures en recettes	- 0,4	- 22	- 0,3	
Dépenses	Intérêts des contentieux	+ 0,1	+ 0,2	+ 0,6
	Contentieux « 3 % dividendes »	+ 0,4	+ 0,1	
	Licences hertziennes	+ 1,0	+ 1,1	
	Dépenses résultant de la crise sanitaire			+ 72,7
	Total en dépenses	+ 1,5	+ 1,4	+ 73,2
Effet sur le solde des mesures exceptionnelles et temporaires		- 1,9	- 23,5	- 73,6

Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses du Gouvernement

L'aggravation du besoin de financement par rapport à 2019 est plus forte pour les administrations centrales (+ 3,3 points de PIB) et les administrations de sécurité sociale (+ 2,7 points de PIB) que pour les administrations locales (+ 0,2 point de PIB).

Décomposition de l'aggravation du solde public entre 2019 et 2020 par catégorie d'administration publique

(en % du PIB)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

b) Une baisse des recettes publiques qui atteint 63,8 milliards d'euros essentiellement sous l'effet de la contraction de l'activité

D'après les comptes nationaux en 2020 (Insee), **les recettes publiques ont diminué de 5 % en 2020 par rapport à 2019**. Les prélèvements obligatoires se sont quant à eux contractés de 4,1 % (soit 44 milliards d'euros) en tenant compte des mesures nouvelles et temporaires.

Hors prélèvements obligatoires, les recettes publiques diminuent de 5,4 % (9,4 milliards d'euros), notamment en raison d'une diminution des revenus de la propriété et de la production.

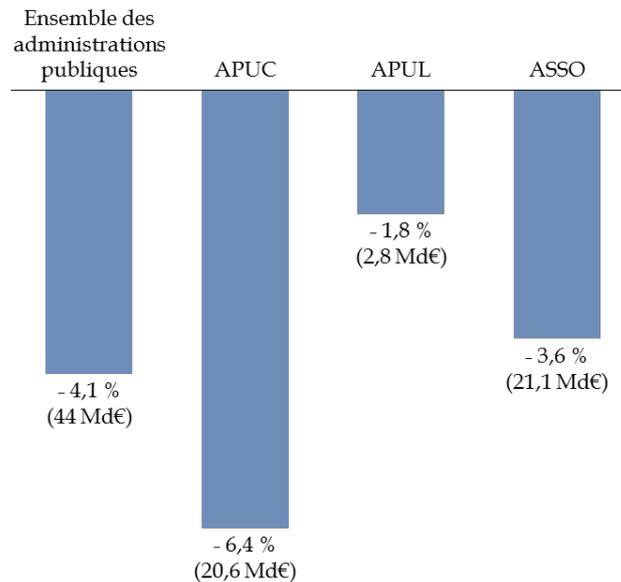
Selon les éléments transmis au rapporteur général, à l'exclusion de ces mesures nouvelles et temporaires, **l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires s'élèverait à - 4,6 %**.

Cette contraction des recettes, d'une ampleur moindre que celle du PIB (- 5,5 % en valeur), s'explique par le fait que l'assiette de certains impôts – notamment locaux – est faiblement sensible à l'évolution de la conjoncture (taxe d'habitation, taxes foncières...) ou qu'elle est constituée d'éléments déterminés en référence à l'année 2019 (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, par exemple).

Dans ce contexte, le Gouvernement estime l'élasticité des prélèvements obligatoires à 0,8, alors qu'elle était de 1,1 en 2019.

Évolution des prélèvements obligatoires entre 2019 et 2020

(en pourcentage et en milliards d'euros)



APUC : administrations publiques centrales

APUL : administrations publiques locales

ASSO : administrations de sécurité sociale

Source : commission des finances du Sénat d'après les comptes nationaux en 2020 (Insee)

Au total, les administrations sociales supportent la contraction la plus importante des prélèvements obligatoires en valeur (- 21,1 milliards d'euros) tandis que, pour un montant comparable (- 20,6 milliards d'euros), les administrations centrales connaissent la baisse relative la plus forte (- 6,4 %).

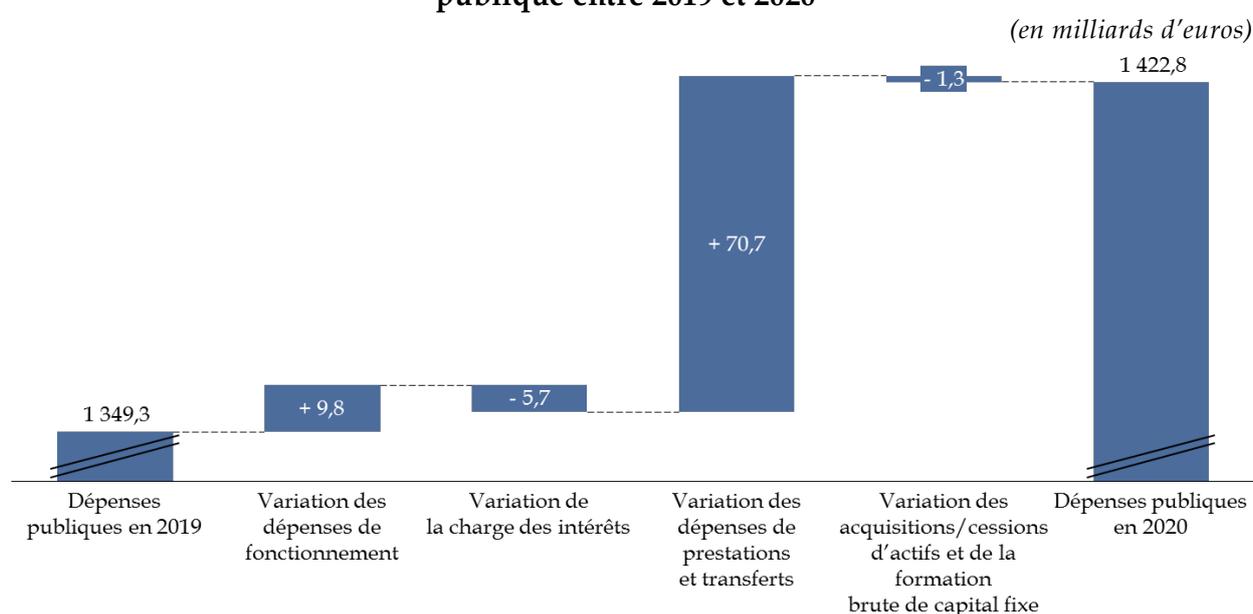
Enfin, la moindre diminution des prélèvements obligatoires en volume par rapport à celle de l'activité a favorisé une augmentation de la part de ces recettes dans le PIB. Cette dernière passe, ainsi, de 43,8 % du PIB en 2019 à 44,5 % du PIB en 2020.

c) Une augmentation des dépenses publiques de l'ordre de 73,5 milliards d'euros expliquée, en majeure partie, par la crise

L'aggravation du solde public par rapport à l'année 2019 procède, par ailleurs, d'une hausse des dépenses de près de 73,5 milliards d'euros.

Celle-ci résulte majoritairement de **l'augmentation des prestations et transferts aux agents économiques (+ 70,7 milliards d'euros)** et, dans une moindre ampleur, des dépenses de fonctionnement (+ 9,8 milliards d'euros).

Décomposition des facteurs d'évolution de la dépense publique entre 2019 et 2020



Source : commission des finances du Sénat d'après les comptes nationaux en 2020 (Insee)

À cet égard, le **Gouvernement évalue à 72,7 milliards d'euros l'impact sur le solde public des différentes mesures de soutien mises en œuvre en 2020** et dont l'essentiel (activité partielle, fonds de solidarité, exonération de cotisations sociales, décalage de l'entrée en vigueur de l'assurance-chômage) constitue des prestations et transferts en comptabilité nationale. Ces mesures ont, par ailleurs, été comptabilisées comme des « mesures temporaires et exceptionnelles » au titre de l'année 2020.

Impact du plan de soutien sur le déficit public en comptabilité nationale

(en milliards d'euros)

Mesures avec effet direct sur le solde public (Md€)	2020
Activité partielle	27,4
Fonds de solidarité (hors part assureurs)	15,9
Dépenses de santé	14,0
Exonération de cotisations sociales	7,9
Mesures de soutien sous norme (primes précaires/inclusion, masques, plans sectoriels)	6,4
Trésorerie de l'Agence de services et de paiement (ASP) et de Santé publique France (SPF)	- 2,6
Prolongation des revenus de remplacement et décalage de l'entrée en vigueur de la réforme de l'assurance-chômage	2,1
Report des déficits antérieurs sur l'assiette fiscale IS	0,1
Aide exceptionnelle aux indépendants	1,8
Sinistralité PGE nette des primes	- 0,2
Total mesures de soutien	72,7

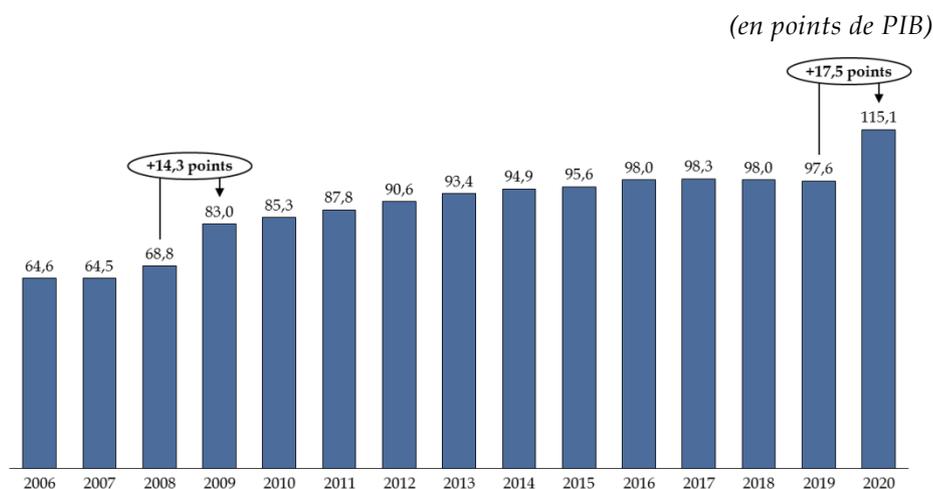
Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses du Gouvernement

Au final, **la part des dépenses publiques dans le PIB augmente de 6,4 points** entre 2019 et 2020 pour s'établir à 61,8 % du PIB. Hors charge de la dette et crédits d'impôts, la dépense publique représente 59,7 % du PIB.

2. L'augmentation de l'endettement tient à la fois à la dégradation du solde primaire mais également à un « effet boule de neige » particulièrement défavorable

L'augmentation du besoin de financement des administrations publiques a entraîné, en 2020, une hausse équivalente à 17,5 points de PIB de l'endettement public. À titre de comparaison, la crise de 2008 avait conduit à un ressaut de l'endettement de 14,3 points.

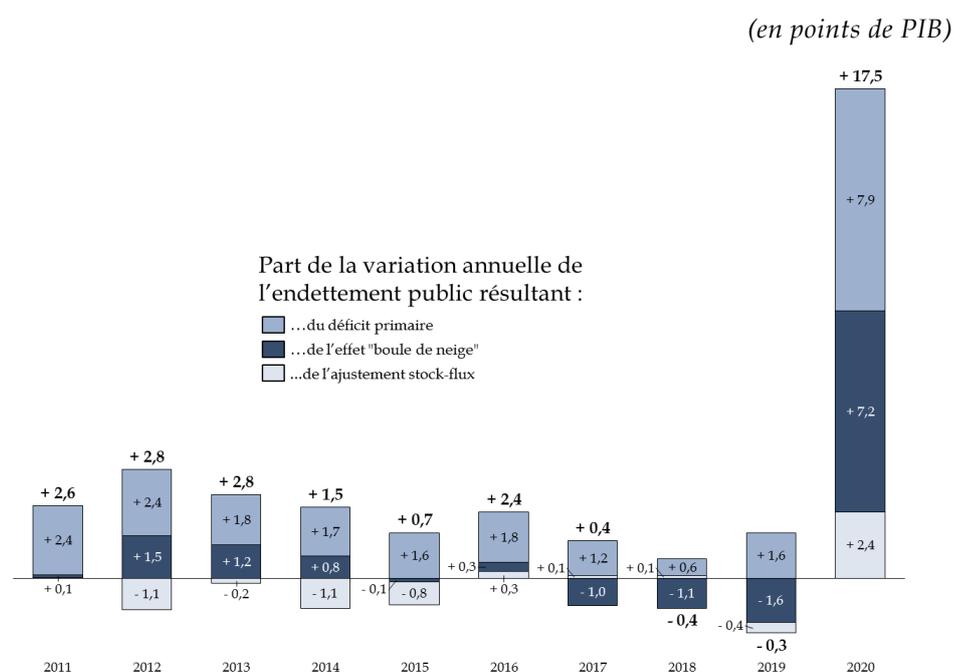
Évolution de l'endettement public



Source : commission des finances du Sénat d'après les comptes nationaux en 2020 (Insee)

La décomposition des facteurs d'évolution de l'endettement public laisse apparaître que la forte augmentation de ce dernier résulte presque autant de la **dégradation du déficit primaire** (+ 7,9 points de PIB) que du **différentiel entre le taux d'intérêt apparent et le taux de croissance du PIB** qualifié d'effet « boule de neige » (+ 7,8 points de PIB).

Décomposition des variations de l'endettement public



Source : commission des finances du Sénat

Pour mémoire, un effet « boule de neige » défavorable implique que, **quand bien même le solde primaire aurait atteint l'équilibre en 2020, l'endettement par rapport au PIB aurait tout de même augmenté, en l'espèce de 7,2 points.**

Qu'est-ce que l'effet « boule de neige » ?

D'une année sur l'autre, la variation du taux d'endettement peut être décomposée comme la somme de **trois facteurs**.

Premièrement, **le solde primaire**, qui correspond au solde public hors charge de la dette.

Deuxièmement, **l'ajustement stock-flux**, qui correspond à la partie de la variation de l'endettement qui n'est pas reflétée dans le déficit (par exemple, les recettes tirées des privatisations n'ont pas d'effet sur le déficit car elles constituent une opération financière au sens de la comptabilité nationale mais permettent de diminuer la dette).

Troisièmement, **le différentiel entre le taux d'intérêt moyen que les administrations publiques paient sur leur dette (dit taux d'intérêt « apparent ») et le taux de croissance nominal de l'économie, multiplié par le taux d'endettement initial.**

Ce dernier facteur est communément désigné sous le terme d'effet « boule de neige ». En effet, lorsque le taux d'intérêt apparent est supérieur au taux de croissance nominal, il implique que l'endettement continue d'« augmenter tout seul » même si l'équilibre primaire est atteint – et ce dans des proportions d'autant plus importantes que le stock de dette initial est élevé.

À titre d'exemple, si le solde public primaire est nul et que la dette publique atteint 100 % du PIB, le numérateur du ratio d'endettement va s'accroître du montant de la charge de la dette, tandis que le dénominateur évolue au même rythme que le taux de croissance nominal. Si le taux d'intérêt est supérieur au taux de croissance nominal, le numérateur augmente plus vite que le dénominateur. Par conséquent, le ratio d'endettement augmente, alors même que l'équilibre primaire est atteint. On parle alors d'**effet « boule de neige » défavorable**. Ce phénomène est susceptible de s'auto-entretenir, si bien que stabiliser l'endettement requiert de dégager un excédent primaire toujours plus élevé.

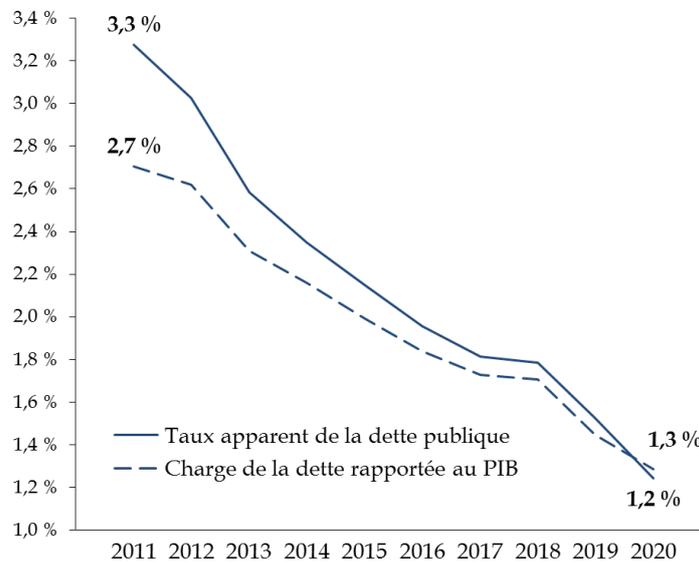
À l'inverse, si le taux d'intérêt moyen payé sur la dette est inférieur au taux de croissance nominal, un solde primaire à l'équilibre – ou même légèrement négatif – suffit pour diminuer l'endettement. On parle alors d'**effet « boule de neige » favorable**.

Source : rapport n° 406 (2019-2020) de M. Albéric de Montgolfier relatif au deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2020, fait au nom de la commission des finances et déposé le 21 avril 2020, p. 38

Malgré la hausse de l'endettement public, **la charge de la dette continue de baisser en 2020** en valeur (- 5,7 milliards d'euros) comme rapportée au PIB (- 0,2 point de PIB), ce qui s'explique par **l'amélioration continue des conditions de financement de la France** dont témoigne la diminution du taux apparent¹ de la dette au cours des dix dernières années.

¹ Le taux apparent de la dette publique correspond au rapport entre le montant de la charge des intérêts de la dette au titre d'une année et de l'encours de dette de l'année précédente.

Évolution de la charge de la dette et du taux apparent de la dette publique



Source : commission des finances du Sénat d'après les comptes nationaux en 2020 (Insee)

3. Un effort de maîtrise des dépenses publiques difficile à mesurer en 2020

Afin d'apprécier l'intensité des efforts de maîtrise des comptes publics, il est d'usage de recourir aux notions d'ajustement et d'effort structurels.

Toutefois, compte tenu de la difficulté à estimer l'impact réel de la crise sur l'évolution de certaines dépenses et de l'ampleur des mesures considérées comme exceptionnelles et temporaires en 2020, les indicateurs structurels n'avaient « pas de signification » en 2020 d'après le Haut Conseil des finances publiques¹.

Du reste, au-delà de leur intérêt analytique, ces indicateurs participent d'ordinaire à s'assurer du respect, par la France, de ses obligations organiques et européennes en matière de maîtrise des comptes publics. Or celles-ci ont été suspendues en 2020.

¹ Avis n° HCFP-2021-1 relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2020.

a) *L'ampleur de l'ajustement structurel entre 2019 et 2020 doit être nuancée*

Malgré la crise sanitaire et le retournement de la conjoncture, le **Gouvernement estime que les administrations publiques sont parvenues à réaliser des efforts en dépenses et en recettes en 2020** permettant d'améliorer le solde structurel de 1 point de PIB potentiel.

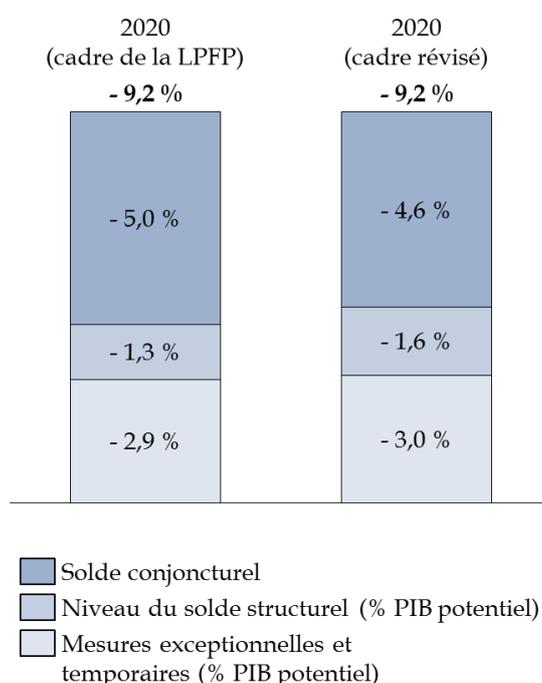
Pour rappel, le solde structurel correspond au solde public effectif corrigé de l'impact des mesures exceptionnelles et temporaires et de l'effet du cycle économique. Le calcul de cet indicateur mobilise la notion d'écart de production qui correspond à la différence entre le niveau du PIB effectif et potentiel.

Or, le **niveau du PIB potentiel pris en compte, en l'espèce, par le Gouvernement, est celui inscrit en loi de programmation des finances publiques** pour les années 2018-2022.

Celui-ci n'a fait l'objet d'aucune révision depuis l'adoption de la loi, alors même qu'il a diminué au cours de la crise.

À cet égard, si le Gouvernement retient pour ce projet de loi de règlement - au regard de la trajectoire de PIB potentiel inscrite en LPFP - un écart de production de - 9,1 points de PIB en 2020, il estimait ce même écart de - 7,7 points de PIB au programme de stabilité 2021-2027.

Décomposition du solde public selon le scénario de PIB potentiel



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

Ainsi, en tenant compte de l'actualisation de l'estimation de l'écart de production, le niveau du solde structurel apparaît moins favorable au Gouvernement que ce que transcrit l'article liminaire du projet de loi. Il lui serait, en effet, inférieur de 0,3 point de PIB réduisant l'ajustement structurel entre 2019 et 2020 à 0,7 point de PIB.

b) La mesure de l'effort structurel est perturbée par des incertitudes sur la justesse du périmètre des mesures temporaires et exceptionnelles retenu et sur le niveau des moindres dépenses

La mesure de l'effort structurel permet en principe d'apprécier la part de l'amélioration du solde structurel procédant directement de l'action des pouvoirs publics.

Il exclut, en effet, les variations du solde structurel qui s'expliquent par une évolution des recettes non-fiscales (produit des amendes ou redevances des services) ou de l'élasticité des prélèvements obligatoires.

Du solde public effectif à l'effort structurel

Le **solde structurel** correspond au solde public effectif corrigé de l'impact des **mesures exceptionnelles et temporaires** et de **l'effet du cycle économique** – ce dernier étant appréhendé en calculant le déficit qui aurait été observé si l'écart de production avait été ramené à zéro, compte tenu de la sensibilité des recettes et des dépenses à la croissance.

L'**ajustement structurel** correspond à l'évolution du solde structurel d'une année sur l'autre. Un ajustement structurel de 0,5 point signifie ainsi que le déficit structurel a été réduit de 0,5 point de PIB.

Le concept d'**effort structurel** a pour objectif de mieux appréhender la part de l'évolution du solde structurel **réellement imputable au Gouvernement**.

En effet, par construction, le solde structurel est conçu comme un résidu entre le solde effectif et sa part conjoncturelle, de sorte que tous les éléments qui ne figurent pas explicitement dans le solde conjoncturel sont considérés comme étant de nature structurelle. En particulier, le solde structurel ne permet pas d'exclure les incidences de **l'évolution de l'élasticité des prélèvements obligatoires**, pourtant sensible aux évolutions conjoncturelles et qui échappe au contrôle du Gouvernement.

Traditionnellement, l'effort structurel se décomposait en deux facteurs :

- **l'effort structurel en dépense**, qui mesure l'écart entre la progression de la dépense publique et la croissance potentielle : il correspond ainsi à l'évolution structurelle de la part de la dépense publique dans la richesse nationale ;

- **l'effort structurel en recettes**, qui correspond aux mesures nouvelles portant sur les prélèvements obligatoires perçus par l'ensemble des administrations publiques, hors mesures ponctuelles et temporaires.

La différence entre l'effort et l'ajustement structurels provenait dès lors de deux origines :

- d'une part, la « **composante non discrétionnaire** », qui regroupe les effets liés aux fluctuations des élasticités des différents prélèvements obligatoires et la contribution de l'évolution des recettes hors prélèvements obligatoires ;

- d'autre part, la « **clé en crédits d'impôts** » : en effet, le coût en comptabilité nationale des crédits d'impôt remboursables tels que le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et le crédit d'impôt recherche (CIR) correspond à la créance acquise, tandis que leur coût mesuré au sens de l'effort en recettes correspond au montant budgétaire effectivement restitué ou imputé. La clé en crédits d'impôts permet ainsi de prendre en compte l'écart entre ces deux mesures dans la décomposition de l'ajustement structurel.

Depuis la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, la clé en crédits d'impôts est désormais incluse dans la mesure de l'effort structurel.

Source : rapport n° 625 (2018-2019) relatif au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018 (tome 1) de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances et déposé le 3 juillet 2019, p. 17

Les données transmises au rapporteur général présentent la décomposition d'un ajustement structurel estimé à 1,4 point de PIB, qui correspond à **l'hypothèse initiale inscrite à l'article liminaire du projet de loi tel qu'il a été présenté à l'Assemblée nationale.**

Le solde structurel a été révisé lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale pour tenir compte de la publication par l'Insee des comptes nationaux de l'année 2020.

Comme indiqué plus avant, le solde inscrit à l'article liminaire tel qu'il résulte de la discussion du texte à l'Assemblée nationale laisse apparaître un ajustement structurel égal à 1 point de PIB.

Quoique caduques en raison de la révision de l'article liminaire, **les données transmises au rapporteur général et au HCFP permettent de mettre à jour le fait que le Gouvernement estimait avoir mis en œuvre un effort en dépense inédit depuis 10 ans**, puisqu'il représenterait 1,5 point de PIB potentiel.

L'ampleur de cet effort devrait, révisé ou non, être nuancé.

D'une part, le Haut Conseil des finances publiques relevait dans son avis sur le projet de loi de règlement que **certaines dépenses de soutien ont été classées comme des mesures exceptionnelles en 2020 alors même qu'elles se substituaient, pour partie, à des mesures déjà mises en œuvre.**

Il en va ainsi, par exemple, des mesures de chômage partiel qui ont pris, pour partie, le relais d'indemnités déjà versées en 2019.

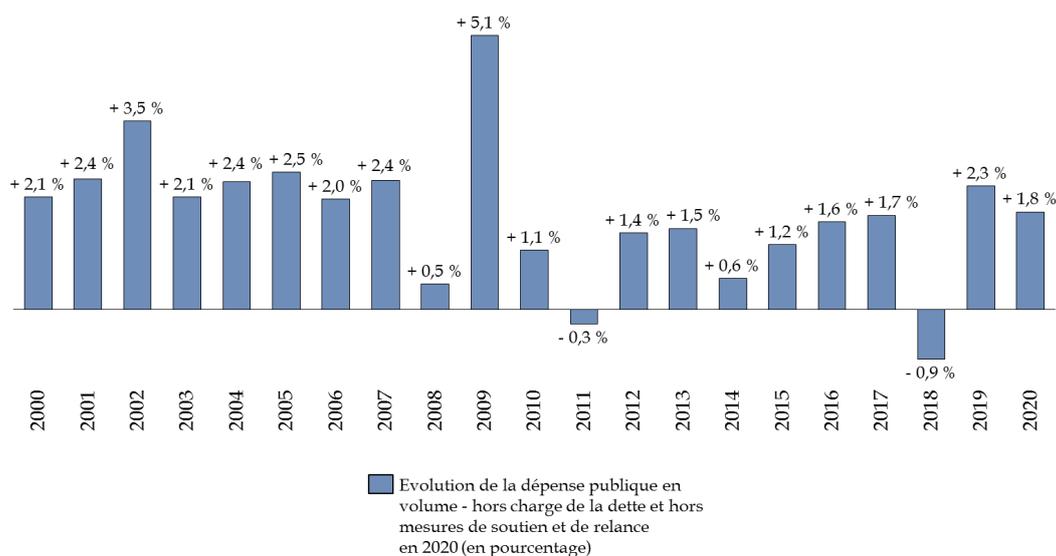
D'autre part, si des analyses ont pu être produites concernant les dépenses des collectivités locales, **le niveau des moindres dépenses de fonctionnement et d'investissement résultant des mesures de restriction sanitaires est en revanche mal appréhendé pour l'État et les organismes de sécurité sociale.**

Dans ces conditions, une partie de l'effort en dépense revendiqué par le Gouvernement capterait, en réalité, des économies purement conjoncturelles.

En tout état de cause, sans connaître précisément le montant des économies réalisées en raison de la crise sanitaire et en excluant le coût des mesures temporaires et exceptionnelles en 2020, les dépenses publiques primaires auraient augmenté de + 1,8 % en volume par rapport à 2019.

Variation de la dépense publique primaire depuis 2000

(en pourcentage et en volume)



Note : la dépense publique primaire correspond à l'ensemble des dépenses publiques minorées de la charge de la dette. Leur évolution en volume tient compte de l'indice des prix à la consommation hors tabac

Source : commission des finances du Sénat à partir des comptes nationaux en 2020 (Insee) et des réponses au questionnaire

C. PRINCIPALEMENT SUBI PAR L'ÉTAT ET LA SÉCURITÉ SOCIALE, LE CHOC LIÉ À L'ÉPIDÉMIE N'EN A PAS MOINS DÉGRADÉ LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

1. L'aggravation de la situation financière de l'État s'explique surtout par des hausses de dépenses de 66,3 milliards d'euros

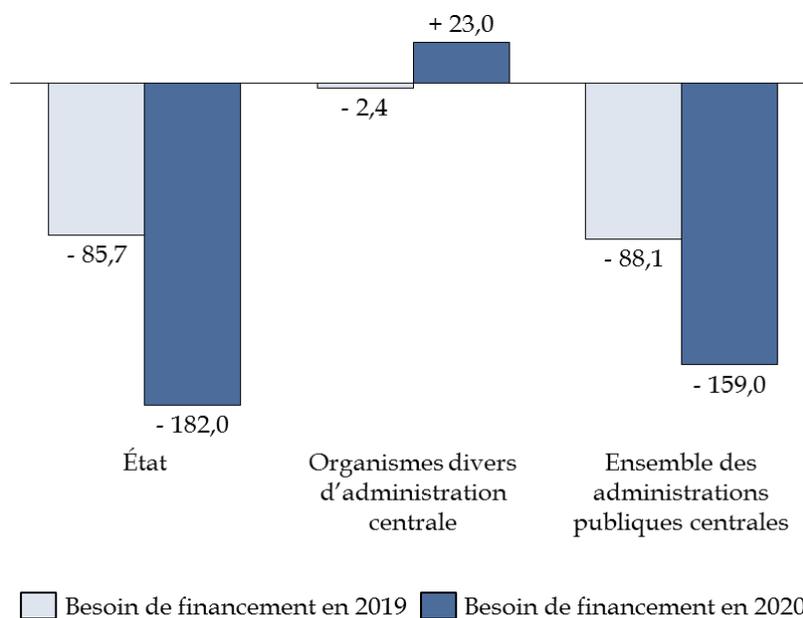
Le solde des administrations publiques centrales (APUC) s'élève, en 2020, à - 6,9 points de PIB correspondant à 159 milliards d'euros.

Ce besoin de financement est, en réalité, porté exclusivement par l'État, les organismes divers d'administration centrale (ODAC) présentant un excédent de 23 milliards d'euros. Cette situation favorable pour les ODAC s'explique par la reprise par l'État de la dette de SNCF.

En effet, si la reprise de la dette est neutre du point de vue de l'ensemble des administrations publiques centrales, elle aggrave le déficit de l'État tout en améliorant la capacité de financement des ODAC.

Répartition du solde des administrations publiques centrales

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les comptes nationaux en 2020 (Insee)

D'après les comptes nationaux en 2020 (Insee), hors crédits d'impôts et hors charge de la dette, **les dépenses des administrations publiques centrales augmentent de 66,5 milliards d'euros, soit une variation de + 13,7 % en volume.**

En tenant compte des crédits d'impôts, la dépense n'augmenterait que de 43,1 milliards d'euros, pour l'essentiel (40 milliards d'euros) en raison d'une hausse des prestations et transferts aux agents économiques liés aux mesures de soutien prises dans le cadre de la crise.

En particulier, **les administrations centrales ont assumé des dépenses supplémentaires liées :**

- à la prise en charge des deux tiers du coût de l'activité partielle (18,1 milliards d'euros) ;

- au versement des subventions au titre du fonds de solidarité (15,4 milliards d'euros) ;

- à la prise en charge, en substitution des administrations de sécurité sociale, du coût des exonérations de cotisations et contributions sociales décidées par le Gouvernement (7,9 milliards d'euros).

Dans le même temps, **les recettes des administrations publiques centrales ont diminué de 27,8 milliards d'euros**, soit une contraction de 6,1 % par rapport à 2019.

