

N° 16

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 juillet 2022.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021* (n° 10),

## TOME II

**COMMENTAIRE DES RAPPORTS ANNUELS  
DE PERFORMANCES**

PAR M. JEAN-RENÉ CAZENEUVE,

Rapporteur général,

Député.

---



## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT</b> .....	5
<b>ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT : TOURISME</b> .....	13
<b>ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT</b> .....	17
<b>AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES ; DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL</b> .....	27
<b>AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ; PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS</b> .....	43
<b>ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION</b> .....	53
<b>COHÉSION DES TERRITOIRES : LOGEMENT ET HÉBERGEMENT D'URGENCE</b> .....	61
<b>COHÉSION DES TERRITOIRES : POLITIQUE DES TERRITOIRES</b> .....	77
<b>CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT</b> .....	87
<b>CULTURE : CRÉATION ; TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE</b> .....	101
<b>CULTURE : PATRIMOINES</b> .....	111
<b>DÉFENSE : PRÉPARATION DE L'AVENIR ; BUDGET OPÉRATIONNEL DE LA DÉFENSE</b> .....	119
<b>DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT ; PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE ; INVESTISSEMENTS D'AVENIR</b> .....	139
<b>ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES : PAYSAGE, EAU ET BIODIVERSITÉ ; PRÉVENTION DES RISQUES ; EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE ; CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES</b> .....	155
<b>ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES : AFFAIRES MARITIMES</b> .....	171
<b>ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES : ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS- MINES ; SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE ; FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE</b> .....	177
<b>ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES : INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS ; CHARGE DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU REPRISE PAR L'ÉTAT ; CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS</b> .....	193

<b>ÉCONOMIE : DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATIONS ; PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS</b>	
<b>ÉCONOMIE : STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES ; STRATÉGIES ÉCONOMIQUES ET FISCALE ; ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX</b> .....	203
<b>ÉCONOMIE : COMMERCE EXTÉRIEUR</b> .....	219
<b>ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT</b> .....	225
<b>ENSEIGNEMENT SCOLAIRE</b> .....	233
<b>GESTION DES FINANCES PUBLIQUES</b> .....	247
<b>TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES ; CRÉDITS NON RÉPARTIS ; GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT</b> .....	265
<b>IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION</b> .....	291
<b>JUSTICE</b> .....	301
<b>MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES ; AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC</b> .....	313
<b>OUTRE-MER</b> .....	327
<b>POUVOIRS PUBLICS</b> .....	335
<b>RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : RECHERCHE</b> .....	339
<b>RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET VIE ÉTUDIANTE</b> .....	349
<b>RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE ; PENSIONS</b> .....	361
<b>RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ; AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</b> .....	377
<b>REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS</b> .....	395
<b>SANTÉ</b> .....	403
<b>SÉCURITÉS ; POLICE, GENDARMERIE, SÉCURITÉ ROUTIÈRE, CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS</b> .....	415
<b>SÉCURITÉS ; SÉCURITÉ CIVILE</b> .....	429
<b>SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES</b> .....	437
<b>SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE</b> .....	447
<b>TRAVAIL ET EMPLOI</b> .....	459
<b>PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT ; PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENETTEMENT DE LA GRÈCE ; AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS</b> .....	475
<b>PLAN D'URGENCE FACE À LA CRISE SANITAIRE</b> .....	483
<b>PLAN DE RELANCE</b> .....	497

## ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

### SOMMAIRE

Pages

<b>I. LE PROGRAMME 105 ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE</b> .....	6
A. UNE EXÉCUTION CONFORME À LA PRÉVISION MALGRÉ LES ALÉAS DES RELATIONS INTERNATIONALES .....	7
B. LA MISE EN PLACE DE LA FACILITÉ EUROPÉENNE POUR LA PAIX TIRE LES DÉPENSES VERS LE HAUT .....	8
<b>II. LE PROGRAMME 185 DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE</b> .....	8
A. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS FIDÈLE À LA PRÉVISION EN DÉPIT DES EFFETS PERSISTANTS DE LA CRISE SANITAIRE .....	9
B. UNE PERFORMANCE ENCOURAGEANTE POUR L'INFLUENCE CULTURELLE, LINGUISTIQUE ET ÉDUCATIVE DE LA FRANCE .....	9
<b>III. LE PROGRAMME 151 FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES</b> .....	10
A. LA BAISSÉ DE LA DOTATION POUR L'AIDE À LA SCOLARITÉ EN FAVEUR DE L'AEFE EXPLIQUE LA BAISSÉ DES CRÉDITS .....	10
B. UN RETOUR À LA NORMALE PROGRESSIF POUR L'ADMINISTRATION CONSULAIRE DEPUIS LE DÉBUT DE LA PANDÉMIE .....	11

La mission *Action extérieure de l'État* comprend trois programmes qui relèvent du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) : le programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* (support budgétaire de la diplomatie), le programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* (diffusion de la langue française, attractivité universitaire, promotion de la recherche française...) <sup>(1)</sup> et le programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires* (relations administratives avec les expatriés, traitement des demandes de visas...).

En 2021, les crédits de la mission ont été consommés à hauteur de 2,86 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP). Ce niveau est légèrement inférieur, de 2,5 %, au montant disponible en début d'exercice (2,93 milliards d'euros en AE et en CP). Cette sous-exécution concerne chacun des trois programmes de la mission.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS DE LA MISSION

(en millions d'euros pour les AE-CP)

AE			CP			ETPT		
LR 2020	LFI 2021	PLR 2021	LR 2020	LFI 2021	PLR 2021	LR 2020	LFI 2021	PLR 2021
2 934,01	2 935,06	2 857,35	2 941,00	2 936,88	2 864,25	12 018	12 125	12 080

Source : rapport annuel de performances.

Par rapport à l'année 2020, les dépenses sont en baisse de 2,6 %. Seul le programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* accuse une légère hausse de 1,4 % en raison de la mise en place de la Facilité européenne pour la paix, les deux autres programmes étant, quant à eux, particulièrement touchés par la baisse des moyens consacrés à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE).

#### I. LE PROGRAMME 105 ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE

Ce programme concentre 63 % des AE et des CP de la mission *Action extérieure de l'État*. Le versement des contributions financières de la France aux organisations internationales dont elle est membre ainsi que les dépenses de personnel et de fonctionnement du réseau diplomatique représentent plus des deux tiers des charges budgétaires du programme.

Il rémunère également 68 % des emplois de la mission, correspondant au personnel de l'administration centrale du MEAE ainsi que des ambassades.

---

(1) Ce programme regroupe également les crédits destinés à mettre en œuvre l'action Diplomatie économique et développement du tourisme et à subventionner l'opérateur Atout France. Ces crédits font l'objet d'un commentaire à part (Tourisme) dans le présent rapport.

## ÉVOLUTION DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS DU PROGRAMME 105

(en millions d'euros pour les AE-CP)

AE			CP			ETPT		
LR 2020	LFI 2021	PLR 2021	LR 2020	LFI 2021	PLR 2021	LR 2020	LFI 2021	PLR 2021
1 778,05	1 845,20	1 800,63	1 784,90	1 846,72	1 809,46	8 122	8 088	8 210

Source : rapport annuel de performances.

### A. UNE EXÉCUTION CONFORME À LA PRÉVISION MALGRÉ LES ALÉAS DES RELATIONS INTERNATIONALES

La consommation des crédits s'est élevée à 1,8 milliard d'euros en AE et en CP. L'exécution affiche ainsi un écart de – 44,6 millions d'euros en AE et de – 37,3 millions d'euros en CP par rapport à la prévision, soit un niveau inférieur de respectivement 2,4 % et 2 %. Toutes les actions mises en œuvre, à l'exception d'*Action européenne*, sont conformes à la loi de finances initiale (LFI) en raison de la nature relativement rigide des charges budgétaires retracées : contributions financières aux opérations de maintien de la paix et aux organisations internationales ainsi que dépenses de personnel et de fonctionnement du réseau diplomatique.

Par rapport à 2020, les crédits du programme 105 sont en hausse de 22,6 millions d'euros en AE et de 24,6 millions d'euros en CP. Cette augmentation trouve principalement son origine dans la mise en place de la Facilité européenne pour la paix (cf. *infra*).

L'exécution est ainsi très proche de la prévision malgré les événements ayant affecté la politique étrangère française comme le retrait des forces américaines d'Afghanistan en août 2021 ou la constitution de l'alliance AUKUS entre l'Australie, les États-Unis et le Royaume-Uni au détriment de la France en septembre, sans oublier l'investissement dans la lutte contre le terrorisme au Sahel depuis plusieurs années.

Concernant les effectifs, 8 210 équivalents temps plein travaillé (ETPT) ont été rémunérés en 2021 contre 8 088 ETPT anticipés, soit une augmentation de 122 ETPT. Cette surconsommation est principalement due aux recrutements menés dans la perspective de la présidence française du Conseil de l'Union européenne (UE) au premier semestre 2022. Toutefois, les dépenses de personnel demeurent stables (– 0,6 % par rapport à 2020, – 1,1 % par rapport à la LFI).

Les indicateurs de performance relatifs au renforcement de la sécurité internationale, à la promotion du multilatéralisme et à l'efficacité du service diplomatique sont conformes à la prévision pour la majorité d'entre eux, et ce malgré la pandémie de covid-19, témoignant ainsi de l'efficacité des services du MEAE à l'étranger comme au quai d'Orsay pour assurer leurs missions. Par ailleurs, la part des contributions internationales concourant à des objectifs

environnementaux diminue à 3,98 %, soit un niveau inférieur à celui de 2019 (4 %) et de 2020 (4,25 %).

## B. LA MISE EN PLACE DE LA FACILITÉ EUROPÉENNE POUR LA PAIX TIRE LES DÉPENSES VERS LE HAUT

L'action 02 *Action européenne* enregistre une hausse importante de ses crédits à hauteur de 40,8 millions d'euros en AE et en CP par rapport à 2020 ainsi qu'une surconsommation de 32,6 millions d'euros par rapport à la prévision.

Ce constat est imputable au financement de la contribution française à la Facilité européenne pour la paix (FEP). Cet instrument extrabudgétaire de l'UE a pour objectif d'améliorer la paix et de renforcer la sécurité internationale. La FEP doit permettre le financement d'opérations relevant de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et ayant des implications militaires.

Établie en mars 2021 par le Conseil <sup>(1)</sup>, la quote-part française n'était donc pas encore connue au moment de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2021. Elle s'élève à 37,2 millions d'euros, soit près de la moitié du montant des contributions aux organisations internationales à vocation européenne (l'autre moitié étant principalement affectée au financement du Conseil de l'Europe).

## II. LE PROGRAMME 185 *DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE*

Ce programme regroupe un quart des AE et des CP de la mission *Action extérieure de l'État*. La subvention pour charges de service public versée à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) représente, à elle seule, 60 % des crédits. De manière générale, le programme constitue le support budgétaire du financement de quatre opérateurs (AEFE, Atout France, Campus France et l'Institut français). Le total de ces subventions représente 68 % des crédits exécutés.

À la différence des deux autres programmes, les dépenses de personnel ne sont pas significatives (moins d'un dixième des crédits) puisque le programme ne rémunère que 6 % des emplois de la mission.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS DU PROGRAMME 185

(en millions d'euros pour les AE-CP)

AE			CP			ETPT		
LR	LFI	PLR	LR	LFI	PLR	LR	LFI	PLR
2020	2021	2021	2020	2021	2021	2020	2021	2021
757,48	717,46	706,71	757,60	717,46	706,60	745	791	747

Source : rapport annuel de performances.

(1) Décision (PESC) 2021/509 du Conseil du 22 mars 2021 établissant une facilité européenne pour la paix et abrogeant la décision (PESC) 2015/528.



## **A. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS FIDÈLE À LA PRÉVISION EN DÉPIT DES EFFETS PERSISTANTS DE LA CRISE SANITAIRE**

Avec presque 707 millions d’euros d’AE et de CP consommés, les crédits de la mission sont très proches du niveau prévisionnel (717 millions d’euros), l’écart n’étant que de – 1,5 %. Par rapport à l’année 2020, les crédits sont en baisse de 6,7 % (– 51 millions d’euros en AE et en CP).

Cette diminution trouve principalement son origine dans la réduction de 30,6 millions d’euros des crédits alloués à l’AEFE. Outre le fait qu’elle doit être mise en regard avec le montant total de la subvention pour charges de service public consacrée à cet opérateur (424 millions d’euros en 2021), cet ajustement de la dotation de l’AEFE résulte du niveau particulièrement élevé de l’enveloppe accordée en 2020 en raison de la crise sanitaire. La troisième loi de finances rectificative pour 2020 <sup>(1)</sup> avait en effet permis la mise en place d’un plan d’urgence de 100 millions d’euros afin d’apporter une aide aux familles en difficulté et de soutenir les établissements scolaires fragilisés.

Cette baisse attendue du soutien à l’AEFE n’a cependant pas été aussi forte que prévu. L’action *AEFE* du programme a, en effet, été surexécutée à hauteur de 7 millions d’euros en raison de la mise en œuvre du « plan Liban » pour soutenir les établissements en difficulté ainsi que les familles des élèves scolarisés dans ce pays à hauteur de 10,9 millions d’euros. Cet écart à la prévision a pu être compensé par la sous-exécution d’autres actions du programme, encore affectées par la crise sanitaire, notamment celles ayant trait à l’attractivité universitaire de la France et à l’insertion de la recherche française dans les réseaux internationaux.

## **B. UNE PERFORMANCE ENCOURAGEANTE POUR L’INFLUENCE CULTURELLE, LINGUISTIQUE ET ÉDUCATIVE DE LA FRANCE**

La crise sanitaire a eu un impact majeur sur l’enseignement du français à l’étranger en diminuant de près de moitié le nombre d’élèves inscrits aux cours du réseau des Alliances françaises et des autres établissements culturels ainsi que le nombre d’heures dispensées entre 2019 et 2020.

Dans ce contexte, le rapprochement des indicateurs de performance liés à la diffusion de la langue française de leurs cibles doit être salué. En 2021, près de 930 000 élèves étaient inscrits, représentant plus de 32 millions d’heures de cours. Quant au nombre de candidats aux certifications de français, il atteint pratiquement 600 000, soit le niveau d’avant-crise.

Ce constat de rattrapage est encore plus important pour ce qui concerne l’enseignement français à l’étranger, dont les indicateurs de performance dépassent la prévision et atteignent leurs cibles. Le nombre d’élèves inscrits dans le réseau AEFE a augmenté de 2,8 % en 2021 et de 4 % si l’on ne prend en compte que les

---

(1) Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

élèves étrangers. Enfin, près de 185 000 élèves étaient inscrits dans une section ou un établissement scolaire labellisé « *Francéducation* ».

### III. LE PROGRAMME 151 FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES

Ce programme regroupe 12 % des AE et des CP de la mission *Action extérieure de l'État*. L'offre d'un service public de qualité aux Français de l'étranger constitue sa principale action (60 % des crédits).

En effet, le programme est le support de l'administration consulaire, dont les dépenses de personnel représentent près des deux tiers des charges budgétaires. Il rémunère d'ailleurs un quart des emplois de la mission.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS DU PROGRAMME 151

(en millions d'euros pour les AE-CP)

AE			CP			ETPT		
LR 2020	LFI 2021	PLR 2021	LR 2020	LFI 2021	PLR 2021	LR 2020	LFI 2021	PLR 2021
398,47	372,40	350,02	398,49	372,70	348,18	3 151	3 246	3 123

Source : rapport annuel de performances.

#### A. LA BAISSÉ DE LA DOTATION POUR L'AIDE À LA SCOLARITÉ EN FAVEUR DE L'AEFE EXPLIQUE LA BAISSÉ DES CRÉDITS

En 2021, les dépenses du programme se sont élevées à 350 millions d'euros en AE et à 348 millions d'euros en CP. Ce montant est sensiblement inférieur à la prévision (– 6,01 % en AE et – 6,58 % en CP). Cet écart de 24,5 millions d'euros est directement imputable au montant moins important qu'anticipé du transfert à l'AEFE au titre de l'aide à la scolarité.

Par rapport à 2020, les crédits sont en recul de plus de 12 % (environ – 50 millions d'euros) en raison, là encore, de la baisse de la dotation de ce programme au réseau de l'enseignement français à l'étranger.

En effet, des excédents de trésorerie sont apparus chez l'opérateur en fin de gestion 2020 grâce au plan d'urgence de 100 millions d'euros porté par le programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* (cf. *supra*). La volonté de résorber ce surplus a permis au responsable de programme d'ajuster la dotation à la baisse. Initialement fixée à 104,8 millions d'euros, elle s'est finalement élevée à 80,5 millions d'euros en 2021, ce qui ne signifie pas que l'aide à la scolarité versée aux familles par l'AEFE ait baissé. Au contraire, une hausse de 5,7 % a été observée lors de la dernière campagne d'attribution.

Enfin, il convient de saluer la suppression de la condition de boursier pour bénéficier de l'aide à la scolarisation pour les enfants en situation de handicap depuis la rentrée 2021.

## **B. UN RETOUR À LA NORMALE PROGRESSIF POUR L'ADMINISTRATION CONSULAIRE DEPUIS LE DÉBUT DE LA PANDÉMIE**

À l'exception de l'aide à la scolarité de l'enseignement français à l'étranger, les crédits du programme sont conformes à la prévision (écart de  $-0,3\%$  pour l'action 01 *Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger* et de  $+0,6\%$  pour l'action 03 *Instruction des demandes de visa*).

Par rapport à 2020, les crédits de ces deux actions relatives à l'administration consulaire ont augmenté de 10 millions d'euros. Cette hausse témoigne en réalité d'un retour à la normale après un exercice particulièrement marqué par la crise sanitaire et une sous-consommation des crédits.

Toutefois, les indicateurs de performance ayant trait à « *la qualité et l'efficience du service consulaire* » rappellent que l'activité des services n'a pas encore retrouvé son niveau d'avant-crise. Le nombre de documents délivrés proportionnellement au nombre d'emplois du réseau des consulats (visas, passeports, inscriptions au registre mondial des Français établis hors de France, déclarations de perte ou de vol...) et du service central d'état-civil (copies et extraits d'actes de naissance, mariage, décès, livrets de famille...) demeurent nettement en deçà du niveau de 2019. Il en est de même pour le délai de traitement de ces documents de manière générale.



**ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT**  
**TOURISME**

Le budget de la politique du tourisme réside essentiellement dans l'action 7 *Diplomatie économique et développement du tourisme* du programme 185 de la mission *Action extérieure de l'État*. Pour cette action, prise dans sa globalité, la loi de finances initiale pour 2021 (LFI 2021) prévoyait des crédits à hauteur de 30,2 millions d'euros. In fine, la consommation s'élève à 34,3 millions d'euros AE=CP.

Concernant le titre 3 (dépenses de fonctionnement), la LFI 2021 prévoyait 28,2 millions d'euros (AE=CP) pour 27,3 millions d'euros finalement consommés. La subvention pour charges de service public (SCSP) d'Atout France, unique opérateur étatique en matière de tourisme, s'élevait en LFI 2021 à 28,3 millions d'euros avant mise en réserve – ce qui représentait une diminution de 2,6 millions d'euros par rapport à la LFI 2020, en raison de la réalisation d'une économie de 4 millions d'euros par l'opérateur en 2019 et d'une diminution de la subvention de – 0,4 million d'euros.

Toutefois, ces économies sont à relativiser compte tenu de la prise en charge par la Direction générale des entreprises, sur le programme 134 de la mission *Économie*, des mises à disposition de 13 agents de l'État auprès du réseau de l'opérateur, pour 1,5 million d'euros.

En outre, les dépenses de masse salariale ont diminué de 18 % entre 2019 et 2021 en raison de la mise en place d'un accord de rupture conventionnelle collective en 2020 (– 21 ETPT). En LFI 2021, le plafond d'emplois est demeuré inchangé par rapport à 2020 et s'établit à 338 ETPT, dont 278 ETPT sous plafond et 60 ETPT hors plafond. En 2020, le plafond d'emplois avait été baissé de 10 ETPT compte tenu de la vacance d'emplois constatée sur l'effectif sous plafond et par cohérence avec les économies de structures demandées à l'opérateur. Le plan d'économies de 4 millions d'euros a également porté sur la masse salariale et les emplois de l'opérateur (suppression de 30 postes depuis 2018 et diminution du plafond d'emplois de l'opérateur).

La SCSP effectivement versée à l'opérateur, après mise en réserve, s'est élevée à 27,3 millions d'euros.

Les charges de fonctionnement, hors personnels, ont diminué de manière significative sur les trois dernières années, passant de 12,7 millions d'euros en 2019 à 7 millions en 2021 ; ce qui résulte à la fois de la baisse d'activité induite par la crise sanitaire, mais également du plan d'économies de 4 millions d'euros lancé sur la période, avec une forte diminution des dépenses immobilières couplée à une rationalisation des dépenses de logistique.

En ce qui concerne le titre 6 (dépenses d'intervention), la consommation 2021 s'est élevée à 7 millions d'euros. Elle correspond :

– Au reversement d'une partie des recettes de visas à Atout France avec un soutien exceptionnel en compensation de la baisse de l'attribution de produits

résultant de la crise du Covid et de la baisse du nombre de visiteurs étrangers, à hauteur de 3,6 millions d’euros ;

– Au financement de la participation française à l’Exposition universelle de Dubaï, reportée en 2021, à hauteur de 2,23 millions d’euros, auxquels il faut ajouter le versement de la cotisation française au Bureau international des expositions à hauteur de 600 000 euros ;

– Au financement des contributions 2020 et 2021 du Ministère de l’Europe et des Affaires étrangères pour le Partenariat mondial pour l’intelligence artificielle à hauteur de 558 000 euros en AE et en CP ;

– Au financement du sommet Choose France à hauteur de 300 000 euros, par suite du surcoût généré par la mise en place d’un protocole sanitaire pour la tenue de l’événement, reporté de janvier à juin 2021 ;

– À l’organisation, en partenariat avec Atout France, de la première édition du Sommet Destination France, à hauteur de 126 155 euros en AE et 126 051 euros en CP, avec pour but la valorisation touristique de la France auprès des entreprises leaders du secteur, des opérateurs de voyage et prescripteurs.

Globalement, le montant des crédits consommés en 2021 est en baisse par rapport à 2020.

**CONSOMMATION DES CRÉDITS DE L’ACTION 7 DU PROGRAMME 185 DE LA MISSION  
ACTION EXTÉRIEURE DE L’ÉTAT**

	Prévision LFI 2020	Consommation 2020	Taux d’exécution 2020	Prévision LFI 2021	Consommation 2021	Taux d’exécution 2021	Évolution de la consommation des crédits 2020-2021
Action 7	34 161 020 €	41 902 472 €	122 %	30 279 020 €	34 317 260 €	113 %	– 18,1%
Titre 3	30 891 020 €	34 710 129 €	112 %	28 259 020 €	27 314 284 €	96,6 %	– 27%
Titre 6	3 270 000 €	7 192 343 €	219 %	2 020 000 €	7 002 976 €	346 <sup>1</sup> %	– 2,6%

(1) Cette surconsommation est due à des erreurs d’imputation qui ont impacté les crédits initiaux.





ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

SOMMAIRE

—

Pages

<b>I. LE PROGRAMME 354 ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT .....</b>	<b>18</b>
A. UNE EXÉCUTION FIDÈLE À LA PRÉVISION QUI TÉMOIGNE D'UNE ANNÉE DE CONSOLIDATION POUR CE PROGRAMME CRÉÉ EN 2020 .....	19
B. UN SCHÉMA D'EMPLOI NEUTRE.....	19
C. UNE PERFORMANCE MITIGÉE CONCERNANT LES DÉLAIS DE DÉLIVRANCE DES TITRES .....	20
<b>II. LE PROGRAMME 232 VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE.....</b>	<b>21</b>
A. LE COÛT DE L'ORGANISATION DU DOUBLE SCRUTIN LOCAL DE JUIN 2021 A EU UN IMPACT IMPORTANT SUR L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MÊME S'IL DEMEURE INFÉRIEUR AU MONTANT PRÉVU.....	21
B. HORS ÉLECTIONS, LE FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE DEMEURE STABLE .....	22
<b>III. LE PROGRAMME 216 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR.....</b>	<b>23</b>
A. UNE EXÉCUTION LÉGÈREMENT SUPÉRIEURE À LA PRÉVISION EN RAISON DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES ET INFORMATIQUES .....	23
B. UN RECENTRAGE AUTOUR DES FONCTIONS « SUPPORT » DU MINISTÈRE EN COURS DE CONSOLIDATION.....	25

La mission *Administration générale et territoriale de l'État* (AGTE) comprend trois programmes placés sous la responsabilité du secrétaire général du ministère de l'intérieur : le programme 354 *Administration territoriale de l'État* qui retrace les dépenses des préfetures, le programme 232 *Vie politique, culturelle et associative* qui permet l'organisation des élections et le financement des partis ainsi que le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* qui assure les fonctions « support » d'une grande partie de l'administration centrale du ministère.

En 2021, les dépenses de la mission AGTE se sont élevées à 4,243 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit un niveau très proche du montant ouvert par la loi de finances initiale <sup>(1)</sup> (4,203 milliards d'euros). Par rapport à l'année 2020, elles ont augmenté de 370 millions d'euros, principalement en raison de l'organisation des élections départementales et régionales de juin 2021 (programme 232) et de la hausse des dépenses immobilières du ministère de l'intérieur.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION

(en millions d'euros)

	AE				CP			
	LR 2020	LFI 2021	PLR 2021	Taux d'engagement	LR 2020	LFI 2021	PLR 2021	Taux d'exécution
P354 Administration territoriale de l'État	2 210	2 414	2 334	96,7 %	2 224	2 413	2 362	97,9 %
P232 Vie politique culturelle et associative	235	437	371	84,9 %	222	436	366	84 %
P216 Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	1 380	1 416	1 707	120,6 %	1 427	1 436	1 514	105,4 %

Source : rapport annuel de performances 2021.

### I. LE PROGRAMME 354 ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Ce programme a été créé le 1<sup>er</sup> janvier 2020 par la fusion des anciens programmes 307 *Administration territoriale* de la mission AGTE et 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État (OTE). L'exercice 2021 a donc été une année de consolidation pour la structure budgétaire de ce programme qui concentre plus de la moitié des crédits de la mission (2,33 milliards d'euros en AE et 2,36 milliards d'euros en CP).

La neutralité du schéma d'emploi, par son caractère inédit, constitue un élément important de l'exécution budgétaire en 2021 compte tenu du fait que les dépenses de personnel représentent les trois quarts des crédits du programme 354.

(1) Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

Elle semble marquer la fin du plan « préfectures nouvelle génération » (PPNG) lancé en 2017.

L'année 2021 a également été marquée par une nette dégradation des indicateurs de performance relatifs à la délivrance des titres d'identité.

### **A. UNE EXÉCUTION FIDÈLE À LA PRÉVISION QUI TÉMOIGNE D'UNE ANNÉE DE CONSOLIDATION POUR CE PROGRAMME CRÉÉ EN 2020**

Avec 2,36 milliards d'euros de CP et 2,33 milliards d'euros d'AE consommés en 2021, l'exécution du programme 354 a été proche du montant prévu en loi de finances initiale (2,41 milliards d'euros en CP et en AE). Ce constat s'explique par la nature des charges budgétaires, composées à 76 % de dépenses de personnel. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, ce programme réunit en effet les emplois et la masse salariale des agents des préfectures et des directions départementales interministérielles (DDI).

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021 ont été créés les secrétariats généraux communs départementaux (SGCD), chargés de mutualiser les fonctions « support » des préfectures et des DDI, qui s'inscrivent dans la réforme de l'OTE dont plusieurs objectifs visent à « réorganiser le réseau déconcentré de l'État pour mieux répondre aux priorités du Gouvernement » et « conférer aux responsables déconcentrés des pouvoirs de gestion accrus et garantir la cohérence de l'action de l'État au profit des territoires » <sup>(1)</sup>.

Le 1<sup>er</sup> avril 2021, les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) sont venues remplacer les anciennes directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et les directions régionales de la cohésion sociale (DRCS) <sup>(2)</sup>. Quant aux plateformes « main-d'œuvre étrangère » (PFMOE), chargées de recueillir les demandes d'autorisation de travail pour recruter un salarié étranger, qui relevaient des DIRECCTE, elles ont été directement rattachées aux préfectures à compter cette même date.

### **B. UN SCHÉMA D'EMPLOI NEUTRE**

L'année 2021 présente un caractère inédit en ce qui concerne les dépenses de personnel du programme 354. Il a, en effet, bénéficié d'un schéma d'emplois quasiment neutre puisque le solde des entrées et des sorties a été égal à 0, si l'on exclut la création temporaire de 23 emplois d'experts de haut niveau et de directeurs de projet auprès des préfets afin de renforcer le pilotage de projets prioritaires dans les départements.

---

(1) Circulaire n° 6092/SG du 12 juin 2019.

(2) Décret n° 2020-1545 du 9 décembre 2020.

Cette situation marque un tournant par rapport à la décennie écoulée puisque la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) de 2010 puis le PPNG en 2017 ont conduit à la réduction d'environ 11 000 équivalents temps plein travaillés (ETPT) en dix ans, soit 14 % de l'effectif initial<sup>(1)</sup>. Tirant les enseignements de la crise sanitaire, le Gouvernement a en effet souhaité préserver l'administration déconcentrée et renforcer son action de proximité, la pandémie ayant « *mis en lumière les attentes fortes des citoyens envers les services de l'État* »<sup>(2)</sup>.

### C. UNE PERFORMANCE MITIGÉE CONCERNANT LES DÉLAIS DE DÉLIVRANCE DES TITRES

Les délais d'instruction des demandes de titres d'identité des personnes physiques et des véhicules ont augmenté entre 2020 et 2021. Bien que moins important que prévu, l'allongement du délai de délivrance des passeports et cartes d'identité s'établit à plus de 80 %.

#### DÉLAI MOYEN D'INSTRUCTION DES TITRES

(en nombre de jours)

	2020	2021 (prévision)	2021 (réalisation)	Cible 2023
Passeports	5,7	12	10,4	9
Cartes nationales d'identité	7,5	15	13,8	10
Permis de conduire	6,5	8	11,2	8

Source : rapport annuel de performances.

La dégradation observée de l'indicateur de performance trouve principalement son origine dans l'effet de rattrapage constaté après la première année de la crise sanitaire au cours de laquelle les demandes de délivrance s'étaient fortement taries (restrictions des séjours à l'étranger, report des examens de conduite...).

---

(1) Cour des comptes, « Les effectifs de l'administration territoriale de l'État, exercices 2010-2021 », mai 2022.

(2) Rapport annuel de performances 2021.

### **L'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)**

L'ANTS est l'unique opérateur rattaché au programme 354 *Administration territoriale de l'État*. Toutefois, aucune subvention pour charges de service public ne lui est versée. Ses ressources sont aux trois quarts composées de recettes fiscales affectées. En 2021, les dépenses de l'ANTS se sont élevées à 285,9 millions d'euros, soit un niveau légèrement inférieur au montant estimé en loi de finances initiale (294,6 millions d'euros) en raison du report de l'exécution d'une partie des engagements de l'ANTS.

## **II. LE PROGRAMME 232 VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE**

Si le programme ne représente que moins d'un dixième des crédits de la mission avec 371 millions d'euros en AE et 366 millions d'euros en CP, il est celui qui enregistre la hausse la plus importante de ses dépenses par rapport à 2020 (+ 144 millions d'euros), due en quasi-totalité à l'organisation du double scrutin local de juin 2021.

Les autres dépenses portées par le programme (financement des partis politiques et entretien des cultes concordataires en Alsace et en Moselle) sont relativement stables.

### **A. LE COÛT DE L'ORGANISATION DU DOUBLE SCRUTIN LOCAL DE JUIN 2021 A EU UN IMPACT IMPORTANT SUR L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MÊME S'IL DEMEURE INFÉRIEUR AU MONTANT PRÉVU**

L'élection des conseillers départementaux et des conseillers régionaux a eu lieu, pour la première fois, simultanément les mêmes jours (20 et 27 juin 2021) <sup>(1)</sup>. Les dépenses de fonctionnement (acheminement de la propagande électorale, remboursement des dépenses de campagne) se sont élevées à 114,6 millions d'euros pour les élections départementales et à 103,8 millions d'euros pour les élections régionales. Quatre élections législatives partielles et un référendum en Nouvelle-Calédonie ont également été organisés pour un montant de 8,1 millions d'euros en CP.

Les dépenses de personnel – principalement constituées des indemnités pour travaux supplémentaires, des indemnités de mise sous pli ainsi que des indemnités dues aux membres des commissions de contrôle et de propagande – ont représenté un coût de 7,5 millions d'euros en CP pour l'ensemble des scrutins.

L'externalisation des opérations de mise sous pli, confiées par une majorité de préfetures à des prestataires privés (routeurs), explique la sous-consommation des crédits ouverts en loi de finances initiale (– 18 % en CP). En témoignage

---

(1) Les précédentes élections départementales et régionales s'étaient tenues la même année mais à des dates différentes : 22 et 29 mars 2015 pour les premières, 6 et 13 décembre 2015 pour les secondes. Il s'agissait des premiers renouvellements complets des conseils départementaux et non plus par moitié.

également la baisse du coût moyen de ces scrutins selon les indicateurs de performance du programme.

### COÛT MOYEN DES ÉLECTIONS

(en euros par électeur inscrit)

		Prévision	Réalisation
Élections départementales	Coût de l'organisation	3,54	3,37
	Coût de la propagande	1,97	1,54
Élections régionales	Coût de l'organisation	3,69	3,25
	Coût de la propagande	2,52	1,70

Source : rapport annuel de performances 2021.

La question du recours à des entreprises pour assurer la diffusion de la propagande électorale a été mise en exergue par les dysfonctionnements constatés lors de l'envoi des professions de foi chez les électeurs et sur lesquels se sont penchées deux missions d'information parlementaires, au Sénat en juillet 2021 <sup>(1)</sup> puis à l'Assemblée nationale en octobre 2021 <sup>(2)</sup>. En réponse, le ministère de l'intérieur « a décidé d'internaliser la mise sous pli de la propagande qui sera désormais réalisée soit par la préfecture en régie, soit par des communes via une convention » <sup>(3)</sup>.

## B. HORS ÉLECTIONS, LE FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE DEMEURE STABLE

En dehors des frais d'organisation des élections, le programme 232 retrace les dépenses liées au financement des partis politiques ainsi qu'au fonctionnement de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

L'aide publique aux partis a coûté 66,06 millions d'euros en 2021, soit un montant très proche des crédits ouverts. Cette dépense varie peu puisque ce financement dépend des résultats des dernières élections législatives ainsi que du rattachement des parlementaires à une formation politique.

Les crédits alloués à la CNCCFP (9,2 millions d'euros en AE et 10,1 millions d'euros en CP) ont été consommés à un niveau moindre que celui estimé en loi de finances initiale (respectivement – 11 % et – 27 %) en raison, d'une part, du décalage dans le temps des opérations de contrôle du double scrutin local de juin 2021 et, d'autre part, des économies générées à la suite de la signature d'un nouveau bail pour les locaux de la commission. À noter que les seuls emplois rémunérés par le programme (57,41 ETPT) le sont pour la CNCCFP.

(1) Sénat, rapport d'information n° 785 présenté pour la commission des lois par M. François-Noël Buffet, rapporteur (21 juillet 2021).

(2) Assemblée nationale, rapport d'information n° 4561 présenté pour la commission des lois par MM. Jean-Michel Mis et Raphaël Schellenberger, rapporteurs (13 octobre 2021).

(3) Rapport annuel de performances, 2021.

### **L'entretien des cultes en Alsace et en Moselle**

Dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, l'État participe au financement des cultes en application du Concordat du 18 germinal an X (8 avril 1802) resté en vigueur pendant l'annexion de ces départements par l'Allemagne (1871-1918). Jusqu'en 2021, le programme 232 finançait l'entretien des bâtiments culturels à hauteur de 2,1 millions d'euros. Cette dépense est prise en charge par le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, celui-ci rémunérant déjà les ministres des cultes.