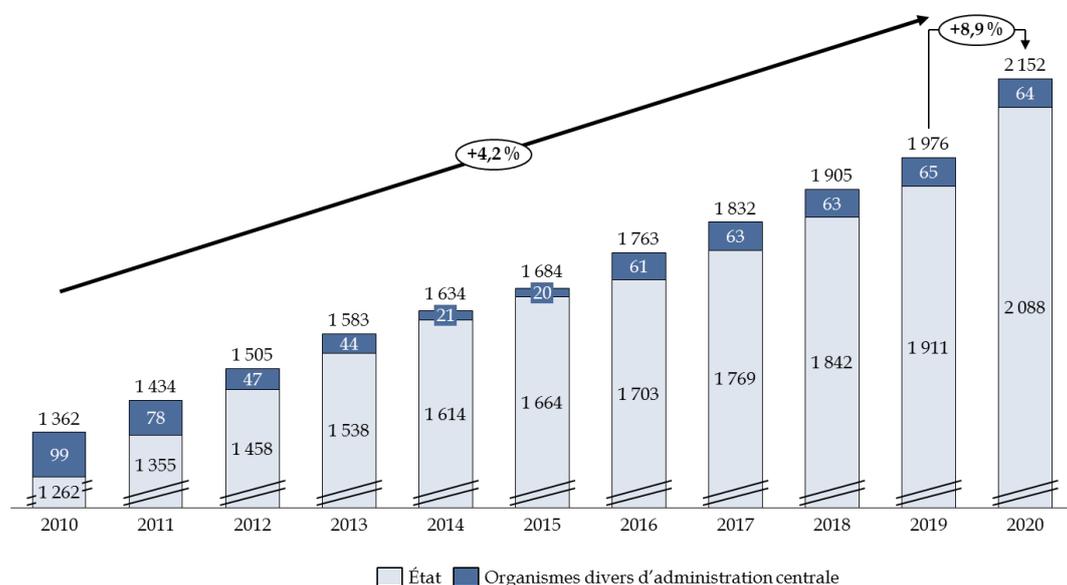
La majeure partie de ces baisses de recettes concerne les impôts et cotisations sociales (- 29,8 milliards d'euros). Sur ce montant, la diminution du rendement des impôts sur la production et les importations s'élève à 15,8 milliards d'euros et celle sur les impôts sur le revenu et le patrimoine à 9,5 milliards d'euros.

Il doit être relevé qu'une part de cette contraction des prélèvements obligatoires relève des décisions prises avant la crise sanitaire telles que, par exemple, la mise en œuvre d'un dégrèvement progressif de taxe d'habitation sur les résidences principales.

En conséquence du besoin de financement supplémentaire, **la dette des administrations publiques centrales augmente de 8,9 % (176 milliards d'euros)** en 2020 contre + 4,2 % par an en moyenne sur la période 2010-2019.

Évolution de la dette des administrations publiques centrales

(en milliards d'euros et en pourcentage)

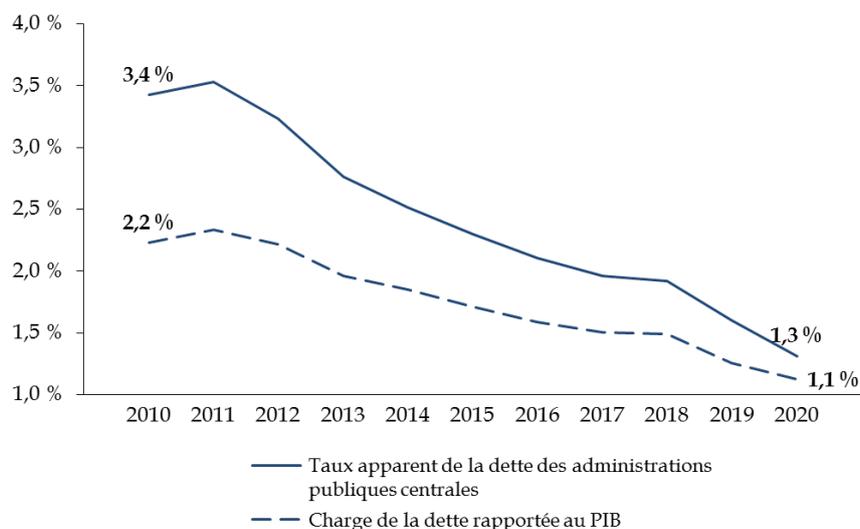


Source : commission des finances du Sénat d'après les comptes nationaux en 2020 (Insee)

Dans le même temps, **les conditions de financement des administrations publiques centrales continuaient de s'améliorer en 2020**. Ainsi, le taux apparent de la dette des administrations publiques centrales a diminué de 0,3 point entre 2019 et 2020.

Parallèlement, la charge de la dette diminuait en valeur (- 4,7 milliards d'euros) et rapportée au PIB (- 0,2 point de PIB).

Évolution de la charge de la dette et du taux apparent de la dette des administrations publiques centrales

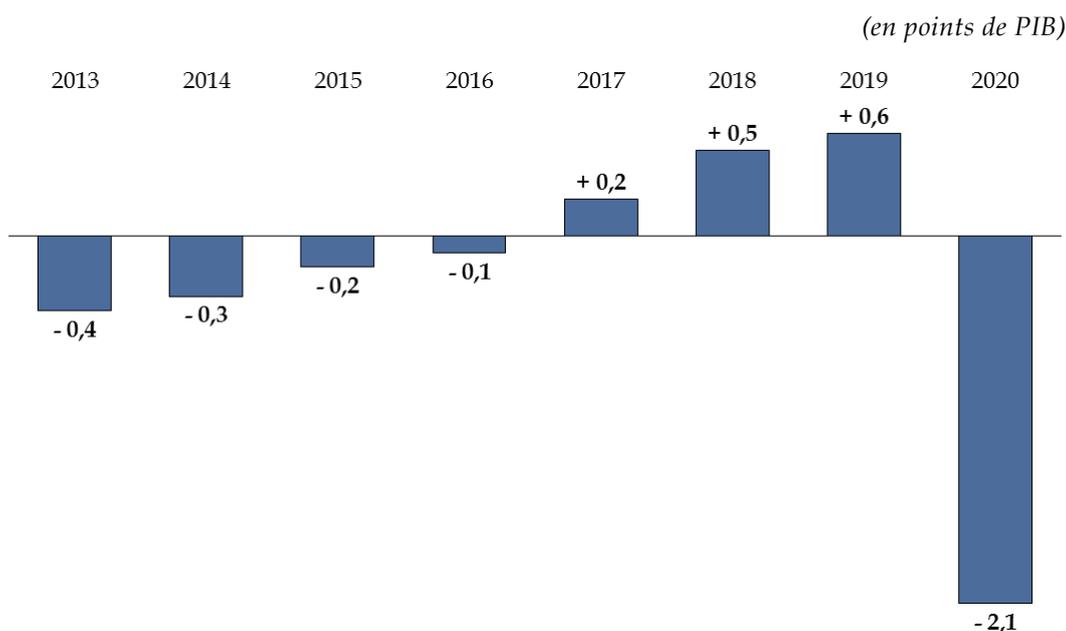


Source : commission des finances du Sénat d'après les comptes nationaux en 2020 (Insee)

2. Les administrations de sécurité sociale subissent un effet ciseau en recettes et en dépenses

En 2020, le solde des administrations de sécurité sociale s'établit à - 48,8 milliards d'euros, soit - 2,1 points de PIB, en baisse de 2,7 points par rapport à 2019.

Évolution du solde des administrations de sécurité sociale



Source : commission des finances du Sénat d'après les comptes nationaux en 2020 (Insee)

La dégradation du solde des administrations de sécurité sociale (ASSO) procède exclusivement de **la détérioration des comptes des régimes d'assurances sociales (- 2,8 points de PIB) et plus spécifiquement du régime général et du fonds de solidarité vieillesse (FSV)** sous l'effet :

- d'une **contraction de leurs recettes** de 3,8 % (23,2 milliards d'euros) et plus particulièrement des cotisations sociales (- 15,1 milliards d'euros) résultant du ralentissement économique et d'une contraction de la masse salariale ;

- d'une **augmentation de leurs dépenses** de 42,3 milliards d'euros et plus particulièrement des prestations sociales (+ 23 milliards d'euros) dans le cadre, notamment, de la prise en charge d'un tiers du coût du chômage partiel (8,2 milliards d'euros), du décalage de l'entrée en vigueur de la réforme de l'assurance chômage (2,1 milliards d'euros) et du versement de subventions aux travailleurs indépendants (1,8 milliard d'euros).

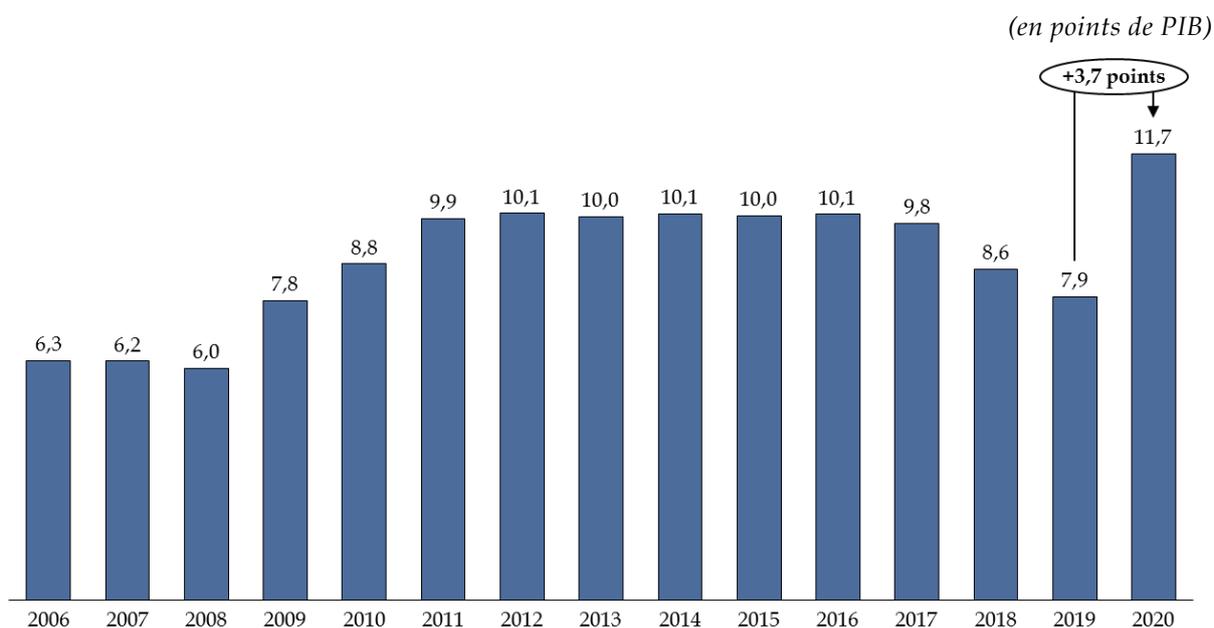
En parallèle, si elles ont été davantage compensées par une hausse des transferts de la part des autres administrations publiques (+ 8 milliards d'euros), les dépenses des organismes divers d'administration sociale (ODASS - regroupant, par exemple, les hôpitaux, Pôle Emploi...) ont également progressé dans une proportion importante (+ 6 milliards d'euros).

Enfin, sur l'ensemble du secteur des administrations de sécurité sociale, il convient de rappeler que **l'Ondam a été rehaussé de 14 milliards d'euros par rapport à la prévision inscrite en LFSS pour 2020.**

Cette augmentation - compensée partiellement par une moindre dépense des soins de ville de l'ordre de 4,3 milliards d'euros - a été **répartie entre les établissements de santé, sociaux et médico-sociaux pour (7 milliards d'euros) et les soins de ville (7,2 milliards d'euros).**

En miroir de l'augmentation de leur besoin de financement, **l'endettement des administrations de sécurité sociale a progressé de 3,7 points de PIB pour s'établir à 11,7 % du PIB (268,4 milliards d'euros).**

Évolution de l'endettement des administrations de sécurité sociale

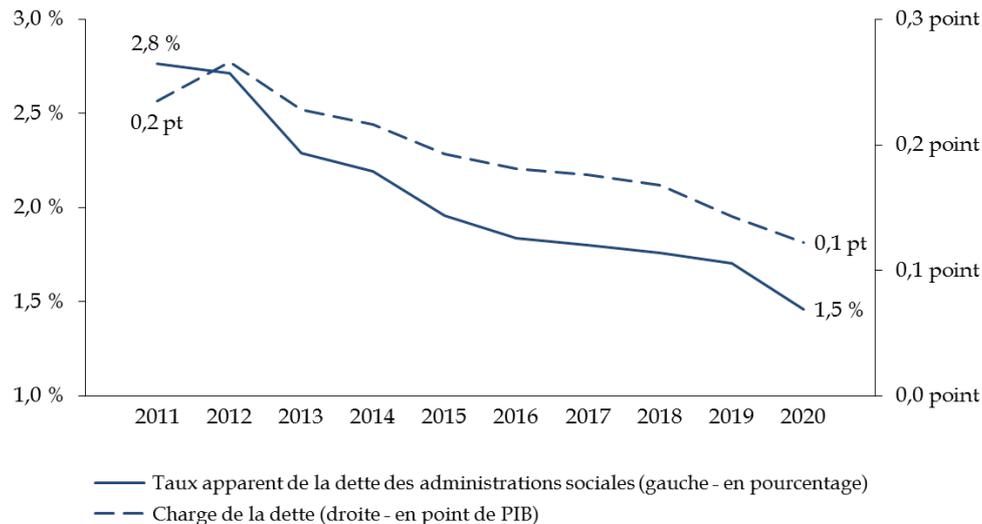


Source : commission des finances du Sénat d'après les comptes nationaux en 2020 (Insee)

À l’instar des administrations publiques dans leur ensemble, **les conditions de financement des administrations de sécurité sociale se sont améliorées.**

Évolution de la charge de la dette et du taux apparent de la dette des administrations de sécurité sociale

(en pourcentage et en points de PIB)



Source : commission des finances du Sénat d’après les comptes nationaux en 2020 (Insee)

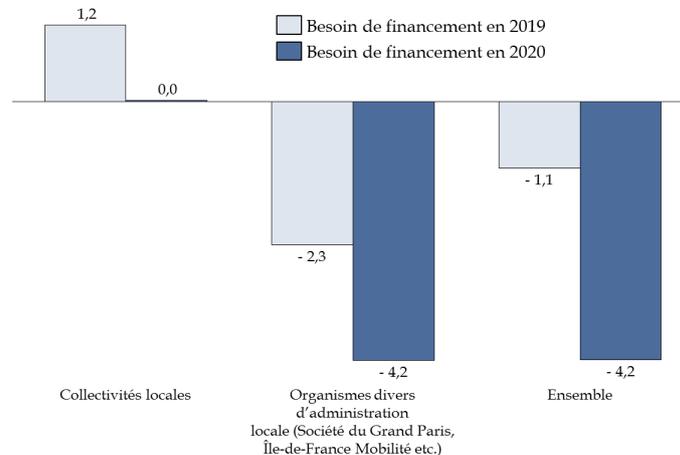
3. La situation des administrations publiques locales en 2020 témoigne de leur engagement dans la crise

Le déficit des administrations publiques locales (APUL) en 2020 s’établit à - 0,2 % du PIB (4,2 milliards d’euros) en comptabilité nationale.

Toutefois, il apparaît que **ce déficit est exclusivement porté par les organismes divers d’administration locale (ODAL) qui regroupent, en particulier, Île-de-France Mobilités (IdFM) et la Société du Grand Paris (SGP).**

Évolution du déficit des administrations publiques locales entre 2019 et 2020

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les comptes nationaux en 2020 (Insee)

Si l'Insee ne fournissait pas encore, à la date de publication du présent rapport, la décomposition du solde par catégories de collectivités locales, **l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) a publié des données en ce sens, en comptabilité budgétaire.**

Ces données doivent, dès lors, être prises avec précaution dans la mesure où elles ne sont pas produites selon les mêmes règles comptables que celles retenues pour déterminer le solde public inscrit à l'article liminaire.

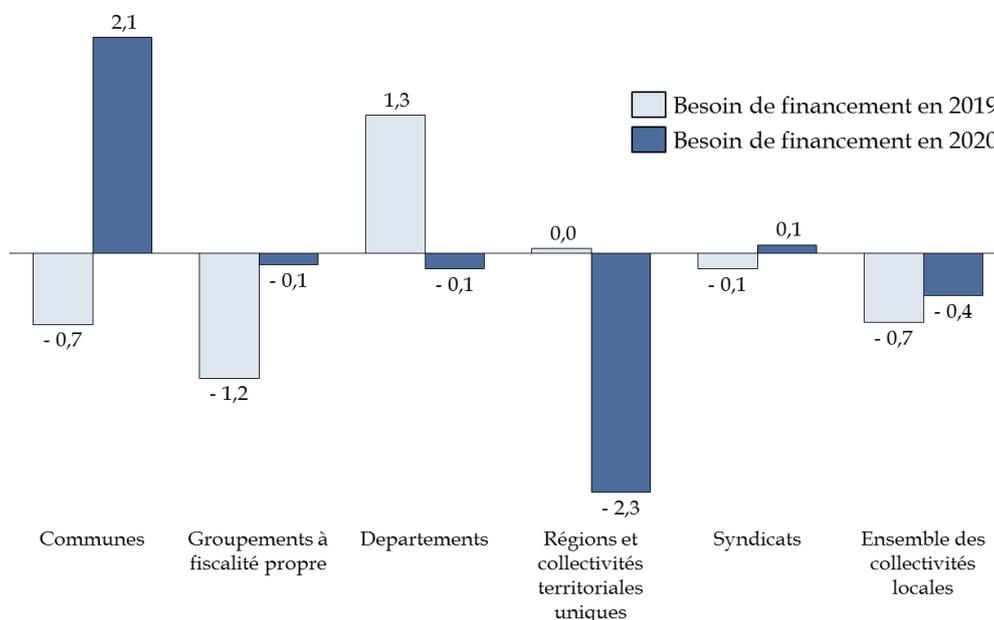
À titre d'exemple, ces données en comptabilité budgétaire laissent apparaître un déficit des collectivités locales de l'ordre de 400 millions d'euros alors que celui-ci est nul en comptabilité nationale.

Pour autant, **les éléments publiés par l'OFGL permettent d'apprécier utilement la tendance dans l'évolution des finances des différentes catégories de collectivités locales.**

Ainsi, en consolidant les budgets principaux et annexes des administrations publiques locales, **seules les régions présenteraient un déficit substantiel alors que les départements et les EPCI seraient quasiment à l'équilibre et les communes en excédent.**

Évolution du déficit des collectivités locales entre 2019 et 2020

(en milliards d'euros)

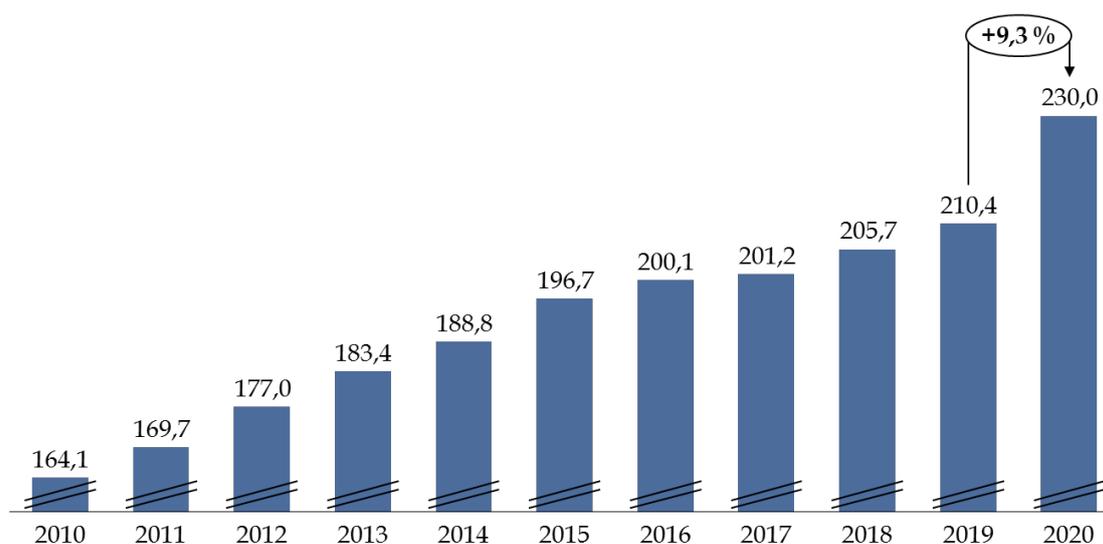


Source : commission des finances du Sénat d'après l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL)

En 2020, la dette des administrations publiques locales augmente dans des proportions importantes (+ 9,3 % soit 20 milliards d'euros).

Toutefois, cette hausse est portée pour 11 milliards d'euros par la Société du Grand Paris et 2,9 milliards d'euros par les régions.

Évolution de la dette des administrations publiques locales



Source : commission des finances du Sénat d'après les comptes nationaux en 2020 (Insee)

Dans le même temps, les conditions de financement des administrations publiques locales s'améliorent.

En effet, le taux apparent de la dette locale continue de se réduire pour s'établir à 2 %, contre 3,2 % en 2010. En conséquence, la charge de la dette rapportée au PIB est poussée à la baisse et s'élève à 0,2 point de PIB en 2020, contre 0,3 en 2010.

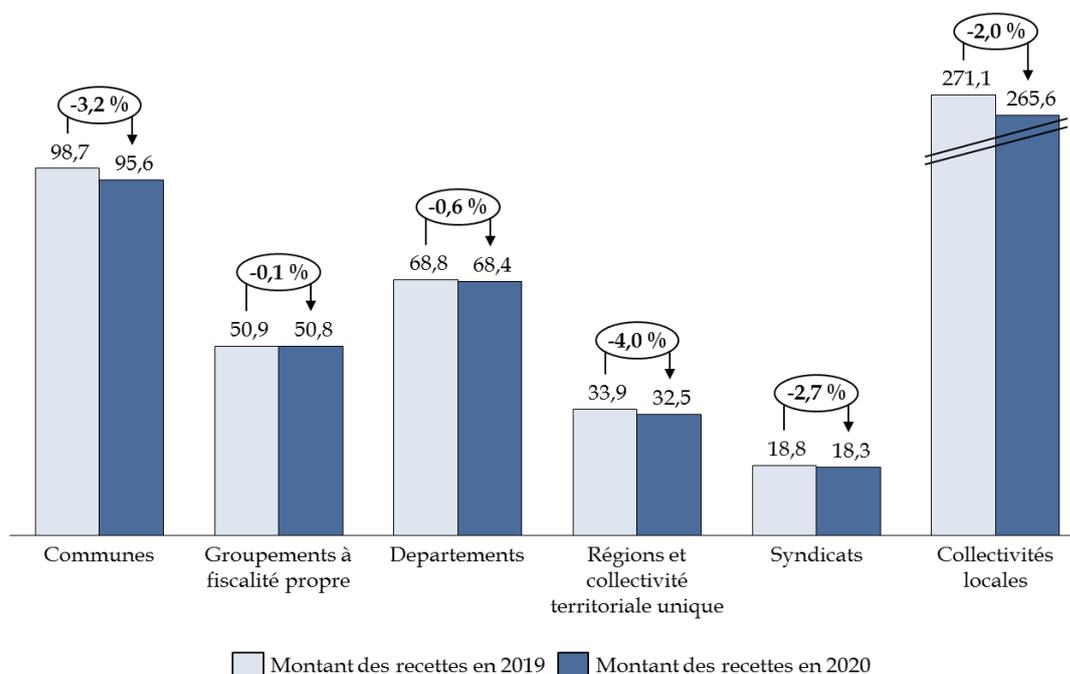
En comptabilité nationale, après transferts de l'État, les recettes des collectivités locales ont diminué de 5,4 milliards d'euros en 2020 par rapport à 2019 (- 2,2 %). Analysée en comptabilité budgétaire et sur le périmètre des comptes consolidés de collectivités locales et des syndicats, la contraction des recettes apparaît d'une ampleur comparable (- 2 %) mais porte sur un montant de recettes plus important.

Là encore, nonobstant les limites inhérentes à la comparaison de données en comptabilité nationale et budgétaire, l'analyse des données publiées par l'OFGL permet d'apprécier la répartition des pertes.

À cet égard, si l'ensemble des collectivités locales ont subi des baisses de recettes en 2020, celles-ci auraient été particulièrement intenses pour les communes (- 3,2 %) et pour les régions (- 4,0 %).

Évolution des recettes des collectivités locales entre 2019 et 2020

(en milliards d'euros et en pourcentage)



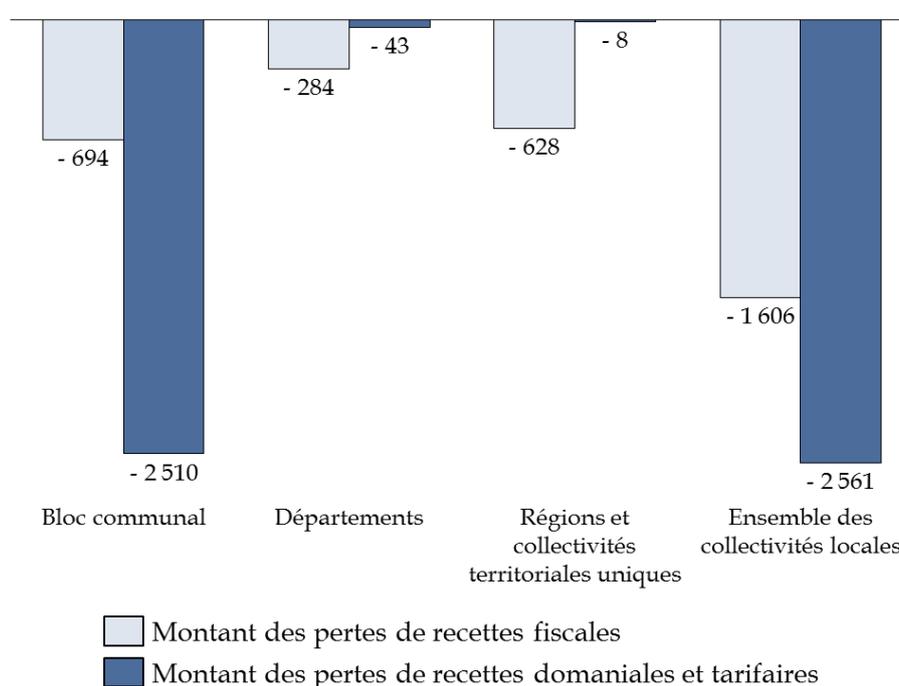
Source : commission des finances du Sénat d'après l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL)

Pour plus de 63 %, la contraction des recettes des collectivités locales s'expliquerait par une baisse des recettes domaniales et tarifaires, en particulier pour le bloc communal.

Ainsi, le bloc communal connaîtrait en particulier une chute de 1,8 milliard d'euros de ses recettes tarifaires, notamment dans le périscolaire (- 0,6 milliard d'euros) et les transports (- 0,4 milliard d'euros).

Répartition des pertes de recettes fiscales, domaniales et tarifaires des collectivités locales

(en millions d'euros)



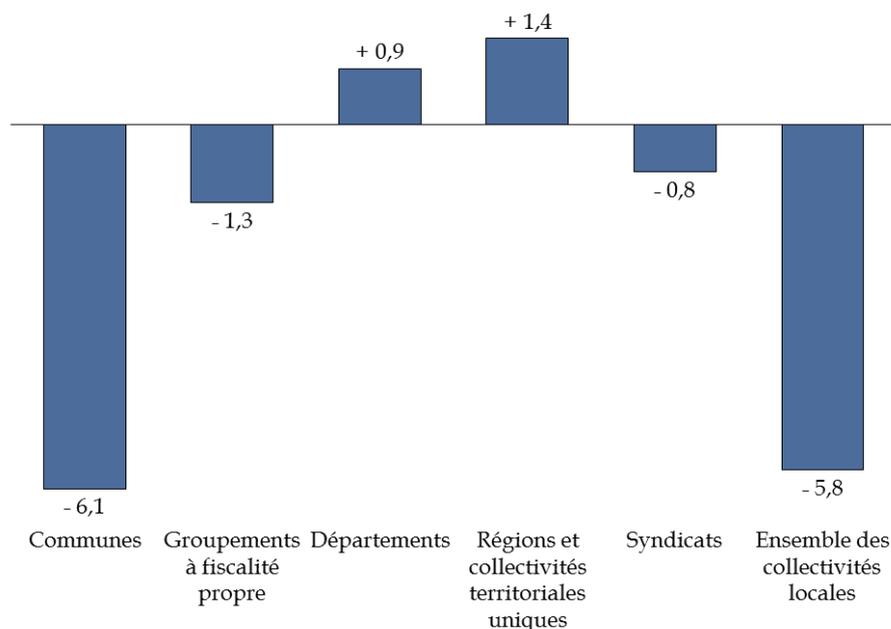
Source : commission des finances du Sénat d'après l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL)

En sens inverse, les dépenses des collectivités locales diminuent de 4,2 milliards d'euros en comptabilité nationale (- 1,7 %) et de 5,8 milliards d'euros en comptabilité budgétaire sur le périmètre consolidé des budgets principaux et annexes (- 2 %).

Toutefois, cette contraction des dépenses n'affecte que le bloc communal, les départements et les régions ayant, à l'inverse, connu une augmentation de leurs engagements.

Évolution des dépenses locales en 2020 par rapport à 2019

(en milliards d'euros)

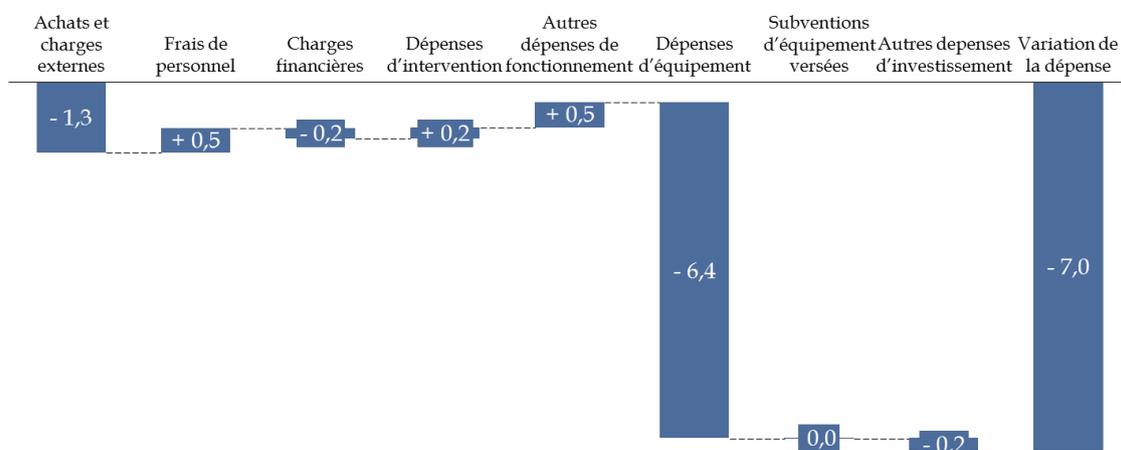


Source : commission des finances du Sénat d'après l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL)

Cette différence de situation peut s'expliquer, en partie, par le fait que **l'activité d'un grand nombre de services communaux et intercommunaux a été réduite en application des mesures sanitaires**, ce qui s'est traduit par une diminution du montant de leurs achats et charges externes de l'ordre de 1,5 milliard d'euros.

Décomposition des facteurs d'évolution de la dépense locale en 2020

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL)

Toutefois, s'agissant des communes et des EPCI, **l'essentiel de la variation de la dépense entre 2019 et 2020 (- 7 milliards d'euros) s'explique par la contraction de 6 milliards d'euros du montant des dépenses d'équipement en lien avec le cycle électoral.**

En effet, la période de renouvellement des conseils municipaux et communautaires est généralement associée à une diminution des dépenses d'investissement de l'ordre de 9 % d'après l'OFGL.

Il en ressort que **l'impact de la contraction des recettes du bloc communal a pu être d'autant mieux absorbé que la crise est survenue au cours d'une année électorale.**

À l'inverse, **les départements et les régions connaissent une augmentation de leurs dépenses, respectivement, de 0,9 et 1,4 milliard d'euros.**

La crise sanitaire explique une part importante de cette augmentation dans la mesure où elle aurait entraîné :

- **une hausse de 690 millions d'euros du coût du RSA** à la charge des départements ;

- **une hausse de 1,1 milliard d'euros du montant des aides à l'économie versée par les régions** et les collectivités territoriales uniques sous forme de subventions, de prêts ou d'avance à destination du tissu économique.

III. LE BUDGET DE L'ÉTAT MÉTAMORPHOSÉ PAR LES EFFETS DE LA CRISE

A. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE CONNAÎT UNE AUGMENTATION HISTORIQUE, TANDIS QUE LA DÉGRADATION DE LA SITUATION PATRIMONIALE EST LÉGÈREMENT MOINS IMPORTANTE

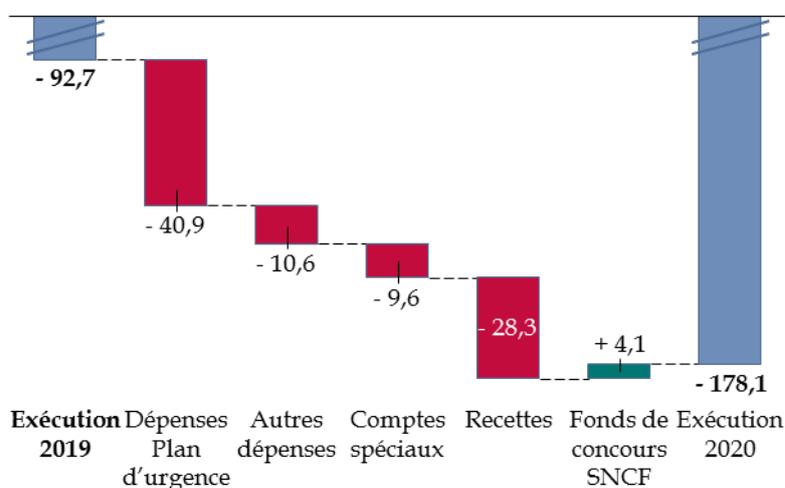
1. La crise sanitaire entraîne une aggravation de 178,1 milliards du déficit budgétaire

Le **déficit budgétaire** s'établit en 2020 à un niveau de **178,1 milliards d'euros**, en **dégradation** de **85,4 milliards d'euros** par rapport au déficit budgétaire de 92,7 milliards d'euros en 2019.