### **III. LE PROGRAMME 216 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR**

Avec 1,707 milliard d'euros en AE et 1,514 milliard d'euros en CP, ce programme concentre plus du tiers des crédits de la mission AGTE. Il prend essentiellement en charge les fonctions de pilotage, d'expertise et de soutien exercées par l'administration centrale du ministère de l'intérieur, hors police et gendarmerie.

Comme pour le programme 354 *Administration territoriale de l'État*, l'année 2021 constitue une année de consolidation après avoir été marquée en 2020 par d'importants transferts en provenance d'autres missions dans le but de renforcer la fonction « support » du programme.

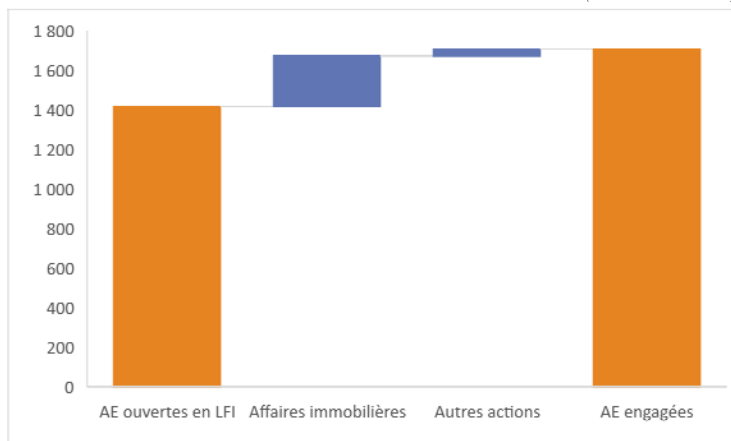
L'importance croissante des restes à payer interroge néanmoins la soutenabilité de la gestion budgétaire pour les années à venir.

#### **A. UNE EXÉCUTION LÉGÈREMENT SUPÉRIEURE À LA PRÉVISION EN RAISON DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES ET INFORMATIQUES**

Le programme 216 apparaît comme le seul programme de la mission AGTE dont le réalisé est supérieur au prévisionnel, quoique dans des proportions relativement modérées en ce qui concerne les CP (+ 5,4 %). En revanche, l'engagement de dépenses dépasse de 20,6 % le montant d'AE ouvertes.

### CONSOMMATION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

(en millions d'euros)



Source : rapport annuel de performances.

La surconsommation des crédits alloués à l'action 05 *Affaires immobilières* a été permise par une ouverture d'AE de 290,3 millions d'euros par la seconde loi de finances rectificative pour 2021 <sup>(1)</sup>. Il s'est ainsi agi d'acquérir un ensemble immobilier pour l'installation des services « support » du ministère de l'intérieur d'ici à 2026 et de procéder à des prises à bail de surfaces supplémentaires pour les sites « Lumière » (Paris, 12<sup>e</sup> arrondissement) et « Capitole » (Nanterre, Hauts-de-Seine).

Quant à l'écart entre la prévision et l'exécution des dépenses informatiques (+ 28,7 millions d'euros en AE et + 42,7 millions d'euros en CP), il s'explique essentiellement par des crédits supplémentaires issus du Plan de relance afin de financer deux projets informatiques d'importance : le Réseau radio du futur (RRF) et le SI Européen.

Au 31 décembre 2021, le montant des restes à payer s'élevait à 973 millions d'euros. Ils relèvent essentiellement de dépenses immobilières (712 millions d'euros) et informatiques (201 millions d'euros). Ces engagements ont doublé en dix ans, comme le rappelle la Cour des comptes dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire.

---

(1) Loi n° 2021-1549 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 de finances rectificative pour 2021.



### **Le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)**

Le CNAPS est l'unique opérateur du programme 216. Cet établissement public est chargé de la régulation de l'ensemble des activités dont l'exercice est régi par le livre VI du code de la sécurité intérieure (gardienage, transport de fonds, sûreté aéroportuaire, recherches privées...).

En 2021, le programme a versé 17,3 millions d'euros de subventions pour charges de service public au CNAPS dont elles constituent l'essentiel des ressources. Ce montant est quasi identique à celui de l'année précédente.

## **B. UN RECENTRAGE AUTOUR DES FONCTIONS « SUPPORT » DU MINISTÈRE EN COURS DE CONSOLIDATION**

En 2020, le programme 216 a vu son périmètre recentré sur les fonctions « support » de l'administration centrale du ministère de l'intérieur. Le solde de transferts s'est élevé à + 472 millions d'euros en AE, + 457,5 millions d'euros en CP et à 4 356 ETPT, soit l'équivalent du tiers des crédits du programme. Ils ont permis la création de la direction du numérique (DNUM), du service de l'achat, de l'innovation et de la logistique du ministère de l'intérieur (SAILMI) ainsi que le transfert des dépenses de personnel et de fonctionnement des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI).

Le SAILMI a pour but de renforcer la performance de la chaîne « achat » du ministère et de permettre l'économie de près de 222 millions d'euros d'ici à 2022 selon le plan triennal de transformation ministérielle. Il semble encore trop tôt pour analyser l'efficacité de la fonction « achat ». Toutefois, l'indicateur de performance relatif aux gains apportés par celle-ci révèle un réalisé en deçà du niveau attendu : si ces gains étaient estimés à 51,6 millions d'euros d'économie par le projet annuel de performances, ils n'ont finalement été que 7,3 millions d'euros.

À noter que le programme 216 regroupe également les crédits du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), qui se sont élevés à 70,3 millions d'euros en 2021. Si le FIPD représente moins de 5 % des CP, il constitue néanmoins un des principaux axes de la stratégie pour 2021. La consommation des crédits a été supérieure de 5 millions d'euros au montant prévisionnel en raison de « *l'engagement politique à un soutien renforcé à la création de postes d'intervenants sociaux en commissariat et gendarmerie, ainsi qu'au renforcement du programme « sécurisation » dont le soutien à la vidéoprotection* ».



**AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES**  
**DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL**

**SOMMAIRE**

Pages

<b>I. MISSION AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES</b> .....	28
<b>A. LA CONSOMMATION LA PLUS FORTE DEPUIS 2017</b> .....	28
1. Un dépassement de 18,5 % de la prévision initiale .....	29
2. Des ouvertures massives de crédits en cours d'année .....	29
<b>B. PROGRAMME 149 COMPÉTITIVITÉ ET DURABILITÉ DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE, DE LA FORÊT, DE LA PÊCHE ET DE L'AQUACULTURE</b> .....	30
1. Des crédits mis sous tension en raison de crises multiples.....	30
2. Des moyens des opérateurs en hausse d'un cinquième .....	33
3. Des dépenses fiscales équivalentes aux deux tiers des crédits de la mission .....	34
4. Une maquette de performance bien construite mais non exhaustive.....	35
<b>C. PROGRAMME 206 SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION</b> .....	35
<b>D. PROGRAMME 215 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE</b> .....	37
<b>II. COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL</b> .....	39
<b>A. UN SOLDE DÉSORMAIS ÉQUIVALENT AUX CHARGES ANNUELLES</b> .....	39
<b>B. PROGRAMME 775 DÉVELOPPEMENT ET TRANSFERT</b> .....	41
<b>C. PROGRAMME 776 RECHERCHE APPLIQUÉE ET INNOVATION</b> .....	42

## I. MISSION AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES

La mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* (AAFAR) est composée des trois programmes 149 *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture*, 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* et 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*.

Même additionnée à celle du compte *Développement agricole et rural* (cf. *infra*), cette enveloppe ne constitue qu'une **part minoritaire des concours publics à l'agriculture** :

– au plan budgétaire, s'y ajoutent ceux de l'Union européenne (UE), à hauteur de 9,5 milliards d'euros, ceux portés par la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (MASA), soit 1,5 milliard d'euros et, à un degré moindre, les aides des régions et des agences de l'eau, pour 0,5 milliard d'euros ;

– l'on compte 7,3 milliards d'euros d'allègements fiscaux et sociaux.

### A. LA CONSOMMATION LA PLUS FORTE DEPUIS 2017

Le projet de loi de règlement (PLR) pour 2021 fait apparaître une **mobilisation de 3,58 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 3,6 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)** par la mission AAFAR.

La consommation atteint (en CP) 118,5 % de l'autorisation donnée par la loi de finances initiale (LFI) et 88,8 % des sommes ouvertes au long de l'exercice.

#### EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION AAFAR DE 2012 À 2021

(CP en milliards d'euros)

Programmes	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
P. 149 <i>Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture</i>	2,54	2,08	2,37	2,77	1,92	3,36	2,24	1,77	1,71	2,38
P. 206 <i>Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation</i>	0,54	0,50	0,51	0,51	0,55	0,63	0,55	0,55	0,56	0,61
P. 215 <i>Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture</i>	0,75	0,73	0,73	0,72	0,68	0,65	0,65	0,63	0,62	0,61
<b>Total</b>	<b>3,84</b>	<b>3,32</b>	<b>3,62</b>	<b>3,99</b>	<b>3,16</b>	<b>4,64</b>	<b>3,44</b>	<b>2,94</b>	<b>2,89</b>	<b>3,60</b>

Source : lois de règlement pour 2012 à 2020 ; rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2021.

Le décaissement de 3,6 milliards d'euros en CP est le plus important depuis 2017 mais ne se situe que légèrement au-dessus de la moyenne des dix derniers exercices (soit 3,54 milliards d'euros).

## 1. Un dépassement de 18,5 % de la prévision initiale

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2021 sollicitait l'ouverture de 2,96 milliards d'euros en AE et 2,97 milliards d'euros en CP pour la mission AAFAR. Au titre de la LFI pour 2021, cette unité de vote a finalement été dotée de 3,03 milliards d'euros en AE et 3,04 milliards d'euros en CP.

### EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION AAFAR EN 2021 PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE

(en millions d'euros ; en pourcentage)

Programmes	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI	PLR	Exécution	LFI	PLR	Exécution
P. 149 Compétitivité et durabilité	1 792,63	2 365,68	132,0 %	1 810,98	2 383,10	131,6 %
P. 206 Sécurité et qualité sanitaires	599,94	612,02	102,0 %	598,75	608,26	101,6 %
P. 215 Conduite et pilotage	632,27	604,85	95,6 %	629,53	608,97	96,7 %
<b>Total</b>	<b>3 025,44</b>	<b>3 582,55</b>	<b>118,4 %</b>	<b>3 039,26</b>	<b>3 600,33</b>	<b>118,5 %</b>

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2021.

La consommation est donc de 118,4 % en AE et 118,5 % en CP pour 2021, alors que les trois exercices précédents avaient été marqués par des dépenses, en CP, très proches de la programmation (100,3 % en 2018, 100,7 % en 2019 et 98,3 % en 2020).

## 2. Des ouvertures massives de crédits en cours d'année

Les mouvements en gestion ont porté les montants disponibles à 4,05 milliards d'euros en AE et 4,06 milliards d'euros en CP, soit une **augmentation de plus d'un tiers par rapport à la LFI**. Ils correspondent surtout aux réponses apportées à la crise sanitaire et aux aléas environnementaux (*cf. infra*).

De premières opérations ont été réalisées par la **voie réglementaire** : reports de 84,2 millions d'euros en AE et 136 millions d'euros en CP (reliquats de 2020) ; virements sortants de 0,1 million d'euros en AE et en CP ; transferts entrants de 73,8 millions d'euros en AE et 20,5 millions d'euros en CP ; annulation de 0,3 million d'euros en AE et en CP ; fonds de concours et attributions de produits à hauteur de 26,2 millions d'euros en AE et en CP.

L'essentiel des moyens supplémentaires a été mobilisé dans le cadre des **deux lois de finances rectificatives (LFR)** de juillet et décembre 2021. Elles se sont traduites par des abondements nets de 835,1 millions d'euros en AE et 834,5 millions d'euros en CP : 348,4 millions d'euros en AE et en CP pour la

première <sup>(1)</sup>, 486,7 millions d'euros en AE et 486,1 millions d'euros en CP pour la seconde <sup>(2)</sup>.

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION AAFAR EN 2021  
PAR RAPPORT À L'ENSEMBLE DES CRÉDITS OUVERTS**

*(en millions d'euros ; en pourcentage)*

<i>Programmes</i>	<b>Autorisations d'engagement</b>			<b>Crédits de paiement</b>		
	<b>Ouvertures</b>	<b>PLR</b>	<b>Exécution</b>	<b>Ouvertures</b>	<b>PLR</b>	<b>Exécution</b>
P. 149 <i>Compétitivité et durabilité</i>	2 750,00	2 365,68	86,0 %	2 760,25	2 383,10	86,3 %
P. 206 <i>Sécurité et qualité sanitaires</i>	655,47	612,02	93,4 %	659,88	608,26	92,2 %
P. 215 <i>Conduite et pilotage</i>	639,42	604,85	94,6 %	636,36	608,97	95,7 %
<b>Total</b>	<b>4 044,90</b>	<b>3 582,55</b>	<b>88,6 %</b>	<b>4 056,50</b>	<b>3 600,33</b>	<b>88,8 %</b>

*Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2021.*

Sur cette base, ont été consommés 88,6 % des AE et 88,8 % des CP.

**B. PROGRAMME 149 COMPÉTITIVITÉ ET DURABILITÉ DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE, DE LA FORÊT, DE LA PÊCHE ET DE L'AQUACULTURE**

Le programme 149, dont est responsable la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE), représente 66 % des crédits de la mission.

**1. Des crédits mis sous tension en raison de crises multiples**

Le rapport annuel de performances (RAP) indique une consommation de 132 % des AE et 131,6 % des CP votés, contre 98,2 % et 97,5 % en 2020.

*(1) Ouverture de 350 millions d'euros en AE et en CP, mais annulation de 1,6 million d'euros en AE et en CP.*

*(2) Ouverture de 500 millions d'euros en AE et en CP, mais annulation de 13,3 millions d'euros en AE et 13,8 millions d'euros en CP.*

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 149 EN 2021  
PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE**

*(en millions d'euros ; en pourcentage)*

<i>Actions</i>	<b>Autorisations d'engagement</b>			<b>Crédits de paiement</b>		
	<b>LFI</b>	<b>PLR</b>	<b>Exécution</b>	<b>LFI</b>	<b>PLR</b>	<b>Exécution</b>
21 <i>Adaptation des filières</i>	217,93	210,55	96,6 %	217,93	217,68	99,9 %
22 <i>Gestion des crises et des aléas</i>	5,09	702,01	13 800,6 %	5,09	745,00	14 645,7 %
23 <i>Appui au renouvellement et à la modernisation</i>	110,25	147,18	133,5 %	133,02	127,75	96,0 %
24 <i>Gestion équilibrée et durable des territoires</i>	452,69	431,37	95,3 %	445,9	430,94	96,6 %
25 <i>Protection sociale</i>	207,37	126,26	60,9 %	207,4	126,26	60,9 %
26 <i>Gestion durable de la forêt</i>	246,65	262,24	106,3 %	248,99	265,26	106,5 %
27 <i>Moyens de mise en œuvre des politiques publiques</i>	504,79	451,54	89,5 %	504,79	444,68	88,1 %
28 <i>Pêche et aquaculture</i>	47,86	34,52	72,1 %	47,87	25,54	53,3 %
<b>Total</b>	<b>1 792,63</b>	<b>2 365,68</b>	<b>132,0 %</b>	<b>1 810,98</b>	<b>2 383,10</b>	<b>131,6 %</b>

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2021.

La prise en compte des mouvements en gestion relatifs à ce programme fait apparaître une exécution de 86 % en AE et 86,3 % en CP : la quasi-totalité des ouvertures de crédits faites par voie réglementaire (83 %) et législative (97,5 %) a été réalisée à son profit et sa réserve de précaution a été entièrement dégelée (59,6 millions d'euros).

Trois situations se présentent pour la consommation des actions.

Premièrement, celle des actions 21, 23 et 24 respecte la LFI.

Deuxièmement, celle des actions 25, 27 et 28 est inférieure à la prévision :

- la dépense atteint seulement 4 millions d'euros (sur une enveloppe de 80 millions d'euros) pour la compensation à la sécurité sociale d'une exonération spécifique en faveur des employeurs de la filière viticole affectés par les sanctions américaines sur les exportations françaises, lesquels pouvaient formuler leur demande de remise jusqu'au premier trimestre 2022 ou se tourner vers un dispositif plus favorable (*cf. infra*) ;

- les 190 millions d'euros de la provision pour aléas ont été redéployés vers l'action 22, qui correspond mieux à son objet que la couverture des refus d'apurement prononcés par la Commission européenne (121,2 millions d'euros) ;

- la mobilisation des interventions économiques traditionnelles au profit des pêcheurs et des aquaculteurs (chômage pour intempéries et avaries, soutien à l'acquisition d'équipements, etc.) a été réduite de moitié du fait de leur émargement à d'autres instruments de soutien transversaux.

Troisièmement, celle de l'action 26 dépasse légèrement l'autorisation, avec l'octroi d'une subvention exceptionnelle de 30 millions d'euros à l'Office national des forêts *via* la seconde LFR, et celle de l'action 22 atteint 14 645,7 %, du fait de l'imputation sur cette ligne de la plupart des aides de crise : difficultés économiques liées au covid-19, épizooties, aléas climatiques, *etc.*

En volume, ce taux spectaculaire tient à ce que la dotation de départ de l'action 22 n'était que de 5 millions d'euros, comme depuis la LFI pour 2016. En valeur, la sur-exécution de 739,9 millions d'euros <sup>(1)</sup> se répartit entre :

– 480 millions d'euros de dépenses de titre 7 (opérations financières) pour abonder le fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA), dont 70 millions d'euros pour les épisodes récurrents de sécheresse ou de grêle et 410 millions d'euros en réponse au gel d'avril 2021 ;

– 258,7 millions d'euros sur le fonds d'allègement des charges (FAC), majoritairement pour des aides dans les secteurs bovin, betteravier et aviaire ;

– 5,3 millions d'euros de dépenses de titre 6 (intervention) sur le FNGRA, pour l'avance proposée aux producteurs de fruits à noyaux touchés par le gel.

#### MESURES EN FAVEUR DES FILIÈRES AGRICOLES (COVID-19)

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

Viticulture	81,0
Horticulture	23,1
Cidre et bière	3,5
Pommes de terre	3,7
Volaille	3,0
Élevage, chevreaux, gibier et équarrissage	25,5
<b>Total</b> <sup>(2)</sup>	<b>139,8</b>

Source : note d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) de la Cour des comptes pour 2021.

(1) Des 744 millions d'euros de surcoûts doivent être retranchés 4,1 millions d'euros d'économies.

(2) Hors soutien de 20 millions d'euros en AE et 8 millions d'euros en CP au profit de la filière équestre, géré par l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE), et de 10 millions d'euros en AE et 3,1 millions d'euros en CP à celui des pêcheurs et des aquaculteurs, assuré par l'Agence de services et de paiement (ASP).



## MESURES EN FAVEUR DES FILIÈRES AGRICOLES (ALÉAS NATURELS)

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

Jaunisse de la betterave	58,9
<i>Influenza aviaire hautement pathogène</i>	52,1
<b>Total pour les mesures sanitaires hors P. 206</b>	<b>111,0</b>

Autres calamités (sécheresse, etc.)	70,0
-------------------------------------	------

(en autorisations d'engagement et en millions d'euros)

Fonds d'urgence	20,0
Prise en charge de cotisations sociales	170,0
Indemnisation des producteurs	500,0
Indemnisation des entreprises de l'aval	150,0
Acquisition d'équipements de protection	160,0
<b>Total pour l'épisode de gel d'avril 2021</b>	<b>1 000,0</b>

Source : note d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) de la Cour des comptes pour 2021 ; rapport du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) pour 2021.

Note : les chiffres concernant l'épisode de gel ne sont exprimés qu'en AE dans la documentation budgétaire.

### Le volet agricole et piscicole du plan de relance

Les actions 5 *Transition agricole* et 6 *Mer* du programme 362 *Écologie* de la mission *Plan de relance* ont respectivement consommé **330,2 millions d'euros** (84,7 %) et **52,4 millions d'euros** (117,1 %) en CP des moyens prévus par la LFI pour 2021.

Ses axes sont un plan de communication (8,7 millions d'euros), des appels à projets pour les filières (16,5 millions d'euros), le fonds « avenir bio » (2,5 millions d'euros), la plantation de haies (5 millions d'euros), le bilan carbone des exploitations (5 millions d'euros), le soutien à la production de protéines végétales (41,8 millions d'euros), les démarches pour le bien-être animal (55,3 millions d'euros – dont 12,7 millions transférés en gestion vers le programme 149), le renouvellement des équipements de protection (86 millions d'euros), les investissements forestiers (66 millions d'euros), les soutiens pour une alimentation locale et durable (43,6 millions d'euros) et la modernisation de la flotte (15,3 millions d'euros – s'y ajoutent 37,1 millions d'euros qui, consacrés au verdissement des ports et des navires du ministère de la transition écologique, prolongent des dépenses relevant du programme 205 *Affaires maritimes* et non de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*).

## 2. Des moyens des opérateurs en hausse d'un cinquième

Le programme 149 comprend huit des dix opérateurs de la mission.

Avec **1,55 milliard d'euros** en CP, le total des subventions pour charges de service public (456,69 millions d'euros), dotations en fonds propres (30,84 millions d'euros) et transferts (1,06 milliard d'euros) attribués à ses établissements mobilise 65 % des moyens du programme. Ce niveau dépasse l'exécution de 2020 et la prévision pour 2021 de 20 % : la différence s'explique par l'attribution à l'Établissement national pour les produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) des sommes nécessaires au décaissement des aides de crise dont la gestion lui a été confiée. Il faut ajouter à ce montant **41,03 millions d'euros** de taxes affectées – dont près des deux tiers pour l'Office national des forêts (ONF) –

qui s'élèvent à un niveau supérieur de 2,3 % à la prévision mais inférieur de 7,5 % à celui de 2020.

Les opérateurs ont respecté le plafond d'emplois, avec 11 711 ETPT pour une autorisation de 12 288 ETPT, ainsi que leur schéma, soit – 194 ETP.

**CRÉDITS ALLOUÉS AUX OPÉRATEURS DU PROGRAMME 149 EN 2021  
PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE**

*(en millions d'euros ; en pourcentage)*

<i>Opérateurs</i>	<b>Autorisations d'engagement</b>			<b>Crédits de paiement</b>		
	<b>LFI</b>	<b>PLR</b>	<b>Exécution</b>	<b>LFI</b>	<b>PLR</b>	<b>Exécution</b>
Agence de services et de paiement	798,74	781,51	97,8 %	816,31	751,91	92,1 %
Centre national de la propriété forestière	14,97	15,10	100,9 %	14,97	15,24	101,8 %
FranceAgriMer	128,93	361,14	280,1 %	128,93	403,14	312,7 %
Agence française pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique	10,61	10,40	98,0 %	10,61	7,90	74,5 %
Institut français du cheval et de l'équitation	42,47	48,30	113,7 %	42,47	48,30	113,7 %
Institut national de l'origine et de la qualité	17,64	17,28	98,0 %	17,64	17,28	98,0 %
Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer	89,63	87,2	97,3 %	89,63	94,66	105,6 %
Office national des forêts	181,74	213,64	117,6 %	181,59	212,04	116,8 %
<b>Total</b>	<b>1 284,73</b>	<b>1 534,57</b>	<b>119,4 %</b>	<b>1 302,15</b>	<b>1 550,47</b>	<b>119,1 %</b>

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2021.

En outre, plusieurs établissements rattachés à d'autres ministères ont bénéficié d'un soutien à partir du programme 149, pour un montant total de 22,5 millions d'euros en CP <sup>(1)</sup>.

### **3. Des dépenses fiscales équivalentes aux deux tiers des crédits de la mission**

Toutes les dépenses fiscales de la mission relèvent du programme 149. Elles représentent un effort de 2,2 milliards d'euros en 2021.

Comme le précédent, l'exercice 2021 est marqué par une amélioration de l'information quant au nombre de leurs bénéficiaires et au montant des plus modestes d'entre elles, alors que les données étaient auparavant lacunaires.

*(1) Météo France, l'Office national de la biodiversité (OFB), l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), le Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA), le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), Business France, le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), l'Institut de recherche pour le développement (IRD), des universités et écoles d'ingénieurs, l'Association de coordination technique agricole (ACTA) et celle des industries agroalimentaires (ACTIA), ainsi que l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE).*

• **Vingt-cinq « niches » portent sur des impôts d'État**, pour un montant estimé à **2,1 milliards d'euros**.

Ce total doit être mis en perspective avec celui des crédits de la mission (3,6 milliards d'euros) et fait apparaître une grande hétérogénéité :

– 68 % de l'ensemble, soit 1,4 milliard d'euros, correspondent uniquement aux taux réduits de taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (TICPE) sur le gazole sous condition d'emploi et à l'avantage spécifique pour le gazole non routier (GNR), le fioul lourd, le gaz naturel et le gaz de pétrole liquéfié utilisés par les exploitants agricoles ;

– parmi les suivantes, l'ordre de grandeur reste très éclaté, avec trois allègements de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ou d'impôt sur les sociétés (IS) de plus de 100 millions d'euros, six dépenses fiscales dont le coût s'élève à plus de 20 millions d'euros, neuf autres comprises entre 1 et 10 millions d'euros, et, enfin, trois dépenses fiscales affichées comme « non-chiffrables » et deux comme d'un coût « epsilonlesque », c'est-à-dire inférieur à 500 000 euros.

• **Six dépenses fiscales diminuent le rendement de la taxe foncière sur les propriétés non-bâties (TFPNB)**, impôt local, pour **119 millions d'euros** (soit un niveau conforme à la prévision). Elles sont assumées par l'État.

#### **4. Une maquette de performance bien construite mais non exhaustive**

Concernant les quatre objectifs associés au programme et leurs quatorze indicateurs de **performance**, si la part de la surface agricole consacrée en 2021 à la production biologique – elle devait être de 12,4 % et une première actualisation avait ramené ce taux à 10,5 % <sup>(1)</sup> – et le coût de gestion des aides de la PAC ne sont pas renseignés dans le RAP, la plupart des autres items ont des résultats positifs. Il en va ainsi, par exemple, du maintien des installations aidées, des investissements du plan pour la compétitivité et l'adaptation des entreprises (PCAE) ou du ratio entre les aides publiques et l'excédent brut d'exploitation (EBE) – même si le chiffre de 23,3 % doit être interprété à l'aune du rebond conjoncturel du premier semestre en comparaison avec 2020 et de l'inflation observée lors du second semestre.

### **C. PROGRAMME 206 SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION**

Le programme 206 est placé sous la responsabilité de la direction générale de l'alimentation (DGAL). Avec 612 millions d'euros en AE et 608,3 millions d'euros en CP, sa consommation ne dépasse que légèrement la prévision, mais affiche une hausse de 9,7 % et 9,5 % par rapport à l'exercice 2020.

---

(1) D'après les Chiffres clefs publiés le 10 juin 2022 par l'Agence bio, ce taux serait de 10,3 %, ce qui correspond à 2,8 millions d'hectares, répartis dans 58 413 fermes.

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 206 EN 2021  
PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE**

*(en millions d'euros ; en pourcentage)*

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI	PLR	Exécution	LFI	PLR	Exécution
1 Santé et protection des végétaux	36,17	28,10	77,7 %	35,94	28,29	78,7 %
2 Santé et protection des animaux	112,21	149,91	133,6 %	111,24	147,95	133,0 %
3 Sécurité sanitaire de l'alimentation	22,80	27,48	120,5 %	22,76	25,72	113,0 %
4 Actions transversales	83,10	75,46	90,8 %	83,15	76,52	92,0 %
5 Élimination des cadavres et des sous-produits animaux	4,00	4,90	122,5 %	4,00	4,90	122,5 %
6 Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation	337,14	321,02	95,2 %	337,14	320,68	95,1 %
8 Qualité de l'alimentation et offre alimentaire	4,51	5,15	114,2 %	4,51	4,20	93,2 %
<b>Total</b>	<b>599,94</b>	<b>612,02</b>	<b>102,0 %</b>	<b>598,75</b>	<b>608,26</b>	<b>101,6 %</b>

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2021.

Une fois pris en compte les mouvements en gestion – 10,7 millions d'euros de fonds de concours et attributions de produits, 7,4 millions d'euros de reports, 4,2 millions d'euros de transferts et un solde positif de 33,5 millions d'euros avec les deux LFR <sup>(1)</sup> –, le taux de consommation s'établit à 93,3 % en AE et 92,2 % en CP.

La sous-exécution des actions 1, 4, 6 et 8 s'explique notamment par les moindres besoins liés à la bactérie *xylella fastidiosa* ou au capricorne asiatique, par la restriction des travaux de la brigade nationale d'enquêtes vétérinaires et phytosanitaires (BNEVP) compte tenu des suites de la crise du covid-19 et par le ralentissement des contrôles du service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières (SIVEP) à la suite de la sortie du Royaume-Uni de l'UE.

En sens inverse, les actions 2, 3 et 5 ont été fortement sollicitées par le double épisode d'*influenza* aviaire (47 millions d'euros pour les visites, les mesures d'abattage ou de désinfection et les indemnisations), la progression des analyses en laboratoire sur des zoonoses comme la salmonelle et le report de charges depuis l'exercice 2020 concernant les marchés publics d'équarrissage.

La rémunération des 4 842 ETPT du programme et les contributions ou cotisations afférentes (titre 2) comptent pour la moitié des crédits du programme.

**Aucune dépense fiscale n'est rattachée à ce programme.**

---

(1) Ouverture de 36 millions d'euros en AE et en CP par la première et annulation de 2,5 millions d'euros en AE et en CP par la seconde.

Son unique opérateur, l'**Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail** (ANSES), est placé sous la responsabilité de six directions d'administration centrale <sup>(1)</sup>. Sur les 108 millions d'euros en CP que lui a attribués l'État en 2021, la contribution du MASA est de 63,5 millions d'euros (+ 0,7 % par rapport à 2020), ce à quoi s'ajoutent 24,2 millions d'euros de taxes affectées (+ 6,7 %). Le programme 206 a aussi financé cinq opérateurs relevant des deux autres programmes de la mission *AAFAR* <sup>(2)</sup> et douze extérieurs à elle <sup>(3)</sup>, pour 15,9 millions d'euros en CP.

Les objectifs et indicateurs de **performance** enregistrent des résultats positifs, avec un dépassement de la cible s'agissant des doses de pesticides vendues ou des traitements d'animaux à la colistine (plans « Ecophyto » et « Ecoantibio ») et de l'existence de projets alimentaires territoriaux (PAT) dans 98 départements.

#### **D. PROGRAMME 215 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE**

Le programme 215, géré par le secrétariat général du MASA, retrace les crédits mobilisés en faveur des programmes informatiques et immobiliers, d'une simplification des démarches des usagers, de la formation continue, de l'action sanitaire et sociale, de la communication, *etc.*

---

(1) Directions générales de l'alimentation (DGAL), de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF), de la prévention des risques (DGPR), de la santé (DGS) et du travail (DGT) et direction du budget (DB).

(2) Le CNPF, FranceAgriMer, l'INAO et l'ONF (cf. supra), ainsi que l'INFOMA (cf. infra).

(3) Outre ceux que soutient aussi le programme 149 (cf. supra), l'ensemble est constitué par les onze parcs nationaux et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN).

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 215 EN 2021  
PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE**

*(en millions d'euros ; en pourcentage)*

<i>Actions</i>	<b>Autorisations d'engagement</b>			<b>Crédits de paiement</b>		
	<b>LFI</b>	<b>PLR</b>	<b>Exécution</b>	<b>LFI</b>	<b>PLR</b>	<b>Exécution</b>
1 <i>Moyens de l'administration centrale</i>	198,59	199,28	100,3 %	204,52	205,38	100,4 %
2 <i>Évaluation de l'impact des politiques publiques et information économique</i>	23,82	18,91	79,4 %	23,82	20,47	85,9 %
3 <i>Moyens des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt et des directions départementales des territoires (et de la mer)</i>	322,79	310,54	96,2 %	322,71	309,77	96,0 %
4 <i>Moyens communs</i>	87,68	76,11	86,8 %	78,41	73,35	93,6 %
<b>Total</b>	<b>632,87</b>	<b>604,85</b>	<b>95,6 %</b>	<b>629,53</b>	<b>608,97</b>	<b>96,7 %</b>

*Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2021.*

Son exécution à hauteur de 95,6 % en AE et 96,7 % en CP en prenant pour base la LFI peut être ramenée à un taux de 94,6 % en AE et 95,7 % en CP après neutralisation des mouvements de gestion (fonds de concours et attributions de produits à hauteur de 10,2 millions d'euros en AE et en CP ; report de 4,5 millions d'euros en AE et 5,4 millions d'euros en CP ; virements et transferts de 3,7 millions d'euros en AE et en CP ; annulations à hauteur de 1,6 million d'euros en AE et en CP *via* la première LFR puis de 10,8 millions d'euros en AE et 11,4 millions d'euros en CP *via* la seconde LFR). Cela correspond à un recul de 2,1 % en AE et 1,6 % en CP en comparaison avec 2020.

L'exécution de l'action 1 est conforme à l'autorisation.

La sous-exécution de l'action 2 tient essentiellement à 4,1 millions d'euros en AE et 2,3 millions d'euros en CP économisés grâce à l'efficacité des prestataires choisis pour le recensement agricole décennal.

D'après le RAP, celle des actions 3 et 4 est justifiée par la « *baisse de la fréquentation des restaurants ministériels du fait de la crise* » du covid-19, la réduction du plan de formation pour le même motif, de moindres frais de contentieux et le décalage de certains travaux immobiliers.

Les crédits de titre 2 représentent 85 % de l'enveloppe. Le plafond d'emplois, prévu à 6 686 ETPT, avait été porté à 6 857 ETPT en cours de gestion, notamment *via* la mission *Plan de relance*, et est finalement exécuté à hauteur de 6 788 ETPT.

**Aucune dépense fiscale** n'est rattachée au programme 215.

L'**Institut national de formation des personnels du ministère de l'agriculture** (INFOMA), son seul opérateur, a bénéficié d'une subvention pour

charges de service public à hauteur de 1,3 million d'euros en 2021 (– 0,2 % par rapport à 2020). Aucun schéma d'emplois ne lui a été appliqué : les ETPT hors plafond et sous plafond s'élèvent respectivement à 48 et 4. Ont aussi, malgré leur rattachement à d'autres programmes, été soutenus FranceAgriMer et plusieurs établissements d'enseignement supérieur à hauteur de 0,5 million d'euros.

Sur les sept indicateurs de **performance**, cinq affichent des résultats inférieurs aux cibles, avec notamment un recul dans l'utilisation des téléprocédures (73 % en 2021 contre une cible de 81,3 % et un taux de 74 % en 2020) liée à des difficultés quant aux logiciels *Expadon* et *Logics*, une chute dans le respect de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés <sup>(1)</sup> – que le ministère estime « *non conforme à la réalité du terrain* » à cause de mauvaises imputations dans son système d'information de ressources humaines, alors qu'une pénalité a dû être versée au Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) – et des données ambivalentes en matière d'achat, d'immobilier et d'informatique.

## II. COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL

Le compte d'affectation spéciale <sup>(2)</sup> *Développement agricole et rural* (CAS-DAR) est composé des programmes 775 *Développement et transfert en agriculture* et 776 *Recherche appliquée et innovation en agriculture*.

Institué par l'article 52 de la loi de finances pour 2006, il est alimenté par une fraction, portée à 100 % en 2015, du produit de la **taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles**, prévue à l'article 302 *bis* MB du code général des impôts. Son objet est de permettre le déploiement du **programme national de développement agricole et rural** (PNDAR pour 2014-2020, prolongé en 2021), visant à rendre l'agriculture moins dépendante aux intrants énergétiques ou chimiques et donc plus résiliente, durable et compétitive.

### A. UN SOLDE DÉSORMAIS ÉQUIVALENT AUX CHARGES ANNUELLES

En 2021, le CAS enregistre 138,4 millions d'euros de recettes, soit 9,8 % de plus que les 126 millions prévus par la LFI (– 1,3 % par rapport à 2020). À l'inverse, ses 113,7 millions d'euros de dépenses en CP sont en retrait de 9,7 % par rapport au plafond autorisé (– 10,5 %). Il en résulte un **excédent de 24,6 millions d'euros** en 2021.