Cet écart résulte principalement des **conséquences de la crise sanitaire**, aussi bien en recettes qu'en dépenses, avec notamment la réponse apportée par les mesures d'urgence.

Évolution du solde budgétaire entre 2019 et 2020

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir du projet de loi de règlement pour 2020. Dépenses et recettes hors fonds de concours

La mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » a ainsi été créée en mars 2020, à l'occasion de la première loi de finances rectificative, afin de porter les mesures de soutien mises en place pour faire face aux conséquences de la crise épidémique et des restrictions qu'elle imposait. 40,9 milliards d'euros ont été dépensés, hors fonds de concours¹.

¹ Se reporter à la contribution de votre rapporteur général, en sa qualité de rapporteur spécial de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », pour davantage de détail sur son exécution.

Les autres missions du budget général ont également accru leurs dépenses de 10,6 milliards d'euros.

Le déficit des comptes spéciaux est de 5,4 milliards d'euros, contre un excédent de 4,1 milliards d'euros en exécution 2019, en lien avec la crise sanitaire car cela découle essentiellement de la mise en place de dispositifs d'avances en soutien aux acteurs économiques et aux organismes publics pour faire face aux conséquences de cette crise, ainsi que de la dégradation du solde du compte d'avances aux collectivités territoriales.

La croissance du déficit est expliquée également par la **chute des recettes** fiscales et non fiscales, qui concerne tout particulièrement les impôts dont le rendement est directement lié à la conjoncture économique (voir *infra*).

Enfin, **un versement effectué au mois de décembre 2020 par la SNCF** sur un fond de concours de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », d'un montant de **4,1 milliards d'euros**, réduit d'autant le déficit budgétaire. Cette situation est atypique dans la mesure où le montant des dépenses des fonds de concours est habituellement identique, sur un exercice, au montant de leurs recettes¹. Le rapporteur général a décrit plus en détail ce schéma de financement, qui manque de lisibilité, lors de l'examen du premier projet de loi de finances rectificative pour 2021².

L'augmentation du déficit résulte toutefois, pour une partie, de dépenses qui n'appauvrissent pas l'État à moyen terme.

2. Le résultat patrimonial est en baisse importante, mais moins marquée que celle du déficit budgétaire

Le **résultat patrimonial** enregistre ainsi une **dégradation** de la situation patrimoniale importante, à **- 165,4 milliards d'euros**, mais moins accentuée que le déficit budgétaire.

Le résultat patrimonial est affecté, comme le résultat budgétaire, par les dépenses occasionnées par les mesures de réponses à la crise, ainsi que par la chute des recettes. Toutefois, les mesures mises en place en réponse aux conséquences économiques de la crise sanitaire ont dans le même temps **renforcé les actifs de l'État**, notamment ses participations financières qui augmentent de 16,0 milliards d'euros. Par ailleurs, certaines **avances** ont eu un impact budgétaire, mais n'appauvrissent pas l'État puisqu'elles ont vocation à être remboursées (impact de 4 milliards d'euros sur le déficit

¹ Depuis 2007, les montants de recettes et de dépenses de fonds de concours ont toujours été strictement identiques à l'euro près, à l'exception d'une différence de 1,2 million d'euros en loi de règlement pour 2009, qui était due à la rectification d'une erreur faite au cours d'une année antérieure.

² [Rapport n° 705 \(2020-2021\)](#) de Jean-François Husson, rapporteur général, fait sur le projet de loi de finances rectificative pour 2021 au nom de la commission des finances, déposé le 23 juin 2021.

budgétaire). En sens inverse, les mêmes mesures ont entraîné une **hausse importante des provisions pour risques et charges**, ce qui dégrade de 11,3 milliards d'euros le résultat patrimonial sans affecter le solde budgétaire.

Certaines opérations importantes ont également un effet différent en comptabilité budgétaire et en comptabilité patrimoniale, mais de manière à peu près équilibrée dans l'ensemble¹, de sorte que **l'écart s'explique principalement par les conséquences de la crise sanitaire**.

Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques², présenté devant la commission des finances le 23 juin 2021, la Cour des comptes a tenté d'apprécier la **situation financière de l'État** en mesurant, comme pour les entreprises, **l'excédent brut d'exploitation (EBE)** et les autres soldes intermédiaires de gestion. Ces notions doivent être interprétées à la lumière des spécificités de l'État par rapport aux entreprises : par exemple, l'État n'a pas vocation à produire des biens et des services et il dispose de la capacité à faire évoluer le niveau de ses revenus par la modification de la loi.

Le **résultat net** calculé par la Cour a été **systématiquement négatif** au cours des années récentes, variant entre - 50 milliards d'euros et - 100 milliards d'euros, pour atteindre - 165,6 milliards d'euros en 2020, résultant notamment de deux effets :

- d'une part, **les produits**, c'est-à-dire majoritairement les impôts nets, **ne sont pas suffisants pour couvrir les charges d'exploitation décaissables** (qui comprennent en particulier les charges de personnel, les achats divers, les subventions et les dépenses d'intervention à destination des ménages, des entreprises, des collectivités ou de l'Union européenne). La différence constitue l'excédent brut d'exploitation (EBE) ;

- d'autre part, **les charges financières** (charge de la dette, de l'ordre de 40 milliards d'euros, mais aussi reprise de la dette de SNCF Réseau pour 25 milliards d'euros en 2020) **excèdent nettement les produits financiers** (dividendes, produits d'instruments financiers et étalement des primes d'émission).

D'une manière générale, **l'actif de l'État s'apprécie beaucoup moins rapidement que son endettement**.

¹ La transformation du groupe SNCF conduit ainsi à constater un produit de cession de 7,5 milliards d'euros, les charges à payer au titre du crédit d'impôt compétitivité-emploi (CICE) diminuent de 7,6 milliards d'euros (effet positif sur la situation patrimoniale) et l'étalement des primes nettes de décotes sur OAT a un effet patrimonial de 9,8 milliards d'euros, tandis qu'en sens inverse la reprise de la dette de SNCF Réseau par l'État dégrade de 25,4 milliards la situation patrimoniale (source : 4-pages de présentation du compte général de l'État).

² Cour des comptes, [La situation et les perspectives des finances publiques](#), 22 juin 2021.

Il est certes nécessaire de rappeler que **l'actif de l'État ne peut pas s'apprécier en valeur absolue** : certains actifs très importants, tels que la capacité à lever des impôts, le domaine public¹ ou, de manière plus générale, son pouvoir normatif qui lui permet d'orienter l'économie et donc ses recettes futures, ne peuvent pas être comptabilisés. L'évolution de l'actif et de la situation nette constitue toutefois une indication de **la dégradation progressive de la situation patrimoniale de l'État**. Cette dégradation s'est accentuée en 2020 avec la mise en œuvre de dépenses qui, comme on le verra *infra*, sont également porteuses d'engagements pour l'avenir.

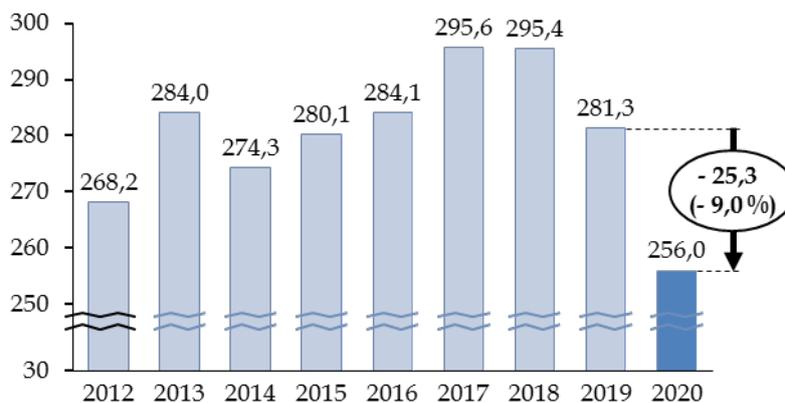
B. LES RECETTES FISCALES NETTES DIMINUENT DE 9,0 % PAR RAPPORT À 2019

Les **recettes fiscales nettes** sont de **256,0 milliards d'euros** en 2020, **en diminution de 25,3 milliards d'euros**, ou 9,0 %, par rapport à 2019. Elles sont même inférieures de 37,0 milliards d'euros à la prévision initiale, comme indiqué *infra*².

Elles atteignent un niveau particulièrement bas, même si la comparaison doit prendre en compte les réformes fiscales et notamment les transferts de parts de fiscalité aux autres administrations publiques.

Évolution des recettes fiscales nettes de 2012 à 2019

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des lois de règlement

¹ Seules les mises à disposition du domaine public effectivement réalisées, par exemple à travers un contrat de concession, font l'objet d'une traduction comptable, alors qu'un actif d'une entreprise est comptabilisé dès lors qu'il peut faire l'objet d'une utilisation économique future, même si cette utilisation n'est pas effective à un moment donné.

² Voir la section relative au respect de l'autorisation parlementaire.

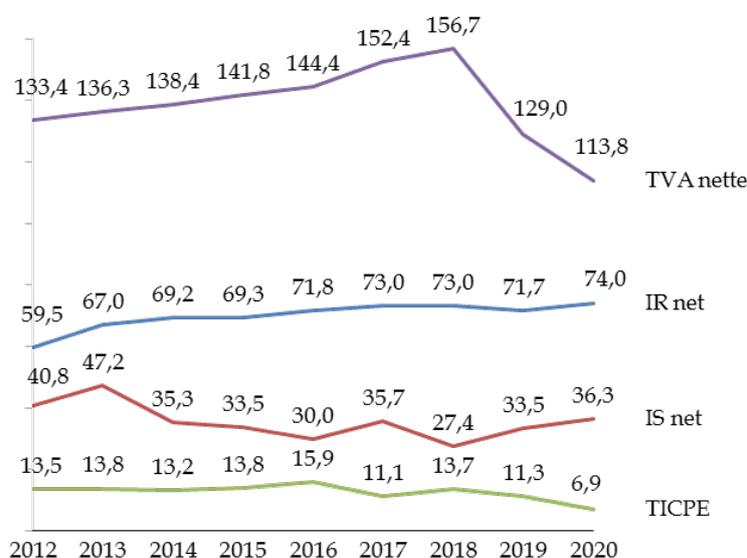
L'évolution spontanée est de - 22,4 milliards d'euros, soit - 7,9 %, ce qui explique la majeure partie de l'évolution, en lien avec le recul de l'activité économique. Les entreprises ont bénéficié par ailleurs de la possibilité de reporter certaines échéances fiscales, mais ces procédures n'ont pas été beaucoup utilisées : elles ont représenté un montant de 3,0 milliards d'euros au printemps 2020 sur un champ contenant à la fois les impôts d'État et les impôts locaux. En particulier, les premiers acomptes d'impôt sur les sociétés ont eu en 2020 un montant proche de 2019.

Parmi les autres causes de variation, les plus importantes sont les effets de la suppression du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE, + 11,1 milliards d'euros) et des allègements de cotisation (+ 5,0 milliards d'euros) sur la base taxable à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les sociétés, le prélèvement de l'impôt sur le revenu sur douze mois en 2020 au lieu de onze en 2019 (+ 5,0 milliards d'euros), la réforme du barème de l'impôt sur le revenu (- 5,0 milliards d'euros) et le transfert à la sécurité sociale d'une fraction de TVA (- 6,6 milliards d'euros). Les résultats pour chaque grand impôt en 2020 sont présentés plus en détail *infra*.

L'évolution à moyen terme illustre les changements importants qui, surtout depuis 2018, ont affecté la décomposition des recettes fiscales nettes de l'État selon les quatre grands impôts. Alors que la TVA a chuté par suite de transferts progressifs aux administrations de sécurité sociale et aux régions, les recettes d'impôt sur les sociétés fluctuent avec la conjoncture économique et les réformes fiscales, tandis que l'impôt sur le revenu poursuit une progression plus régulière.

Évolution des recettes fiscales nettes de 2012 à 2020

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des lois de règlement

1. Les recettes d'impôt sur les sociétés sont affectées par la diminution des derniers acomptes versés au mois de décembre

En dépit de la crise économique et de la poursuite de la trajectoire de baisse du taux de l'impôt sur les sociétés, les recettes d'**impôt net sur les sociétés**, à un niveau de 36,3 milliards d'euros, **augmentent** de 2,9 milliards d'euros en 2020 par rapport à 2019. Cette évolution apparemment mineure résulte en réalité de deux séries de tendances contraires.

Les effets indépendants à la crise, à part la trajectoire de baisse du taux de l'impôt qui s'est poursuivie en 2020, ont eu un effet positif très important : la **transformation du CICE en allègement de charges** a conduit à diminuer de 10,5 milliards d'euros les remboursements et dégrèvements portant sur cet impôt et donc à augmenter ses recettes nettes. En outre, le renforcement des allègements de cotisations sociales en 2019 a élargi l'assiette de l'impôt sur les sociétés, accroissant son produit de 5,6 milliards d'euros.

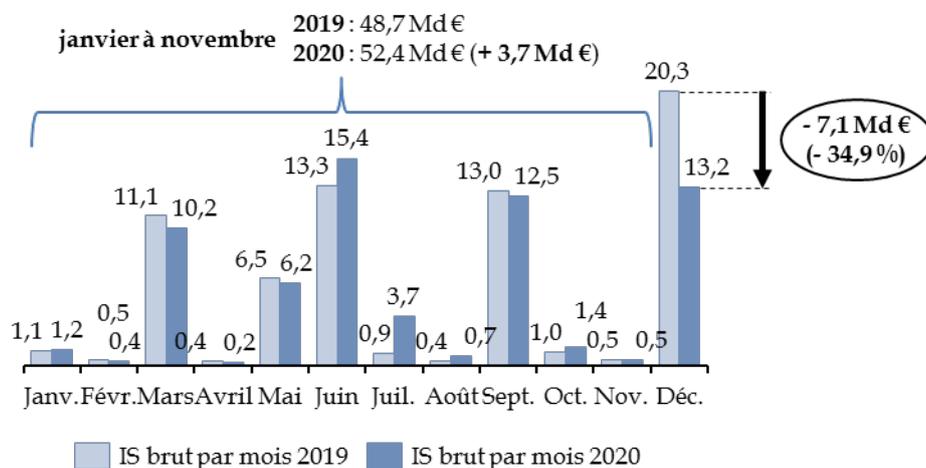
La crise sanitaire et l'anticipation de ses conséquences ont eu au contraire pour effet de réduire les recettes, dans la mesure où elles ont poussé les entreprises, selon le principe de l'auto-limitation, à **réduire le montant des acomptes versés**.

Le montant de l'impôt sur les sociétés brut, hors effet des mesures prises avant la crise sanitaire, est ainsi en diminution de 27,9 %. L'impôt sur les sociétés, qui est assis sur les bénéfices et non sur le montant absolu de l'activité économique, réagit de manière plus importante que le PIB à l'évolution de la conjoncture.

Cet effet ne s'est toutefois fait ressentir que sur le quatrième acompte, versé au mois de décembre ainsi que sa majoration qualifiée de « cinquième acompte ». Le rythme de rentrée des recettes brutes, avant prise en compte des remboursements et dégrèvements, a ainsi été comparable à 2019, voire plus élevé, jusqu'au mois de novembre, mais **les recettes du mois de décembre ont été inférieures de plus de 7 milliards d'euros en 2020** par rapport à 2019. Au total, les recettes brutes ont été de 65,6 milliards d'euros en 2020, inférieures de 3,4 milliards d'euros à celles de 2019.

Recettes brutes d'impôt sur les sociétés en 2019 et 2020

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des situations mensuelles du budget de l'État. Impôt sur les sociétés, hors contribution sociale sur les bénéfices des sociétés et contribution de la Caisse des dépôts et consignations représentative de l'impôt sur les sociétés

2. Les recettes de TICPE s'effondrent du fait des restrictions d'activité

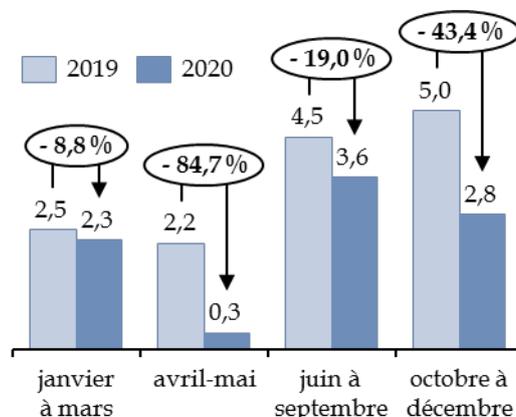
Les **recettes de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) nette** sont de **6,9 milliards d'euros en 2020**, contre 11,3 milliards d'euros en 2019, soit une **diminution de 38,9 %**.

Cette diminution, beaucoup plus importante que celle de l'activité économique, s'explique par l'assiette de cet impôt, qui dépend beaucoup de certains secteurs, tels que les transports, qui ont été très fortement impactés par les limitations d'activité.

Les évolutions de recettes au cours de l'année reflètent d'ailleurs les périodes de restrictions d'activités ou, au contraire, de levée partielle de ces contraintes. Les recettes brutes de TICPE revenant à l'État étaient ainsi en chute particulièrement accentuée lors du premier confinement (- 84,7 % en avril et mai) et dans une moindre mesure en fin d'année.

Recettes brutes de TICPE du budget de l'État en 2019 et en 2020

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des situations mensuelles du budget de l'État

La Cour des comptes note toutefois qu'un montant de 375 millions d'euros de TICPE collectée n'a pas pu être comptabilisé dans le budget exécuté en 2020, parce que, à la suite d'un changement de comptabilisation des fractions régionalisées de TICPE à partir de 2020, le système d'information utilisé par la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) ne calcule les parts relevant à chaque catégorie d'administration affectataire que le mois suivant les mises à la consommation, soit en janvier 2021 pour les encaissements de décembre 2020¹.

3. Les recettes de TVA baissent en proportion de l'activité économique

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) nette perçue par l'Etat s'établit en 2020 à 113,8 milliards d'euros, contre 129,0 milliards d'euros en 2019, soit une diminution de 15,2 %.

Cette diminution inclut toutefois un effet de périmètre de 6,6 milliards d'euros, résultant du transfert en 2020 d'une fraction supplémentaire de TVA à la sécurité sociale.

Si l'on neutralise les effets de périmètre et de transfert, les recouvrements de TVA ont une progression traditionnellement proche de celle de l'activité, avec une sensibilité de l'ordre de 1 à l'évolution du produit intérieur brut (PIB). L'évolution spontanée de la TVA nette est ainsi de - 8,4 milliards d'euros en 2020, soit - 6,5 %, c'est-à-dire une diminution légèrement plus importante que celle du PIB en 2020 (- 6,1 %).

¹ Cour des comptes, note d'exécution budgétaire 2020 sur les recettes fiscales de l'État.

L'affectation d'une fraction nouvelle de TVA à la sécurité sociale **réduit encore la part de la TVA nette reçue par l'État**. Encore supérieure à 92 % en 2018, cette part est désormais de seulement 69,7 %.

Évolution des recettes de TVA nette revenant aux différentes catégories d'administrations

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des données du rapport sur le budget de l'État de la Cour des comptes

4. Les recettes d'impôt sur le revenu sont peu affectées par la crise

Les recettes d'**impôt net sur le revenu** sont en 2020 de **74,0 milliards d'euros**, en **augmentation de 2,3 milliards d'euros** par rapport à 2019.

Si une partie de cette augmentation, à hauteur de 1,3 milliard d'euros, est due à des mesures nouvelles¹, **l'évolution spontanée à été positive**, pour 1,0 milliard d'euros, alors que les autres grands impôts connaissent tous une évolution spontanée négative en raison des effets de la crise.

Cette bonne tenue du rendement de l'impôt résulte de la mise en place de dispositifs permettant de soutenir les revenus des salariés, notamment le financement d'un régime d'activité partielle. En outre, le taux d'imposition porte par défaut sur les revenus de l'année précédente et, selon l'exposé général des motifs du projet de loi de règlement, les contribuables ont assez peu recouru à la possibilité de moduler ce taux.

¹ En particulier, l'impôt sur le revenu a été collecté sur 12 mois en 2020, alors que la mise en place du prélèvement à la source en 2019 avait entraîné l'absence de prélèvement au mois de janvier. En sens inverse, le taux de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu a été abaissé en 2020.

5. Les autres recettes fiscales nettes sont également en forte baisse

Les **autres recettes fiscales nettes** s'établissent à un niveau de **25,0 milliards d'euros**, en baisse importante de 10,8 milliards d'euros, soit - **30,2 %**, par rapport à 2019.

Cette baisse recouvre des évolutions très variables.

La **forte diminution des dividendes** a entraîné une baisse de 1,4 milliard d'euros des prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers. Certains secteurs spécifiques ayant connu une très forte baisse d'activité, les taxations qui les concernent ont suivi la même évolution : le prélèvement sur le produit des jeux dans les casinos a ainsi chuté de 40,3 %.

D'autres effets ne sont pas liés à la crise sanitaire. En particulier, le dégrèvement complet de taxe d'habitation pour 80 % des ménages a accru les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux de 3,7 milliards d'euros, réduisant d'autant les recettes fiscales nettes.

Enfin, **les impôts portant sur le capital**, tels que l'impôt sur la fortune immobilière, **n'ont que peu évolué**. Les mutations à titre gratuit par décès ont même augmenté de 0,3 milliard d'euros, atteignant 12,6 milliards d'euros, sans doute en lien avec la surmortalité due à la crise sanitaire.

6. Les recettes non fiscales subissent l'impact de la crise, mais bénéficient par ailleurs de ressources exceptionnelles

Les **recettes non fiscales** s'établissent en 2020 à un niveau de **14,8 milliards d'euros**, en **hausse de 0,8 milliard d'euros** par rapport à 2019.

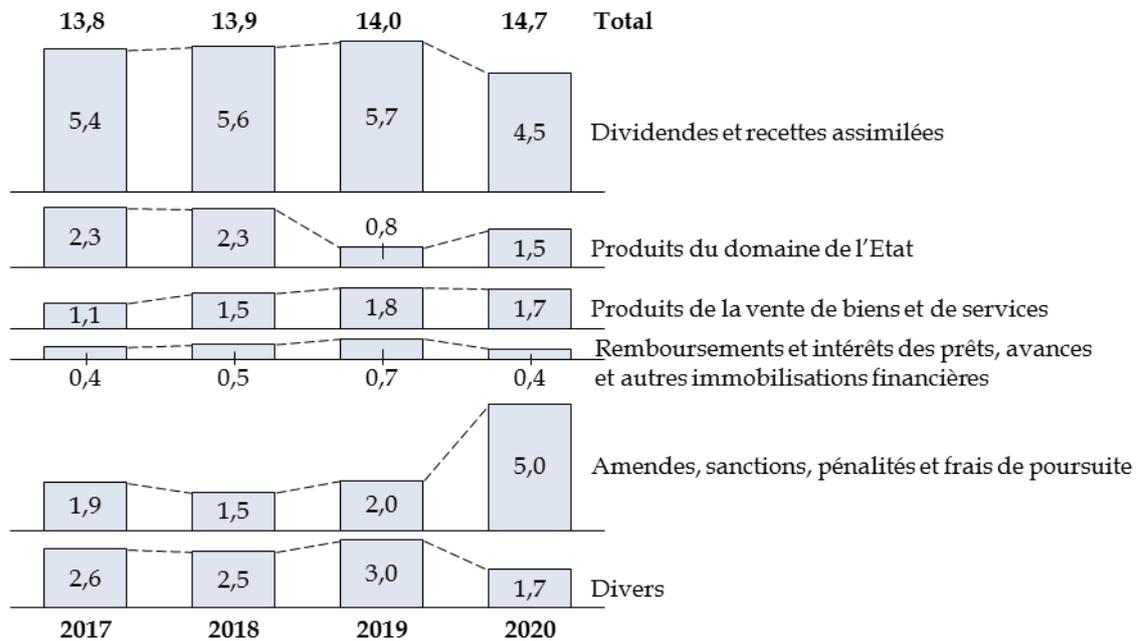
La catégorie des recettes non fiscales regroupe des recettes très hétérogènes.

Certaines ont été affectées par les choix faits à la suite de la crise sanitaire. En particulier, les dividendes et recettes assimilées ont été de 4,5 milliards d'euros en 2020, en diminution de 1,2 milliard d'euros par rapport à 2019. Le prélèvement sur les fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et Consignations, qui avait été de 0,5 milliard d'euros en 2019, n'a pas été réalisé en 2020. De même, les versements au titre des procédures de soutien financier au commerce extérieur, qui avaient été de 0,7 milliard d'euros en 2019, ont été de 0,3 milliard d'euros seulement en 2020.

De manière plus accentuée encore en proportion, les produits des chancelleries diplomatiques et consulaires, qui avaient été de 234,5 millions d'euros en 2019, ont chuté à 69,1 millions d'euros en 2020, en lien avec la réduction des déplacements internationaux.

Évolution des recettes non fiscales de 2017 à 2020

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des lois de règlement

S'agissant des **évolutions sans lien avec la crise sanitaire**, le produit des amendes augmente de 3,1 milliards d'euros, pour atteindre 5,0 milliards d'euros : il s'agit notamment des amendes prononcées par l'Autorité de la concurrence et de la convention judiciaire d'intérêt public signée avec la société Airbus le 29 janvier 2020.

Le produit des redevances d'usage des fréquences radioélectriques ARCEP est de 0,7 milliard d'euros, en hausse de 0,4 milliard d'euros, à la suite de l'attribution des fréquences 5G à quatre opérateurs télécoms, dont le paiement sera étalé sur plusieurs années. Enfin, la Française des Jeux a versé en 2020 une soulte de 0,4 milliard d'euros en contrepartie des droits exclusifs obtenus sur les jeux de loterie et les paris sportifs en points de vente physiques pour une durée de vingt-cinq ans¹.

¹ Article 17 de l'[ordonnance n° 2019-1015 du 2 octobre 2019](#) réformant la régulation des jeux d'argent et de hasard.

C. LES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRES AGGRAVENT LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE EN 2020, AVEC DES EFFETS DE DÉCALAGE SUR 2021

Les dépenses nettes du budget général s'établissent à un niveau de **389,7 milliards d'euros**, y compris les fonds de concours, **en hausse de 53,6 milliards d'euros**, soit **16,0 %**.

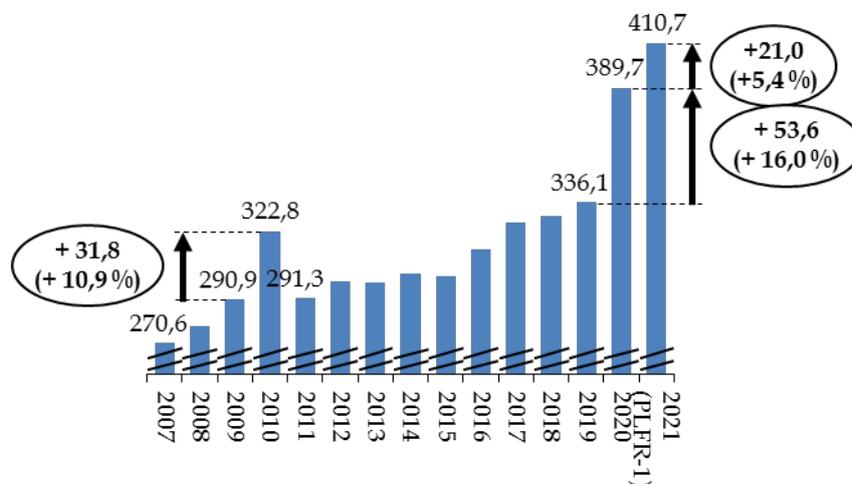
1. La hausse des dépenses est sans précédent

La réponse à la crise de 2010 avait poussé à la mise en place d'un programme d'investissements d'avenir, porteur de retours financiers pour l'État à long terme¹, et la hausse des dépenses, qui avait été de 31,8 milliards d'euros cette année-là, avait été suivie dès 2011 par un retour au niveau antérieur de dépenses de l'État.

Il risque de ne pas en être ainsi à l'issue de la crise de 2020-2021.

Évolution des dépenses nettes du budget général

(en milliards d'euros et en pourcentage)



Source : commission des finances, à partir des lois de règlements et du projet de loi de finances rectificative pour 2021 adopté par l'Assemblée nationale en 2021. Dépenses du budget général nettes des remboursements et dégrèvements, y compris fonds de concours²

¹ Le « jaune » budgétaire « Investissements d'avenir » estime le montant total des retours budgétaires sur la période 2011-2024 à 6,3 milliards d'euros.

² Les fonds de concours pour 2021 correspondent à l'estimation donnée en loi de finances initiale.

Selon les éléments du premier projet de loi de finances rectificative, en cours d'examen par le Parlement, **les dépenses nettes augmenteraient encore en 2021** et seraient supérieures de 74,6 milliards d'euros au niveau de 2019. Les dépenses supplémentaires cumulées sur deux ans seraient donc de 128,2 milliards d'euros, soit **quatre fois plus que lors de la crise de 2010**.

S'agissant des années suivantes, si le Gouvernement n'a pas encore rendu publique l'évaluation prévisionnelle des dépenses par missions en 2022, la trajectoire de finances publiques actualisée le 30 juin 2021¹ prévoit que **la dépense publique**, englobant l'ensemble des administrations publiques en comptabilité nationale, serait encore de 56,0 % du produit intérieur brut (PIB) en 2022 et **ne retrouverait le niveau de 2019, soit 53,8 %, qu'en 2025**. Encore ce programme suppose-t-il la réalisation d'un programme d'économies aussi important que, jusqu'à présent, peu documenté par le Gouvernement².

L'analyse des **engagements hors bilan** de l'État va dans ce sens : plusieurs mesures prises soit en réponse à la crise sanitaire, soit antérieurement, **accroissent les engagements de l'État** selon un rythme et avec une probabilité de réalisation qui varient selon les dispositifs.

2. Les mesures prises en 2020 en réponse à la crise sanitaire entraînent pour partie des dépenses en 2021

Les **mesures prises par l'État en réponse à la crise sanitaire** se traduisent dans l'augmentation des dépenses budgétaires en 2020. Toutefois **certaines engagent également l'État pour l'avenir**.

En particulier certaines mesures décidées en 2020 ont pour conséquence de **décaler des dépenses sur 2021**.

Le **niveau exceptionnel des reports de crédit**, d'un montant de **36,6 milliards d'euros**, dont 28,8 milliards d'euros sur la seule mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », est ainsi un indicateur des dépenses prévisionnelles qui, dès la fin 2020, pouvaient être prévues en 2021, même si un report n'est pas un engagement à dépenser.

Certaines de ces dépenses sont formellement **traduites dans les comptes de l'État pour 2020** et permettent d'aller au-delà du seul constat budgétaire de l'année, en tenant compte des charges totales induites par elles.

¹ [Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques](#), publié le 30 juin 2021. Les plafonds de dépenses prévisionnelles par mission font l'objet d'un document, dit « tiré-à-part », annexé à ce rapport mais qui doit être publié ultérieurement.

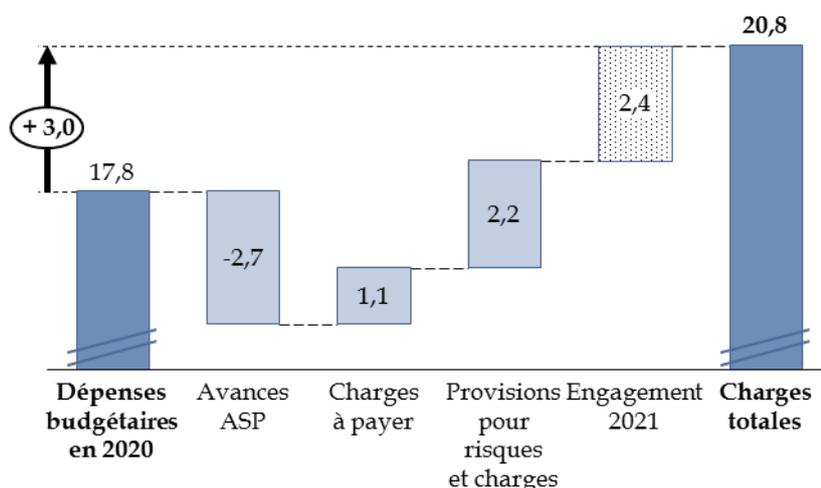
² Voir le [rapport d'information n° 555 \(2020-2021\)](#) de Jean-François Husson, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances sur le projet de programme de stabilité pour les années 2021 à 2027, déposé le 5 mai 2021.