---

(1) *Loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés.*

(2) *L'article 21 de la LOLF dispose que : « les comptes d'affectation spéciale retracent [...] des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées [...] ».*

## EXÉCUTION DES CRÉDITS DU CAS-DAR EN 2021

(en millions d'euros ; en pourcentage)

Programmes / actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI	PLR	Exécution	LFI	PLR	Exécution
<b>P. 775 Développement et transfert en agriculture</b>	<b>60,07</b>	<b>58,66</b>	<b>97,7 %</b>	<b>60,07</b>	<b>57,90</b>	<b>96,4 %</b>
Développement et transfert	59,99	58,60	97,7 %	59,99	57,84	96,4 %
Fonction support	0,07	0,05	72,4 %	0,08	0,05	72,3 %
<b>P. 776 Recherche appliquée et innovation en agriculture</b>	<b>65,93</b>	<b>67,74</b>	<b>102,7 %</b>	<b>65,93</b>	<b>55,82</b>	<b>84,7 %</b>
Recherche appliquée	65,63	67,48	102,8 %	65,63	55,72	84,9 %
Fonction support	0,30	0,27	88,6 %	0,30	0,10	34,0 %
<b>Total</b>	<b>126,00</b>	<b>126,40</b>	<b>100,3 %</b>	<b>126,00</b>	<b>113,72</b>	<b>90,3 %</b>

Programmes	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertures	PLR	Exécution	Ouvertures	PLR	Exécution
<b>P. 775 Développement et transfert en agriculture</b>	<b>63,28</b>	<b>58,66</b>	<b>92,7 %</b>	<b>83,28</b>	<b>57,90</b>	<b>69,5 %</b>
P. 776 Recherche appliquée et innovation en agriculture	76,412	67,74	88,7 %	128,83	55,82	43,3 %
<b>Total après prise en compte des ouvertures de la 2<sup>nd</sup>e LFR</b>	<b>139,70</b>	<b>126,40</b>	<b>90,5 %</b>	<b>212,11</b>	<b>113,72</b>	<b>53,6 %</b>

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2021.

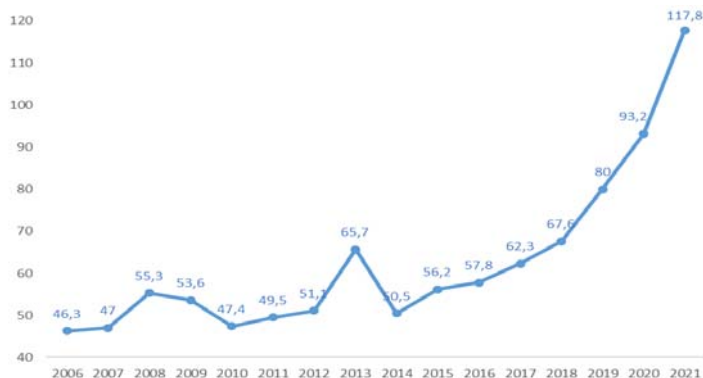
S'agissant des seuls CP, ont été reportés 76,1 millions d'euros depuis l'exercice 2020, puis la seconde LFR a ouvert 10 millions d'euros.

### 1. Un huitième exercice consécutif excédentaire

Puisque les excédents rappelés ci-avant interviennent exercice après exercice et que le dernier alinéa du II de l'article 21 de la LOLF prévoit que « les AE et les CP disponibles en fin d'année [sur un CAS] sont reportés sur l'année suivante », le solde cumulé du compte atteint 117,8 millions d'euros.

### ÉVOLUTION DU SOLDE DU CAS-DAR DEPUIS 2006

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les lois de règlement pour les exercices 2006 à 2020 et le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2021.



## 2. La nécessité persistante d'une réforme

Les recommandations suivantes ont été plusieurs fois émises par les rapporteurs spéciaux ou la Cour des comptes :

– identifier l'origine de la différence persistante entre le solde comptable et les crédits reportés d'un exercice à l'autre, soit 7 millions d'euros depuis la création du CAS, ainsi qu'entre les recettes cumulées et les engagements consommés, soit 22 millions d'euros en 2021 d'après le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et l'inspection générale des finances (IGF), voire 23 millions d'euros d'après le ministère ;

– **mieux anticiper le produit du prélèvement** abondant le compte, qui doit, pour chaque contribuable, être retraité du montant de diverses aides avant de se voir appliquer une part forfaitaire et une part variable, au sein de laquelle les effets de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) doivent eux-mêmes être neutralisés ;

– **être plus sélectif quant aux bénéficiaires**, souvent reconduits, puis hausser le plafond de dépenses pour diminuer le solde en quelques exercices, conformément aux deuxième et troisième alinéas du II de l'article 21 de la LOLF, qui disposent que « *le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes [...]* » et que « *si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux évaluations [...], des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, par arrêté* » ;

– poursuivre la réflexion sur un **éventuel rapatriement au sein du budget général de l'État**, par exemple sur le modèle retenu pour les comptes *Financement du développement et de la modernisation de l'apprentissage, Aides à l'acquisition de véhicules propres et Transition énergétique* <sup>(1)</sup>.

Il conviendra d'être attentif à la mise en œuvre de la circulaire relative au PNDAR pour les années 2022 à 2027, qui vise à « *simplifier et fluidifier [son] fonctionnement* », grâce à une « *harmonisation des règles administratives et budgétaires* » <sup>(2)</sup>. Devraient y contribuer le passage de vingt et un thèmes à neuf et le remaniement complet de la maquette de performance, opérés par la loi de finances initiale pour 2022.

### B. PROGRAMME 775 DÉVELOPPEMENT ET TRANSFERT

Porté par la DGPE, le programme 775 vise à diffuser, auprès des agriculteurs, les progrès et les innovations scientifiques, techniques ou culturelles du secteur. Le RAP détaille ainsi les AE consommées :

- 40,4 millions d'euros d'aides aux chambres d'agriculture ;
- 8 millions d'euros fléchés vers le programme de génétique animale ;

---

(1) Articles 87, 89 et 90 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

(2) Bulletin officiel du MAA, instructions n° CAB/C2021-561 DGER/SDRICI/2021-561 du 19 juillet 2021.

– 7,7 millions d’euros attribués aux organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR) ou aux coopératives et à leur tête de réseau ;

– 7 millions d’euros pour financer divers appels à projets et actions régionales, dont 2,1 millions d’euros pour la sortie du glyphosate.

### **C. PROGRAMME 776 RECHERCHE APPLIQUÉE ET INNOVATION**

Géré par la direction générale de l’enseignement et de la recherche (DGER), le programme tend à mener des expérimentations, pour *in fine* renouveler les formes d’exercice de l’activité agricole. Les dépenses se répartissent en deux grandes catégories :

– 40 millions d’euros pour les études des instituts techniques agricoles (ITA) et l’Association de coordination technique agricole (ACTA) ;

– 15,8 millions d’euros pour six appels à projets, dont plus de la moitié au travers d’une cinquantaine d’expérimentations gérées par FranceAgriMer, avec une enveloppe de 4,9 millions d’euros pour la réduction du glyphosate.

**AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT  
PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS**

**SOMMAIRE**

—

Pages

<b>I. UNE EXÉCUTION DE LA MISSION PROCHE DE LA PRÉVISION, MALGRÉ DES ALÉAS EN GESTION LIÉS PRINCIPALEMENT À LA CRISE SANITAIRE.....</b>	<b>44</b>
A. UNE EXÉCUTION DU PROGRAMME 110 <i>AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT</i> LÉGÈREMENT INFÉRIEURE À L'AUTORISATION ACCORDÉE EN LOI DE FINANCES INITIALE.....	47
B. DES DÉPENSES CONFORMES À LA PRÉVISION POUR LE PROGRAMME 365 <i>RENFORCEMENT DES FONDS PROPRES DE L'AFD</i> .....	48
C. UNE EXÉCUTION DU PROGRAMME 209 <i>SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT</i> MARQUÉE PAR DES BESOINS SUPPLÉMENTAIRES SURVENUS EN GESTION .....	49
<b>II. UNE EXÉCUTION QUI TRADUIT LA DIFFICILE ANTICIPATION DES RECETTES ET DES DÉPENSES DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIER <i>PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS</i> .....</b>	<b>51</b>

La mission *Aide publique au développement* regroupe les crédits du programme 110 *Aide économique et financière au développement*, du programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*, et, depuis la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances initiale pour 2021, du programme 365 *Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement*.

Si cette mission budgétaire est centrale dans le déploiement de l'aide française, la politique d'aide publique au développement ne s'y résume pas : en 2020, les crédits budgétaires de la mission représentaient 48 % de l'effort national en matière d'APD <sup>(1)</sup>. D'autres programmes budgétaires contribuent à cette politique, à hauteur de 2,9 milliards d'euros en 2020 (par exemple, les programmes 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* et 231 *Vie étudiante* de la mission *Recherche et enseignement supérieur* pour les bourses et les frais d'écologies). Sont également comptabilisés au titre de l'effort national les prélèvements sur recettes finançant l'APD de l'Union européenne *via* le Fonds européen de développement (FED – 1,7 milliard d'euros en 2020), les opérations de traitement de dettes (500 millions d'euros) et les prêts du Trésor (119 millions d'euros).

Deux ressources extrabudgétaires tirées d'une partie des recettes de la taxe sur les billets d'avion (TSBA – 150,4 millions d'euros collectés en 2021, pour un plafond fixé à 210 millions d'euros par an) et d'une partie des recettes de la taxe sur les transactions financières (TTF – 528 millions d'euros collectés en 2021, un montant équivalent à celui du plafond fixé) contribuent au financement de l'aide publique au développement en alimentant le Fonds de solidarité pour le développement (FSD), dont les dépenses sont également comprises dans le calcul de l'aide française.

Enfin, en sus de l'effort budgétaire de l'État, sont comptabilisés dans l'APD française les actions des collectivités territoriales et des agences de l'eau en faveur du développement (138 millions d'euros en 2020) ainsi que les frais administratifs de l'Agence française de développement (AFD - 384 millions d'euros en 2020) <sup>(2)</sup>.

## **I. UNE EXÉCUTION DE LA MISSION PROCHE DE LA PRÉVISION, MALGRÉ DES ALÉAS EN GESTION LIÉS PRINCIPALEMENT À LA CRISE SANITAIRE**

• **La mission *Aide publique au développement* se caractérise par le dynamisme de ses moyens**

La mission *Aide publique au développement* a bénéficié d'une croissance importante de ses moyens au cours des dernières années, conformément aux objectifs fixés par le comité interministériel de la coopération internationale et du

---

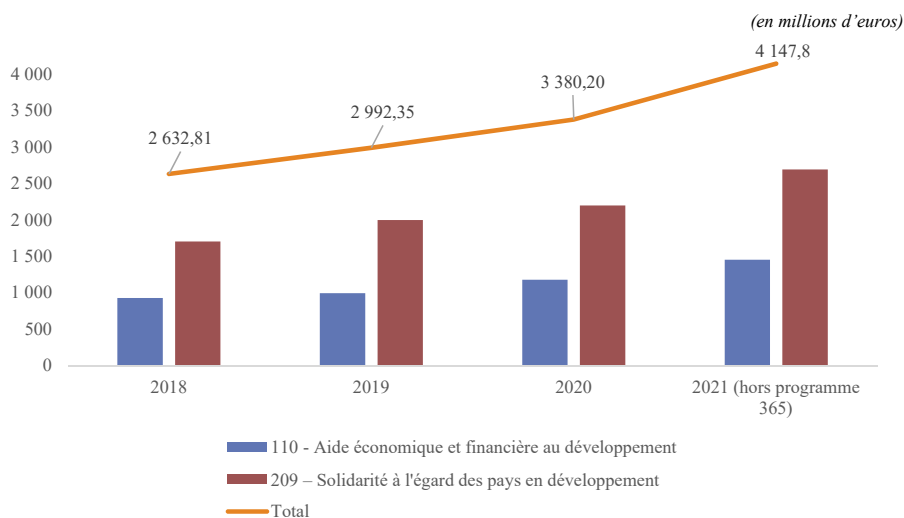
(1) Document de politique transversale Politique française en faveur du développement, *annexé au projet de loi de finances pour 2022*.

(2) Ibid.

développement (CICID) du 8 février 2018 et traduits par la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales. Cette dernière a notamment fixé l'objectif de consacrer 0,55 % du RNB à l'aide au développement en 2022. En 2021, 0,52 % du RNB y est dédié, hors allègements de dettes <sup>(1)</sup>, en cohérence avec les prévisions de la loi de programmation.

Après neutralisation du programme 365 *Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement* créé en 2021, les crédits de paiement ouverts au titre de la mission *Aide publique au développement* ont progressé de 46 % entre la LFI pour 2018 et la LFI pour 2021 tandis que ceux exécutés ont augmenté de 58 % entre 2018 et 2021 <sup>(2)</sup>.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT EXÉCUTÉS POUR LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT



Source : commission des finances à partir des rapports annuels de performances de la mission Aide publique au développement des années 2018 à 2021.

#### • L'exécution pour 2021 est fidèle à l'autorisation accordée en LFI, malgré une légère sur-consommation des crédits de paiement

2021 confirme la croissance des moyens accordés à la mission *Aide publique au développement*.

(1) Données préliminaires de l'OCDE pour 2021.

(2) Hors programme 365 *Renforcement des fonds propres* de l'Agence française de développement, d'après les rapports annuels de performances de la mission pour les années 2018 et 2021

**PRÉVISION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION  
AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT EN 2020 ET EN 2021**

(en millions d'euros et en pourcentage)

	Programmes	AE				CP			
		2020	2021	Taux d'exécution en 2021	Variation entre 2020 et 2021	2020	2021	Taux d'exécution en 2021	Variation entre 2020 et 2021
Crédits ouverts en LFI	110 Aide économique et financière au développement	4 464,34	1 381,77	88,1 %	- 69,05 %	1 136,84	1 464,96	99,2 %	28,86 %
Consommation		3 764,34	1 217,53		- 67,66 %	1 180,18	1 453,19		23,13 %
Crédits ouverts en LFI	365 Renforcement des fonds propres de l'AFD	-	1 453,00	97,7 %	-	-	1 453,00	97,7 %	-
Consommation		-	1 420,00		-	-	1 420,00		-
Crédits ouverts en LFI	209 Solidarité à l'égard des pays en développement	2 834,87	2 771,34	107,6 %	- 2,24%	2 131,51	2 476,34	108,8 %	16,18 %
Consommation		2 759,33	2 982,60		8,09 %	2 200,02	2 694,62		22,48 %
Crédits ouverts en LFI	<b>TOTAL</b>	<b>7 299,21</b>	<b>5 606,11</b>	<b>100,3 %</b>	<b>- 23,20 %</b>	<b>3 268,35</b>	<b>5 394,30</b>	<b>103,2 %</b>	<b>60,05 %</b>
Consommation		<b>6 523,67</b>	<b>5 620,13</b>		<b>- 13,85 %</b>	<b>3 380,20</b>	<b>5 567,81</b>		<b>64,72 %</b>

Source : commission des finances à partir du rapport annuel de performances de la mission Aide publique au développement pour 2021.

Ainsi, les CP ouverts s'élèvent à 5,4 milliards d'euros, en progression de 60 % par rapport à 2020, et font l'objet d'une sur-exécution (103,2 %). Cela s'explique principalement par des dépenses supplémentaires et imprévues liées à la pandémie (financement complémentaire de 100 millions d'euros au profit de l'initiative ACT-A)<sup>(1)</sup> et par le soutien apporté par la France à des États en difficulté (Syrie et Afghanistan).

Les AE ouvertes s'établissent à 5,6 milliards d'euros, en baisse de 23,2 % par rapport à 2020. Cette baisse doit être relativisée car elle résulte principalement du rythme triennal de reconstitution des fonds multilatéraux. Ainsi, la baisse conséquente observée en 2020 et 2021, visible tout particulièrement sur le programme 110, s'explique par le fait que l'année 2020 a été marquée par la reconstitution de quatre grands fonds<sup>(2)</sup>. La baisse des AE consommées est moindre (- 13,9 %), en raison des dépenses imprévues liées à la pandémie et de l'aide apportée à la Syrie et à l'Afghanistan. La sur-exécution est cependant moins importante pour les AE que pour les CP, en raison de moindres consommations en AE enregistrées sur d'autres postes de dépenses dépendant du programme 110 (principalement l'actualisation à la baisse du besoin pour les bonifications de prêts aux États étrangers liée au maintien d'un environnement de taux d'intérêt bas).

(1) L'initiative ACT-A, ou Accélérateur ACT, est une initiative internationale de coordination de la réponse des États à la crise sanitaire, pilotée par l'OMS, et visant à accélérer l'accès aux outils de lutte contre la Covid-19 (tests de dépistage, traitements et vaccins).

(2) Association internationale pour le développement (AID), Fonds africain de développement (FAD), Fonds asiatique de développement (FasD), Fond vert pour le climat.

Au total, malgré des disparités selon les programmes, l'exécution globale pour l'année 2021 s'avère très proche des crédits ouverts concernant les autorisations d'engagement (100,3 % des AE ont été consommées), mais excède légèrement les crédits de paiement votés (103,2 % des CP ont été exécutés), en raison de mouvements budgétaires <sup>(1)</sup> justifiés par des besoins supérieurs aux prévisions sur le programme 209.

### A. UNE EXÉCUTION DU PROGRAMME 110 AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT LÉGÈREMENT INFÉRIEURE À L'AUTORISATION ACCORDÉE EN LOI DE FINANCES INITIALE

Le programme 110, géré par la direction générale du Trésor du ministère de l'économie et des finances, regroupe les crédits destinés au financement des institutions multilatérales de développement et ceux destinés au financement des annulations de dettes. Il comprend également des crédits d'aide bilatérale, principalement des crédits de bonification permettant de rendre les prêts de l'AFD moins coûteux pour les pays emprunteurs.

#### PRÉVISION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 110

(en millions d'euros et en pourcentage)

	Crédits ouverts en LFI		Crédits exécutés		Taux d'exécution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 Aide économique et financière multilatérale	219,1	968,46	189,93	1 007,22	86,7 %	104,0 %
02 Aide économique et financière bilatérale	1 162,67	399,21	1 027,61	348,69	88,4 %	87,3 %
03 Traitement de la dette des pays pauvres	0	97,29	0	97,29	/	100,0 %
<b>TOTAL</b>	<b>1 381,77</b>	<b>1 464,95</b>	<b>1 217,54</b>	<b>1 453,19</b>	<b>88,1 %</b>	<b>99,2 %</b>

Source : commission des finances à partir du rapport annuel de performances de la mission Aide publique au développement pour 2021.

La majeure partie des dépenses du programme 110 (86 %) <sup>(2)</sup> est constituée de dépenses obligatoires, qui résultent des engagements internationaux de financement de grandes institutions internationales et du versement à l'AFD de crédits de bonification de prêts d'ores et déjà engagés. Les reconstitutions de fonds multilatéraux en 2021, moins coûteuses que celles de 2020, expliquent l'importante baisse des AE consommées sur le programme. Les CP exécutés en 2021 ont en revanche augmenté de 23,13 % pour couvrir, à titre principal, les engagements pris par le passé pour la reconstitution du Fonds vert pour le climat et de l'AID, mais également la contribution de la France au *Catastrophe Containment and Relief Trust* (CCRT) du FMI. Cette dernière, d'un montant de 40 millions d'euros, a eu pour objet d'accorder, sous la forme de dons et, dans le contexte de crise liée à la pandémie, un allègement de la dette due au FMI par les pays bénéficiaires.

(1) Loi n° 2021-1549 du 1er décembre 2021 de finances rectificative pour 2021, redéploiements et transferts de crédits, dégel de la réserve de précaution.

(2) Note d'analyse de l'exécution budgétaire sur la mission interministérielle Aide publique au développement pour l'exercice 2021.

La crise liée au Covid-19 a également entraîné une baisse importante des ressources extrabudgétaires. Le programme 110 a donc été mis à contribution pour compenser ces moindres recettes : en 2021, un versement complémentaire de 47 millions d'euros en AE et en CP a été réalisé pour alimenter le FSD. 7,46 millions d'euros ont été ouverts à cette fin en loi n° 2021-1549 de finances rectificative du 1<sup>er</sup> décembre 2021. Le reliquat a été financé par des économies sur l'action 2, permises par la persistance de taux bas qui a concouru à diminuer le coût de bonification des prêts, de moindres dépenses de coopération technique et d'ingénierie et, enfin, par le report du sommet France-Afrique. De moindres dépenses significatives ont également été enregistrées en raison du retard pris par la mise en place de la Commission d'évaluation de l'aide publique au développement, prévue par l'article 12 de la loi du 4 août 2021 de programmation et dotée en LFI d'un budget de 3 millions d'euros.

Alors qu'en 2020, un versement de 18,26 millions d'euros a déjà dû être réalisé à partir du programme 110 pour combler le manque de recettes affectées au FSD, le déficit de ressources tirées de la TSBA et ses conséquences sur le budget général de l'État, observées depuis le début de la crise sanitaire, soulignent les risques inhérents à la débudgétisation et appellent un suivi particulier au cours des exercices budgétaires à venir.

D'autres éléments ont conduit à des mouvements en gestion. Après des reports importants (53,91 millions en AE et 7,30 millions d'euros en CP) affectés principalement à des initiatives multilatérales dédiées aux droits des femmes (AFAWA et initiatives G7 sur l'inclusion numérique financière des femmes en Afrique), une annulation de 95,44 millions d'euros a été réalisée en AE en loi de finances rectificative du 1<sup>er</sup> décembre 2021. Elle a été permise principalement par l'actualisation à la baisse du besoin de financement au titre des bonifications de prêts aux États étrangers, en raison du maintien de taux bas. Les AE ont également fait l'objet d'un surgel en cours de gestion, le portant à 9 %, avant d'être partiellement dégelées (en fin de gestion, 4,7 % des AE étaient toujours gelées).

## **B. DES DÉPENSES CONFORMES À LA PRÉVISION POUR LE PROGRAMME 365 *RENFORCEMENT DES FONDS PROPRES DE L'AFD***

Le programme 365, créé par la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances initiale pour 2021, a pour objet d'allouer des capitaux supplémentaires à l'AFD afin de renforcer ses fonds propres et, ainsi, de lui permettre de respecter les obligations prudentielles attachées à son statut de société de financement.

Sur les 1 453 millions d'euros initialement ouverts, 953 millions étaient destinés à des remboursements anticipés par l'AFD et 500 millions à la contribution de l'État à l'Agence. 33 millions d'euros ont été annulés par la loi de finances rectificative du 1<sup>er</sup> décembre 2021, conduisant à une exécution presque conforme à la prévision (97,7 %).



**PRÉVISION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 110**

(en millions d'euros et en pourcentage)

	Crédits ouverts en LFI		Crédits exécutés		Taux d'exécution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement	1 453	1 453	1 420	1 420	97,7 %	97,7 %
<b>TOTAL</b>	<b>1 453</b>	<b>1 453</b>	<b>1 420</b>	<b>1 420</b>	<b>97,7 %</b>	<b>97,7 %</b>

Source : commission des finances à partir du rapport annuel de performances de la mission Aide publique au développement pour 2021.

**C. UNE EXÉCUTION DU PROGRAMME 209 SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT MARQUÉE PAR DES BESOINS SUPPLÉMENTAIRES SURVENUS EN GESTION**

Le programme 209, mis en œuvre par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), regroupe la majeure partie des moyens d'intervention en dons. Le principal poste de dépenses est constitué du don-projet mis en œuvre par l'AFD. L'aide humanitaire, le soutien aux organisations de la société civile ou encore les moyens d'intervention directe du MEAE en dons sont également financés par ce programme.

**PRÉVISION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 209**

(en millions d'euros et en pourcentage)

	Crédits ouverts en LFI		Crédits exécutés		Taux d'exécution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
02 Coopération bilatérale	1 527,46	1 227,08	1 420,09	1 165,73	93,0 %	95,0 %
05 Coopération multilatérale	367,85	373,23	753,32	719,7	204,8 %	192,8 %
07 Coopération communautaire	713,72	713,72	659,53	659,53	92,4 %	92,4 %
08 Dépenses de personnels concourant au programme "Solidarité à l'égard des pays en développement"	162,31	162,31	147,62	147,64	90,9 %	91,0 %
09 Actions de co-développement	0	0	2,03	2,03	/	/
<b>TOTAL</b>	<b>2 771,34</b>	<b>2 476,34</b>	<b>2 982,59</b>	<b>2 694,63</b>	<b>107,6 %</b>	<b>108,8 %</b>

Source : commission des finances à partir du rapport annuel de performances de la mission Aide publique au développement pour 2021.

La programmation et l'exécution du programme 209 traduisent tout d'abord les orientations politiques décidées par le Président de la République et autorisées par le Parlement au cours des exercices budgétaires successifs. La croissance importante des AE (+ 65,6 %) et des CP (+ 58,2 %) du programme depuis 2018 a notamment permis l'attribution d'un milliard d'euros d'AE au bénéfice du don-projet de l'AFD dès 2019 – montant stabilisé à 837,94 millions d'euros en AE en 2021 – et l'augmentation de l'aide humanitaire bilatérale, dont le niveau atteint

326,24 millions d'euros de CP<sup>(1)</sup> en 2021. Si les moyens consacrés à l'aide humanitaire ont fortement progressé depuis 2018, leur niveau reste inférieur à la cible de 500 millions d'euros en 2022 fixée par le CICID.

L'augmentation des moyens consacrés au programme est confirmée en 2021 : les AE exécutées augmentent de 8,09 % et les CP consommés progressent de 22,48 % par rapport à 2020. Les CP exécutés au titre de l'aide bilatérale sont particulièrement en hausse par rapport à 2020, en raison notamment de la croissance des crédits alloués au don-projet de l'AFD (592,44 millions d'euros en 2021) et à l'aide alimentaire (90,47 millions d'euros)

Le programme 209 se caractérise par une importante sur-exécution (107,6 % en AE et 108,8 % en CP), permise par des mouvements de crédits massifs en cours de gestion et concentrée sur la coopération multilatérale. Plusieurs facteurs justifient ces besoins supplémentaires, parmi lesquels la crise sanitaire, qui a entraîné des versements supplémentaires au profit de l'initiative ACT-A (100 millions d'euros supplémentaires, pour un coût total de 225 millions d'euros en 2021) et l'engagement pris par la France de verser une aide humanitaire de 100 millions d'euros à l'Afghanistan et de 50 millions d'euros à la Syrie (40 millions d'euros étaient prévus en LFI).

Les moyens nécessaires ont été mobilisés par :

– le redéploiement de crédits à partir des actions autres que l'action 5 *Coopération multilatérale*, permis par une sous-consommation des moyens destinés aux dépenses de personnel (retards dans les prises de fonction dus à la crise sanitaire) ainsi qu'à la coopération communautaire (dotation en baisse constante du fait de l'absorption du FED au sein de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (NDICI), abondé par le prélèvement sur recettes pour l'Union européenne et non plus par la mission) ;

– le dégel intégral de la réserve de précaution du programme (104,4 millions d'euros en AE et 92,6 millions d'euros en CP) ;

– le transfert de 50 millions d'euros en AE et en CP issu du programme 364 *Cohésion* de la mission *Relance* ;

– l'ouverture nette de 165,38 millions d'euros en AE et 175,63 millions d'euros en CP en loi de finances rectificative du 1er décembre 2021.

---

(1) En incluant l'aide budgétaire post-conflit et sortie de crise, le fonds d'urgence humanitaire, l'aide alimentaire, et le fonds Paix et résilience Minka.

## II. UNE EXÉCUTION QUI TRADUIT LA DIFFICILE ANTICIPATION DES RECETTES ET DES DÉPENSES DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIER PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS

Le compte de concours financier *Prêts à des États étrangers* retrace les prêts consentis par la France à des États étrangers. Les recettes du compte sont composées des remboursements en capital effectués par les débiteurs, tandis que ses dépenses retracent les versements réalisés au titre des prêts consentis à des États étrangers et à l'AFD.

Le compte présente en 2021 un excédent de 1 256,5 millions d'euros. Premier excédent constaté depuis 2016, il s'établit à 644,5 millions d'euros, soit le double du montant prévu en LFI pour 2021.

### PRÉVISION ET EXÉCUTION DES RECETTES ET DES DÉPENSES DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIER

(en millions d'euros et en pourcentage)

	Recettes			AE			CP		
	LFI 2021	Exécution 2021	Taux d'exécution	LFI 2021	Exécution 2021	Taux d'exécution	LFI 2021	Exécution 2021	Taux d'exécution
Section 1 et programme 851 <i>Prêts à des États étrangers en vue de faciliter la vente de biens et de services concourant au développement du commerce extérieur de la France</i>	280,99	263,64	93,8 %	1 000	756,9	75,7 %	461,56	205,04	44,4 %
Section 2 et programme 852 <i>Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France</i>	216,26	36,78	17,0 %	554,74	0	0,0 %	554,74	0	0,0 %
Section 3 et programme 853 <i>Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers</i>	974,5	941,5	96,6 %	0	0	/	258	225	87,2 %
Section 4 et programme 854 <i>Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro</i>	447,08	444,64	99,5 %	0	0	/	0	0	/
<b>TOTAL</b>	<b>1 918,83</b>	<b>1 686,56</b>	<b>87,9 %</b>	<b>1 555,74</b>	<b>756,9</b>	<b>48,7 %</b>	<b>1 274,3</b>	<b>430,04</b>	<b>33,7 %</b>
<b>Solde annuel</b>	<b>1 256,52</b>								
<b>Solde cumulé depuis la création du compte</b>	<b>- 17 552,26</b>								

Source : commission des finances à partir du rapport annuel de performances du compte de concours financier Prêts à des États étrangers pour 2021.

Cet écart par rapport à la prévision s'explique par de moindres dépenses en AE et en CP, enregistrées majoritairement sur le programme 852, dont les crédits, initialement inscrits à hauteur de 554,74 millions d'euros, n'ont pas été consommés. Cette sous-consommation, récurrente, illustre les difficultés d'évaluation au stade de la LFI. Les dépenses du programme 851 n'atteignent, quant à elles, que 44 % de la prévision.

Les recettes sont également inférieures à la prévision : elles ont été réduites de 77,4 millions d'euros par la loi de finances rectificative du 1<sup>er</sup> décembre 2021 compte tenu du report en 2022 de l'opération de refinancement du Soudan à la suite du coup d'État survenu en octobre 2021 (*cf. infra*).

Le compte de concours financier est divisé en quatre sections.

Le programme 851 *Prêts du Trésor à des États étrangers en vue de faciliter la vente de biens et de services concourant au développement du commerce extérieur de la France* permet le financement par des prêts du Trésor de projets participant au développement de pays étrangers faisant appel à des biens et services produits en France. Il peut s'agir de prêts concessionnels, pour les pays en développement, et de prêts non concessionnels, pour un ensemble plus large de pays. En 2021, 853,1 millions d'AE ont été consommés, sur un milliard d'AE ouvertes, pour les onze protocoles signés en 2021 (financement de projets d'éclairage solaire au Togo, modernisation d'une centrale hydroélectrique à Madagascar...). Le montant consommé est très dépendant des aléas qui surviennent lors de la réalisation des projets.

Le programme 852 *Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France* retrace les flux financiers liés à la mise en œuvre des accords de consolidation de dette négociés dans le cadre du Club de Paris. Les dépenses du programme correspondent aux nouveaux prêts accordés pour procéder au remboursement des anciens. Alors que 554,7 millions d'euros avaient été inscrits en LFI pour l'opération de refinancement de la dette du Soudan, ces moyens n'ont pu être mobilisés en raison du coup d'État intervenu dans le pays en octobre 2021.

Le programme 853 *Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers* retrace le versement à l'AFD de prêts très préférentiels (« ressource à conditions spéciales ») qui sont la contrepartie lui permettant de faire des prêts concessionnels à des États étrangers. L'encours total des prêts de l'AFD en 2021 s'élevait à 39,4 milliards d'euros. Depuis 2018, les prêts de l'État à l'AFD sont comptabilisés en comptabilité nationale, et sont donc financés *via* le programme 110 de la mission. Par conséquent, aucune AE n'est ouverte sur le programme 853. Les CP ouverts correspondent aux prévisions de décaissement destiné à couvrir les AE des années précédentes. La sous-consommation s'explique par de moindres versements sur les prêts adossés à la ressource à conditions spéciales pour 2021.

Le programme 854 *Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro*, créé pour retracer la contribution française au premier plan d'assistance financière à la Grèce, perçoit désormais les recettes du remboursement en capital des prêts accordés à la Grèce. En 2021, ces remboursements s'élèvent à 444,6 millions d'euros.

## ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

### SOMMAIRE

—

Pages

<b>I. LE PROGRAMME 167 <i>LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE</i></b> .....	55
A. ANALYSE DE L'EXÉCUTION.....	55
B. LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE.....	56
<b>II. LE PROGRAMME 169 <i>RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT</i></b> .....	57
A. ANALYSE DE L'EXÉCUTION.....	57
B. LES DÉPENSES FISCALES .....	58
C. LES OPÉRATEURS.....	58
D. LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE .....	59
<b>III. LE PROGRAMME 158 <i>INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE</i></b> .....	59
A. DYNAMIQUE DE LA DÉPENSE ET RESPECT DE LA PROGRAMMATION...	59
B. LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE.....	60

La mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation* finance les actions en faveur du monde des anciens combattants, les politiques de transmission et de mémoire impliquant l'armée, la jeunesse et la Nation, et la réparation des actes subis par les victimes de la Seconde guerre mondiale.

Elle se compose de trois programmes :

- Le programme 167 *Liens entre la Nation et son armée* ;
- Le programme 169 *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* ;
- Le programme 158 *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale*.

Elle permet également le financement de trois opérateurs, l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONAC-VG), l'Institution nationale des Invalides (INI) et le Conseil national des communes « Compagnon de la Libération » (CNCCL).

**La mission se caractérise par une diminution tendancielle des crédits programmés et consommés, principalement en raison de la diminution naturelle du nombre d'ayants droit.** Ainsi, la consommation annuelle de crédits de paiement s'est réduite de 19 % entre 2017 et 2021. Les ressources de la mission sont essentiellement des moyens d'intervention (96 % des crédits), correspondant à des prestations servies aux ayants droit des différents dispositifs de reconnaissance, de réparation et d'indemnisation. **Cette diminution tendancielle s'est confirmée en 2021, mais à un rythme moins soutenu qu'anticipé.**

Cette baisse tendancielle a été également modérée par des **hausse de moyens accordées à certains dispositifs** (politique de la mémoire, pension de réversion des conjoints survivants et service militaire volontaire).

**En 2021, le montant des crédits consommés a été de 2,01 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2,10 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), en baisse sur un an de 3,5 % en AE et de 3,9 % en CP. L'exécution des crédits ouverts s'élève à 100 %.**

**L'analyse de l'exécution budgétaire ne fait donc pas apparaître de difficultés majeures, à l'exception de tensions attachées au programme 169.** Ces tensions appellent à une réflexion sur les anticipations notamment démographiques sous-tendant la prévision de dépenses des différentes allocations servies aux anciens combattants.

C'est grâce à des mouvements de gestion internes à la mission que l'exécution a pu s'achever à l'équilibre.

S'ajoute aux crédits budgétaires **le coût des six dépenses fiscales rattachées, estimé à 705 millions d'euros pour 2021**, niveau élevé qui représente

près de 34 % des crédits budgétaires, en très légère baisse par rapport à 2020. Les dépenses fiscales sont concentrées au sein du programme 169.

**ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION ANCIENS COMBATTANTS ET LIENS AVEC LA NATION**

(en millions d'euros)

Programme	AE				CP			
	Exercice 2020	Exercice 2021	Évolution 2020-2021		Exercice 2020	Exercice 2021	Évolution 2020-2021	
P 167 <i>Lien entre la Nation et son armée</i>	25,8	39,0	+ 13,2	+ 51,2 %	25,6	38,8	+ 13,2	+ 51,7 %
P 169 <i>Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant</i>	2 058,8	1 971,5	- 87,2	- 4,2 %	2 071,9	1 975,2	- 96,7	- 4,7 %
P 158 <i>Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale</i>	88,4	87,3	- 1,1	- 1,2 %	88,3	87,2	- 1,1	- 1,2 %
<b>Total mission</b>	<b>2 173,0</b>	<b>2 097,8</b>	<b>- 75,1</b>	<b>- 3,5 %</b>	<b>2 185,8</b>	<b>2 101,3</b>	<b>- 84,5</b>	<b>- 3,9 %</b>

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

**I. LE PROGRAMME 167 LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE**

Le programme 167 *Liens entre la Nation et son armée* finance d'une part les politiques publiques destinées à resserrer le lien entre l'armée et la jeunesse et d'autre part les actions et les lieux de mémoire. Ce programme porte 1,8 % des crédits de la mission.