C'est le cas du dispositif de **chômage partiel** mis en place dès le mois de mars 2020 et financé par le programme 356 de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire ». Aux dépenses budgétaires de 17,8 milliards d'euros, telles que retracées dans le projet de loi de règlement, il convient d'ajouter **1,1 milliard d'euros devant être versés début 2021** pour des demandes d'indemnisation faites à la fin 2020 (charges à payer), ainsi que **2,2 milliards d'euros de provisions pour charges** correspondant à des demandes d'indemnisation relatives à l'exercice 2020 mais non encore reçues à la fin de l'année. Ces dépenses supplémentaires sont partiellement couvertes, à hauteur de 2,7 milliards d'euros, par les **avances faites en 2020** par ce programme à l'Agence de services et de paiement, chargée du paiement des aides à leurs bénéficiaires. En outre, une estimation des demandes d'indemnisation à recevoir en 2021, au titre des périodes d'activité partielle de 2021, a été comptabilisée en **engagement hors bilan** à hauteur de 2,4 milliards d'euros.

On peut donc considérer qu'un **montant total de 3,0 milliards d'euros de dépenses supplémentaires était certain ou fortement probable à la fin 2020**, indépendamment de l'aggravation de la crise sanitaire qui a poussé, dans les premiers mois de 2021, à prolonger à nouveau le dispositif.

Dépenses budgétaires 2020 et charges totales liées au programme 356 « Chômage partiel »

(en milliards d'euros)

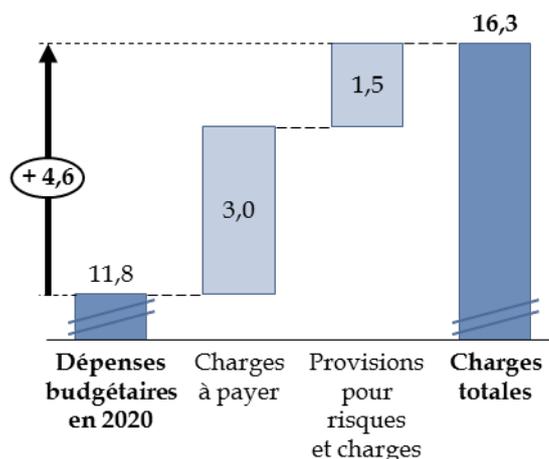


Source : commission des finances, à partir du compte général de l'État 2020

De même, s'agissant du programme 357, relatif au **fonds de solidarité**, les dépenses budgétaires de 11,8 milliards d'euros doivent être complétées par **3,0 milliards d'euros de paiements initiés fin 2020** mais dont le règlement définitif n'est intervenu que début 2021 (charges à payer) et par des décaissements prévisibles de **1,5 milliard d'euros** correspondant au **stock de dossiers** au titre de l'exercice 2020 (provision pour charges). Aucun engagement hors bilan n'est pris au titre de ce dispositif.

Ainsi, **près de 30 % des dépenses dues au titre de 2020 devaient être décaissées en 2021**, en raison des délais de dépôt des dossiers par les entreprises et de traitement par l'administration, notamment pour les droits correspondant au mois de décembre 2020.

Dépenses budgétaires et charges totales liées au programme 356 « Fonds de solidarité »
(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir du compte général de l'État 2020

D. L'ENDETTEMENT CROISSANT DE L'ÉTAT ACCROÎT LE DÉFI DE SON FINANCEMENT SUR LE LONG TERME

La **dette financière de l'État**, mesurée en comptabilité générale, s'établissait à la fin 2020 à **2 047 milliards d'euros**, en **très forte augmentation** de 200,9 milliards d'euros, soit plus de 10 %, par rapport à 2019.

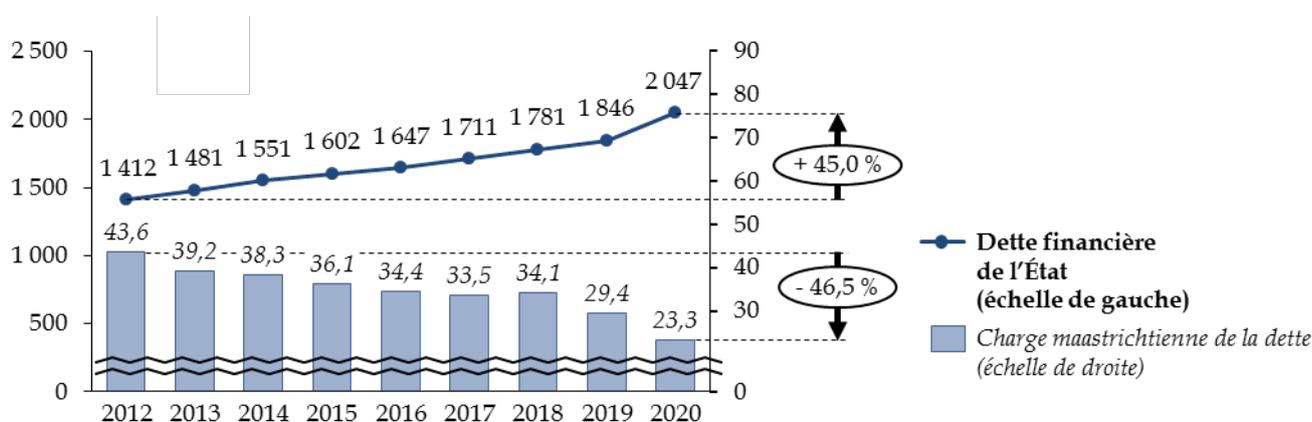
Cette augmentation, liée au financement du déficit budgétaire considérable de 2020, porte pour 129,5 milliards d'euros sur les titres négociables à moyen et long terme (OAT) et pour 54,7 milliards d'euros sur les titres négociables à court terme (BTF), auxquels s'ajoute principalement la reprise de la dette de SNCF Réseau au 1^{er} janvier 2020, pour un montant de 25,0 milliards d'euros.

1. La dette financière poursuit son augmentation tandis que la charge de la dette se réduit toujours

La **dette financière** amplifie ainsi un **mouvement constant d'augmentation**, qui atteint + 45 % entre 2012 et 2020, tandis que la **charge de la dette**, continue à **diminuer** en raison de la baisse des taux d'intérêt.

Évolution de la dette financière de l'État et de la charge budgétaire de la dette entre 2012 et 2020

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des données du compte général de l'État et des lois de règlement

La diminution est plus marquée en comptabilité générale ou maastrichtienne, c'est-à-dire en droits constatés, qu'en comptabilité budgétaire (programme 117). En effet, la comptabilité budgétaire ne mesure que les intérêts versés chaque année, qui correspondent au coupon nominal des titres, mais pas les primes reçues à l'émission qui figurent non parmi les crédits ou recettes budgétaires, mais parmi les ressources de trésorerie.

Pour mémoire, les primes à l'émission correspondent à un montant versé par l'acheteur d'une obligation d'État que l'Agence France Trésor a émise au même taux qu'une souche ancienne afin de tirer parti de la liquidité d'un titre déjà présent sur le marché. En raison de la baisse des taux depuis plusieurs années, les coupons émis par une souche ancienne sont généralement plus élevés que ceux qui seraient émis par une obligation nouvelle : en conséquence, l'acheteur qui percevra ces coupons verse à titre de compensation une prime à l'émetteur. Une décote est versée dans le cas inverse. Une prime est également perçue par l'État lorsqu'il émet une nouvelle souche à un taux négatif, car les coupons ultérieurs ne peuvent être négatifs.

2. L'enjeu du financement des besoins de l'État reste entier

Comme l'indique le tableau de financement figurant à l'article 2 du présent projet de loi, l'État a dû, en 2020, trouver les **ressources** permettant de **financer le déficit budgétaire**, d'un montant de **178,1 milliards d'euros**, mais aussi de **faire « rouler » le stock de dette arrivant à échéance**, pour un montant de **136,1 milliards d'euros**.

Ces ressources sont constituées principalement par la **progression de l'endettement** : d'une part des **émissions nettes de dette nouvelle à moyen et long terme**, à hauteur de **260,0 milliards d'euros**, d'autre part un accroissement net de l'encours de **titres d'État à court terme** de **54,7 milliards d'euros**. Ce programme d'endettement, établi sur des hypothèses de déficit budgétaire supérieur à 220 milliards d'euros, établies courant 2020 dans le cadre des troisième et quatrième lois de finances rectificatives, n'a pas été révisé – et ne pouvait sans doute plus l'être – lorsque, en toute fin d'année, il est apparu que le déficit effectif serait bien inférieur au niveau prévu.

Dans le même temps, d'autres ressources ont été obtenues à un niveau inhabituellement élevé : les **fonds déposés au Trésor par divers organismes** (dont les collectivités locales et les établissements publics) ont augmenté de **27,8 milliards d'euros** par rapport à fin 2019, en raison notamment de la hausse des dépôts de la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) pour préparer les échéances de reprise de la dette de l'ACOSS et de la stratégie de préfinancement de la Société du Grand Paris, qui a anticipé ses émissions de dette de manière à tirer parti de l'environnement de taux bas. Enfin, les **primes, nettes des décotes, enregistrées à l'émission des titres** à moyen-long terme, décrites *supra*, se sont établies à un niveau de **30,1 milliards d'euros**, après 19,9 milliards d'euros en 2019.

Le niveau de ces ressources de financement a été tellement élevé que, **malgré le niveau exceptionnel du déficit à financer en 2020, la trésorerie de l'État a augmenté de 63,4 milliards d'euros**. Cette trésorerie doit être utilisée au moins partiellement en 2021, notamment pour financer le surcroît de dépenses constaté par le premier projet de loi de finances rectificative. **L'État s'est donc endetté par anticipation.**

Ce niveau abondant des ressources de financement ne signifie pas qu'il en sera de même à l'avenir, notamment si le niveau des taux augmente et renchérit le coût des émissions de dette.

E. LES DÉPENSES DE PERSONNEL POURSUIVENT LEUR HAUSSE TANDIS QUE LE SCHÉMA D'EMPLOIS PRÉVU EN LOI DE FINANCES INITIALE N'A PAS ÉTÉ RESPECTÉ

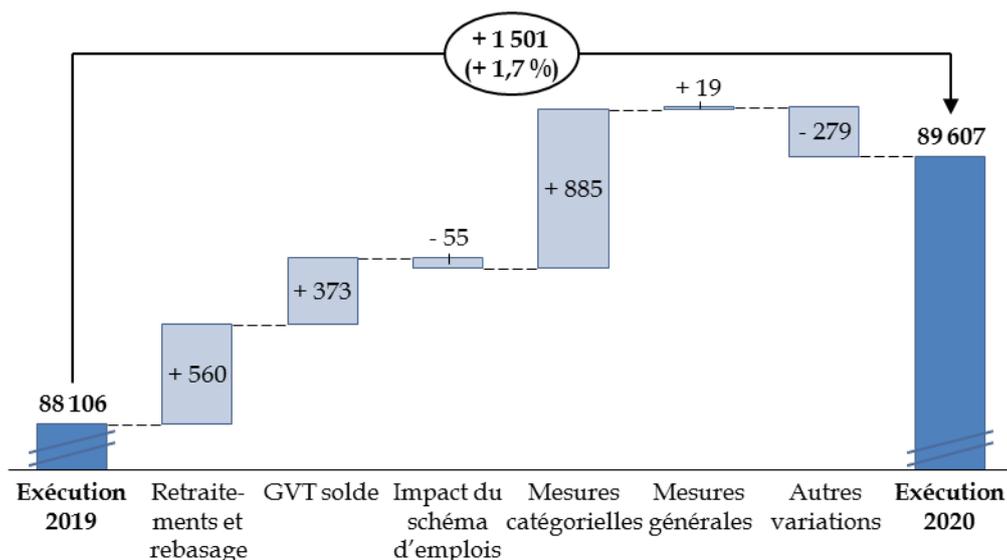
Les **dépenses de personnel** du budget général de l'État, y compris les contributions au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », sont de **132,6 milliards d'euros en 2020**, contre 131,3 milliards d'euros en 2019 à périmètre constant, soit une **hausse de 1,0 %**.

Cette hausse fait suite à une progression de 1,6 % en 2019, de 1,6 % également en 2018 et de 3,6 % en 2017.

Hors contributions au CAS « Pensions », la **masse salariale** est de **89,6 milliards d'euros**, en hausse de **1,5 milliard d'euros** ou 1,7 %.

Évolution de la masse salariale entre 2019 et 2020

(en millions d'euros, hors CAS « Pensions »)



Source : commission des finances, à partir du projet de loi de règlement

L'augmentation de la masse salariale provient principalement, comme en 2019, des **mesures catégorielles** (+ 885 millions d'euros), dont celles du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) et des mesures prises dans certains ministères, dont celui de l'action et des comptes publics.

Le **glissement vieillesse-technicité**, qui traduit l'effet sur la masse salariale du remplacement d'agents partis à la retraite par des agents jeunes et de la progression de carrière des agents en place, a un effet global positif de 373 millions d'euros, très proche de celui de 2019.

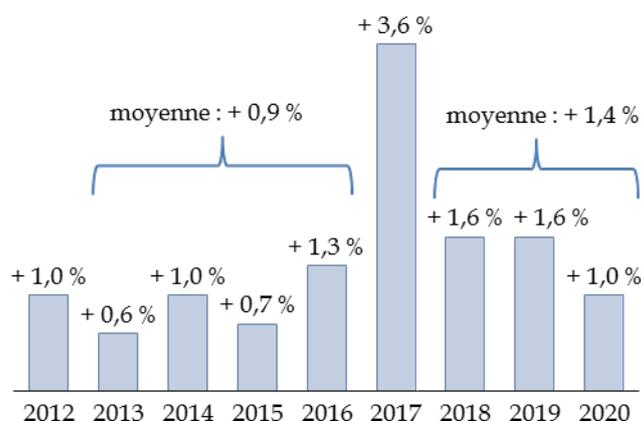
Le **schéma d'emploi**, c'est-à-dire le solde des créations et des suppressions d'emplois sur une année civile, ne produit pas d'effet à la hausse cette année, alors que cet effet avait été très élevé au cours des années précédentes, notamment en 2017 (+ 471,7 millions d'euros). L'une des raisons est la crise sanitaire, qui a décalé certains recrutements, de sorte qu'ils ont peu pesé sur la masse salariale de l'année.

Les mesures générales ont un impact très faible car le point d'indice n'a pas été revalorisé.

L'analyse à moyen terme confirme que **le présent Gouvernement n'a pas fait d'effort particulier de maîtrise des dépenses de personnel**. Si leur progression en 2020 est inférieure à celle des années 2018 et 2019, elle reste supérieure à la moyenne des années antérieures, hormis la croissance exceptionnelle de l'année 2017. La progression moyenne sur les trois premières années du quinquennat est ainsi de + 1,4 %, contre + 0,9 % pour les quatre premières années du quinquennat précédent (et + 0,8 % sur les trois premières).

Évolution annuelle des dépenses de personnel de 2012 à 2020

(en pourcentage)



Source : commission des finances, à partir des projets de loi de règlement. Évolution par rapport à l'année précédente des dépenses de personnel, y compris contributions au CAS « Pensions »

En outre et surtout, après une diminution de 3 563 équivalents temps-plein en 2019 sur le périmètre du budget général, **les effectifs ont augmenté en 2020 de 2 803 ETP**, alors que la loi de finances initiale prévoyait une création nette de 199 emplois seulement. Cette hausse n'a été annoncée

que tardivement, lors de la présentation du quatrième projet de loi de finances rectificative¹.

Les ministères qui ont accru leurs effectifs en 2020 sont principalement ceux de l'éducation nationale et de la jeunesse (+ 3 048 équivalents temps-plein ou ETP), de la justice (+ 2 419 ETP) et de l'intérieur (+ 1 396 ETP). En sens inverse, le ministère de l'action et des comptes publics a réduit ses effectifs de 2 048 ETP.

Ces résultats confirment la renonciation par le Gouvernement à ses objectifs de diminution d'emploi.

Sur les années 2018 à 2020, les emplois diminuent de 513 ETP seulement, alors que, en début de quinquennat, il s'engageait à supprimer 50 000 emplois sur le périmètre de l'État. Pour mémoire, le projet de loi de finances pour 2021 prévoyait une diminution de 11 ETP des emplois des ministères.

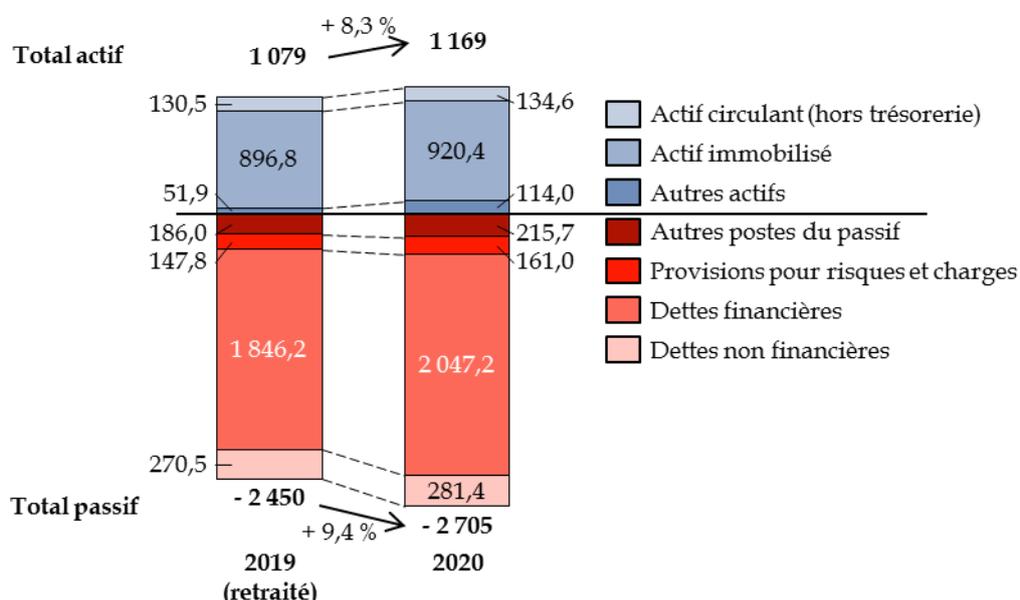
F. EN CONCLUSION, LA CRISE SANITAIRE MARQUE UNE NOUVELLE ÉTAPE DANS L'AUGMENTATION DU POIDS DE L'ÉTAT

Une autre conséquence de la crise sanitaire est **l'accroissement considérable du bilan de l'État** : l'actif passe de 1 079 à 1 169 milliards d'euros (+ 8,3 %), tandis que le passif s'accroît de 2 450 à 2 705 milliards d'euros (+ 9,4 %).

¹ Voir le [rapport n° 124 \(2020-2021\)](#) de Jean-François Husson, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances sur le quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020, déposé le 12 novembre 2020, et l'[audition du ministre chargé des comptes publics](#), Olivier Dussopt, devant la commission des finances, le 5 novembre 2020.

Évolution du bilan de l'État entre 2019 et 2020

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir du compte général de l'État

Le **poids de l'État dans l'économie** s'est en particulier manifesté en 2020 par la **croissance considérable des charges d'intervention**, qui ont été de 273,4 milliards d'euros contre 206,1 milliards d'euros en 2019.

Parmi ces charges d'intervention, les **transferts aux entreprises** ont été **multipliés par plus de trois**, passant de 17,0 milliards d'euros en 2019 à 57,8 milliards d'euros en 2020, ou 54,9 milliards d'euros si l'on neutralise les effets du changement de statut de la SNCF (voir *infra*).

En revanche, les charges de fonctionnement nettes ont légèrement diminué, passant de 194,4 milliards d'euros en 2019 à 191,7 milliards d'euros en 2020, soit une baisse de 2,7 milliards d'euros. Cette diminution est toutefois due au changement de statut de la SNCF : les mesures de soutien apportées par l'État à cette société sont désormais comptabilisées en charges d'intervention, ce qui réduit de 2,9 milliards d'euros les charges de fonctionnement indirect.

Au sein de l'État, la crise financière a donné une **importance accrue** au **ministère de l'économie, des finances et de la relance**. Gérant directement le fonds de solidarité, mis en place en quelques jours par la direction générale des finances publiques à la fin mars 2020, ce ministère était globalement en charge de trois des quatre programmes de la mission

« Plan d'urgence face à la crise sanitaire » en 2020¹. Il en sera de même, en 2021 et 2022, des trois programmes de la mission « Plan de relance ».

La **proportion des crédits du budget général gérés par ce ministère**, qui était de **16,9 %** en exécution au titre de 2019 et de 16,7 % dans le budget initial pour 2020, est passée à **20,1 %** en **exécution 2020**, puis **22,9 %** dans la **loi de finances initiale pour 2021**. Les reports massifs réalisés sur la mission « Plan d'urgence » et les ouvertures de crédit proposées par le premier projet de loi de finances pour 2021, si elles étaient effectivement consommées, feraient passer le poids de ce ministère à plus de **28 % du budget 2021 exécuté**².

¹ Le ministère du travail est responsable du programme 356 relatif au financement du chômage partiel.

² Calculs commission des finances du Sénat, sur le périmètre budgétaire du ministère de l'action et des comptes publics et du ministère de l'économie, puis du ministère de l'économie, des finances et de la relance, à partir des fichiers publiés en données ouvertes. Crédits du budget général hors mission « Remboursements et dégrèvements » (dont la prise en compte accroîtrait encore ces pourcentages).

DEUXIÈME PARTIE LE RESPECT DE L'AUTORISATION PARLEMENTAIRE EN 2020

I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE A ÉTÉ MARQUÉE PAR UNE ÉVOLUTION MAJEURE DES DÉPENSES COMME DES RECETTES

A. QUATRE LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES ONT ÉTÉ PRISES EN RÉPONSE À LA CRISE SANITAIRE, AVEC L'OUVERTURE DE 109,2 MILLIARDS D'EUROS DE CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES SUR LE BUDGET GÉNÉRAL

L'année 2020 a été marquée par le début d'une **crise sanitaire majeure** qui a entraîné la prise de mesures de restriction des déplacements et des activités. Comme indiqué précédemment, l'effet de ces mesures sur l'économie a nécessité une **intervention majeure des administrations publiques**, qui s'est traduite, pour ce qui concerne le budget de l'État, par la promulgation de **quatre lois de finances rectificatives**. La crise précédente avait également été accompagnée d'un nombre élevé de collectifs budgétaires¹.

Le **montant total des crédits de paiement ouverts** sur le budget général a été de **109,2 milliards d'euros**, y compris mission « Remboursements et dégrèvements », soit **75,7 milliards d'euros de dépenses nettes supplémentaires**.

Lors de la mise en place du premier confinement au mois de mars 2020, en particulier, dans un contexte exceptionnel d'urgence et malgré la grande incertitude qui régnait alors sur la situation sanitaire et ses conséquences économiques, **le Gouvernement a choisi la voie du collectif budgétaire**.

Les deux assemblées du Parlement ont alors montré leur capacité à répondre à la demande dans les délais les plus brefs, dans la mesure où la demande se limitait à des crédits d'urgence dont la nécessité relevait d'un diagnostic partagé : déposé le 18 mars, le projet de loi de finances rectificative a été adopté définitivement par le Sénat le 20 mars et promulgué le 23 mars, permettant notamment une mise en place très rapide du fonds de solidarité pour les entreprises, du dispositif de financement du chômage partiel et de celui des prêts garantis par l'État.

Un accord en commission mixte paritaire a également été trouvé pour les **trois lois de finances rectificatives ultérieures**.

¹ Le nombre de lois de finances rectificatives promulguées au cours de l'année a été de trois en 2009, quatre en 2010 et 2011 et trois en 2012.

En conséquence de ces quatre collectifs budgétaires, **aucun décret d'avance n'a, en revanche, été pris**, l'année 2020 étant ainsi **la troisième année consécutive au cours de laquelle aucun décret d'avance n'a été pris**.

Le rapporteur général approuve cette pratique et regrette qu'elle ait été abandonnée en 2021 : si la prolongation de la crise sanitaire au cours des premiers mois de l'année justifiait une ouverture de crédits complémentaires sur les dispositifs de soutien à l'économie, il aurait été préférable que celle-ci fasse l'objet d'un projet de loi de finances rectificative.

Le Gouvernement, qui avait indiqué, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2021, qu'il présenterait un projet de loi de finances rectificative si un troisième confinement était prononcé, a finalement fait le choix de prendre un décret d'avance.

Le raccourcissement du délai de dépôt du projet de loi de règlement

Le projet de loi de règlement pour 2020, y compris ses annexes et les rapports annuels de performances, a été déposé le 14 avril 2021, en avance de plus de deux semaines par rapport à la date de remise de l'année dernière (2 mai 2020) et de près d'un mois et demi par rapport au calendrier qui était habituel jusqu'en 2018¹.

Ce raccourcissement du délai, qui a demandé un effort significatif à l'administration ainsi qu'au Haut conseil des finances publiques et à la Cour des comptes², doit être apprécié en ce qu'il favorise un meilleur contrôle parlementaire, d'autant qu'il s'accompagne d'une accélération de la mise à disposition des données sous un format qui facilite leur analyse. Il conduit, inévitablement, à l'absence de certaines données non encore disponibles : l'article liminaire a ainsi dû être amendé par l'Assemblée nationale pour prendre en compte la production des comptes nationaux par l'INSEE³.

Source : commission des finances

¹ Les années d'élection présidentielle, le projet de loi de règlement était même déposé à la fin du mois de juin.

² Le Haut Conseil des finances publiques rend un avis sur les hypothèses macroéconomiques du projet de loi de règlement et la Cour des comptes réalise des notes d'exécution budgétaires très détaillées, ainsi qu'un rapport sur le budget de l'État.

³ Le texte du projet de loi de règlement opère également certaines corrections sur des données ayant fait l'objet de mises à jour dans le système d'information comptable après la mise au point des rapports annuels de performances : un écart de plus de 5 millions d'euros apparaît sur les autorisations d'engagement du programme 176 « Police nationale ».

B. LA CRISE SANITAIRE A BOULEVERSE LE NIVEAU DES DÉPENSES COMME DES RECETTES PAR RAPPORT À LA PRÉVISION EN LOI DE FINANCES INITIALE

Le **déficit budgétaire** s'établit en 2020 à un niveau de **178,1 milliards d'euros**, soit **84,9 milliards d'euros de plus** que le déficit de 93,1 milliards d'euros prévu en loi de finances initiale.

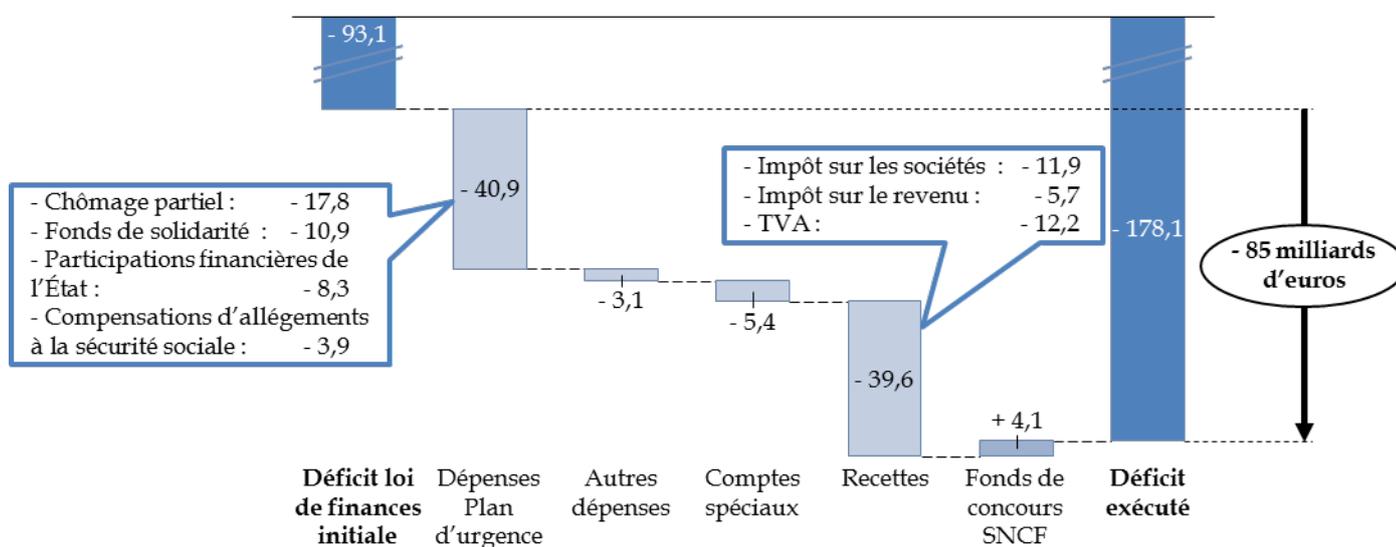
Il est toutefois **très inférieur** au déficit de 223,3 milliards d'euros prévu par la **quatrième loi de finances rectificative** du 30 novembre 2020.

Cet accroissement du déficit est dû à des **ouvertures de crédits considérables** au cours des **quatre lois de finances rectificatives**, qui ont également révisé de manière importante à la baisse les prévisions de recettes.

L'explication de l'écart par rapport à la loi de finances initiale pour 2020 est dans l'ensemble identique à celle de l'écart par rapport à l'exécution 2019, dans la mesure où elle est due principalement aux **dépenses sur la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire »** créée en cours d'année, et aux **chutes de recettes** liées à la diminution de l'activité économique, ainsi qu'aux **mesures d'avances** (voir *supra*).

Décomposition des facteurs d'évolution du solde budgétaire de l'État entre la loi de finances initiale et l'exécution en 2020

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Les **recettes fiscales nettes** sont inférieures de 37,0 milliards d'euros à la prévision initiale, mais supérieures de 6,7 milliards d'euros à la prévision de la quatrième loi de finances rectificative.

Comme cela a déjà été expliqué *supra*, les recettes d'impôt net sur les sociétés (- 11,9 milliards d'euros, soit - 24,7 % par rapport à la prévision en loi de finances initiale), de TVA (- 12,2 milliards d'euros, soit - 9,7 %) et de TICPE (- 5,7 milliards d'euros, soit - 45,6 %) ont été particulièrement touchées par la récession économique.

S'agissant des dépenses, le surcroît par rapport à la loi de finances initiale s'impute principalement sur la nouvelle mission « **Plan d'urgence face à la crise sanitaire** », dotée de 69,6 milliards d'euros de crédits budgétaires au total, apportés successivement par les quatre lois de finances rectificative :

- 6,3 milliards d'euros par la première loi de finances rectificative du 23 mars 2020 ;

- 37,2 milliards d'euros par la deuxième loi de finances rectificative du 30 mars 2020 ;

- 8,9 milliards d'euros par la troisième loi de finances rectificative du 30 juillet 2020 ;

- 17,2 milliards d'euros par la quatrième loi de finances rectificative du 30 novembre 2020.

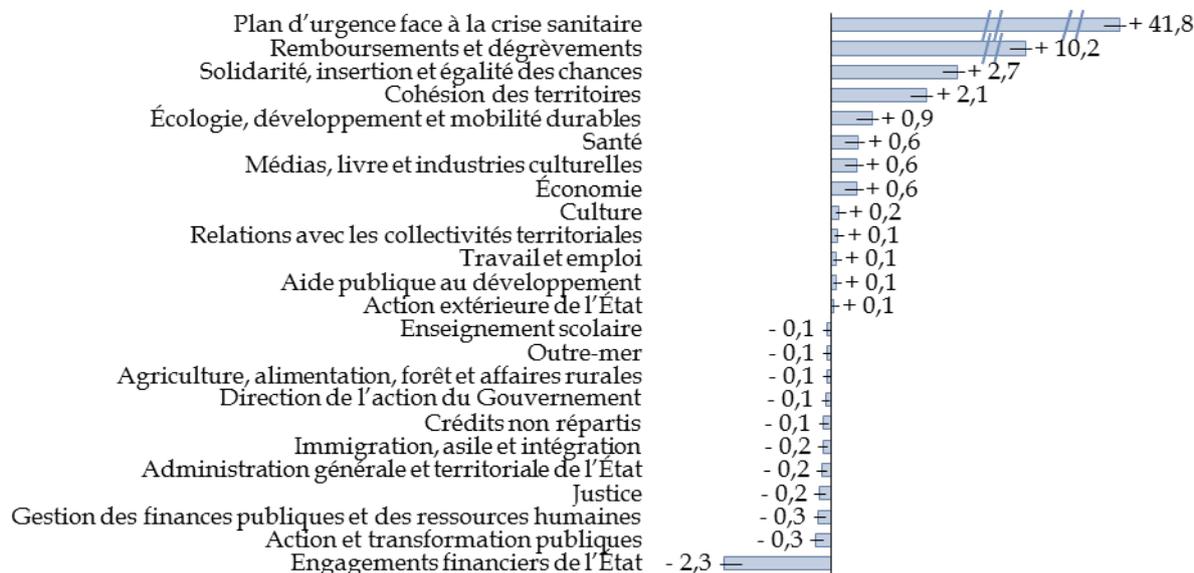
La **consommation de crédits** n'est toutefois que de 41,8 milliards d'euros, y compris 0,9 milliard d'euros de fonds de concours, tandis que 28,8 milliards d'euros non consommés ont été reportés à 2021.