**A. ANALYSE DE L'EXÉCUTION**

La hausse importante en 2021 par rapport en 2020 en exécution connue par le programme en CP provient principalement de la croissance des crédits alloués au service militaire volontaire (+ 6,8 millions d'euros) et à la politique de la mémoire (+ 6,6 millions d'euros sur un an – hausse qui ramène son budget à celui antérieure à 2020).

Son exécution n'a pas soulevé de difficultés majeures, même si la crise liée à l'épidémie de la Covid-19 l'a affectée. Cette crise a en effet eu des conséquences importantes sur les journées Défense et citoyenneté (JDC) qui ont été effectuées soit de manière dématérialisée soit sur une demi-journée.

Les moindres coûts résultant de ces modalités adaptées d'organisation des JDC ont amené en particulier à une annulation par la loi de finances du 1<sup>er</sup> décembre de finances rectificative pour 2021 de 4,3 millions d'euros en AE et 4,7 millions d'euros en CP.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSOMMÉS DU PROGRAMME 167

(en millions d'euros)

Action	AE				CP			
	Exercice 2020	Exercice 2021	Évolution 2020-2021		Exercice 2020	Exercice 2021	Évolution 2020-2021	
1. Liens armées-jeunesse	15,1	17,6	+ 2,4	+ 16,2 %	14,6	17,3	+ 2,8	+ 18,9 %
2. Politique de mémoire	10,6	21,3	+ 10,7	+ 100,9 %	10,9	21,5	+ 10,5	+ 95,5 %
<b>Total P 167 Lien entre la Nation et son armée</b>	<b>25,8</b>	<b>38,9</b>	<b>+ 13,2</b>	<b>+ 51,2 %</b>	<b>25,6</b>	<b>38,8</b>	<b>+ 13,2</b>	<b>+ 51,7 %</b>

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

En loi de finances rectificative de fin de gestion, l'annulation de la totalité de la réserve de précaution du programme (7,47 millions d'euros) a été rendue possible par les moindres consommations, ce qui a permis d'ouvrir une partie des crédits nécessaires pour répondre aux tensions connues sur le programme 169.

## B. LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE

Trois indicateurs évaluent la performance du programme.

Les deux premiers indicateurs répondent à l'objectif « Sensibiliser chaque classe d'âge à l'esprit de défense par une JDC de qualité et pour un coût maîtrisé ».

Le premier de ces deux indicateurs, qui mesure le taux de satisfaction de l'utilisateur (le « jeune ») au regard de la JDC affiche des résultats bien supérieurs à la prévision pour 2021 (90 % de satisfaction pour une cible à 84 %).

S'agissant du second indicateur, qui mesure le coût moyen par participant de la JDC, la cible est également atteinte car le résultat est de 100,96 euros contre une cible actualisée de 107 euros (la cible initiale dans le projet annuel de performance était de 140 euros).

Le dernier indicateur répond à l'objectif « favoriser l'insertion professionnelle des jeunes éloignés de l'emploi ». Il mesure le taux d'insertion professionnelle des volontaires du service militaire volontaire. Ce taux correspond à la proportion de volontaires stagiaires qui connaissent une sortie de dispositif vers l'emploi durable (CDI, CDD long, fonction publique, contrat aidé etc.), vers l'emploi de transition (CDD court, contrat à temps partiel, contrat d'extra etc.) ou vers une « sortie positive » (reprise d'étude, d'un cursus qualifiant ou certifiant).

En 2021, le résultat est bien supérieur à la cible (82 % contre 70 %).



## II. LE PROGRAMME 169 RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT

Ce programme retrace les actions et les interventions réalisées au profit des anciens combattants. Il finance principalement la « dette viagère » constituée des pensions militaires d'invalidité (PMI) et des retraites du combattant. Il porte 94 % des crédits de la mission.

### A. ANALYSE DE L'EXÉCUTION

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSOMMÉS DU PROGRAMME 169

(en millions d'euros)

	AE				CP			
	Exercice 2020	Exercice 2021	Évolution 2020-2021		Exercice 2020	Exercice 2021	Évolution 2020-2021	
1. Administration de la dette viagère	1 609,3	1 500,9	-108,4	-6,7 %	1 609,3	1 500,9	-108,4	-6,7 %
2. Gestion des droits liés aux PMI*	115,6	128,0	+12,4	+10,8 %	115,6	128,0	+12,4	+10,8 %
3. Solidarité	314,3	317,8	+3,5	+1,1 %	327,4	321,4	-6,0	-1,8 %
7. Actions en faveur des rapatriés	19,6	24,8	+5,2	+26,7 %	19,6	24,8	+5,2	+26,7 %
<b>Total P 169 Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant</b>	<b>2 058,7</b>	<b>1 971,5</b>	<b>-87,3</b>	<b>-4,2 %</b>	<b>2 071,9</b>	<b>1 975,2</b>	<b>-96,7</b>	<b>-4,7 %</b>

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

\* Pensions militaires d'invalidité.

La loi de finances pour 2021 a doté le programme 169 de 1 957,9 millions de crédits de paiement, en baisse de 79,1 millions d'euros par rapport aux crédits ouverts en loi de finances pour 2020, soit une diminution d'environ 5 %.

Cette diminution trouvait son fondement dans une projection de diminution naturelle du nombre d'ayants droit des deux dispositifs d'intervention les plus importants du programme (et donc de la mission) : les pensions militaires d'invalidité et la retraite du combattant.

Cette baisse devait être en partie compensée par l'augmentation de la valeur du point d'indice de pension militaire d'invalidité, en raison de son mécanisme d'indexation légale sur l'indice d'ensemble des traitements bruts de la fonction publique de l'État. Ce point d'indice de pension militaire d'invalidité sert de base au calcul des pensions et retraites servies par le programme 169.

Toutefois, la baisse d'ensemble programmée a été établie sur une hypothèse de diminution de la démographie des ayants droit démentie par les faits, cette diminution ayant été plus modérée qu'attendu. Il s'en est suivi une exécution marquée par des tensions.

Les dépenses se sont ainsi élevées à 1 975,2 millions d'euros, nécessitant un abondement du programme par des crédits supplémentaires. Celui-ci a été opéré par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2021 de finances rectificative pour 2021 *via* une ouverture de 18,1 millions d'euros en AE et CP.

Les écarts en 2021 entre les prévisions démographiques et la réalité constatée justifient de nouveau la nécessité que le ministère des armées engage une étude statistique déterminant plus finement les caractéristiques de la population bénéficiaire des deux principaux dispositifs d'intervention évoqués, recommandation déjà formulée par la Cour des comptes en 2014.

## **B. LES DÉPENSES FISCALES**

Les six dépenses fiscales attachées au programme 169, si elles portent sur des impositions diverses (impôt sur le revenu des personnes physiques, droits de mutation à titre gratuit) et prennent des formes également diverses (demi-part supplémentaire, déduction, exonération, réduction) ont pour objet commun de réduire la fiscalité affectant les revenus et les successions des bénéficiaires des différents dispositifs d'intervention du programme et, dans une moindre mesure, de leurs proches.

Malgré la recommandation constante de la Cour des comptes depuis 2017, l'évaluation des dépenses fiscales n'a une nouvelle fois pas été menée aux motifs que l'appréciation de ces dépenses fiscales relèverait d'une prérogative exclusive du ministère de l'économie d'une part, et que ces mesures n'ont jamais été remises en cause par le Gouvernement d'autre part. Cela correspond à une position constante du ministère des armées qui est la même pour les dépenses fiscales associées à la mission *Défense*.

## **C. LES OPÉRATEURS**

La mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation* rassemblent trois opérateurs, rattachés au programme 169 :

- L'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONAC-VG) ;
- L'Institution nationale des invalides (INI) ;
- Le Conseil national des communes « Compagnon de la Libération » (CNCCL).

En 2021, ces opérateurs ont perçu 69,9 millions d'euros de subventions pour charges de service public, en hausse de 18 % par rapport à 2020 (+ 10,9 millions d'euros). Cette hausse, en majeure partie au titre de la subvention accordée à l'ONAC-VG, ne correspond pas toutefois à une réelle hausse des moyens des opérateurs et résulte de deux mouvements :

– Un « retour à la normale » après une année de baisse en 2020 destinée à diminuer le niveau de trésorerie de l'ONAC-VG, jugé excessif ;

– Une mesure de périmètre avec le transfert à ce même opérateur depuis le programme 167 de 2,5 millions d'euros dédiés à l'entretien courant des sépultures de guerre et des hauts lieux de la mémoire nationale.

#### **D. LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE**

Cinq indicateurs, associés à quatre objectifs différents, évaluent la performance du programme.

Les cibles attachées aux indicateurs 1.1 <sup>(1)</sup>, 2.1 <sup>(2)</sup> et 4.1 <sup>(3)</sup> sont atteintes tandis que s'agissant des indicateurs 3.1 (Nombre moyen de dossiers de cartes et titres traités par agent) et 3.2 (Nombre de titres/cartes anciens combattants traités et délai moyen des dossiers), si les résultats sont en dessous des cibles, cela s'explique principalement par la baisse du nombre de demandes et non pas d'une baisse de la productivité. La performance attachée au programme eu égard aux cibles est donc globalement satisfaisante.

### **III. LE PROGRAMME 158 INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE**

Placé sous la responsabilité du premier ministre, ce programme finance trois dispositifs d'indemnisation des personnes spoliées sous l'Occupation et des enfants des victimes des persécutions antisémites et d'actes barbares.

#### **A. DYNAMIQUE DE LA DÉPENSE ET RESPECT DE LA PROGRAMMATION**

Ce programme porte 4,2 % des crédits de la mission. Il a été pourvu par la loi de finances pour 2021 de 91,6 millions d'euros en AE et CP, dont 1,48 million d'euros de crédits pour le titre 2.

---

(1) Délai moyen de traitement du flux des dossiers de pension militaire d'invalidité.

(2) Nombre moyen de dossiers de soins médicaux gratuits traités par agent.

(3) Coût de la journée d'un pensionnaire de l'INI.

## ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSOMMÉS DU PROGRAMME 158

(en millions d'euros)

	AE/CP			
	Exercice 2020	Exercice 2021	Évolution 2020-2021	
1. <i>Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation</i>	41,0	38,3	- 2,7	- 6,7 %
2. <i>Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale</i>	47,2	49,0	+ 1,7	+ 3,6 %
<b>Total P 158</b>	<b>88,4</b>	<b>87,3</b>	- 1,1	- 1,2 %

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

L'exécution des crédits de ce programme n'a pas été marquée par des difficultés particulières, elle s'élève à 87,3 millions d'euros en AE et CP (soit 94 % des crédits ouverts), en baisse de 1,1 % par rapport à 2020.

Après reports de crédits de 2020, l'exécution a fait apparaître une sous-consommation, ce qui a conduit à une annulation de 4,96 millions d'euros par la loi du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021 et de 5,0 millions d'euros par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2021 de finances rectificative pour 2021.

Si le programme 158 connaît à l'instar du programme 169 une baisse tendancielle de ses dépenses liées à une diminution naturelle du nombre des ayants droit, cette évolution est partiellement compensée par une revalorisation des dispositifs, soit en 2021 une augmentation du montant de la rente à hauteur de 2,5 %.

### B. LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE

La performance du programme est mesurée par l'indicateur *Délai moyen de paiement des dossiers d'indemnisation des victimes de spoliation (résidents français et non-résidents) après émission de la recommandation*. Ses résultats sont conformes à la cible pour 2021.

## COHÉSION DES TERRITOIRES

### LOGEMENT ET HÉBERGEMENT D'URGENCE

#### SOMMAIRE

Pages

<b>I. LE PROGRAMME 177 HÉBERGEMENT, PARCOURS VERS LE LOGEMENT ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES MARQUÉE PAR L'OUVERTURE DE 700 MILLIONS D'EUROS EN LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE .....</b>	<b>63</b>
A. DES BESOINS SUPPLÉMENTAIRES SUR L'ACTION 12 LIÉS AUX MESURES DU PLAN DE RELANCE ET AU MAINTIEN DU PARC D'HÉBERGEMENT À 200 000 PLACES.....	64
B. UNE SOUS-BUDGÉTISATION RÉCURRENTÉ CENSÉE ÊTRE CORRIGÉE À PARTIR DE 2022.....	65
<b>II. LE PROGRAMME 109 AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT MARQUÉ PAR L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA CONTEMPORANÉISATION DU CALCUL DES AIDES AU LOGEMENT .....</b>	<b>66</b>
A. DES ÉCONOMIES IMPORTANTES GÉNÉRÉES PAR LE PROGRAMME EN 2021 .....	67
B. LA RÉDUCTION DE LA DETTE DU FONDS NATIONAL D'AIDE AU LOGEMENT FNAL (FNAL).....	68
<b>III. LE PROGRAMME 135 URBANISME, TERRITOIRES ET AMÉLIORATION DE L'HABITAT MARQUÉ PAR L'EXÉCUTION DU PLAN DE RELANCE ET DES DÉPENSES FISCALES À MIEUX ÉVALUER .....</b>	<b>69</b>
A. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE RELANCE.....	71
B. DES DÉPENSES FISCALES À MIEUX ÉVALUER .....	73

La mission *Cohésion des territoires* est composée de six programmes dont trois forment un ensemble cohérent lié aux politiques publiques du logement et de l'hébergement d'urgence : le programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables*, le programme 109 *Aide à l'accès au logement* et le programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*. **Ces trois programmes représentent en 2021 une exécution de 16,711 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 15,812 milliards d'euros en crédits de paiement, soit plus de 90 % des crédits de la mission.**

EXÉCUTION DES CRÉDITS PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS DE LA LFI POUR 2021

(en millions d'euros)  
fonds de concours compris

	Crédits ouverts en LFI 2021		Crédits exécutés en 2021		Écart entre la prévision et la consommation en valeur absolue		Écart entre la prévision et la consommation en pourcentage	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Programme 177</b> <i>Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables</i>	2 175	2 200	2 877	2 898	+702	+698	+32 %	+32 %
<b>Programme 109</b> <i>Aide à l'accès au logement</i>	12 439	12 439	12 438	12 437	-1	-2	0 %	0 %
<b>Programme 135</b> <i>Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat</i>	975	975	1 396	941	+421	-34	+43 %	-3 %
<b>Total mission</b>	15 589	15 614	16 711	16 276	+1 122	+662	+7 %	+4 %

Source : Documents budgétaires.

Comme depuis plusieurs années, le programme 177 a souffert d'une **budgetisation initiale insuffisante** au regard des besoins liés à l'hébergement d'urgence, ce qui a nécessité **l'ouverture de 700 millions d'euros supplémentaires** par la loi de finances rectificatives n° 2021-953 du 19 juillet 2021 (LFR 1). Le programme 135 a bénéficié de transferts significatifs de AE et de CP liés au plan de relance. La comparaison de l'exécution 2021 à l'exécution 2020 permet de noter la nette baisse du montant des aides au logement portées par le programme 109.

ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DEPUIS 2019

(en millions d'euros)

	Crédits exécutés en 2019		Crédits exécutés en 2020		Crédits exécutés en 2021		Évolution en valeur absolue 2020-2021		Évolution en pourcentage 2020-2021	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Programme 177</b> <i>Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables</i>	2 091	2 115	2 412	2 434	2 877	2 898	+465	+464	+19 %	+19 %
<b>Programme 109</b> <i>Aide à l'accès au logement</i>	14 070	14 070	13 893	13 893	12 438	12 437	-1 455	-1 456	-10 %	-10 %
<b>Programme 135</b> <i>Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat</i>	688	645	593	510	1 396	941	+803	+431	+135 %	+85 %
<b>Total mission</b>	<b>16 849</b>	<b>16 830</b>	<b>16 898</b>	<b>16 837</b>	<b>16 711</b>	<b>16 277</b>	<b>-187</b>	<b>-561</b>	<b>-1,1 %</b>	<b>-3,4 %</b>

Source : Documents budgétaires.

Par ailleurs, les dépenses fiscales rattachées aux trois programmes à titre principal ou subsidiaire représenteraient d'après la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes **13,35 milliards d'euros en 2021 soit plus de ¾ des dépenses budgétaires des trois programmes.**

**I. LE PROGRAMME 177 HÉBERGEMENT, PARCOURS VERS LE LOGEMENT ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES MARQUÉE PAR L'OUVERTURE DE 700 MILLIONS D'EUROS EN LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE**

Le programme 177 est composé de trois actions d'ampleur inégale :

- l'action 11 *Prévention de l'exclusion* et l'action 13 *Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale* représentent à elles deux 88 millions d'euros de CP consommés en 2021 (61 millions d'euros prévus en LFI pour 2021), soit 3 % des crédits du programme. La première finance des prestations sociales à destination des personnes sans domicile âgées et en situation de handicap ainsi que des actions de prévention et d'accès aux droits en faveur des gens du voyage. La seconde porte principalement les subventions accordées aux associations intervenant dans le champ social et les dépenses liées au système d'information des services intégrés d'accueil et d'orientation (SI-SIAO) ;

- l’action 12 *Hébergement et logement adapté* représente 97 % des crédits du programme (2,809 milliards d’euros de crédits de paiement consommés pour une prévision de 2,139 milliards d’euros en LFI). Elle porte les crédits de la veille sociale, de l’hébergement d’urgence, des centres d’hébergement et de réinsertion sociale et du logement adapté.