Créée au cours de l'année 2020 dans le cadre de la première loi de finances rectificative, la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaires » constitue ainsi, en exécution et hors mission « Remboursements et dégrèvements », la **troisième mission du budget général**, derrière les missions « Enseignement scolaire » (74,0 milliards d'euros consommés) et « Défense » (50,9 milliards d'euros).

Le rapporteur général précise plus en détail l'utilisation de ces crédits dans son rapport spécial sur la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », annexé au présent rapport général.

Comparaison des crédits exécutés et des crédits prévus (écarts supérieurs à 50 millions d'euros)

(en milliards d'euros)



Note : Les chiffres correspondent à la différence entre le montant des crédits de paiement exécutés (projet de loi de règlement) et des crédits de paiement prévus en loi de finances initiale, y compris fonds de concours et attributions de produits. Le périmètre est celui du budget général et les missions pour lesquelles l'écart est inférieur à 50 millions d'euros ne sont pas représentées.

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Parmi les autres missions, les **principaux écarts par rapport à la loi de finances initiale**, hors crédits évaluatifs, concernent les missions :

- « **Solidarité, insertion et égalité des chances** », en raison des importantes dépenses d'urgence (aide exceptionnelle de solidarité, aide alimentaire, allocation adulte handicapés, garantie de ressources des travailleurs handicapés) ;

- « **Cohésion des territoires** », principalement à cause du nouveau report du versement contemporain des aides au logement et de l'ouverture de nombreuses places d'hébergement ;

- « **Écologie, développement et mobilité durables** », en raison notamment des dépenses relatives à l'aide aux véhicules propres, à la compensation de pertes de recettes de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et à la rénovation énergétique des logements (MaPrimeRénov').

Ces surcroûts de dépenses ont, dans l'ensemble, fait l'objet **d'ouvertures de crédits** dans le cadre des quatre **lois de finances rectificatives**.

Les **sur-exécutions de crédits par rapport à la dernière loi de finances rectificative** sont **très limitées**, dans la mesure où aucune mission n'a dépensé 100 millions d'euros de plus que prévu dans cette loi. Les sous-exécutions sont plus importantes et s'élèvent sur l'ensemble du budget général à **2,4 milliards d'euros par rapport au dernier collectif budgétaire**, s'agissant notamment des missions « Travail et emploi » (- 646 millions d'euros, en raison de sous-exécutions sur le plan d'investissement dans les compétences et sur l'allocation de solidarité spécifique) et « Écologie, développement et mobilité durables » (- 470 millions d'euros, à cause de dépense moins élevées que prévu sur les investissements dans les transports et la prime à la conversion).

Si aucun décret d'avance n'a été pris, **la gestion budgétaire a cependant été inhabituelle**.

D'une part, la **dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles**, accrue de 1,6 milliard d'euros par la deuxième loi de finances rectificative pour atteindre un montant exceptionnel de 1,7 milliard d'euros, a été consommée à hauteur de 0,6 milliard d'euros, pour des dépenses liées à la crise, notamment pour abonder le fonds de solidarité des entreprises au mois d'avril ou pour acheter des masques.

D'autre part, les **reports de crédits non consommés** en fin d'année ont atteint un niveau inaccoutumé de 36,2 milliards d'euros, dont 28,8 milliards d'euros sur la mission « Plan d'urgence », **ce qui constitue une pratique critiquable** au regard du principe d'annualité budgétaire. En outre, certains de ces reports ont été effectués non pas sur le même programme, mais entre des programmes différents de la mission « Plan d'urgence » qui, s'ils ont en commun d'avoir été créés en réponse à la crise sanitaire, mettent en œuvre des actions très différentes¹.

Au total, si les résultats présentés dans le projet de loi de règlement s'écartent de manière importante de ceux prévus en loi de finances initiale, **les ouvertures de crédits et les prévisions de recettes ont fait l'objet d'une approbation par le Parlement** au cours des lois de finances rectificatives successives, justifiées par la nécessité d'une réponse forte aux conséquences de la crise sanitaire. **L'écart avec le dernier collectif budgétaire est significatif** et témoigne d'une prudence du Gouvernement très grande, voire d'estimations excessives des dépenses et des baisses de recettes. Toutefois, **les ouvertures de crédits autorisées en loi de finances constituent un plafond** et non un plancher : la sous-exécution des crédits n'est donc pas en soi contraire à l'autorisation parlementaire, dans la mesure où elle prend place dans le contexte d'une crise inédite par son ampleur et ses effets.

¹ Le rapporteur général a décrit ces mouvements de crédits, qui ont eu lieu en début de gestion 2021, dans son [rapport d'information n° 576 \(2020-2021\)](#) fait au nom de la commission des finances sur le projet de décret d'avance, déposé le 12 mai 2021, ainsi que dans son [rapport n° 705 \(2020-2021\)](#) fait au nom de la commission des finances sur le premier projet de loi de finances rectificative, déposé le 23 juin 2021.

II. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES S'ÉLOIGNE DU CHEMIN TRACÉ PAR LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

L'année 2020 est la troisième année d'application de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2018 à 2022¹.

Alors que la LPFP prévoyait une croissance inférieure à l'inflation pour la norme de dépenses pilotables, qui regroupe les dépenses dont l'évolution dépend des mesures prises par le Gouvernement, **la croissance effective des dépenses a largement dépassé les plafonds fixés en programmation**, aussi bien sur le périmètre de la norme de dépenses pilotables que pour ce qui concerne l'objectif de dépenses totales.

Dépenses pilotables et objectif de dépenses totales

L'article 9 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022 définit deux agrégats de dépenses. Chacun est associé à une cible d'évolution sur la durée 2018-2022.

La **norme de dépenses pilotables** regroupe les dépenses considérées comme non contraintes : elle exclut notamment les remboursements et dégrèvements, les investissements d'avenir (dont l'enveloppe a été fixée pour plusieurs années), ainsi que les dépenses liées aux pensions et celles liées à la dette ou aux collectivités territoriales.

L'**objectif de dépenses totales de l'État** (ODETE) est défini à partir de la norme de dépenses pilotables en incluant notamment les dépenses d'investissement d'avenir, la charge de la dette, les prélèvements sur recettes à destination de l'Union européenne et des collectivités territoriales, ainsi que le compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Source : commission des finances du Sénat

La **norme de dépenses pilotables**, fixée par la loi de programmation au début de 2018 et dépassée de 3,0 milliards d'euros dès 2019, **a été distancée de 15,4 milliards d'euros en 2020** en raison, bien entendu, des dépenses occasionnées par la crise sanitaire

L'**objectif de dépenses totales** fait l'objet d'un décrochage plus important encore, à hauteur de **43,8 milliards d'euros**. Ces calculs correspondent à la norme de dépense pilotable et à l'objectif de dépenses totales au format 2020, calculés dans le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques publié à la fin juin 2021.

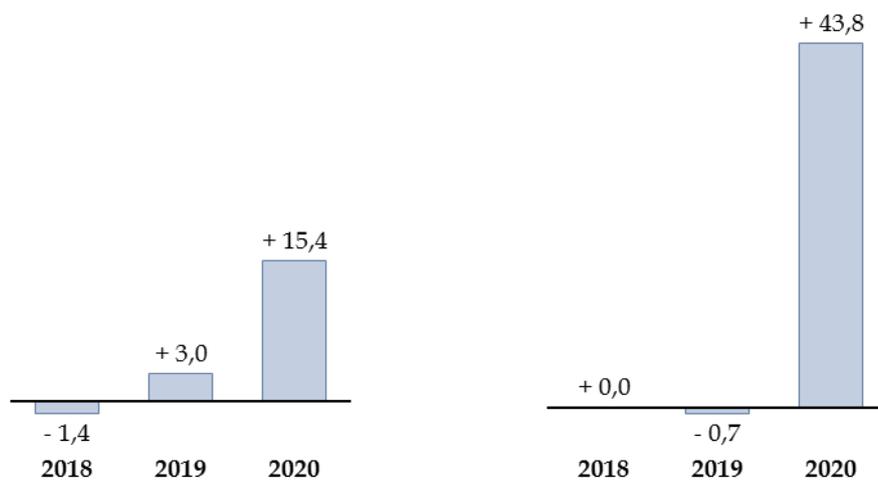
La principale raison de cette différence entre l'évolution des dépenses pilotables et celle des dépenses totales est que les dépenses de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » ont été imputées par le Gouvernement sur l'objectif de dépenses totales, mais pas sur la norme de dépenses pilotables.

¹ [Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018](#) de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Sans remettre en cause l'utilité des dépenses d'urgence, **ce choix peut paraître contestable**, car la mise en œuvre des mesures d'urgence relève éminemment d'un **choix fort de politique publique**, visant notamment à maintenir le tissu économique et l'emploi en état de répondre ultérieurement à la relance de l'activité, et non d'une obligation résultant d'engagement antérieurs (comme les pensions) ou des obligations institutionnelles (comme les prélèvements sur recettes).

Écart entre l'exécution des normes de dépense et la prévision en loi de programmation des finances publiques

(en milliards d'euros)



Norme de dépenses pilotables

Objectif de dépenses totales

Lecture : en 2020, la norme de dépenses pilotables a été supérieure de 15,4 milliards d'euros à la cible fixée par la loi de programmation des finances publiques (données retraitées en fonction des évolutions de périmètres).

Source : commission des finances du Sénat, à partir des données du rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques publié à la fin juin 2021

En tout état de cause, **si la commission des finances regrette déjà, l'an passé, le non-respect de la loi de programmation des finances publiques** dès la seconde année de son application (et après notamment les conséquences du mouvement des « Gilets jaunes »), **la crise sanitaire a vidé de sa signification une grande partie des objectifs qu'elle a fixés.**

TROISIÈME PARTIE LA MESURE DE LA PERFORMANCE

La démarche de performance devait constituer l'une des innovations majeures de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Son article premier dispose, en effet, que les lois de finances déterminent « *la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État* » en tenant compte « *d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent* ».

L'examen de la loi d'approbation et d'exécution des comptes publics pour l'année 2020 est l'occasion pour votre rapporteur général de constater, comme les années précédentes, que **les résultats ne sont pas à la hauteur des espérances suscitées mais peut-être, surtout, des exigences qu'un tel exercice impose.**

Ainsi, **l'analyse du dispositif de performance laisse apparaître qu'un trop faible nombre d'indicateurs sont exploitables et que les résultats observables sont mitigés.**

Dans ce contexte, une réforme du dispositif de performance semblerait particulièrement opportune.

I. SI LES INDICATEURS DE PERFORMANCE PEUVENT DAVANTAGE ÊTRE EXPLOITÉS EN 2020, LES RÉSULTATS DEMEURENT DÉCEVANTS

A. UN EFFORT A ÉTÉ PRODUIT POUR MIEUX RENSEIGNER LA CIBLE ET LA RÉALISATION DES INDICATEURS DE PERFORMANCE

En 2020, **la part des sous-indicateurs des missions du budget général qui sont exploitables** car une cible en prévision et un niveau de réalisation ont été renseignés **s'élève à 83 %**.

Ce résultat témoigne d'une nette amélioration dans la mesure où en 2019 seuls 63 % des sous-indicateurs étaient exploitables. Il traduit un effort :

- dans le renseignement de la prévision, dont le taux passe de 68 % en 2019 à 85 % en 2020 ;

- dans le renseignement du niveau de réalisation des objectifs, dont le taux passe de 75 % en 2019 à 84 % en 2020.

Synthèse de l'exploitabilité des sous-indicateurs des missions du budget général en 2020

Mission	Nombre de sous-indicateurs de mission	Sous-indicateurs pour lequel une prévision est renseignée	Sous-indicateurs pour lequel une réalisation est renseignée	Sous-indicateurs présentant des résultats exploitables
Action extérieure de l'État	15	15 (100%)	15 (100%)	15 (100%)
Administration générale et territoriale de l'État	16	16 (100%)	16 (100%)	16 (100%)
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	10	10 (100%)	10 (100%)	10 (100%)
Aide publique au développement	3	3 (100%)	3 (100%)	3 (100%)
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	4	4 (100%)	4 (100%)	4 (100%)
Cohésion des territoires	41	39 (95%)	39 (95%)	33 (80%)
Conseil et contrôle de l'État	18	18 (100%)	18 (100%)	17 (94%)
Culture	12	12 (100%)	12 (100%)	12 (100%)
Défense	18	18 (100%)	18 (100%)	18 (100%)
Direction de l'action du Gouvernement	8	4 (50%)	4 (50%)	4 (50%)
Écologie, développement et mobilité durables	10	10 (100%)	10 (100%)	10 (100%)
Économie	2	2 (100%)	2 (100%)	2 (100%)
Engagements financiers de l'État	7	7 (100%)	7 (100%)	7 (100%)
Enseignement scolaire	40	8 (20%)	8 (20%)	8 (20%)
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	12	12 (100%)	12 (100%)	12 (100%)
Immigration, asile et intégration	10	8 (80%)	8 (80%)	8 (80%)
Justice	63	63 (100%)	57 (90%)	63 (100%)
Médias, livre et industries culturelles	6	6 (100%)	6 (100%)	6 (100%)
Outre-mer	7	7 (100%)	7 (100%)	6 (86%)
Recherche et enseignement supérieur	22	10 (45%)	10 (45%)	9 (41%)
Relations avec les collectivités territoriales	5	5 (100%)	5 (100%)	5 (100%)
Sécurités	4	4 (100%)	4 (100%)	4 (100%)
Solidarité, insertion et égalité des chances	10	10 (100%)	10 (100%)	10 (100%)
Sport, jeunesse et vie associative	21	20 (95%)	20 (95%)	20 (95%)
Travail et emploi	5	5 (100%)	5 (100%)	5 (100%)
Régimes sociaux et de retraite	1	1 (100%)	1 (100%)	1 (100%)
Santé	7	5 (71%)	5 (71%)	5 (71%)
Total général	377	322 (85%)	316 (84%)	313 (83%)

Source : commission des finances du Sénat (à partir des informations fournies par la direction du budget et des réponses au questionnaire du rapporteur général)

Pour certaines missions, le niveau d'exploitabilité des données reste particulièrement décevant. Il en va, par exemple, ainsi des missions :

- « Santé » pour laquelle, comme les années précédentes, aucun sous-indicateur n'est exploitable ;

- « Recherche et enseignement supérieur » où seulement 5 % des sous-indicateurs sont exploitables ;

- « Enseignement scolaire » mission pour laquelle, comme l'année précédente, à peine 13 % des sous-indicateurs sont exploitables.

La performance de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire »

La mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » ne contient aucun indicateur de mission mais des indicateurs de programme. Pour cette raison, l'exploitabilité et les résultats de la performance de cette mission ne sont pas retracés dans les tableaux précédents et suivants.

Toutefois, compte tenu de la particularité de cette mission créée en cours d'année et qui s'est vu bénéficier de près de 70 milliards d'euros d'ouvertures de crédits, **le rapporteur général souhaite rendre compte des particularités de la performance des quatre programmes de cette mission.**

D'une part les cibles (ou « prévisions actualisées »), lorsqu'elles sont indiquées dans le rapport annuel de performances, ne sont connues du Parlement qu'*a posteriori*, car elles ne figuraient pas dans les projets de loi de finances rectificatives qui ont créé les programmes concernés.

Le programme 356 « Prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel à la suite de la crise sanitaire » contenait quatre sous-indicateurs, **tous exploitables en 2020 et qui ont dépassé la cible indiquée dans le rapport annuel de performances.**

Le programme 357 « Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire » contenait six sous-indicateurs dont cinq sont exploitables, le sixième n'ayant pas de prévision actualisée. Quatre de ces prévisions sont atteintes : la consommation des crédits du fonds s'est élevée à 59,8 % en AE et en CP sur l'ensemble de l'année, contre une prévision de 70 % au 30 septembre.

Le programme 358 « Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire » contenait quatre sous-indicateurs. Faute de renseignement d'une cible ou d'un niveau de réalisation, **ces indicateurs sont inexploitables en 2020.** La définition de tels indicateurs, alors même que les résultats ne seront observables que dans plusieurs années, apparaît avoir répondu à une exigence essentiellement formelle.

Le programme 360 « Compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire » comportait cinq sous-indicateurs. **Faute de disposer d'une cible renseignée en prévision, ces indicateurs sont inexploitables.**

Source : commission des finances du Sénat d'après le rapport annuel de performance 2020 de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire »

Synthèse de l'exploitabilité des sous-indicateurs des missions en dehors du budget général en 2020

Mission	Nombre de sous-indicateurs de mission	Sous-indicateurs pour lequel une prévision est renseignée	Sous-indicateurs pour lequel une réalisation est renseignée	Sous-indicateurs présentant des résultats exploitables
Avances à l'audiovisuel public	13	13 (100%)	13 (100%)	13 (100%)
Contrôle et exploitation aériens	9	8 (89%)	9 (100%)	8 (89%)
Publications officielles et information administrative	4	4 (100%)	4 (100%)	4 (100%)
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale	2	2 (100%)	2 (100%)	2 (100%)
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	1	1 (100%)	1 (100%)	1 (100%)
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	5	5 (100%)	5 (100%)	5 (100%)
Total général	34	33 (97%)	34 (100%)	33 (97%)

Source : commission des finances du Sénat (à partir des informations fournies par la direction du budget et des réponses au questionnaire du rapporteur général)

L'exploitabilité des sous-indicateurs des missions des budgets annexes, des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers s'améliore encore en 2020 puisque pour 97 % d'entre eux une prévision et une réalisation ont été renseignées.

B. LES CIBLES PROPOSÉES N'IMPLIQUAIENT PAS DE RÉALISER DES EFFORTS IMPORTANTS

Avant de présenter les résultats des indicateurs exploitables, il est utile de rappeler que ces derniers devront nécessairement être nuancés en termes de performance car, **dans de nombreux cas, les cibles présentées au projet de loi de finances n'impliquaient la réalisation d'aucun effort supplémentaire.**

En effet, dans le cas des missions du budget général, **la cible indiquée au projet de loi de finances avait déjà été atteinte l'année précédente dans 38 % des cas.** Autrement dit, atteindre les objectifs assignés ne constituait un véritable enjeu pour l'administration que pour 62 % des indicateurs exploitables.

**Synthèse de l'ampleur des efforts impliqués par la prévision
des sous-indicateurs des missions du budget général**

Mission	Nombre de sous-indicateurs de mission exploitables	Sous-indicateurs pour lesquels la prévision impliquait de réaliser un effort supplémentaire	Sous-indicateurs pour lesquels la prévision n'impliquait pas de réaliser un effort supplémentaire
Action extérieure de l'État	13	9 (69%)	4 (31%)
Administration générale et territoriale de l'État	13	8 (62%)	5 (38%)
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	8	6 (75%)	2 (25%)
Aide publique au développement	3	2 (67%)	1 (33%)
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	4	1 (25%)	3 (75%)
Cohésion des territoires	21	15 (71%)	6 (29%)
Conseil et contrôle de l'État	17	9 (53%)	8 (47%)
Culture	11	9 (82%)	2 (18%)
Défense	18	9 (50%)	9 (50%)
Direction de l'action du Gouvernement	4	2 (50%)	2 (50%)
Écologie, développement et mobilité durables	9	8 (89%)	1 (11%)
Économie	2	1 (50%)	1 (50%)
Engagements financiers de l'État	7	1 (14%)	5 (71%)
Enseignement scolaire	3	3 (100%)	0 (0%)
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	12	6 (50%)	6 (50%)
Immigration, asile et intégration	5	4 (80%)	1 (20%)
Justice	38	30 (79%)	8 (21%)
Médias, livre et industries culturelles	6	2 (33%)	4 (67%)
Outre-mer	7	2 (29%)	5 (71%)
Recherche et enseignement supérieur	1	0 (0%)	1 (100%)
Relations avec les collectivités territoriales	5	2 (40%)	3 (60%)
Sécurité	4	3 (75%)	1 (25%)
Solidarité, insertion et égalité des chances	8	2 (25%)	6 (75%)
Sport, jeunesse et vie associative	15	8 (53%)	7 (47%)
Travail et emploi	5	5 (100%)	0 (0%)
Régimes sociaux et de retraite	1	0 (0%)	1 (100%)
Total général	240	148 (62%)	92 (38%)

Source : commission des finances du Sénat (à partir des informations fournies par la direction du budget et des réponses au questionnaire du rapporteur général)

Le niveau des efforts demandés dans le cas des missions relevant des budgets annexes, des comptes d'affection spéciale et des comptes de concours financiers est légèrement plus important (68 %) mais demeure globalement faible.

Synthèse de l'ampleur des efforts impliqués par la prévision des sous-indicateurs des missions hors du budget général

Mission	Nombre de sous-indicateurs de mission exploitables	Sous-indicateurs pour lesquels la prévision impliquait de réaliser un effort supplémentaire	Sous-indicateurs pour lesquels la prévision n'impliquait pas de réaliser un effort supplémentaire
Avances à l'audiovisuel public	13	12 (92%)	1 (8%)
Contrôle et exploitation aériens	8	4 (50%)	4 (50%)
Publications officielles et information administrative	4	4 (100%)	0 (0%)
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	1	0 (0%)	1 (100%)
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	5	1 (20%)	4 (80%)
Total général	31	21 (68%)	10 (32%)

Source : commission des finances du Sénat (à partir des informations fournies par la direction du budget et des réponses au questionnaire du rapporteur général)

C. LES RÉSULTATS SONT GLOBALEMENT DÉCEVANTS

Comparé à la prévision inscrite au projet de loi de finances pour 2020, **les résultats des sous-indicateurs exploitables des missions du budget général sont mitigés**. En l'occurrence, la cible n'est dépassée que dans 32% des cas et exactement atteinte dans 7 % des cas.

Ce résultat traduit un recul par rapport à l'année 2019 puisque la part des sous-indicateurs exploitables ayant atteint leur cible s'élevait à 45 %.

Résultats des sous-indicateurs des missions du budget général par rapport à la prévision inscrite au projet de loi de finances pour 2020

Mission	Nombre de sous-indicateurs de mission exploitables	Sous-indicateurs dont les résultats dépassent la cible	Sous-indicateurs dont les résultats manquent la cible	Sous-indicateurs dont les résultats atteignent exactement la cible
Action extérieure de l'État	13	4 (31%)	8 (62%)	1 (8%)
Administration générale et territoriale de l'État	13	6 (46%)	7 (54%)	0 (0%)
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	8	4 (50%)	4 (50%)	0 (0%)
Aide publique au développement	3	1 (33%)	2 (67%)	0 (0%)
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	4	2 (50%)	2 (50%)	0 (0%)
Cohésion des territoires	21	4 (19%)	17 (81%)	0 (0%)
Conseil et contrôle de l'État	17	7 (41%)	10 (59%)	0 (0%)
Culture	11	4 (36%)	6 (55%)	1 (9%)
Défense	18	5 (28%)	5 (28%)	8 (44%)
Direction de l'action du Gouvernement	4	1 (25%)	1 (25%)	2 (50%)
Écologie, développement et mobilité durables	9	1 (11%)	8 (89%)	0 (0%)
Économie	2	0 (0%)	0 (0%)	2 (100%)
Engagements financiers de l'État	7	2 (29%)	3 (43%)	2 (29%)
Enseignement scolaire	3	2 (67%)	1 (33%)	0 (0%)
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	12	7 (58%)	5 (42%)	0 (0%)
Immigration, asile et intégration	5	0 (0%)	5 (100%)	0 (0%)
Justice	38	9 (24%)	29 (76%)	0 (0%)
Médias, livre et industries culturelles	6	1 (17%)	5 (83%)	0 (0%)
Outre-mer	7	3 (43%)	4 (57%)	0 (0%)
Recherche et enseignement supérieur	1	0 (0%)	1 (100%)	0 (0%)
Relations avec les collectivités territoriales	5	1 (20%)	4 (80%)	0 (0%)
Sécurités	4	1 (25%)	3 (75%)	0 (0%)
Solidarité, insertion et égalité des chances	8	6 (75%)	2 (25%)	0 (0%)
Sport, jeunesse et vie associative	15	5 (33%)	10 (67%)	0 (0%)
Travail et emploi	5	0 (0%)	5 (100%)	0 (0%)
Régimes sociaux et de retraite	1	1 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
Total général	240	77 (32%)	147 (61%)	16 (7%)

Source : commission des finances du Sénat (à partir des informations fournies par la direction du budget et des réponses au questionnaire du rapporteur général)

À l'inverse et comme à l'occasion des exercices précédents, les résultats de sous-indicateurs des budgets annexes, comptes de concours financiers et comptes d'avance sont meilleurs. En effet, la prévision a été atteinte ou dépassée dans 74 % des cas.

**Résultats des sous-indicateurs des missions hors du budget général
par rapport à la prévision inscrite au projet de loi de finances pour 2020**

Mission	Nombre de sous-indicateurs de mission exploitables	Sous-indicateurs dont les résultats dépassent la cible	Sous-indicateurs dont les résultats manquent la cible	Sous-indicateurs dont les résultats atteignent exactement la cible
Avances à l'audiovisuel public	13	9 (69%)	4 (31%)	0 (0%)
Contrôle et exploitation aériens	8	4 (50%)	4 (50%)	0 (0%)
Publications officielles et information administrative	4	4 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	1	1 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	5	1 (20%)	0 (0%)	4 (80%)
Total général	31	19 (61%)	8 (26%)	4 (13%)

Source : commission des finances du Sénat (à partir des informations fournies par la direction du budget et des réponses au questionnaire du rapporteur général)

II. LES INDICATEURS TRANSVERSAUX SONT UTILES MAIS TROP PEU RENSEIGNÉS EN 2020

Depuis 2008, la **maquette de performance intègre des indicateurs transversaux** supposés permettre une **analyse comparative de l'efficacité des fonctions support**. Ces indicateurs se répartissent en six catégories permettant d'évaluer :

- l'efficacité de la fonction achat ;
- l'efficacité de la gestion des ressources humaines ;
- l'efficacité de la gestion immobilière ;
- l'efficacité de la gestion informatique et bureautique ;
- le respect des obligations d'emploi des personnes en situation de handicap.
- le respect des coûts et des délais des grands projets.

En 2020, la **maquette de performance retient 144 indicateurs transversaux** répartis entre douze missions du budget général.

Répartition des indicateurs transversaux par missions du budget général en 2020

Étiquettes de lignes	Efficienc e de la fonction achat	Efficienc e de la gestion des ressources humaines	Efficienc e de la gestion immobilière	Part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi prévue par la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987	Ratio d'efficacité bureautique	Respect des coûts et délais des grands projets
Action extérieure de l'État	1	4	3	1	-	4
Administration générale et territoriale de l'État	1	3	7	-	5	-
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2	2	5	1	4	-
Culture	1	2	3	1	2	-
Défense	1	1	3	1		4
Direction de l'action du Gouvernement	1	5	5	4	5	4
Écologie, développement et mobilité durables	1	1	2	1	1	-
Enseignement scolaire	1	1	3	1	2	4
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	4	2	3	-	2	-
Justice	1	1	-	5	4	2
Solidarité, insertion et égalité des chances	1	2	3	1	2	-
Travail et emploi	-	2	2	1	2	-
Total général	15	26	39	17	29	18

Source : commission des finances du Sénat (à partir des informations fournies par la direction du budget et des réponses au questionnaire du rapporteur général)

A. L'EFFICIENCE DE LA FONCTION ACHAT

L'efficacité de la fonction achat est **retracée pour onze missions du budget général**. Sa mesure s'opère, essentiellement, par le calcul du « **gain relatif aux actions achat** ». Celui-ci représente les **gains théoriques réalisés grâce à diverses réformes de la fonction achat (mutualisation, externalisation...)**. Il rend, ainsi, compte d'une comparaison entre des prix de référence et ceux résultant de l'intervention de l'acheteur ministériel.

Mesure de l'efficacité de la fonction achat

(en millions d'euros)

Mission	Réalisation 2019	Prévision au PAP 2020	Prévision actualisée pour 2020 au PAP 2021	Réalisation 2020
Action extérieure de l'État	2,1	2,0	2,5	2,3
Administration générale et territoriale de l'État	40,9	80,0	51,6	-
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	0,6	1,1	2,4	2,2
Culture	9,1		4,0	
Défense	150,0	120,0	120,0	122,9
Direction de l'action du Gouvernement	1,6	-	2,5	2,5
Écologie, développement et mobilité durables	16,0	-	-	4,0
Enseignement scolaire	7,0	-	-	6,7
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	787,8	966,0	750,0	-
Justice	19,2	22,0	22,0	-
Solidarité, insertion et égalité des chances	-	-	-	-
Total général	1 034,3	1 191,1	955,0	140,6

Source : commission des finances du Sénat (à partir des informations fournies par la direction du budget et des réponses au questionnaire du rapporteur général)

En 2020, alors qu'un gain équivalent à 1,9 milliard d'euros était attendu grâce à l'optimisation de la fonction achat, **seuls 140,6 millions d'euros d'économies ont été générées**.

Ce résultat est principalement affecté par l'absence de remontée des données de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

Le projet de loi de finances pour 2022 devrait être l'occasion de disposer, à cet égard, d'une actualisation des gains constatés au titre de l'année 2020.

B. L'EFFICIENCE DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

L'efficacité de la gestion des ressources humaines est mesurée pour douze missions du budget général. Elle est essentiellement déterminée par un ratio entre le nombre de personnels affectés à cette gestion (les effectifs « gérants ») et le nombre de personnels qui en relèvent (les effectifs « gérés »).

Les résultats en 2020 se caractérisent, comme les années précédentes, par une **grande homogénéité entre les missions**. On peut, néanmoins, remarquer l'important écart entre le taux d'encadrement de la mission « Enseignement scolaire » (0,6 %) et celui de la mission « Travail et emploi » (3,96 %).

Mesure de l'efficacité de la gestion des ressources

(pourcentage du nombre d'effectifs gérants sur le nombre d'effectifs gérés)

Mission	Réalisation 2019	Prévision au PAP 2020	Prévision actualisée pour 2020 au PAP 2021	Réalisation 2020
Action extérieure de l'État	2,2 %	2,3 %	2,3 %	2,3 %
Administration générale et territoriale de l'État	2,4 %	2,3 %	2,0 %	2,0 %
Culture	1,8 %	1,9 %	1,9 %	1,8 %
Défense	2,7 %	2,7 %	2,7 %	2,7 %
Direction de l'action du Gouvernement	2,7 %	3,1 %	2,7 %	2,8 %
Écologie, développement et mobilité durables	3,0 %	2,9 %	2,9 %	3,0 %
Enseignement scolaire	0,6 %	0,6 %	0,6 %	0,7 %
Solidarité, insertion et égalité des chances	3,9 %	3,7 %	3,7 %	4,0 %
Travail et emploi	3,9 %	3,7 %	3,7 %	4,0 %

Source : commission des finances du Sénat (à partir des informations fournies par la direction du budget et des réponses au questionnaire du rapporteur général)

C. L'EFFICIENCE DE LA GESTION IMMOBILIÈRE

L'efficacité de la gestion immobilière est mesurée pour sept à onze **missions du budget général**. Les tableaux ci-après retracent, pour les missions concernées, l'évolution des **trois principaux indicateurs** que sont :

- le ratio de surface utile nette (SUN) par poste de travail ou par agent ;
- le ratio des dépenses d'entretien courant par unité de surface utile brute (SUB) ;
- le ratio des dépenses d'entretien lourd par unité de surface utile brute (SUB).

Mesure de l'efficacité de la gestion immobilière : évolution du ratio SUN/poste ou SUN/agent

(en m²)

Mission	Réalisation 2019	Prévision au PAP 2020	Prévision actualisée pour 2020 au PAP 2021	Réalisation 2020
Action extérieure de l'État	14,6	14,1	14,0	14,4
Administration générale et territoriale de l'État	9,3	8,4	9,2	9,2
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	13,3	13,6	13,3	12,9
Culture	15,6	15,6	15,6	15,6
Défense	12,6	13,0	12,6	12,6
Direction de l'action du Gouvernement	14,8	13,8	13,2	14,4
Écologie, développement et mobilité durables	11,6	11,7	11,6	11,6
Enseignement scolaire	12,7	12,8	12,5	12,8
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	12,4	12,4	12,4	12,4
Solidarité, insertion et égalité des chances	Ratio SUN / Poste de travail en administration centrale	12,8	12,3	12,3
	Ratio SUN / Poste de travail en agences régionales de santé (ARS)	13,7	13,8	13,8
Travail et emploi	12,8	12,3		12,8

Source : commission des finances du Sénat (à partir des informations fournies par la direction du budget et des réponses au questionnaire du rapporteur général)

En 2020, les ratios de surface utile nette par poste ou agent sont proches ou conformes des prévisions présentées au projet de loi de finances.

**Mesure de l'efficacité de la gestion :
évolution du ratio dépenses d'entretien courant/SUB**

(en euros)

Mission	Réalisation 2019	Prévision au PAP 2020	Prévision actualisée pour 2020 au PAP 2021	Réalisation 2020
Action extérieure de l'État	10,3	8,8	8,3	10,2
Administration générale et territoriale de l'État	11,8	11,0	10,9	12,6
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	24,4	16,8	23,5	19,0
Culture	38,0	-	-	14,0
Direction de l'action du Gouvernement	84,5	91,4	95,9	83,3
Écologie, développement et mobilité durables	40,7	37,0	40,8	46,5
Enseignement scolaire	10,6	9,2	8,9	9,0
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	40,6	39,4	40,6	41,8
Solidarité, insertion et égalité des chances	20,9	23	23,2	21,4
Travail et emploi	20,9	23	-	21,4

Source : commission des finances du Sénat (à partir des informations fournies par la direction du budget et des réponses au questionnaire du rapporteur général)

En 2020, le coût d'entretien courant par rapport à la surface utile brute est supérieur à la prévision pour plusieurs missions mais demeure en-deçà des résultats observés en 2019.

**Mesure de l'efficacité de la gestion immobilière :
évolution du ratio dépenses d'entretien lourd/SUB**

(en euros)

Mission	Réalisation 2019	Prévision au PAP 2020	Prévision actualisée pour 2020 au PAP 2021	Réalisation 2020
Action extérieure de l'État	10,7	15,8	14,5	11,6
Administration générale et territoriale de l'État	17,5	21,1	16,4	14,9
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	55,9	125,7	77,0	67,6
Culture	46,0	-	-	26,0
Défense		0,0	0,0	
Direction de l'action du Gouvernement	90,4	146,0	54,2	41,6
Enseignement scolaire	31,4	23,2	25,4	21,6
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	49,3	33,4	41,3	33,9

Source : commission des finances du Sénat (à partir des informations fournies par la direction du budget et des réponses au questionnaire du rapporteur général)

Le coût d'entretien lourd rapporté à la surface brute est inférieur à la prévision pour plusieurs missions dont, par exemple, la mission « Action extérieure de l'État ». Pour l'essentiel, ces écarts s'expliquent par le report d'opération d'entretien en 2020 dans le contexte de la crise sanitaire.

D. L'EFFICIENCE DE LA GESTION BUREAUTIQUE

L'efficacité de la gestion bureautique est retracée pour **dix missions du budget général**. Elle est essentiellement mesurée par le **rapport entre le coût agrégé du matériel informatique et le nombre de postes de travail**.

Mesure de l'efficacité de la gestion bureautique

(en euro par poste)

Mission	Programme	Réalisation 2019	Prévision au PAP 2020	Prévision actualisée pour 2020 au PAP 2021	Réalisation 2020	
Administration générale et territoriale de l'État	Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	760	786	786	786	
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	1 568	1 507	1 469	1 736	
Direction de l'action du Gouvernement	Coordination du travail gouvernemental	1 255	1 365	1 656	1 572	
		<i>Ratio d'efficacité bureautique de la CNIL</i>	1 417	1 100	1 568	1 824
	Protection des droits et libertés	<i>Ratio d'efficacité bureautique du CSA</i>	1 720	1 905	2 109	1 884
		<i>Ratio d'efficacité bureautique du Défenseur des droits</i>	341	290	880	396
Écologie, développement et mobilité durables	Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	1 302	1 069	1 392	1 375	
Enseignement scolaire	Soutien de la politique de l'éducation nationale	876	800	870	1 294	
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Conduite et pilotage des politiques économiques et financières	771	750	815	921	

Source : commission des finances du Sénat (à partir des informations fournies par la direction du budget et des réponses au questionnaire du rapporteur général)

E. L'ACTION EN FAVEUR DE L'EMPLOI DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP

La loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 a créé **une obligation d'emploi de travailleurs handicapés à hauteur de 6 % des effectifs réels de la structure**. Le respect par l'État de cette obligation est retracé au travers d'un indicateur de performance transversal dédié. **En 2020, l'obligation d'emploi est satisfaite pour cinq missions du budget de l'État qui disposent de cet indicateur.**

Mesure du respect de l'obligation des personnes

(Part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi prévue par la loi du 10 juillet 1987 en pourcentage)

Mission	Programme	Réalisation 2019	Prévision au PAP 2020	Prévision actualisée pour 2020 au PAP 2021	Réalisation 2020	
Action extérieure de l'État	Action de la France en Europe et dans le monde	4,77	4,68	4,86	5,24	
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	5,22	5,3	5,28	-	
Culture	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	5,98	5,4	5,47	5,46	
Défense	Soutien de la politique de la défense	7,14	7,2	7,2	7,2	
Direction de l'action du Gouvernement	Coordination du travail gouvernemental	4,5	5,08	4,58	4,33	
		<i>Part de l'effectif du CNIL</i>	2,9	2,8	2,7	3,66
	Protection des droits et libertés	<i>Part de l'effectif du CSA</i>	5,07	4,93	4,26	4,35
		<i>Part de l'effectif du Défenseur des droits</i>	5,9	5,48	4,95	4,42
Écologie, développement et mobilité durables	Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	8,55	8,8	8,5	8,55	
Enseignement scolaire	Soutien de la politique de l'éducation nationale	3,63	4,7	3,93		
Justice	Conduite et pilotage de la politique de la justice	6,17	6,17	6,57	6,57	
Publications officielles et information administrative	Pilotage et ressources humaines	4,19	4,57	5	5,23	
Solidarité, insertion et égalité des chances	Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	6	6	6	6	
Travail et emploi	Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	6	6	6	6	

Source : commission des finances du Sénat (à partir des informations fournies par la direction du budget et des réponses au questionnaire du rapporteur général)

F. LES COÛTS ET DÉLAIS DES GRANDS PROJETS

Les grands projets immobiliers et informatiques font l'objet d'une mesure de performance transversale. Cet exercice s'appuie sur **deux types d'indicateurs** :

- le **taux d'écart calendaire agrégé** qui correspond à la différence entre les durées estimée et constatée de réalisation rapportée à la durée estimée ;

- le **taux d'écart budgétaire agrégé** qui correspond à la différence entre les coûts estimés et constatés de réalisation rapportés au coût estimé.

Mesure de l'efficacité de réalisation des grands projets immobiliers

(en pourcentage)

Mission	Sous-indicateur	Réalisation 2019	Prévision au PAP 2020	Prévision actualisée pour 2020 au PAP 2021	Réalisation 2020
Action extérieure de l'État	<i>Projets immobiliers : Taux d'écart budgétaire agrégé</i>	3,6	1,9	0,3	1,8
	<i>Projets immobiliers : Taux d'écart calendaire agrégé</i>	0	20,5	17,6	0
Direction de l'action du Gouvernement	<i>Projets immobiliers : Taux d'écart budgétaire agrégé</i>	21,6	0		0
	<i>Projets immobiliers : Taux d'écart calendaire agrégé</i>		0		0
Enseignement scolaire	<i>Projets immobiliers : Taux d'écart budgétaire agrégé</i>	17	17	17	17
	<i>Projets immobiliers : Taux d'écart calendaire agrégé</i>	94	94	94	100

Source : commission des finances du Sénat (à partir des informations fournies par la direction du budget et des réponses au questionnaire du rapporteur général)

En 2020, le **niveau de réalisation est manquant s'agissant de la plupart des projets immobiliers** ce qui ne permet pas d'analyser les résultats et les écarts éventuels.

Mesure de l'efficacité de réalisation des grands projets informatiques

(en pourcentage)

Mission	Sous-indicateur	Réalisation 2019	Prévision au PAP 2020	Prévision actualisée pour 2020 au PAP 2021	Réalisation 2020
Action extérieure de l'État	Taux d'écart budgétaire agrégé	13,1	80,4	82,1	13,1
	Taux d'écart calendaire agrégé	27,9	28,8	42,4	26,9
Défense	Taux d'écart budgétaire agrégé	58,3	45,3	45,9	45,6
	Taux d'écart calendaire agrégé	29,1	36,3	34,5	59,4
Enseignement scolaire	Taux d'écart budgétaire agrégé	286	122	131	131
	Taux d'écart calendaire agrégé	71	71	83	90
Justice	Taux d'écart budgétaire agrégé	20,96	7	14	5,8
	Taux d'écart calendaire agrégé	12,65	1,4	1	1,2

Source : commission des finances du Sénat (à partir des informations fournies par la direction du budget et des réponses au questionnaire du rapporteur général)

Concernant les projets informatiques, il peut être noté que le projet SIRHEN porté par le ministère de l'éducation nationale a été clôturé.

Les écarts au plan calendaire et budgétaire ont donc été retraités cette année ce qui explique les différences entre le niveau de réalisation en 2019 indiqué dans les documents budgétaires cette années et ceux des années précédentes.

On constate également que **la prévision s'est révélée, pour certaines missions, très éloignée à la fois des derniers résultats d'exécution mais, finalement, des résultats de l'année 2020.**

À titre, d'exemple, concernant la mission « Action extérieure de l'État », le Gouvernement prévoyait un écart budgétaire de 80 % imputable, essentiellement, au projet SAPHIR (Système d'Archivage Pour l'Histoire, l'Information et la Recherche).

Le rapporteur général note que **ni l'inscription d'une prévision aussi importante ni le niveau d'écart en réalisation - qui témoigne toutefois d'une maîtrise des coûts bienvenue - ne sont documentés, ce qui est regrettable.**

III. UNE RÉFORME DU DISPOSITIF DE PERFORMANCE DOIT ÊTRE ENVISAGÉE

Le rapporteur général considère, comme son prédécesseur à l'occasion des précédents exercices, que **le dispositif de performance doit faire l'objet d'une profonde réorganisation** afin de lui permettre d'être un instrument véritablement utile au débat budgétaire.

Il importe notamment de construire des indicateurs qui éclairent vraiment la budgétisation.

Pour mémoire, les principales préconisations présentées dans la partie consacrée à l'analyse de la performance des précédents rapports relatifs au projet de loi de règlement et d'approbation des comptes étaient les suivantes :

- **assortir certaines dépenses fiscales d'indicateurs de performance** permettant d'apprécier la pertinence de cette dépense tant du point de vue de la finalité socio-économique poursuivie que du choix de recourir à l'instrument fiscal plutôt que budgétaire ;

- **décliner certains indicateurs au niveau territorial** de manière à mettre à jour les efforts et les difficultés véritablement fournis et rencontrés par les responsables de programmes sans que ceux-ci ne se trouvent neutralisés par la présentation d'une moyenne nationale ;

- **confier des marges de manœuvre plus importante aux parlementaires** dans la définition des indicateurs de performance puisqu'à ce jour ils ne sont pas en mesure d'ajouter, modifier ou supprimer des indicateurs.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE LIMINAIRE

Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2020

Le présent article retrace le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de l'année 2020 ainsi que l'écart aux prévisions de la loi de programmation des finances publiques.

En application de l'article 8 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le présent projet de loi de règlement comprend un article liminaire qui présente « *un tableau de synthèse retraçant le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de l'année à laquelle elle se rapporte* » ainsi que, le cas échéant, « *l'écart aux soldes prévus par la loi de finances de l'année et par la loi de programmation des finances publiques* ».

En première lecture à l'Assemblée nationale, le présent article a été modifié par un amendement de la commission des finances, introduit à l'initiative de son rapporteur général Laurent Saint-Martin, avec l'avis favorable du Gouvernement, afin de tenir compte de la publication des comptes nationaux par l'Insee le 28 mai 2021. Elle a ainsi donné lieu à une révision à la hausse des taux de croissance pour les exercices 2018 à 2020, ce qui a pour conséquence de **relever la part du déficit considérée comme structurelle de 0,2 point de PIB en 2020.**

**Tableau de synthèse de l'article liminaire
(après examen à l'Assemblée nationale)**

(en points de PIB)

	Exécution 2019	LFI 2020		LPFP 2018-2022	
		Soldes prévus	Écart	Soldes prévus pour 2020	Écart
Solde structurel (1)	- 1,3	- 2,2	0,9	- 1,6	0,3
Solde conjoncturel (2)	- 5,0	0,1	- 5,1	0,1	- 5,1
Mesures ponctuelles et temporaires (3)	- 2,9	- 0,1	- 2,9	0,0	- 2,9
Solde effectif (1 + 2 + 3)	- 9,2	- 2,2	0,2	- 1,5	- 7,7

Source : article liminaire du présent projet de loi de règlement et d'approbation des comptes

Les données présentées font l'objet d'une analyse détaillée dans le cadre de l'exposé général du présent rapport.

Décision de la commission : en conséquence de sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter l'ensemble du présent projet de loi, votre commission vous propose de ne pas adopter cet article.

ARTICLE PREMIER

Résultats du budget de l'année 2020

Cet article arrête les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 2020.

Conformément à l'article 37 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, le présent article « *arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle* ».

Le **I** arrête le résultat budgétaire de l'État en 2020 à la somme de - 178 067 958 769,65 euros.

Le **II** détaille, pour cette même année, le montant définitif des recettes et des dépenses du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux.

L'analyse du solde budgétaire figure dans l'exposé général du présent rapport.

Décision de la commission : en conséquence de sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter l'ensemble du présent projet de loi, la commission vous propose de ne pas adopter cet article.

ARTICLE 2

Tableau de financement de l'année 2020

Cet article retrace le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier en 2020.

Le présent article arrête le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année **2020**.

Le tableau de financement qui y figure arrête à **309,5 milliards d'euros** le besoin de financement de l'État et décrit les ressources mobilisées pour y répondre.

L'analyse du tableau de financement figure dans l'exposé général du présent rapport.

Décision de la commission : en conséquence de sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter l'ensemble du présent projet de loi, la commission vous propose de ne pas adopter cet article.

.

ARTICLE 3

**Résultat de l'exercice 2020 – Affectation au bilan
et approbation du bilan et de l'annexe**

Cet article, dans lequel figurent le compte de résultat et le bilan de l'État, approuve le bilan après affectation du résultat comptable de l'exercice.

Conformément au III de l'article 37 de la LOLF, la loi de règlement affecte au bilan le résultat comptable de l'exercice, tel qu'il procède du compte de résultat établi à partir des ressources et des charges constatées dans les conditions prévues à l'article 30 de la loi organique, et approuve le bilan après affectation ainsi que l'annexe.

Le **I** approuve le **résultat comptable de l'État** de l'exercice 2020, qui est arrêté à -165,6 milliards d'euros, soit la différence entre les charges nettes, d'un montant de 456,7 milliards d'euros, et les produits régaliens nets qui s'élèvent à 291,1 milliards d'euros.

Le **II** affecte le **résultat comptable** de l'exercice 2020 **au bilan** à la ligne « Report des exercices antérieurs ».

Le **III** établit le **bilan**, qui se compose, après affectation du résultat comptable, d'un actif net de 1 169,0 milliards d'euros et d'un passif, hors situation nette, de 2 705,2 milliards d'euros. La situation nette s'établit donc à - 1 536,2 milliards d'euros.

Le **IV** approuve l'annexe du **compte général de l'État** de l'exercice 2020.

Le compte de résultat et le bilan font l'objet de présentations détaillées dans le compte général de l'État (CGE) annexé au présent projet de loi de règlement.

L'exposé général du présent rapport contient des développements détaillés sur le compte de résultat et le bilan.

Décision de la commission : en conséquence de sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter l'ensemble du présent projet de loi, votre commission vous propose de ne pas adopter cet article.

ARTICLE 4

Budget général – Dispositions relatives aux autorisations d’engagement et aux crédits de paiement

Cet article ajuste et arrête, pour le budget général, le montant par mission et par programme des autorisations d’engagement consommées et des dépenses réalisées au titre de l’année 2020.

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit, au 2° du IV de son article 37, que la loi de règlement ouvre, pour chaque programme ou dotation concerné, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés et procède à l'annulation des crédits n'ayant été ni consommés ni reportés.

Le **I** du présent article arrête le montant des **autorisations d’engagement** consommées à un montant de 547,7 milliards d’euros, ouvre des autorisations d’engagement complémentaires à hauteur de 1,0 million d’euros et annule 7,0 milliards d’euros d’autorisations d’engagement non consommées et non reportées.

Le **II** du présent article arrête le montant des **dépenses** à un montant de 540,7 milliards d’euros, ouvre des crédits de paiement complémentaires à hauteur de 1,0 million d’euros et annule 2,1 milliards d’euros de crédits de paiement non consommés et non reportés.

Les **autorisations d’engagement et crédits de paiement complémentaires ouverts** sont imputés sur le programme 355 « **Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l’État** ». Aucune explication n’est toutefois donnée, alors que les précédents projets de loi de règlement justifiaient explicitement les ouvertures de crédits complémentaires demandées¹. Le rapporteur général regrette cette absence de motivation et rappelle que l’article 37 précité de la loi organique relative aux lois de finances prévoit que les crédits complémentaires ouverts par la loi de règlement doivent résulter de « *circonstances de force majeure dûment justifiées* ». Il constate toutefois que **le montant du dépassement**, de l’ordre de 1 million d’euros, **est mineur** et porte sur un programme doté de **crédits évaluatifs**.

¹ Voir les projets de loi de règlement pour 2017 et 2018, article 4. Les ouvertures de crédits complémentaires portaient alors, comme c’est souvent le cas, sur des crédits ayant une nature de dépense fiscale dans la mission « Remboursements et dégrèvements ».

Les dépenses exécutées sur les missions du budget général sont analysées dans le tome I du présent rapport.

Décision de la commission : en conséquence de sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter l'ensemble du présent projet de loi, la commission vous propose de ne pas adopter cet article.

ARTICLE 5

Budgets annexes – Dispositions relatives aux autorisations d’engagement et aux crédits de paiement

Cet article ajuste et arrête, pour les budgets annexes, le montant par mission et par programme des autorisations d’engagement consommées et les résultats de ces budgets au titre de l’année 2020.

Le **I** du présent article ajuste et arrête, pour les budgets annexes, les montants définitifs, par mission et par programme, des **autorisations d’engagement consommées**, soit 2 099,4 millions d’euros pour le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et 138,8 millions d’euros pour le budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

Le montant des **annulations d’autorisations d’engagement** non engagées et non reportées est de 8,9 millions d’euros pour le premier budget annexe et de 15,4 millions d’euros pour le second.

Le **II** ajuste et arrête les **dépenses** et les **recettes**, soit respectivement :

- 2 088,5 millions d’euros et 2 081,9 millions d’euros pour la mission « Contrôle et exploitation aériens » ;

- 135,0 millions d’euros et 173,2 millions d’euros pour le budget « Publications officielles et information administrative ».

Il ne procède pas à l’ouverture de crédits complémentaires, mais **annule** 13,4 millions d’euros de crédits non consommés et non reportés pour le premier budget annexe et 13,7 millions d’euros pour le second.

Décision de la commission : en conséquence de sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter l’ensemble du présent projet de loi, la commission vous propose de ne pas adopter cet article.

ARTICLE 6

**Comptes spéciaux – Dispositions relatives aux autorisations d’engagement,
aux crédits de paiement et aux découverts autorisés.
Affectation des soldes**

Cet article récapitule le montant des ouvertures complémentaires et annulations de crédits de l’exercice 2020, s’agissant des comptes spéciaux. Il arrête le solde de ces derniers au 31 décembre 2020 et, sauf exceptions, le reporte à la gestion 2021.

Le **I** du présent article ajuste et arrête le montant des **autorisations d’engagement** consommées sur les comptes spéciaux, dont les opérations s’élèvent en 2020 à 81,0 milliards d’euros pour les comptes d’affectation spéciale et à 124,0 milliards d’euros pour les comptes de concours financiers.

Il ne procède à aucune ouverture de crédits complémentaires, mais **annule** 14,4 milliards d’euros d’autorisations d’engagement non consommées et non reportées sur les comptes d’affectation spéciale et 7,9 milliards d’euros sur les comptes de concours financiers.

Le **II** ajuste et arrête les **résultats** des comptes spéciaux :

- les dépenses sont de 80,7 milliards d’euros et les recettes de 80,8 milliards d’euros pour les comptes d’affectation spéciale, 14,3 milliards d’euros de crédits non consommés et non reportés étant annulés ;

- les dépenses sont de 124,6 milliards d’euros et les recettes de 119,0 milliards d’euros pour les comptes de concours financiers, 7,4 milliards d’euros de crédits non consommés et non reportés étant annulés ;

- les dépenses et les recettes sont de 41,8 milliards d’euros pour les comptes de commerce ;

- les dépenses sont de 1,9 milliard d’euros et les recettes de 3,4 milliards d’euros pour les comptes d’opérations monétaires. Cette ligne supporte en outre une majoration du découvert de 18,7 milliards d’euros correspondant comme chaque année à la quote-part de la France au capital du Fonds monétaire international (FMI) et des prêts effectués dans le cadre de cet organisme.

Le III arrête les **soldes des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2021**, à la date du 31 décembre 2020, qui sont **reportés à la gestion 2021** par le IV, à l'exception :

- d'un solde débiteur de 800,0 millions d'euros concernant le compte de concours financiers « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics », correspondant à une avance versée en 2010 puis remboursée en 2015, rendant le solde sans objet ;

- d'un solde débiteur de 30,8 millions d'euros concernant les comptes de concours financiers « Prêts à des États étrangers » à hauteur de 12,3 millions d'euros, correspondant à des remises de dette, et « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » à hauteur de 18,5 millions d'euros, en raison de l'abandon de créances envers des entreprises placées en liquidation judiciaire ;

- d'un solde créditeur de 33,4 millions d'euros concernant le compte de commerce « Opérations commerciales des domaines », en réponse à une recommandation de la Cour des comptes ;

- d'un solde créditeur de 18,3 millions d'euros concernant le compte d'opérations monétaires « Émission des monnaies métalliques », solde jugé sans signification parce qu'il mêle des opérations budgétaires classiques et des opérations de bilan ;

- d'un solde créditeur de 4,9 millions d'euros concernant le compte d'opérations monétaires « Pertes et bénéfices de change », soldé chaque année en application de la loi du 8 mars 1949 relative aux comptes spéciaux du Trésor.

Décision de la commission : en conséquence de sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter l'ensemble du présent projet de loi, la commission vous propose de ne pas adopter cet article.

ARTICLE 7

Règlement des comptes spéciaux « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » et « Aides à l'acquisition de véhicules propres » clos au 1^{er} janvier 2020

Le présent article tire les conséquences de la clôture, au 1^{er} janvier 2020 des comptes d'affectation spéciale (CAS) « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » et « Aides à l'acquisition de véhicules propres » en arrêtant le montant de leurs soldes créditeurs.

I. LE DROIT EXISTANT : DEUX COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE SUPPRIMÉS PAR LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2020

A. LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2020 PRÉVOIT LA CLÔTURE AU 1^{ER} JANVIER 2020 DU CAS « FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE »

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Financement du développement et de la modernisation de l'apprentissage » a été constitué en vertu du I et du II l'article 23 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

Il permettait le versement, aux régions, à la collectivité territoriale de Corse et au département de Mayotte, de la fraction régionale de la taxe d'apprentissage, fixée à 51 % depuis 2014¹. Cette taxe est assise sur la masse salariale des entreprises et son taux est de 0,68 % (0,44 % dans les départements d'Alsace-Moselle). Elle était initialement collectée par les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA).

Cette fraction se décomposait en une part fixe et une part dynamique, dont les versements étaient respectivement retracés par deux programmes :

- le programme 787 « Répartition régionale de la ressource consacrée au développement de l'apprentissage », qui retraçait le versement aux régions de la part fixe de la fraction régionale pour l'apprentissage. Celle-ci constituait une partie de la ressource régionale

¹ Article 8 de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014.

pour l'apprentissage, qui permettait le financement par les régions de leurs compétences en matière de développement de l'apprentissage. Elle était fixée à 1 544 093 400 euros annuels par l'article L. 6241-2 du code du travail. L'autre partie de cette ressource provenait du versement d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) dont le montant était fixé en loi de finances et indexé sur la masse salariale du secteur privé de l'année N-2¹ (159,5 millions d'euros en 2019) ;

- le programme 790 « Correction financière des disparités régionales de taxe d'apprentissage et incitations au développement de l'apprentissage » retraçait le versement aux régions de la part dynamique de la fraction régionale de la taxe d'apprentissage, qui était constituée par le solde de la fraction régionale de la taxe d'apprentissage. Ce versement faisait l'objet d'une péréquation entre régions selon des critères prévus par l'article L. 6241-2 du code du travail. Ces critères prenaient en compte les disparités régionales dans les versements de la taxe d'apprentissage, l'évolution des effectifs régionaux d'apprentis inscrits dans les centres de formations d'apprentis (CFA) et les sections d'apprentissage ainsi que leur répartition dans les formations conduisant aux premiers niveaux de qualification.

Crédits (CP) du CAS FNDMA en exécution 2019

(en millions euros)

Programme	Montant
Programme 787 "répartition régionale de la ressource consacrée au développement de l'apprentissage"	1 384,5
Programme 790 "Correction financière des disparités régionales de taxe d'apprentissage et incitations au développement de l'apprentissage "	325,2
Total	1 709,7

Source : *Projet annuel de performances du CAS « Financement du développement et de la modernisation de l'apprentissage » annexé à la loi de finances pour 2019*

La loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel (dite loi « avenir professionnel ») a prévu une réforme du financement des CFA à compter du 1^{er} janvier 2020. Celui-ci n'incombe plus à titre principal aux régions mais aux branches professionnelles par le truchement des nouveaux « opérateurs de compétences » (OPCO), qui remplacent les OPCA, et assurent par ailleurs transitoirement le recouvrement avant que celui-ci ne soit finalement

¹ Article 29 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

transféré aux unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) à compter du 1^{er} janvier 2022.

En vertu de l'article L. 6241-2 du code du travail tel que modifié par ladite loi « Avenir professionnel », le produit de la taxe d'apprentissage, qui devient une composante de la nouvelle contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (CUFPA), se décompose désormais en une part de 13 % destinée à des dépenses libératoires effectuées par l'employeur et une part de 87 % désormais affectée à un nouvel opérateur, France compétences, qui est chargé de répartir cette ressource entre les OPCO. **La ressource régionale pour l'apprentissage est ainsi supprimée, rendant sans objet le CAS FNDMA.**

En conséquence, l'article 90 de la loi n° 2019-1479 de finances pour 2020 prévoit la clôture du CAS « Financement du développement et de la modernisation de l'apprentissage » à compter du 1^{er} janvier 2020.

B. LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2020 PRÉVOIT LA CLÔTURE AU 1^{ER} JANVIER 2020 DU CAS « AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES »

1. Le CAS « Aides à l'acquisition de véhicules propres » avait pour objet d'affecter le produit du malus automobile aux dispositifs d'aides à l'achat de véhicules propres

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Aides à l'acquisition de véhicules propres » avait été créé par l'article 56 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Il était financé par le **produit d'une taxe sur l'achat de véhicules émettant beaucoup de dioxyde de carbone**, connue sous le nom de « malus » automobile, et prévue à l'article 1011 *bis* du code général des impôts.

Le compte d'affectation spéciale retraçait **les contributions versées par l'État au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres**, réparties au sein de deux programmes budgétaires :

- le programme 797 « Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres au bénéfice des particuliers » qui retrace les **aides attribuées aux particuliers** au titre du **bonus automobile** ;

- le programme 798 « Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres au bénéfice des personnes morales » qui retrace les **aides attribuées aux personnes morales**, également au titre du **bonus automobile**.

Jusqu'en 2018, le compte d'affectation spéciale portait également **les crédits de la prime à la conversion**, retracés dans le **programme 792 « Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants »**.

La loi de finances pour 2019 a toutefois **transféré** les crédits consacrés au financement de la **prime à la conversion au sein du programme budgétaire 174 « Énergie, climat et après-mines »** de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », dans la mesure où le Gouvernement estimait que le **succès de ce dispositif**, dû notamment à l'élargissement de ses conditions d'accès, **menaçait l'équilibre du CAS**.

2. La suppression du CAS « Aides à l'acquisition aux véhicules propres »

L'article 90 de la loi n° 2019-1479 de finances pour 2020 prévoit la **clôture du CAS « Aides à l'acquisition de véhicules propres » au 1^{er} janvier 2020**.

Depuis le 1^{er} janvier 2020 les crédits que portait le CAS sont **inscrits au programme 174 « Énergie, climat et après-mines »** de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Ce programme rassemble désormais **l'ensemble des dispositifs de soutien à la mobilité durable**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'ARRÊT DES SOLDES DES DEUX CAS

Conformément aux 9^{ème} et 10^{ème} alinéas de l'article 37 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), **le présent article arrête les soldes créditeurs :**

- du CAS « **Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage** », à un montant de **52 920 541,81 euros** ;

- du CAS « **Aides à l'acquisition de véhicules propres** », à un montant de **213 098 454,35 euros**.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : PRENDRE ACTE DE CES CONSÉQUENCES DE LA SUPPRESSION DE CAS

A. LA SUPPRESSION DU CAS « FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE »

Le rapporteur général prend acte de la suppression du CAS « **Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage** », qui tire les conséquences de la réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage adoptée dans le cadre de la loi dite « Avenir professionnel » du 5 septembre 2018.

Il ne peut néanmoins que regretter que l'excédent du CAS soit reversé à l'État et non aux régions. En effet, comme l'a relevé la Cour des comptes, « *l'absence de reversement aux régions du solde cumulé de trésorerie n'est pas conforme à l'objet du CAS FNDMA. Il doit en effet être procédé chaque année au reversement aux régions de l'intégralité du produit de la taxe d'apprentissage qui leur revient* »¹.

B. LA SUPPRESSION DU CAS « AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES »

La commission s'était opposé, lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2020, à la suppression du CAS « Aides à l'acquisition de véhicules propres » qui constituait **l'un des seuls exemples d'affectation de taxes environnementales à des dépenses favorables à la transition énergétique** et à la défense de l'environnement. Cette affectation était conforme au **principe du pollueur payeur** et propice à **l'acceptabilité** de ce type de taxes.

En taxant les véhicules les plus émetteurs de CO₂, le produit du malus venait financer les bonus et, avant 2019, la prime à la conversion, destinés à aider les automobilistes à acquérir des véhicules moins polluants. **Ce dispositif étant retracé de façon transparente par le CAS « Aide à l'acquisition de véhicules propres ».**

Il apparaissait donc **étonnant de supprimer l'un des rares mécanismes permettant d'assurer une traçabilité de la fiscalité environnementale** au moment même où nos concitoyens réclamaient des circuits financiers plus clairs et plus lisibles.

Pour ces raisons, **la commission des finances avait proposé de supprimer l'article 33** du projet de loi de finances pour 2020 qui allait devenir l'article 90 après l'adoption du texte final.

¹ Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » en 2019, p. 21.

La commission prend néanmoins acte aujourd’hui de l’arrêt du solde créditeur du CAS «Aide à l’acquisition de véhicules propres » désormais supprimé depuis le 1^{er} janvier 2020.

Décision de la commission : en conséquence de sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter l’ensemble du présent projet de loi, votre commission vous propose de ne pas adopter cet article.

ARTICLE 8

**Règlement des comptes spéciaux « Transition énergétique » et
« Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs »
clos au 1^{er} janvier 2021**

Le présent article tire les conséquences de la clôture, au 1^{er} janvier 2021 des comptes d'affectation spéciale « Transition énergétique » et « Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs » en arrêtant le montant de leurs soldes créditeurs.

I. LE DROIT EXISTANT :

**A. LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2020 PRÉVOIT LA CLÔTURE
AU 1^{ER} JANVIER 2021 DU CAS « TRANSITION ÉNERGÉTIQUE »**

**1. Le CAS « Transition énergétique » était le support budgétaire
dédié aux dispositifs de soutien aux énergies renouvelables**

Créé par l'article 5 de la loi de finances rectificative pour 2015, le CAS « Transition énergétique » se composait, en 2020, de **deux programmes 764 et 765**.

Le programme 764 « Soutien à la transition énergétique » finançait ainsi :

- **le soutien aux énergies renouvelables électriques**, c'est à dire la compensation aux opérateurs du service public de l'électricité des charges imputables à leurs missions de service public, liées aux contrats d'obligation d'achat ou de complément de rémunération conclus avec des installations de production électrique à partir d'une source renouvelable ;

- **le soutien à l'effacement de consommation électrique**, c'est à dire les primes d'effacement versées aux entreprises lauréates d'appels d'offres incitant au développement des effacements de consommation ;

- **le soutien à l'injection de bio méthane**, soit la compensation des charges imputables aux obligations de service public assignées aux fournisseurs de gaz naturel au titre de l'obligation d'achat de biogaz.

Le programme 765 « Engagements financiers liés à la transition énergétique » hébergeait quant à lui les crédits consacrés :

- au remboursement du déficit de compensation des charges de service public de l'électricité accumulé auprès d'EDF au 31 décembre 2015 (dette « CSPE historique ») ;

- aux versements au profit de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) correspondant à des demandes de remboursement partiel au profit des entreprises qui bénéficiaient du **plafonnement de l'« ancienne » CSPE** au titre de leurs consommations pour les années 2013 à 2015.

En recettes le CAS retraçait :

- une fraction de la **taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques** (TICPE) ;

- une fraction de la **taxe intérieure sur les houilles, les lignites et les coques**, dite « taxe charbon » ;

- des revenus tirés de la **mise aux enchères de garanties d'origine**.

2. La suppression du CAS « Transition énergétique » au 1^{er} janvier 2021 par la loi de finances initiale pour 2020

L'article 89 de la loi n° 2019-1479 de finances initiale (LFI) pour 2020 prévoit la **clôture du CAS « Transition énergétique » au 1^{er} janvier 2021**.

En conséquence, à compter du 1^{er} janvier 2021, **l'ensemble des charges de service public de l'énergie sont retracées au sein du programme 345 « Service public de l'énergie »**.

B. LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2021 ACTE LA CLÔTURE AU 1^{ER} JANVIER 2021 DU CAS « SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORTS CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS »

1. Le CAS « Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs » avait pour objet de financer l'exploitation de l'activité des lignes de trains d'équilibre du territoire (TET)

Jusqu'au 1^{er} janvier 2021, les **compensations versées par l'État à SNCF Voyageurs**, mais **également celles** qui sont désormais prévues **pour les régions** dans le cadre du transfert de certaines **lignes de trains d'équilibre du territoire (TET)** étaient portées par CAS « Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs ». Celui-ci avait été **créé par l'article 65 de la loi de finances pour 2011**.

Connues sous le nom de « **lignes Intercités** », les lignes de TET jouent un rôle important en matière d'aménagement du territoire mais sont confrontées à des déficits d'exploitation chroniques.

Depuis le 1^{er} janvier 2011, **l'État est l'autorité organisatrice des TET**, ce qui lui donne le pouvoir de déterminer le plan de transport que doit réaliser SNCF Voyageurs (fréquence des trajets par lignes, nombres d'arrêts à réaliser par gares) mais l'oblige également à **financer leur déficit d'exploitation ainsi que leur matériel roulant**.

C'est actuellement la **convention** d'exploitation des « trains d'équilibre du territoire » **2016-2020** signée le 27 février 2017 qui régit les rapports entre l'État et SNCF Voyageurs. Cette convention doit être prolongée par avenant en 2021.

Le CAS « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » se composait ainsi de **deux programmes** :

- le programme **785 « Exploitation des services nationaux de transport conventionnés »**;

- le programme **786 « Matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés »**.

Le CAS **retracait en recettes** :

- le **produit de la contribution de solidarité territoriale (CST)** : codifiée à l'article 302 *bis* ZC du code général des impôts, la CST est due par les entreprises de service de transport ferroviaire de voyageurs. Cette taxe est assise sur le montant total, déduction faite des contributions versées par l'État en compensation des tarifs sociaux et conventionnés, du chiffre d'affaires de la SNCF relatif aux prestations de transport ferroviaire de voyageurs non conventionnés, et aux prestations commerciales qui leur sont directement liées, effectuées entre deux gares du réseau ferré national. Sont donc exclus de l'assiette les services de transport ferroviaire

conventionnés par les régions (pour les TER), Île-de-France Mobilités (pour les RER) ou l'État (pour les TET), ce qui revient à ce que la CST soit essentiellement supportée par l'activité grande vitesse (TGV) de SNCF Voyageurs.

- **le produit de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF)** : codifiée à l'article 235 *ter* ZF du même code, cette taxe est due par les entreprises de service de transport ferroviaire de voyageurs. Afin de ne pas pénaliser les nouveaux entrants, seules sont redevables les entreprises ferroviaires réalisant un chiffre d'affaires soumis à la CST supérieur à 300 millions d'euros. À l'instar de la CST, la TREF est actuellement uniquement acquittée par SNCF Voyageurs.

- **une fraction du produit de la taxe d'aménagement du territoire (TAT)** : cette taxe prévue à l'article 302 *bis* ZB du code général des impôts est acquittée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes, à raison du nombre de kilomètres parcourus par les usagers. C'est la seule ressource du CAS qui n'est pas financée par la SNCF et qui obéit à une logique de report modal, de la route vers le rail.

Le CAS retraçait en dépenses :

- les **contributions** liées à l'**exploitation des services nationaux de transport de voyageurs conventionnés par l'État** ;

- les **contributions à la maintenance et la régénération du matériel roulant** de ces services conventionnés ;

- les dépenses relatives aux **enquêtes de satisfaction** sur la qualité de service et aux **frais d'études et de missions de conseil juridique** ;

- et enfin les contributions versées par l'État au titre de sa **participation aux coûts d'exploitation des services ferroviaires de transport de voyageurs conventionnés par les régions** à compter de 2017 et antérieurement conventionnés par l'État.

2. La suppression du CAS « Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs »

L'article 88 de la loi n° 2020-1721 de finances pour 2021 prévoit la clôture du CAS « Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs » au 1^{er} janvier 2021.

En conséquence, à compter du 1^{er} janvier 2021, les crédits qu'il portait sont inscrits à la sous-action 44-06 « Financement du déficit d'exploitation des trains d'équilibre du territoire » de l'action 44 « Transports collectifs » du programme 203 « Infrastructures et services de transports » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'ARRÊT DES SOLDES CRÉDITEURS DES CAS SUPPRIMÉS

Conformément aux 9^{ème} et 10^{ème} alinéas de l'article 37 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), **le présent article arrête les soldes créditeurs des deux comptes d'affectation spéciaux supprimés** par les lois de finances initiales pour 2020 et 2021, à savoir :

- le CAS « **Transition énergétique** » à un montant de **92 100 517,99 euros** ;

- le CAS « **Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs** » à un montant de **41 830 458,01 euros**.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : PRENDRE ACTE DE CES CONSÉQUENCES DE LA SUPPRESSION DE CAS

A. LA SUPPRESSION DU CAS « *TRANSITION ÉNERGÉTIQUE* » À LAQUELLE LE SÉNAT S'ÉTAIT INITIALEMENT OPPOSÉE

La suppression du CAS « Transition énergétique » vise à rassembler l'intégralité des charges de service public de l'énergie au sein du seul programme 345 « Service public de l'énergie » intégré à la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Cette évolution était défendue comme devant permettre d'**améliorer la lisibilité et faciliter le suivi** de ces charges.

Il était admis que **le CAS « Transition énergétique » présentait de nombreuses insuffisances**, notamment dans la mesure où il ne retraçait pas l'ensemble des dépenses de l'État relatives aux charges de service public de l'énergie. **Sa création avait néanmoins permis de donner une meilleure visibilité** de ces charges, auparavant financées selon un circuit extrabudgétaire par l'ancienne contribution au service public de l'énergie (CSPE).

Il constituait par ailleurs **l'un des rares exemples dans le budget de l'État de l'affectation d'une fiscalité environnementale à des dépenses en faveur de la transition énergétique**, puisqu'il retraçait principalement les soutiens à la production d'énergie électrique renouvelable financés par la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) assise sur les énergies fossiles.

Pour cette raison, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2020, **le Sénat, suivant la position de la commission des finances, avait souhaité maintenir ce CAS¹**.

1

La commission prend néanmoins acte aujourd’hui de la suppression du CAS « Transition énergétique » au 1^{er} janvier 2021 telle qu’adoptée par le Parlement à travers l’article 89 de la loi n° 2019-1479 de finances pour 2020. Elle ne s’oppose donc pas à l’arrêt de son solde créditeur.

B. LA SUPPRESSION DU CAS « SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORTS CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS » ADOPTÉE PAR LE SÉNAT EN LFI

Le mécanisme du CAS « Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs » reposait principalement sur **un transfert de ressources des activités les plus rentables de SNCF Voyageurs (lignes TGV) vers les activités les plus déficitaires (lignes TET)**, transfert effectué via la TREF et la CST.

Les ressources issues de la TAT constituaient pour leur part un complément issu du secteur autoroutier, ajoutant une logique de report modal au financement du CAS.

Cet effort de report modal s’était toutefois considérablement altéré ces dernières années, le produit de la TAT affecté au CAS étant passé de 141,2 millions d’euros en 2018 à 117,2 millions d’euros en 2019 puis 70,7 millions d’euros en 2020 à mesure que cette ressource était de plus en plus mobilisée pour financer l’Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), laquelle a vu son budget augmenter dans le cadre de la trajectoire financière prévue par la loi n° 2019 1428 du 24 décembre 2019 d’orientation des mobilités (LOM).

En outre, si le principe de la péréquation entre activités ferroviaires rentables et déficitaires reste pertinent, et sera désormais assuré par des crédits budgétaires portés par le programme 203 « Infrastructures et services de transport » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », **le recours à un CAS est désormais inadapté dans le cadre de l’ouverture à la concurrence** de ce mode de transport qui devrait voir arriver sur le marché des concurrents de la SNCF, jusque-là seule bénéficiaire du CAS.

Les règles fixées par l’article 21 de la LOLF qui disposent que la consommation d’autorisations d’engagement (AE) sur un CAS suppose de disposer des recettes les finançant dès l’acte d’engagement juridique de la dépense ne sont plus adaptées à la perspective d’une mise en concurrence des lignes de TET. Celle-ci impliquera en effet de contracter des marchés pluriannuels nécessitant l’engagement de plusieurs années de compensations prévisionnelles.

La rebudgétisation des dépenses de compensation des déficits d’exploitation des lignes d’aménagement du territoire **devait ainsi permettre le conventionnement ou la contractualisation pluriannuelle de l’exploitation de ces lignes.**

L'État, autorité organisatrice des lignes TET, devrait être en mesure d'assurer le suivi des dépenses afférentes et, par une comptabilité analytique incluant le produit des taxes ferroviaires, de connaître le bilan de cette activité.

Aussi, la commission avait estimé pertinente la suppression du CAS « Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs » et avait proposé d'adopter l'article 88 de la loi n° 2020-1721 de finances pour 2021 sans modification.

Le présent article ne vise ainsi qu'à tirer la conséquence d'un dispositif déjà adopté par le Sénat avec un avis favorable de la commission. Il s'agit aujourd'hui de prendre acte de la suppression du CAS « Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs », en arrêtant son solde créditeur.

Décision de la commission : en conséquence de sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter l'ensemble du présent projet de loi, votre commission vous propose de ne pas adopter cet article.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DE M. PIERRE MOSCOVICI, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES (15 AVRIL 2021)

Réunie le jeudi 15 avril 2021, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a entendu M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes, sur le rapport sur le budget de l'État en 2020 (résultats et gestion), sur la certification des comptes de l'État - exercice 2020, et sur l'avis du Haut Conseil des finances publiques sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020.

M. Claude Raynal, président. - Nous entendons ce matin M. Pierre Moscovici, à la fois en tant que Premier président de la Cour des comptes et président du Haut Conseil des finances publiques (HCFP), pour nous présenter trois documents : le rapport sur le budget de l'État en 2020, l'acte de certification des comptes de l'État en 2020, et l'avis du HCFP sur le projet de loi de règlement 2020.

Ces trois documents portent sur un exercice exceptionnel à tous égards. Le rapport sur le budget de l'État analyse les recettes et les dépenses budgétaires de l'État, sans se limiter aux dépenses liées à la crise sanitaire ; le rapport sur la certification des comptes nous alerte sur la fiabilité des comptes de l'État ; l'avis du HCFP porte sur l'évolution du solde structurel des administrations publiques, qui s'est nettement amélioré en 2020 - ce qui est assez contre-intuitif...

Après l'audition du ministre chargé des comptes publics, Olivier Dussopt, en janvier et hier, cette audition s'inscrit dans le cadre de nos travaux sur le contrôle de l'exécution 2020, dans la perspective de l'examen du projet de loi de règlement. Nous nous réjouissons que les travaux de la Cour et ce projet de loi soient présentés cette année avec plus de deux semaines d'avance sur le calendrier de l'an dernier.

M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes et président du Haut Conseil des finances publiques. - Cette audition va me permettre de vous présenter trois travaux de la Cour des comptes qui visent à éclairer le Parlement : l'acte de certification des comptes de l'État, le rapport sur l'exécution du budget de l'État en 2020, et l'avis rendu hier par le HCFP sur le projet de loi de règlement.

Je suis accompagné de MM. Christian Charpy, président de la première chambre, Emmanuel Belluteau, président de section, Louis-Paul Pelé, conseiller maître et Éric Dubois, rapporteur général du HCFP.

Permettez-moi de dire quelques mots sur le contexte exceptionnel dans lequel ces travaux ont été réalisés. Leur calendrier de publication a été accéléré puisque l'acte de certification et le rapport sur le budget d'État vous sont remis deux semaines plus tôt que l'an dernier, un mois plus tôt qu'en 2019 et un mois et demi plus tôt qu'en 2017. La Cour a donc consenti d'importants efforts pour réduire ses délais de production tout en maintenant l'intégralité de ses contrôles grâce à la mise en œuvre de différentes mesures de simplification. La réduction des délais de production de nos rapports est au cœur de la réforme stratégique que je porte pour les juridictions financières. Ce changement de calendrier vous permet de consacrer plus de temps à l'évaluation des résultats.

Les documents que je vous présente aujourd'hui sont le fruit d'un travail accompli dans des conditions nettement plus difficiles en raison de la pandémie, pour nous comme pour les administrations. Les équipes de la Cour se sont attachées à étudier les effets de la crise, immédiats ou décalés, sur les recettes, les dépenses et le déficit de l'État, mais aussi sur sa situation patrimoniale ; celles du HCFP ont dû faire face à un niveau très élevé d'incertitude pour rédiger leur avis, dans des délais extraordinairement limités.

Depuis le premier exercice exécuté dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la Cour en est à sa quinzième certification des comptes de l'État. La première certification, remise en 2007 sur l'exercice 2006, comportait treize réserves ; celle-ci n'en comporte que quatre, comme l'an dernier. Cette évolution témoigne des efforts consentis par l'administration pour améliorer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État. Plusieurs réserves sont levées par rapport aux exercices précédents, dont certaines figuraient dans l'acte de certification depuis l'origine. Quatre réserves substantielles et vingt-deux constats d'audit significatifs demeurent cependant.

La première réserve est systémique : elle concerne des limites au regard de nos vérifications qui tiennent, d'une part, aux conditions de tenue de la comptabilité générale dans Chorus et, d'autre part, à l'efficacité du contrôle interne. Les trois autres réserves concernent différentes anomalies significatives dans les comptes, qui portent respectivement sur les stocks militaires et les immobilisations, sur les participations financières de l'État et sur les charges de personnels et d'intervention ainsi que sur les produits régaliens.

La Cour fait ressortir trois principaux constats au 31 décembre 2020. Le premier a trait à la poursuite des efforts de fiabilisation des comptes, malgré la crise. Je salue à cet égard le travail partenarial très constructif qui s'est noué entre la Cour et la direction générale des finances publiques (DGFIP), notamment dans le cadre du plan d'action que nous avons signé en 2019. Ce travail a permis d'avancer le calendrier de mise à disposition des comptes sans incident sur leur fiabilité et d'anticiper la formalisation de

notre opinion. Cette démarche de fiabilisation doit être encore poursuivie : des comptes fiables sont pour l'administration une source très précieuse d'informations, pour sa gestion courante et ses prévisions budgétaires.

Notre deuxième constat concerne les progrès qui restent à accomplir dans la démarche de maîtrise des risques. Certes, les dispositifs de contrôle interne de l'État continuent de se professionnaliser, mais nous constatons qu'ils n'ont pas encore atteint un niveau de maturité suffisant pour garantir la maîtrise des principaux risques susceptibles d'avoir une incidence sur ses comptes. Cette exigence est pourtant d'autant plus forte que le Gouvernement souhaite alléger ou supprimer de nouveaux contrôles *a priori* : une telle évolution n'est envisageable que si elle est précédée d'importants efforts pour analyser les risques auxquels est exposée la gestion publique et mettre en place les mécanismes pour les prévenir et les maîtriser.

Le troisième constat a trait à l'insuffisante utilisation de la comptabilité générale pour appréhender la situation des finances publiques. Dans les années qui viennent, l'État aura plus que jamais besoin de disposer d'une vision à moyen et long termes de ses engagements : l'analyse du solde budgétaire de l'État doit être complétée par celle de sa situation patrimoniale. La comptabilité budgétaire et la comptabilité générale ne s'opposent pas, elles sont complémentaires pour analyser la situation des finances de l'État. La Cour est prête à prendre toute sa part à ce chantier et va, pour la première fois, à titre expérimental, joindre au rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques qui vous sera remis en juin prochain une analyse financière de la situation de l'État, à partir de sa comptabilité générale. Cette analyse pourra notamment alimenter le débat annuel sur la dette publique que nous appelons tous de nos vœux.

Notre rapport sur l'exécution du budget de l'État en 2020 met en évidence l'impact massif de la crise, mais aussi des évolutions plus structurelles qui ne lui sont pas imputables. La crise sanitaire a eu une incidence majeure sur le budget de l'État. À partir du mois de mars, le Gouvernement a adopté un ensemble de mesures pour ralentir la diffusion de la pandémie, puis pour soutenir les entreprises et les ménages. Ces interventions de l'État ont été portées par quatre lois de finances rectificatives (LFR) qui ont modifié significativement la programmation budgétaire initiale. En partant de la dépense effective, la Cour a réalisé un travail très important pour chiffrer l'importance et l'incidence de la crise sur le budget de l'État. Cette dernière s'élèverait à 92,7 milliards d'euros, avec toutefois une inévitable marge d'incertitude. Plus de la moitié de ce coût résulte de dépenses supplémentaires liées à la crise, à hauteur de près de 50 milliards d'euros. La plupart d'entre elles, soit presque 42 milliards d'euros, ont été portées par une nouvelle mission budgétaire intitulée « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » et qui rassemble quatre interventions de l'État : la prise en charge de l'activité partielle ; les aides du fonds de solidarité ; les prises de participations de l'État dans des entreprises en

difficulté ; et la compensation à la sécurité sociale du dispositif d'exonération et d'aide au paiement des prélèvements sociaux. Les autres dépenses budgétaires imputables à la crise relèvent d'autres missions : « Solidarité », « Travail » ou « Économie ».

La crise a aussi pesé sur les recettes de l'État, en provoquant une baisse de quelque 32,3 milliards d'euros de recettes. L'effet est toutefois inégal selon les impôts : il est très marqué par exemple pour l'impôt sur les sociétés, dans une moindre mesure pour la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ; en revanche, l'impôt sur le revenu a été assez peu affecté, tout comme les impôts assis sur le capital.

Conséquence logique de cet effet de ciseau entre dépenses et recettes, le solde budgétaire de l'État a connu une très forte dégradation : le déficit s'élève à 178 milliards d'euros fin 2020, en hausse de près de 85 milliards d'euros par rapport à la prévision en loi de finances, soit un quasi-doublement. La Cour relève que toutes les composantes du solde budgétaire contribuent à cet écart : le solde du budget général à hauteur de près de 80 milliards d'euros et celui des comptes spéciaux de plus de 5 milliards d'euros. Cette dégradation est bien plus significative qu'en 2009, après la crise financière de 2008 : à cette date, le déficit s'élevait à 138 milliards d'euros. Le niveau de déficit atteint est donc sans précédent.

La dette de l'État s'est par conséquent fortement accrue en 2020 et elle a franchi la barre symbolique des 2 000 milliards d'euros. L'encours de la dette de l'État a progressé de 63 % depuis 2010 et le besoin de financement de l'État a augmenté de 89 milliards d'euros par rapport à 2019, à près de 310 milliards d'euros.

Près de la moitié des dépenses - nettes des remboursements et dégrèvements - du budget général ont ainsi été financées en 2020 par l'endettement et non par des recettes publiques. Le besoin de refinancement de l'État au cours des dix prochaines années augmente de 180 milliards d'euros. L'État a toutefois bénéficié de la poursuite des baisses de taux d'intérêt et de l'inflation en 2020. Ces facteurs conjoncturels n'enlèvent toutefois rien à la vigilance que nous devons apporter à la question de soutenabilité de la dette publique.

La dégradation du solde budgétaire de l'État en 2020 est donc significative et a des conséquences directes sur son niveau d'endettement, déjà élevé. Elle est toutefois largement inférieure à ce qui était anticipé dans la quatrième loi de finances rectificative qui prévoyait un déficit de 223,3 milliards d'euros, donc supérieur de plus de 45 milliards d'euros à ce qui a finalement été constaté.

Cet écart entre la prévision et l'exécution résulte d'un volume très important de crédits qui n'ont pas été dépensés en fin d'année, à hauteur de 31,6 milliards d'euros, principalement ceux qui avaient été ouverts par la quatrième loi de finances rectificative, dont plus de 90 % concernent les

crédits de la seule mission « Plan d'urgence » qui a bénéficié, sur l'ensemble de l'année, de 69,6 milliards d'euros.

Cette sous-consommation reflète un manque de réalisme des prévisions budgétaires : les montants de crédits ouverts dans la quatrième loi de finances rectificative ont dépassé les prévisions de dépenses qui pouvaient raisonnablement découler des informations disponibles en novembre. La prudence ne peut, à elle seule, justifier l'ampleur de cette budgétisation.

Les crédits non consommés ont donné lieu à des reports massifs de plus de 30 milliards d'euros sur l'exercice suivant, alors qu'ils s'élèvent en moyenne à 1,4 milliard d'euros sur les dix dernières années. La Cour considère que cela conduit à une certaine confusion des exercices et porte atteinte au principe de l'annualité budgétaire : il aurait été plus conforme aux règles posées par la LOLF d'ouvrir les crédits supplémentaires dans la loi de finances pour 2021. Notre rapport contient donc une recommandation visant à n'ouvrir en loi de finances que des crédits nécessaires à l'exercice en cours et à mieux se conformer à la règle de plafonnement des reports de crédits à 3 % des crédits ouverts, pour respecter la volonté du législateur organique.

Les prévisions de recettes fiscales n'ont pas non plus échappé à ces aléas. L'écart est particulièrement élevé – 29 milliards d'euros – entre l'exécution et la troisième loi de finances rectificative. Ces aléas dans les prévisions de recettes mettent clairement en évidence l'intérêt d'une expertise complémentaire à celles du Gouvernement pour examiner *ex ante* le réalisme des prévisions de recettes et de dépenses publiques dans les projets de lois financières.

Nous avons donc ici une illustration très concrète de ce que l'extension du mandat du HCFP – que j'appelle de mes vœux depuis ma nomination – pourrait apporter à la décision publique : ce mandat pourrait être étendu à l'appréciation du réalisme des prévisions de recettes et dépenses, comme le font nombre d'institutions budgétaires indépendantes en Europe. Il en va de la clarté du débat sur les finances publiques dans notre pays.

L'impact de la crise économique née de la pandémie a entraîné une très forte hausse des dépenses du budget de l'État : à périmètre constant, les dépenses nettes des remboursements et dégrèvements du budget général ont augmenté de 15,5 % par rapport à 2019 pour atteindre un niveau inégalé de près de 390 milliards d'euros. Une partie de ces dépenses est imputable à la crise ; mais la crise n'explique pas tout, et les autres dépenses du budget général ont également nettement progressé en 2020, de 6,7 milliards d'euros, contre 1,5 milliard d'euros en 2018.

Le plafond de dépenses pilotables prévu par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 a été dépassé de plus de 15 milliards d'euros, preuve supplémentaire de la caducité de ce texte. Ce déplacement traduit une hausse structurelle de certaines dépenses, notamment de fonctionnement. Si cette dynamique se poursuivait, en tenant compte des dépenses de crise et des crédits reportés sur 2021, l'augmentation des dépenses du budget de l'État entre 2018 et 2021 pourrait s'établir à 90,5 milliards d'euros, soit une hausse de presque 30 %.

Il est à craindre que ce dynamisme ne produise un effet de cliquet, avec le maintien des dépenses de l'État à un niveau durablement plus élevé qu'avant la crise. Cette situation aurait des conséquences et des effets directs sur la trajectoire de solde et de dette publics présentée dans le programme de stabilité.

Comme l'an dernier, la Cour a étendu son avis à l'ensemble des moyens financiers que l'État consacre aux politiques publiques : les dépenses des deux budgets annexes et des 28 comptes spéciaux ont en effet représenté – hors double compte avec le budget général – 19,6 milliards d'euros en 2020. La Cour souligne le caractère très hétéroclite de l'ensemble formé par les budgets annexes et les comptes spéciaux et regrette le pilotage partiel de leurs dépenses. L'exécution 2020 prolonge les progrès qui ont été réalisés en 2019, puisque les deux tiers des dépenses sont compris dans la norme de dépenses de l'État et que les trois quarts d'entre elles sont couverts par l'objectif de dépenses totales de l'État. Par ailleurs, deux comptes d'affectation spéciale ont été supprimés et leurs moyens rebudgétisés par la loi de finances initiale pour 2020. Cependant, une part significative des dépenses des comptes spéciaux et des budgets annexes demeure en dehors de toute norme et les recommandations antérieures de la Cour pour rationaliser cet ensemble n'ont pas encore toutes été suivies d'effet. La revue du bien-fondé de chacun de ces dispositifs doit aujourd'hui être systématisée, pour améliorer la lisibilité des moyens budgétaires de l'État, faciliter leur pilotage et approfondir le contrôle parlementaire.

Notre rapport aborde aussi les dépenses fiscales, les taxes affectées et les fonds sans personnalité juridique. Il s'agit de sommes très significatives puisque les dépenses fiscales s'élèvent fin 2020 à 89,1 milliards d'euros et que l'État a affecté l'an dernier 40,3 milliards d'euros d'impôts et taxes à des opérateurs ou à d'autres organismes – hors collectivités territoriales et sécurité sociale – sans qu'une information suffisante ait été donnée au Parlement sur les actions que ces moyens viennent financer. Nous recommandons donc d'accélérer la mise en œuvre du programme d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des dépenses fiscales et de revoir le périmètre du plafonnement de ces dépenses en loi de programmation. La Cour regrette à nouveau que les fonds sans personnalité juridique ne fassent l'objet ni d'un suivi précis, ni d'une stratégie de remise en ordre, alors même qu'ils échappent à presque tout contrôle.

Au terme de son analyse sur l'exécution 2020 du budget de l'État, la Cour formule donc cinq recommandations.

Le HCFP vient de formuler son avis sur le projet de loi de règlement pour 2020. Les délais contraints dans lesquels nous avons travaillé limitent toutefois notre capacité d'analyse et d'expertise. En outre, le solde structurel sur lequel le HCFP était chargé de se prononcer est dépourvu de signification : d'une part, parce qu'il est calculé à partir de l'estimation du produit intérieur brut (PIB) potentiel de la loi de programmation des finances publiques de 2018 et que cette estimation a été rendue obsolète par la crise économique - nous avons besoin d'une nouvelle loi de programmation ! - et d'autre part, parce que le solde structurel repose sur les modalités de calcul des mesures exceptionnelles et temporaires retenues par le Gouvernement qui viennent brouiller la lecture de la décomposition du solde : la totalité des mesures dites d'urgence et de soutien sont considérées comme des mesures appelées à ne pas se renouveler et ne comptent donc pas dans le calcul du solde structurel ; pourtant, la plupart d'entre elles se prolongent en 2021...

Par conséquent, en contradiction avec la très forte dégradation qui s'annonce persistante des finances publiques, le solde structurel présenté par le Gouvernement apparaît en nette amélioration en 2020 : après - 2,3 points en 2019, le solde structurel s'établirait à - 0,9 point en 2020. Le HCFP estime que, dans ces conditions, il n'y a pas lieu de déclencher le mécanisme de correction, alors que la crise sanitaire avait conduit le Conseil à estimer, dans son avis sur le premier projet de loi de finances rectificative, que les circonstances exceptionnelles étaient réunies. Ces mêmes conditions avaient conduit le Conseil de l'Union européenne à déclencher la clause dérogatoire du pacte de stabilité et de croissance en mars dernier.

Enfin, à votre demande, notre avis sur le projet de loi de règlement comprend un encadré sur le coût net des six principales mesures d'urgence de soutien aux revenus. Celui-ci serait compris entre 67 et 82 % de leur montant brut, en raison d'un effet direct et indirect favorable sur les prélèvements obligatoires.

M. Claude Raynal, président. - Je vous remercie.

Nous avons bien constaté, lors de l'examen du quatrième projet de loi de finances rectificative, que les demandes de crédits étaient très surévaluées. Le Gouvernement nous avait répondu à l'époque qu'il souhaitait disposer de marges de manœuvre. Quelle est la marge de manœuvre acceptable ? Mais nous étions inquiets à l'époque d'un éventuel confinement en décembre et dans l'attente d'un potentiel projet de loi de finances rectificative dès le mois de février 2021... Prudence ou sincérité budgétaire : c'est une véritable question.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je partage vos observations sur la surbudgétisation très importante de la quatrième loi de finances rectificative, que nous avons soulignée et regrettée. Certes, il était, pour partie, difficile à ce moment-là de bien connaître la situation sanitaire et les mesures accompagnatrices. Le Gouvernement nous annonce un projet de loi de finances rectificative en juin, mais j'aurais préféré qu'il le dépose dès maintenant pour des raisons de sincérité budgétaire. Les décrets d'avance, les reports de crédits, la valse des milliards jetés aux yeux de l'opinion font perdre leurs repères à tous.

Les ministres nous affirment que les reports de crédits ne sont décidés qu'en début d'année suivante. Mais j'ai constaté que trois arrêtés de reports, pour un montant cumulé de 14 milliards d'euros, ont été pris entre le 21 et le 24 décembre 2020, avant même la promulgation de la loi de finances pour 2021 ! Cela pose un vrai problème de sincérité. Une telle pratique a-t-elle déjà été constatée par le passé ?

La Cour des comptes a remis l'acte de certification des comptes de l'État. Il ressort du compte général de l'État que sa situation nette a été négative de 1 536 milliards d'euros en 2020, soit l'équivalent de cinq années de produits fiscaux : ce n'est pas rien ! En 2006, ce rapport était de deux années de produits fiscaux. La Cour certifie les comptes de l'État comme réguliers et sincères, mais formule des réserves portant, par exemple, sur la fiabilité des données relatives aux rémunérations de personnel dans de nombreux ministères, ainsi que sur les droits et obligations en matière fiscale. Ces réserves, qui renvoient aux insuffisances déjà constatées par la Cour dans la gestion des projets informatiques de l'État, sont assez inquiétantes : avez-vous une estimation des montants financiers qui pourraient être en jeu ?

Pour la première fois, le Gouvernement a présenté le projet de loi de finances pour 2021 assorti d'une évaluation des dépenses environnementales, dite « budget vert ». Comptez-vous, dans le rapport que vous rendrez l'an prochain, commenter l'exécution « verte » du budget 2021 afin d'en apprécier l'exactitude et la sincérité ?

M. Pierre Moscovici. – La période est extraordinairement difficile et la Cour ne méconnaît pas les incertitudes politiques et les difficultés que peut connaître l'administration. Nous ne remettons pas en cause la nécessaire prudence : mieux vaut être prudent que trop audacieux en matière de finances publiques. Mais les montants sont excessifs.

Il était évident que tous les crédits ouverts en quatrième loi de finances rectificative ne pourraient pas être dépensés, notamment sur le fonds de solidarité. Au mieux, les dépenses liées au confinement de novembre pouvaient être consommées en décembre, ce qui représentait une dizaine de milliards d'euros... Cette excessive prudence a contribué à une forme de brouillage.

La question des reports de crédits est un point d'attention de la Cour, qui appelle à des dépenses réalistes. Une partie des reports a même eu lieu avant la fin de 2020 afin de financer le nouveau dispositif prévu en loi de finances pour 2021, ce qui participe de la confusion des exercices et remet en cause tant le principe d'annualité budgétaire – je manie le concept de sincérité budgétaire avec une très grande prudence, car il porte une part d'intentionnalité – que la portée de l'autorisation parlementaire.

Il aurait été plus conforme au principe d'annualité budgétaire de prévoir ces crédits en loi de finances pour 2021. Cela était possible, même tardivement, comme l'a montré l'adoption le 12 décembre 2020 d'un amendement gouvernemental qui ouvrait 5,6 milliards d'euros de crédits au profit du fonds de solidarité.

M. Christian Charpy, président de la première chambre de la Cour des comptes. – Les reports de crédits ont traditionnellement lieu en janvier. Les reports de la fin 2020 ont probablement été anticipés pour des raisons de trésorerie. Je vous adresserai une réponse plus complète sur ce point.

M. Pierre Moscovici. – Sur les problèmes de certification, il y a des anomalies, mais aussi des incertitudes. Les anomalies sont le plus souvent chiffrables, mais il n'est pas possible de faire une estimation financière globale en raison des incertitudes. Cette année, celles-ci résultent de trois facteurs : un système d'information ancien, notamment pour gérer les recettes fiscales – beaucoup d'opérations sont encore faites manuellement ou transitent par de nombreux comptes intermédiaires – ; des dispositifs de maîtrise des risques qui progressent, mais pas assez rapidement ; des pièces justificatives parfois indisponibles, incomplètes ou imprécises – par exemple celles qui se rapportent aux participations financières de l'État. Nous avons également des difficultés à évaluer l'immobilier de l'État situé en France ; des travaux sont en cours avec la direction générale des finances publiques.

Le Gouvernement a publié en annexe au projet de loi de finances pour 2021 un rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État. La Cour a naturellement intégré cette nouvelle préoccupation dans ses travaux. Elle constate que, sur les 100 milliards d'euros du plan de relance, 32 milliards sont au moins une fois favorables à un objectif environnemental : c'est significatif. La Cour approfondira ses travaux sur cette question qui prendra une place croissante dans nos publications.

M. Pascal Savoldelli. – Votre travail est extrêmement important.

Sur la question du respect de l'annualité budgétaire et de la règle de plafonnement des reports des crédits, nous devons tous vous appuyer. Ce que vous nous avez dit sur le quatrième projet de loi de finances rectificative est affolant et je m'interroge sur ce qui relève de la pure communication politique. Avec 30,8 milliards d'euros, les reports de crédits atteignent des sommets inégalés depuis 1958. Les montants non dépensés représentent 36 fois le montant réellement alloué aux personnes précaires bénéficiaires

des allocations sociales... On peut ensuite faire de grandes déclarations sur la pauvreté ! Vos travaux sont bien au coeur des préoccupations des Français. Il s'agit certes d'une situation exceptionnelle, mais nous devons obtenir des garanties démocratiques sur ces sujets.

Vous évoquez également la comptabilisation des remboursements et dégrèvements d'impôts, et vous avez raison. En tant que rapporteur spécial, je suis d'avis qu'il faut les comptabiliser. Quelque 11 milliards d'euros supplémentaires sont attendus, en provenance essentiellement des affaires contentieuses : sachons reconnaître le travail qui a été réalisé sur cette question.

Mme Isabelle Briquet. – Merci de cette présentation très complète.

Sur les sept recommandations que la Cour a formulées en 2019 sur la mission « Administration générale et territoriale de l'État », six n'ont pas été mises en œuvre et une ne l'a été que partiellement. Certes, l'année 2020 a été particulière, mais quelle est la part des recommandations suivies par les administrations ? Quels sont les retours dont dispose la Cour de la part des administrations concernées ?

M. Marc Laménie. – Je vous remercie pour cette analyse étayée et complète.

Vous avez émis une réserve substantielle concernant les stocks militaires et les immobilisations. Pouvez-vous nous en dire plus ?

Quid de la situation patrimoniale de l'État ? Ce dernier utilise-t-il correctement son patrimoine ?

Nous connaissons l'importance des dépenses fiscales. Comment mieux les identifier ?

L'État est le premier financeur des collectivités territoriales : quelle est votre appréciation de l'évolution de leur autonomie financière dans le contexte notamment de la suppression de la taxe d'habitation ?

Je m'interroge également sur le prélèvement sur recettes – plus de 20 milliards d'euros – qui alimente le budget de l'Union européenne.

M. Rémi Féraud. – Votre rapport est très intéressant et nous sera extrêmement utile.

La situation est certes exceptionnelle, mais l'enchaînement entre la quatrième loi de finances rectificative et la loi de finances initiale pour 2021 nous interroge. Les 30 milliards d'euros de crédits non consommés, c'est dix fois l'extension des minima sociaux aux 18-25 ans et même cent fois le prolongement du dispositif exceptionnel d'hébergement d'urgence des sans-abri...

Comment les 6,7 milliards d'euros de dépenses supplémentaires hors covid – sur les budgets de l'écologie, de l'éducation nationale ou de la défense – s'articulent-ils avec l'engagement du Gouvernement de limiter

l'évolution des dépenses publiques à 0,7 % ? Je ne vois pas le lien entre les annonces du Gouvernement et la politique réellement menée...

M. Philippe Dallier. - On parle beaucoup de ce déficit pour 2020, bien moindre que ce qui était attendu, et de la sous-exécution des crédits. Mais il y a des contre-exemples comme l'hébergement d'urgence, car tous les programmes n'ont pas été traités de la même manière. Avec la crise sanitaire, le Gouvernement a fait des efforts significatifs et ouvert des crédits pour créer des places et des centres covid. En dépit d'une marge de 30 milliards d'euros sur le budget général en fin d'année, certains grands organismes, tels que le Samu social de Paris et la Croix-Rouge, étaient encore au mois de mars 2021 en attente de crédits, qui auraient dû être payés à la fin de l'année de 2020. Il est incompréhensible qu'ils assurent la trésorerie de l'État, mais c'est assez classique. Enfin, la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal), que nous avons rencontrée, évoque la nécessité d'un rebasage, déjà réalisé voilà trois ans, de 600 millions d'euros sur l'hébergement d'urgence.

Mme Christine Lavarde. - Vous nous donnez un avis sur la certification des comptes de l'État. En quatorze ans, il reste toujours quatre réserves. Quel est votre regard sur le processus de certification des collectivités locales qui est mis en place sous l'égide de la Cour des comptes ? À partir du moment où elles entrent dans le processus, on leur demande un inventaire fiabilisé, un patrimoine connu et des comptes entièrement apurés. N'y aurait-il pas deux poids, deux mesures ? Ou bien l'État ne serait-il pas assez préparé aux nouvelles procédures comptables ?

M. Éric Bocquet. - Le débat est un peu surréaliste, mais cela résulte des circonstances inédites et dramatiques à bien des égards. Toutes les règles habituelles ont volé en éclat, à commencer par les 3 % de déficit et les 60 % d'endettement. J'ai le sentiment que l'on continue de raisonner comme s'il ne s'était rien passé, en mettant en avant la règle d'or, alors que le président Arthuis a rendu son rapport sur la dette et l'avenir des finances publiques avec une programmation sur cinq ans. Certes, la Cour des comptes et le Haut Conseil des finances publiques doivent se limiter à des recommandations, mais l'administration Biden a opté pour des mesures iconoclastes qui ne sont pas inintéressantes. J'invite mes collègues à réfléchir à tous ces aspects, et si j'entends bien que vous êtes soumis à une obligation de réserve en tant que Premier président de la Cour des comptes, peut-être l'ancien ministre de l'économie que vous êtes pourrait-il s'exprimer sur ce sujet.

M. Philippe Dominati. - Éric Bocquet m'a ôté la moitié des mots de la bouche. Nous traversons en effet une année exceptionnelle, même si nous sommes confrontés à une crise financière tous les dix ans, la dernière datant de 2010 et après laquelle de nouveaux mécanismes ont été mis en place. Ce matin, nous ne débattons pas du bilan du budget réel, puisqu'il a été fortement dénaturé par la mission « Plan de relance » qui a financé de

nombreuses dépenses courantes, telles que l'achat des armes de la gendarmerie. Je m'attendais à ce que la Cour signale ces dysfonctionnements qui ont affecté l'ensemble des missions budgétaires sans qu'aucun bilan comptable et pédagogique ne soit dressé, à tel point que nos concitoyens peuvent avoir le sentiment que l'on peut s'affranchir de toutes les barrières. La Cour des comptes ou le Haut Conseil a un rôle d'alerte à jouer. Sinon, des libertés seront prises jusqu'à l'élection présidentielle sur les normes adoptées il y a une dizaine d'années concernant la règle d'or, les 3 % de déficit et les objectifs à tenir.

M. Pierre Moscovici. – Monsieur le rapporteur général, l'effet cliquet est alimenté par des reports de crédits liés au plan d'urgence, mais aussi par les efforts supplémentaires pour faire face au rebond de la crise sanitaire au premier trimestre. Les dépenses importantes du plan de relance auront également des conséquences pour 2022 et 2023.

Monsieur Dominati, à la demande de la commission des finances du Sénat, nous publierons un rapport qui devrait être très intéressant sur le plan de relance, en application de l'article 58-2 de la LOLF. Je serai très heureux de vous le présenter le moment venu, et les délais seront tenus. Enfin, face au rythme élevé des dépenses ordinaires en 2019 et 2020, nous appelons à la maîtrise.

Je remercie tous les sénateurs pour la qualité de leurs travaux. Nous voulons contribuer au débat démocratique. Or en matière de gouvernance des finances publiques, des réformes, ou à tout le moins des rappels, gagneraient à être soutenus par la représentation nationale. Il y va de la qualité du contrôle parlementaire, des prévisions des finances publiques et de la bonne information du citoyen-contribuable, qui est souverain.

J'entends bien les arguments de MM. Bocquet et Dominati, et la Cour ne se dérobera pas à la réalité du contexte international. Mais nous sommes sollicités par le Gouvernement pour produire un audit complet sur les finances. Nous le présenterons le moment venu sans esquiver la nécessaire reformulation des règles européennes. Le contexte extraordinaire n'empêche pas que les règles qui président à l'élaboration des lois de finances soient respectées. Je n'y vois aucune contradiction. Certes le contexte exceptionnel peut remettre en cause certains critères tels le niveau de dette publique à 60 % du PIB que nous ne reverrons pas de sitôt..

Oui, la prudence est de mise pour l'annualité budgétaire. S'il y avait eu imprudence, nous l'aurions tous souligné. Mais eu égard à la politique d'affichage, il n'est pas inutile que la Cour fasse un rappel à l'ordre sur les principes budgétaires.

Concernant la comptabilisation des remboursements et dégrèvements des impôts locaux, nous affirmons depuis des années qu'il s'agit de vraies dépenses pour l'État. Nous ne visons que les impôts locaux et non les contentieux fiscaux de l'État, mais ces remboursements et

dégrèvements ont beaucoup augmenté à cause de la suppression de la taxe d'habitation.

Je dresserai deux constats sur la réserve relative aux stocks militaires et aux immobilisations : d'une part, une insuffisance persistante dans l'inventaire des stocks, liée à de fortes disparités dans les méthodes et à des délais non tenus, et, d'autre part, des incertitudes très fortes sur la valorisation des équipements et le maintien en condition opérationnelle. L'administration a formulé des propositions, mais nous ne disposons pas de chiffres suffisamment fiables en la matière.

Le suivi des recommandations atteint les 70 %, ce qui n'est pas négligeable, même si nous souhaitons que les choses s'améliorent. Cette année, du fait de la crise, nous n'avons pas estimé réaliste de procéder à ce suivi. Nous le reprendrons dans le rapport public annuel de 2022, avec un effet de rattrapage sur 2021.

Monsieur Féraud, sur les 6,7 milliards d'euros d'augmentation des dépenses courantes, la moitié correspond à la hausse de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et des crédits de défense, et l'autre à l'ensemble des autres missions. Je ne vous ai pas présenté ce matin l'avis du Haut Conseil sur le programme de stabilité, mais il sera intégré à notre présentation du mois de mai. À un moment, il faudra examiner les moyens de revenir à une trajectoire de dette soutenable et bien mesurer les résultats des différentes hypothèses envisageables. C'est pourquoi votre question s'adressait plus au Gouvernement qu'à la Cour.

La certification des comptes des collectivités locales fait l'objet d'une expérimentation à la demande du Parlement et seulement auprès des collectivités volontaires. Nous allons poursuivre nos travaux, sachant que notre rôle est d'aider à la certification des comptes, mais nous manquons de moyens pour le pilotage avec un effectif restreint. Les 25 collectivités volontaires ont, elles, significativement progressé, même si les systèmes d'information et les contrôles internes doivent être réexaminés.

S'agissant des réserves, vous avez souligné à juste titre qu'il en restait 4, mais il y en avait 13 au départ. Surtout, les constats d'audit ont diminué de 70 à 22. Il est normal que le rythme se ralentisse, mais ces réserves présentent une grande utilité. L'État devrait faire un usage plus étendu de cette comptabilité. Concernant la quatrième loi de finances rectificative, selon vous, nous aurions trop prévu et non trop dépensé. J'en prends bonne note, tout en rappelant que la Cour et le monde associatif se sont fortement mobilisés à ce sujet.

Messieurs Bocquet et Dominati, nous reviendrons sur les règles européennes, la gouvernance de nos finances publiques et les trajectoires souhaitables. La crise sanitaire et économique n'est pas finie, et les incertitudes sont encore très fortes. La Cour ne proposera pas d'interrompre prématurément et brutalement des mesures d'urgence, au risque de ralentir

l'économie. Il faut attendre d'avoir retrouvé le taux de PIB de la fin de 2019, ce qui devrait se produire au cours de l'année 2022 en fonction des évolutions de la crise.

Il faut traiter de manière sérieuse les problèmes concernant la dette publique et ses conséquences pour la gestion des finances publiques. Une trentaine de personnes travaillent actuellement d'arrache-pied sur ce sujet mobilisateur. Nous avons à cœur de montrer que la Cour peut mener des travaux approfondis sur des sujets ambitieux en très peu de temps. Mesdames, messieurs les sénateurs, nous ferons tout pour ne pas vous décevoir.

M. Claude Raynal, président. – Monsieur le Premier président, c'est la troisième fois que vous venez devant notre commission depuis le début de la session parlementaire. Vos analyses sont toujours attendues, surtout en ces temps de crise. Nous vous reverrons dans le courant du mois de mai afin d'évoquer les résultats de la mission que vous a confié le Premier ministre sur la situation des finances publiques et les priorités de l'action publique pour l'après-crise, sujet sur lequel nous travaillons depuis plusieurs mois.

II. EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 7 juillet 2021, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a examiné le rapport de M. Jean-François Husson, rapporteur général, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020.

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons ce matin, en premier point de l'ordre du jour, le rapport du rapporteur général sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Comme vous le savez, monsieur le Président, mes chers collègues, nous avons connu, en 2020, une très grave crise sanitaire qui s'est traduite par une contraction historique de l'activité dont les effets ont été absorbés à plus de 80 % par les administrations publiques afin de préserver la situation des ménages et des entreprises.

Alors que nous attendions initialement une croissance de l'ordre de 1,3 % en 2020, les restrictions sanitaires et les mesures de confinement ont entraîné une chute très importante du produit intérieur brut (PIB).

Quelques indicateurs permettent d'en rendre compte. En 2020, le nombre d'heures travaillées a chuté de 9,1 %, soit 3,9 milliards d'heures travaillées en moins par rapport à 2019. Dans certains secteurs comme l'hébergement-restauration, cette contraction a même atteint 35 %. De même, la valeur ajoutée brute des entreprises s'est contractée de 8,1 % par rapport à 2019 avec, là-aussi, des résultats très impressionnants par secteur. Je pense, par exemple, au secteur du transport dont la valeur ajoutée a chuté de 17,1 %.

Au final, la France a connu une récession de 7,9 % en 2020, ce qui est un peu plus qu'en zone euro et bien plus qu'en Allemagne.

Chacun le sait, cette crise a rendu urgente et vitale la mise en œuvre de mesures de soutien aux entreprises et aux ménages. Cela s'est fait en France, comme dans le reste des principales économies avancées, au travers de la mise en œuvre de plan de soutien mêlant versement de subventions directes, allègements ou reports d'impôt, intervention en capital et mise en jeu de la garantie de l'État.

Le plan de soutien et de relance français, annoncé pour les années 2020 et 2021 représentait, à cet égard, un engagement équivalent à 25,5 points de PIB, ce qui est un niveau comparable à nos partenaires. Il a toutefois présenté une spécificité : celle de reposer pour plus de la moitié sur l'engagement de la responsabilité de l'État, plutôt que sur des mesures ayant un impact sur le déficit public.

En ne regardant que les dispositifs consistant à verser directement des subventions – je pense par exemple au fonds de solidarité et à l’activité partielle –, on constate que les administrations publiques ont engagé 58,7 milliards d’euros en 2020.

Dans le même temps, je rappelle que le montant de l’encours des prêts garantis par l’État contractés en 2020 s’élevait à 5 % du PIB.

Avant d’en venir à une présentation plus exhaustive de l’état de nos finances publiques, je souhaite dire quelques mots sur la manière dont le choc économique que nous avons subi a été absorbé par les différents acteurs.

En 2020, la crise économique et sanitaire s’est traduite par une contraction du revenu brut disponible au niveau national de 7,8 % soit 149,6 milliards d’euros.

Pour mémoire, le revenu brut disponible représente la somme des revenus primaires des agents économiques majorés des transferts qu’ils perçoivent et minorés des impôts et cotisations dont ils s’acquittent. En d’autres termes, c’est en observant le revenu brut disponible d’un agent que l’on peut évaluer l’impact de la crise, en tenant compte des effets des mesures de soutien.

Ce qui ressort lorsque l’on regarde la répartition de la baisse du revenu disponible entre chaque secteur de l’économie, c’est la part très importante des administrations publiques. Ainsi, en France 85,1 % de la baisse de revenu a été absorbée par les administrations publiques. Cela fait beaucoup mais c’est moins qu’en zone euro ou qu’en Allemagne.

En parallèle, les entreprises ont – quant à elles – conservé à leur compte 21,8 % de la contraction du revenu disponible. Ce montant, toutefois, pourrait être un peu plus faible en tenant compte des annulations d’impôts qui, au plan comptable, ne sont pas retracées au niveau du revenu disponible.

Cette situation découle, à mon sens, du choix fait par le Gouvernement de recourir davantage aux prêts garantis par l’État qu’à des aides directes sur fonds publics.

En effet, faute d’avoir assaini nos finances publiques avant la crise, nous avons disposé d’une capacité moindre pour intervenir sur fonds publics.

Ce qui peut être constaté, c’est que les ménages dans leur ensemble – sans me prononcer sur les situations particulières – ont été préservés du choc économique sous l’effet, notamment, de mesures comme le soutien à l’activité partielle.

Ainsi, en France comme en Allemagne, le revenu brut disponible des ménages a progressé en 2020 respectivement de 0,7 % et de 0,9 %.

J'en viens maintenant à la présentation de la situation de nos finances publiques qui sont, en conséquence de cette crise et des mesures de soutien, particulièrement dégradées.

En 2020, le déficit public a atteint 9,2 % du PIB après 3,1 % en 2019. C'est un record, qui devrait toutefois être battu dès 2021 avec un déficit de 9,4 %. Cette dégradation est principalement portée par l'État et les administrations de sécurité sociale.

Ce déficit procède d'abord d'une forte contraction des recettes publiques de l'ordre de 63,8 milliards d'euros, c'est-à-dire de 5 % par rapport à 2019. La contraction des prélèvements obligatoires représente à elle seule 44 milliards d'euros, soit une baisse de 4,1 %.

Les administrations publiques centrales et les administrations de sécurité sociale assument, chacune, une perte d'environ 21 milliards d'euros. Les administrations publiques locales ont subi, quant à elles, une contraction des prélèvements obligatoires de l'ordre de 2,8 milliards d'euros.

Toutefois, je veux rappeler ici l'impact très important des pertes de recettes tarifaires et domaniales et saluer les efforts entrepris par le Sénat pour obtenir, de la part du Gouvernement, la mise en œuvre de mécanismes de compensation adaptés avec, par exemple, l'amélioration et la reconduction du filet de sécurité.

La diminution en valeur des prélèvements obligatoires perçus par les différentes administrations publiques ne pèse pas de la même manière en volume sur chacune d'entre elles.

Ainsi, pour les administrations centrales, la perte des 21 milliards d'euros de prélèvements correspond à une baisse de recettes de 6,4 %. Pour les administrations de sécurité sociale, cette contraction équivalente en valeur est plus faible en volume, puisqu'elle correspond à une baisse des prélèvements obligatoires de 3,6 %. Enfin, pour les administrations publiques locales, la baisse des prélèvements obligatoires de 2,8 milliards d'euros en valeur correspond à une variation d'un peu moins de 2 %.

Au global, l'aggravation du déficit public procède, ensuite, d'une hausse des dépenses publiques de l'ordre de 73,5 milliards d'euros.

Sur ce montant, le coût de l'ensemble des mesures de soutien face à la crise est évalué à 72,7 milliards d'euros en incluant les dépenses de santé.

En miroir de cette dégradation du déficit public, nous avons assisté en 2020 à une augmentation spectaculaire de l'endettement équivalent à 17,5 points du PIB.

Sur cette variation, 7,9 points résultent du besoin de financer notre déficit primaire et 7,2 points s'expliquent par un effet « boule de neige » particulièrement défavorable. Pour mémoire, l'effet « boule de neige » mesure l'évolution spontanée du ratio dette sur PIB lorsque le solde primaire

est à l'équilibre. Cet effet « boule de neige » défavorable implique que même si nous avons atteint l'équilibre primaire – c'est-à-dire sans déficit – notre ratio de dette sur PIB aurait quand même augmenté de 7,2 points.

Malgré l'aggravation de notre niveau d'endettement qui est plus que problématique, nos conditions de financement sont restées très favorables. En témoigne, notamment, la diminution du taux apparent de la dette publique et la baisse continue de la charge de la dette rapportée au PIB.

Avant d'entrer plus en détail dans l'exécution du budget de l'État, il faut reconnaître qu'il nous est difficile, en 2020, de mesurer l'ampleur des efforts de maîtrise de la dépense hors crise. Le Gouvernement indiquait dans la version initiale du projet de loi que les administrations auraient réalisé un effort en dépense équivalent à 1,5 point de PIB potentiel. Plus nuancé, le Haut Conseil des Finances Publiques estimait quant à lui que cette estimation n'avait « aucune signification ». Je partage cette opinion. En effet, à combien s'élèvent les économies en dépenses qui sont imputables à la crise ? Cela n'est pas véritablement évalué s'agissant de l'État. Quelle part des dépenses de soutien et des aides à l'économie doit-elle être considérée comme exceptionnelle et temporaire ? Il y a ici matière à débat.

J'en viens à présent au budget de l'État proprement dit.

Le déficit budgétaire s'établit en 2020 à un niveau de 178,1 milliards d'euros, dépassant de loin le niveau de 148,8 milliards d'euros atteint lors de la crise financière de 2010.

Ce déficit est d'ailleurs supérieur de 85 milliards d'euros par rapport au niveau prévu en loi de finances initiale. Bien sûr, l'écart est dû pour l'essentiel à la crise sanitaire, qui crée des dépenses, surtout avec la nouvelle mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », et diminue les recettes.

Ce déficit est toutefois inférieur au déficit de 223,3 milliards d'euros prévu par la quatrième loi de finances rectificative du 30 novembre 2020, car celle-ci s'était fondée sur des hypothèses de dépenses supplémentaires qui n'ont pas été vérifiées. Les plafonds de crédit prévus par le dernier collectif budgétaire n'ont donc pas été dépassés, mais au contraire sous-exécutés.

Les recettes diminuent nettement en 2021, sous l'effet de la crise économique qui réduit de 9,0 % les recettes fiscales nettes. Elles sont toutefois supérieures de 6,7 milliards d'euros à la prévision de la quatrième loi de finances rectificative.

Les recettes d'impôt net sur les sociétés sont de 36,3 milliards d'euros, soit un quart de moins que la prévision en loi de finances initiale. En effet les derniers acomptes, versés en décembre, ont été très faibles comme on le voit dans le niveau, mois après mois, des recettes brutes. En recettes nettes, il est toutefois en hausse de 2,9 milliards d'euros par rapport à 2019 à cause de l'effet de plusieurs réformes décidées avant la crise, notamment la

transformation du crédit d'impôt d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) qui a réduit les remboursements et dégrèvements.

La TICPE, également, a été particulièrement touchée : son produit brut a chuté lors des deux confinements du printemps et de l'automne, car cet impôt est très lié aux secteurs les plus concernés par les restrictions d'activité et de déplacements. Sur l'ensemble de l'année, son produit net diminue de 38,9 % par rapport à 2019.

En revanche, l'impôt net sur le revenu s'établit à 74,0 milliards d'euros, soit un niveau proche de la prévision en loi de finances initiale comme de l'exécution 2019 : comme on l'a vu, les revenus des salariés ont été globalement préservés, grâce notamment au financement de l'activité partielle.

Enfin la TVA a connu une évolution spontanée de - 6,5 %, car c'est un impôt dont l'évolution est proche de celle de l'activité. Toutefois, en chiffres absolus elle diminue de 15,2 % par rapport à 2019 en raison, notamment, d'un nouveau transfert de TVA à la sécurité sociale. La part de TVA revenant à l'État a particulièrement diminué au cours des dernières années.

Enfin, les recettes non fiscales s'établissent en 2020 à un niveau de 14,8 milliards d'euros, proche de l'exécution 2019 : la chute des dividendes, qui résulte de la crise sanitaire, a été compensée par des recettes exceptionnelles liées notamment à des amendes et à la signature d'une convention judiciaire d'intérêt public avec la société Airbus.

Les dépenses nettes du budget général s'établissent à un niveau de 389,7 milliards d'euros, y compris les fonds de concours, soit une hausse considérable de 16,0 % par rapport à 2019.

L'augmentation des dépenses est bien plus importante qu'en 2010, où elle avait été de 10,9 %. À l'époque cette augmentation avait été suivie, dès 2011, d'un retour au niveau de dépenses antérieur à la crise. Ce n'est pas le cas cette fois, puisque les dépenses continuent à augmenter en 2021, et les documents déjà transmis par le Gouvernement en vue du débat d'orientation des finances publiques laissent penser qu'il faudra plusieurs années avant de revenir à une véritable maîtrise de la dépense publique.

Si l'on compare les crédits exécutés avec ceux prévus en loi de finances initiale, le fait essentiel est bien sûr la création de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », qui a été dotée de 69,6 milliards d'euros de crédits budgétaires au total, dont elle a consommé 41,8 milliards d'euros. Elle n'est dépassée en importance que par les missions « Enseignement scolaire » et « Défense ».

Les missions « Solidarité, insertion et égalité des chances » et « Cohésion des territoires » ont également fait l'objet d'ouvertures de crédit importantes en cours d'année pour financer des dépenses à caractère social induites, pour la plus grande partie, par la crise sanitaire.

En sens inverse, la persistance des taux bas a une nouvelle fois abaissé la charge de la dette à un niveau inférieur à la prévision de plus de 2 milliards d'euros. C'est le paradoxe que nous avons déjà souligné : la charge de la dette, en comptabilité générale, diminue dans des proportions identiques à la hausse de la dette. Ne nous y trompons pas : cette diminution aura une fin, probablement dès 2021 avec la reprise de l'inflation. La dette, elle, ne diminuera pas avant plusieurs années.

La masse salariale augmente en 2020 de 1,7 %, ce qui correspond à la prévision en loi de finances initiale, en raison notamment de la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR). Sur les trois premières années du quinquennat, l'ensemble des dépenses de personnel (c'est-à-dire la masse salariale plus les contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions ») augmentent à un rythme moyen de 1,4 %. La maîtrise « stricte » de la masse salariale qu'annonçait la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 n'a pas été réalisée, puisque l'augmentation est supérieure à celle qui a été réalisée à la même période du précédent quinquennat.

En particulier, je rappelle que la quatrième loi de finances rectificative a acté une augmentation d'environ 2 800 emplois de l'État, dont l'effet en termes de dépenses sera surtout visible en 2021. Le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques indique explicitement que l'objectif du Gouvernement se limite désormais à la stabilité de l'emploi au sein de l'État et de ses opérateurs, alors qu'il annonçait naguère une réduction des 50 000 emplois au sein du Gouvernement et des opérateurs.

Enfin, il est nécessaire lors de l'examen d'un projet de loi de règlement, de vérifier de quelle manière a été respectée la loi de programmation des finances publiques. Nous notions un premier dépassement de 3,0 milliards d'euros l'an dernier pour la norme de dépenses pilotables, alors que ce n'était que la deuxième année d'application. L'écart est, bien sûr, beaucoup plus important en 2020 : la croissance très élevée des dépenses a placé loin derrière les objectifs en termes de dépenses pilotables comme en termes de dépenses totales. L'écart de 15,4 milliards d'euros sur les dépenses pilotables n'inclut pas les dépenses de la mission « Plan d'urgence », donc il s'agit de l'effet des dépenses d'urgence sur les missions traditionnelles, ainsi que de la conséquence des mesures prises en 2019 - déjà au nom de l'urgence économique et sociale.

Voilà les quelques éléments d'analyse que je souhaitais partager avec vous, vous trouverez des développements plus détaillés dans le rapport général qui accompagne vos contributions en tant que rapporteurs spéciaux.

Je crois que cette présentation retrace l'année exceptionnelle que nous avons vécue, avec notamment l'ouverture de près de 70 milliards d'euros de crédits sur la seule mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » qui n'existait même pas dans la loi de finances initiale !

S'agissant de notre vote sur ce texte, plusieurs éléments doivent être rappelés.

D'un côté, nous avons, en conscience et en responsabilité, voté les quatre projets de loi de finances rectificative, en obtenant d'ailleurs d'importantes évolutions et apports du Sénat. Nous avons en particulier validé les mesures de soutien, essentielles pour maintenir les entreprises à flot et protéger les ménages.

De l'autre, nous ne partageons pas les choix du Gouvernement qui ont guidé la construction de la loi de finances initiale pour 2020 et qui restent d'actualité. En particulier, nous déplorions, comme en 2019, que le Gouvernement ait manifestement renoncé à redresser les comptes publics. Or l'assainissement de nos finances publiques nous auraient permis d'avoir de plus grandes marges de manœuvre lorsque la crise est survenue. Nous nous étions aussi opposés à de nombreuses mesures et avons regretté de n'avoir pas été entendu sur le schéma de financement pour les collectivités territoriales au titre de la suppression de la taxe d'habitation.

Par ailleurs, s'il n'y a pas de problème de respect de l'autorisation parlementaire au titre de cet exercice budgétaire compte tenu de la sous-exécution des crédits votés lors du dernier projet de loi de finances rectificative, le Gouvernement a, en revanche, procédé à des opérations de reports massifs en fin d'année, vers l'année 2021, et sans nécessairement conserver la destination initialement prévue.

Aussi, compte tenu de l'ensemble de ces éléments, je m'en remettrai à la sagesse de notre commission pour le vote sur ce projet de loi.

M. Claude Raynal, président. – Je souhaiterais avoir simplement une précision par rapport à la présentation qui nous a été distribuée : les montants de TVA transférés à la Sécurité sociale sont-ils structurels ou conjoncturels ?

M. Jérôme Bascher. – L'année 2020 est exceptionnelle et les éléments habituels d'évaluation ne sont plus valables : on a un « point aberrant » dans les mesures statistiques. Sur le plan budgétaire, les reports de crédits ont atteint un niveau inédit afin d'éviter de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative au premier trimestre, ce qui n'est pas acceptable. Le principe est l'autorisation budgétaire annuelle, et la programmation

pluriannuelle n'a d'ailleurs jamais été respectée. Je ne peux pas voter ce projet de loi de règlement.

M. Vincent Capo-Canellas. – Le Sénat a voté les projets de loi de finances rectificatives de l'année 2020. Mais nous sommes alertés par l'augmentation de la dette et du déficit. Les émissions de dette rencontrent un grand succès auprès des marchés, mais combien de temps cela va-t-il durer ? Nous vivons sur une bombe à retardement.

M. Albéric de Montgolfier. – On peut approuver les mesures de soutien et, en même temps, ne pas donner un blanc-seing à la dégradation des déficits. Où en nous sommes-nous par rapport à nos voisins, notamment allemands, en termes de déficit et de perspectives de retour à l'équilibre ?

Mme Christine Lavarde. – Nous avons soutenu les projets de loi de finances rectificatives, mais ce problème des reports de crédits ne nous permet pas d'adopter le projet de loi de règlement. Notre groupe s'abstiendra.

M. Roger Karoutchi. – Je vais tirer la sonnette d'alarme, sans illusion sur la capacité du Gouvernement et des administrations à se remettre en cause. Nous sommes couverts de dette, le déficit explose et aucune réforme de structure n'est réalisée. Les responsables publics sont aveugles devant la situation et l'année est toujours calamiteuse. Les jeunes sont mal traités et devront payer la dette. Je m'abstiendrai comme mon groupe, mais il faut dire au Gouvernement que cela ne peut pas durer. On se réjouit de la réussite des émissions de dette, mais pour combien de temps ?

Mme Sophie Taillé-Polian. – Je partage la tonalité de ces propos. Il fallait des outils puissants pour éviter l'effondrement de l'économie et on a ouvert les vannes sans objectif précis. Or la situation des jeunes et des étudiants est très préoccupante. On n'a pas fait les réformes nécessaires dans le contexte actuel. Cette politique n'est pas crédible au regard des enjeux.

M. Éric Bocquet. – La quiétude des marchés financiers est remarquable. On s'inquiétait autrefois d'une dette à 100 % du PIB... Les réformes structurelles sont en fait engagées : l'assurance-chômage, voire les retraites font partie de ce qu'on veut nous imposer pour soi-disant restaurer la crédibilité de la France, ce qui n'est pas nécessaire puisqu'on nous prête à taux négatifs.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Dans le cadre de la loi de règlement, il faut faire le constat de ce qui s'est passé, mais on voit que le débat politique de la loi de finances est déjà engagé.

Les outils statistiques sont en effet inadaptés alors qu'il faudrait transformer non seulement les outils, mais aussi la manière de faire. Il aurait fallu mieux associer l'ensemble des partenaires, dont le Parlement.

Les réformes sont annoncées puis mises de côté. Or les indicateurs sont préoccupants et plus encore pour la France que pour ses principaux partenaires. Certains d'entre eux reviendront au niveau de 3 % de déficit dès 2024, et nous en 2027 seulement : c'est un handicap dans la compétition internationale. Le déficit est à - 9,2 % du PIB en France, - 9,5 % en Italie, - 4,3 % aux Pays-Bas, et - 4,2 % en Allemagne. La capacité de rebond n'est pas la même.

On a un problème de maîtrise de la dépense publique et les arbitrages seront difficiles. J'ai montré ce qu'est devenu l'objectif de réduction de 50 000 emplois.

La TVA transférée à la sécurité sociale a compensé des pertes de ressources, notamment en 2019 et en 2020 : il s'agit d'un transfert permanent, mais le montant peut varier selon la dynamique de l'impôt.

S'agissant des marchés financiers, il faut rappeler que la Banque centrale européenne (BCE) continue à acheter de la dette française et que les acteurs financiers sont soumis à des obligations prudentielles qui les poussent à acheter de la dette. Il faudra bien un jour diminuer la dette publique, qui s'ajoute à une dette écologique considérable et plus difficile à évaluer.

La commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020. En conséquence, elle décide de proposer au Sénat de ne pas adopter chacun des articles du projet de loi.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-699.html>