2 175 millions d’euros en AE et 2 200 millions d’euros en CP ont été ouverts en LFI pour 2021 sur le programme 177. **En cours d’exercice, 709 millions d’euros de crédits de paiement supplémentaires ont abondé le programme dont 700 millions d’euros ouverts par la loi de finances rectificatives n° 2021-953 du 19 juillet 2021 (LFR 1).**

#### **A. DES BESOINS SUPPLÉMENTAIRES SUR L’ACTION 12 LIÉS AUX MESURES DU PLAN DE RELANCE ET AU MAINTIEN DU PARC D’HÉBERGEMENT À 200 000 PLACES**

**En avril 2021, la ministre en charge du logement a décidé de maintenir le parc d’hébergement à 200 000 places jusqu’à la fin du mois de mars 2022, en rupture avec la pratique traditionnelle de réduction du nombre de places à la sortie de l’hiver.** Les 40 000 places exceptionnelles ouvertes en mars 2020 au début de la crise sanitaire ont ainsi été prolongées une année supplémentaire afin de faciliter une décrue progressive et une transformation pluriannuelle de l’offre vers le logement dans le cadre du dispositif « Logement d’abord ». D’autres mesures non prévues en LFI ont également été financées grâce à cette enveloppe supplémentaire.

#### **DISPOSITIFS EXCEPTIONNELS NON PRÉVUS FINANCÉS PAR LA LFR 1**

(en millions d’euros)

	AE/CP
<b>Maintien du parc d’hébergement à 200 000 places</b>	522
Renforcement de la veille sociale en complément du maintien des 40 000 places supplémentaires	22
Acte II de la stratégie Pauvreté (places dédiées aux femmes vulnérables, tiers lieux alimentaires, équipes mobiles spécialisées dans la prévention des expulsions locatives)	41
Hébergement et accompagnement des migrants dans les Hauts de France	8,8
Hébergement à Mayotte	2,2
1 000 nouvelles placées dédiées aux femmes victimes de violence	1
<b>TOTAL</b>	<b>597</b>

Source : Documents budgétaires.

Au total, les dépenses en CP au titre de l’action 12 se ventilent en 2022 de la manière suivante :

- 188,5 millions d’euros au titre de la veille sociale ;



- 1 536,5 millions d’euros au titre de l’hébergement d’urgence pour 153 249 places ouvertes au 31 décembre 2021 (dont 69 433 places à l’hôtel) ;
- 661,7 millions d’euros au titre des places en CHRS (centres d’hébergement et de réinsertion sociale) pour 46 257 places au 31 décembre 2021 ;
- 422,9 millions d’euros au titre du logement adapté (pensions de famille, maisons-relais, intermédiation locative), soit un montant légèrement en deçà des objectifs de la LFI (432,4 millions d’euros) mais sensiblement supérieur au niveau atteint en 2020 (366 millions d’euros) reflétant la montée en charge du plan « Logement d’abord » (l’extension en année pleine des places ouvertes en 2020 ainsi que les nouvelles places ouvertes en 2021).

#### **Le plan « Logement d’abord »**

Lancé en 2017, le plan « Logement d’abord » vise à lutter contre le sans-abrisme en privilégiant l’accès direct à un logement. En LFI pour 2021, différentes nouvelles mesures ont ainsi été votées :

- la revalorisation de 16 à 18 euros du forfait des pensions de famille pour les places ouvertes au 31 décembre 2020 (16,9 millions d’euros) ;
- le renforcement de la démarche de territorialisation *via* la sélection de nouveaux territoires de mise en œuvre accélérée du plan « Logement d’abord » (12 millions d’euros), le financement de la création de places en intermédiation locative (4,9 millions d’euros) ;
- le financement du dispositif « Un chez soi d’abord » dans les villes moyennes et les zones semi-rurales (1,3 million d’euros).

1 851 agréments PLAI pour des logements en pensions ont été ainsi octroyés en 2021 (+ 22 % par rapport à 2020). En 2021, 9 322 places en intermédiation locative ont été ouvertes. 34 sites étaient ouverts fin 2021 dans le cadre du dispositif « Un chez soi d’abord » qui propose un accès direct au logement à des personnes sans-abri qui souffrent de troubles psychiques sévères, d’addictions, de problèmes de santé somatique et de difficultés majeures d’insertion.

*Source : Documents budgétaires et note d’exécution budgétaire de la Cour des comptes.*

## **B. UNE SOUS-BUDGÉTISATION RÉCURRENTÉ CENSÉE ÊTRE CORRIGÉE À PARTIR DE 2022.**

**Outre le financement des mesures exceptionnelles, l’ouverture des crédits par la LFR du 19 juillet 2021 a également permis de couvrir les charges de 2020 non couvertes par le collectif budgétaire de fin d’année à hauteur de 108 millions.** Cette ouverture de crédits supplémentaires en gestion est récurrente depuis plusieurs années.

Cette sous-budgétisation est liée selon la Cour des comptes à une « construction historiquement mal calibrée sur ces actions et la non-intégration d'un certain nombre de charges pourtant connues fin 2020 ». Pour améliorer la sincérité de la prévision budgétaire et soulager les opérateurs contraints d'assumer des avances de trésorerie, **la direction interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), dorénavant chargée de la gestion du programme, a engagé un travail de renforcement du pilotage de la politique de l'hébergement d'urgence et d'accès au logement en lien avec les budgets opérationnels de programme régionaux** : programmation pluriannuelle, enveloppes limitatives, suivi par tableau de bord de la consommation, dialogues de gestion stratégique, *etc.* Un rebasage de la dotation accordée à l'action 12 a été opéré en LFI pour 2022 ce qui doit permettre d'éviter l'ouverture de nouveaux crédits en gestion cette année pour répondre aux besoins structurels.

Par ailleurs, cette sous-budgétisation, couplée à une mise en réserve initiale au taux de 4 %, conduit à une mise sous tension du programme 177. **En 2021, le responsable a demandé le dégel d'une partie des crédits mis en réserve (43 millions d'euros sur 88 millions d'euros) dès janvier 2021** afin de financer l'acte II de la stratégie Pauvreté. Il a demandé le dégel intégral dès avril pour couvrir les mesures d'urgence liées au Covid-19. **Au regard du caractère quasi-obligatoire des dépenses financées par l'action 12, la Cour des comptes recommande depuis plusieurs années que soit appliqué un taux de mise en réserve de 0,5 % aux crédits de l'action 12, soit le taux qui s'applique aux dépenses de guichet.**

En outre, la Cour des comptes note la nécessité de mieux évaluer les déports budgétaires pesant sur le programme 177, notamment ceux relatifs à l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés relevant normalement du ministère de l'intérieur. Non budgétés, ces déports pourraient à nouveau mettre sous tension l'exécution du programme 177. Elle recommande aussi de mieux objectiver les coûts de l'hébergement, très variables selon les structures.

## **II. LE PROGRAMME 109 AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT MARQUÉ PAR L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA CONTEMPORANÉISATION DU CALCUL DES AIDES AU LOGEMENT**

Les crédits du programme 109 sont consacrés dans leur quasi-totalité (plus de 99,9 %) à l'action 01 *Aides personnelles* qui financent les différentes aides personnelles au logement. L'exécution de cette action atteint 12,430 milliards d'euros en 2021 soit un montant correspondant à la prévision en LFI (12,427 milliards d'euros) et inférieur de 1,456 milliards d'euros par rapport à l'exécution 2020.

Le montant des crédits exécutés des deux autres actions du programme (02 *Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté* et 03 *Sécurisation des risques locatifs*) qui portent le financement de différents acteurs (l'Agence nationale pour l'information sur le logement, les agences

départementales d'information sur le logement – ADIL – et diverses associations) ainsi que le financement du reliquat des contrats couverts par la garantie des risques locatifs, en voie d'extinction, atteint 8,6 millions d'euros pour une prévision de 12,3 millions d'euros en LFI pour 2021.

#### **A. DES ÉCONOMIES IMPORTANTES GÉNÉRÉES PAR LE PROGRAMME EN 2021**

Le montant des aides au logement décaissées en 2021 a été affecté par différentes mesures.

**La contemporanéisation des aides au logement** – c'est-à-dire le calcul des aides sur les ressources des douze derniers mois glissants et non sur les revenus de l'année N-2 – a été mis en œuvre à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021. **Évaluées à 746 millions d'euros à l'automne 2021, les économies engendrées par la mesure ont finalement atteint 1,114 milliard d'euros, soit 368 millions d'euros de plus que les prévisions.** Le maintien transitoire de droits pour accompagner divers publics perdants de la réforme a cependant coûté 82 millions d'euros.

D'autres mesures non prévues en LFI sont également à noter :

- le report au 1<sup>er</sup> janvier 2022 de la mise en œuvre du partage des aides en cas de garde partagée des enfants entre parents séparés, pour éviter une surcharge des systèmes d'information fortement sollicités par la contemporanéisation du calcul des aides, a généré 22 millions d'euros d'économie ;
- l'abattement social sur les contrats de professionnalisation décidé en cours d'année 2021 pour faire face à la crise sanitaire a constitué un coût supplémentaire estimé à 107 millions d'euros en 2021.

Il est également à noter que la réduction de loyer de solidarité telle que prévue à l'article L. 442-1-1 du code de la construction et de l'habitation, qui constitue une baisse du loyer appliquée par les bailleurs aux locataires dont les ressources sont inférieures à un certain plafond et diminue ainsi le montant des aides au logement, n'était pas en mesure d'apporter le rendement souhaité de 1,3 milliard d'euros en raison d'un flux de nouveaux bénéficiaires amenés par la réforme du calcul des aides plus faible qu'attendu. Cela a nécessité un ajustement de son calcul en octobre 2021 <sup>(1)</sup> pour atteindre le rendement de 1,275 milliard d'euros d'économie.

---

(1) Cf. Arrêté du 17 septembre 2021 modifiant l'arrêté du 27 février 2018 relatif à la réduction de loyer de solidarité

## B. LA RÉDUCTION DE LA DETTE DU FONDS NATIONAL D'AIDE AU LOGEMENT FNAL (FNAL)

Côté recettes, le FNAL a pu bénéficier d'une hausse des recettes non prévue **des cotisations employeurs à hauteur de 113 millions d'euros**. La surtaxe sur les plus-values immobilières, dont la suppression est prévue en 2022 a rapporté 43 millions d'euros et la taxe sur les locaux à usage de bureaux 66 millions d'euros.

TABLEAU DES RECETTES ET DÉPENSES DU FNAL

(en millions d'euros)

	Exécution 2020	Prévision LFI 2021	Exécution 2021	Prévision 2022	Prévision 2023
<b>Charges du FNAL</b>	<b>16 950</b>	<b>16 041</b>	<b>15 989</b>	<b>15 876</b>	<b>16 143</b>
<i>Aide personnalisée au logement</i>	7 291	7 112	6 892	6 925	7 116
<i>Allocation de logement sociale</i>	5 341	4 879	5 166	5 121	5 183
<i>Allocation de logement familiale</i>	3 986	3 730	3 617	3 519	3 527
<i>Frais de gestion</i>	332	320	314	311	317
<b>Ressources du FNAL</b>	<b>17 016</b>	<b>16 023</b>	<b>16 136</b>	<b>15 882</b>	<b>15 558</b>
<i>Cotisation employeurs</i>	2 477	2 487	2 600	2 746	2 834
<i>Surtaxe sur les plus-values immobilières</i>	43	43	43	0	0
<i>Taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les surfaces de stationnement annexées à ces catégories de locaux</i>	116	66	66	66	66
<i>Contribution exceptionnelle Action Logement</i>	500	1 000	1 000	0	0
<i>Subvention d'équilibre de l'État en provenance du programme 109</i>	13 880	12 427	12 427	13 070	12 658
<b>Évolution de la dette du FNAL</b>	<b>-66</b>	<b>- 18</b>	<b>-147</b>	<b>-6</b>	<b>585</b>

Source : Documents budgétaires.

Grâce aux économies non prévues engendrées par la contemporanéisation du calcul des aides et le dynamisme des recettes des cotisations employeurs, les crédits non décaissés de l'action 01 au titre des charges du FNAL ont permis de résorber partiellement le niveau de dette constituée par le FNAL vis-à-vis des organismes payeurs au 31 décembre 2021. Ce niveau de dette atteint 96 millions d'euros soit une diminution de 147 millions d'euros par rapport à 2020.

### **III. LE PROGRAMME 135 URBANISME, TERRITOIRES ET AMÉLIORATION DE L'HABITAT MARQUÉ PAR L'EXÉCUTION DU PLAN DE RELANCE ET DES DÉPENSES FISCALES À MIEUX ÉVALUER**

Le programme 305 est composé de neuf actions en 2021 dont deux créées en gestion par le transfert des crédits du plan de relance :

– l'action 01 porte les crédits du Fonds national d'aides à la pierre (FNAP) qui finance la construction et l'amélioration du parc locatif social. Ses recettes proviennent de deux fonds de concours financés par une fraction de la cotisation des bailleurs sociaux collectée par la Caisse de garantie du logement locatif social, d'une contribution d'Action Logement, d'une partie du prélèvement SRU et de la totalité de la majoration SRU. **L'exécution des deux fonds de concours du FNAP est en deçà des attentes (392,3 millions d'euros en AE et 302 millions d'euros en CP contre 459 millions d'euros prévus en LFI). Alors qu'un objectif de 120 000 agréments dont 45 000 en PLAI avait été fixé pour 2021 (250 000 pour 2021 et 2022 dans le cadre du protocole en faveur de la relance de la production de logements sociaux), seuls 94 775 logements ont été agréés en 2021 dont 31 058 en PLAI ;**

– les actions 02 et 03 financent respectivement les frais de gestion des dispositifs d'accession sociale à la propriété (3,6 millions d'euros en 2021) ainsi que divers dispositifs de lutte et de protection contre l'insalubrité et l'exposition au plomb (10,7 millions d'euros en CP en 2021) ;

– l'exécution de l'action 04 *Réglementation, politique technique et qualité de la construction* témoigne de la montée en puissance du programme « Habiter mieux » mis en œuvre par l'Agence nationale de l'habitat (Anah). **Outre l'inscription d'une enveloppe supplémentaire de 88 millions d'euros en LFI pour 2021 (170 millions d'euros en tout) afin de lutter contre les passoires thermiques dans le cadre du programme « Habiter mieux », 100 millions d'euros supplémentaires ont été accordés à l'Agence grâce à l'ouverture de 92 millions d'euros de crédits par la loi n° 2021-1549 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 de finances rectificative pour 2021 afin d'assurer la soutenabilité financière du programme. Le dispositif a également bénéficié d'une fraction des recettes issue de la mise aux enchères des quotas carbone à hauteur de 420 millions euros et d'une fraction de la taxe sur les logements vacants d'un montant de 61 millions d'euros.** En 2021, 57 117 logements ont ainsi été traités par le dispositif « Habiter mieux » avec un montant d'aides progressant de 22 % par rapport à 2020 (plus de 560 millions d'euros d'aides) ;

– l'action 5 *Soutien* comporte différentes actions qui favorisent la mise en œuvre des politiques d'aménagement, de l'urbanisme et du logement ;

– l'action 07 *Urbanisme en aménagement* – finance différents dispositifs de soutien à l'aménagement au niveau local, les opérations des établissements publics d'aménagement et des établissements publics fonciers d'aménagement, les projets

partenariaux d'aménagement. Elle **compense également, pour la première fois en 2021, le montant de la taxe spéciale d'équipement (TSE), assise sur la taxe d'habitation et ayant vocation à disparaître en 2023 pour les résidences principales.** Ce montant était affecté avant 2021 aux établissements publics fonciers (EPF), aux établissements publics fonciers et d'aménagement (EPFA) ainsi qu'aux agences des 50 pas géométriques. Cela représente une dépense nouvelle de 175,3 millions d'euros par rapport à 2020, conformément aux prévisions de la LFI.

**EXÉCUTION DU PROGRAMME 305**

(en millions d'euros)

Incluant les fonds de concours du FNAP sur l'action 01

	Exécution 2020		Prévision 2021		Exécution 2021		Écart 2020-2021		Écart prévision exécution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>01 - Construction et amélioration du parc</b>	374,4	285,2	471	471	363*	314,5	-11,4	+29,3	-108	-156,5
<b>02 Soutien à l'accession à la propriété</b>	4,1	4,1	4,1	4,1	3,6	3,6	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
<b>03 - Lutte contre l'habitat indigne</b>	9	9	15,5	19,2	11,3	10,7	+2,3	+1,7	-4,2	-8,5
<b>04 - Réglementation, politique technique et qualité de la construction</b>	120,6	120,1	217,4	217,4	309	309	+188,4	+188,9	+91,6	+91,6
<b>05 Soutien</b>	35,3	32,9	26	25,2	48	46,9	+12,7	+14	+22	+21,7
<b>07- Urbanisme en aménagement</b>	49,2	58,7	241,4	238,6	227,6	233,7	+178,4	+175	-13,8	-4,9
<b>09 - Crédits relance Cohésion</b>	-	-	0	0	30,7	2,8	+30,7	+2,8	+30,7	+2,8
<b>10 - Crédits relance Écologie</b>	-	-	0	0	402,2	20	+402,2	+20	+402,2	+20
<b>TOTAL</b>	592,6	510,1	975,5	975,5	1 395,6	941,2	+803	+431,1	+420,1	-34,3

Source : Documents budgétaires

\* Après prise en compte des retraits d'engagements non recyclés sur les années antérieures, le montant d'AE réellement exécutées en 2021 est de 392,3 millions d'euros.

**A. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE RELANCE**

Le programme 135 a reçu par transfert 448,7 millions d'euros en AE et 79,5 millions d'euros en CP des programmes 362 et 364 de la mission *Plan de relance*.

EXÉCUTION DES CRÉDITS RELANCE SUR LE PROGRAMME 135

(en millions d'euros)

Programme de la mission relance	Objet des dépenses	Action du programme 135 concernée	Crédits prévus par la LFI 2021 sur les programmes 362 et 364		Crédits mis à disposition du P135		Exécution 2021	
			AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>P362</b> <i>Écologie</i>	Réhabilitation lourde et rénovation énergétique des logements sociaux	<b>Action 10</b>	445	222,5	375	60	362,1	17,9
	Appel à projet pour des solutions innovantes de massification de rénovation énergétique de logements sociaux "MassiRéno"	<b>Action 10</b>	40	20	40	5	40	2
<b>P364</b> <i>Cohésion</i>	Humanisation des accueils de jour	<b>Action 09</b>	12	2,5	15,5	2,5	15,4	1,1
	Réhabilitation des aires d'accueil des gens du voyage	<b>Action 09</b>	20	2	10	2	9,7	1,2
	Expérimentations (rachat d'hôtels et habitats modulaires)	<b>Action 09</b>	10	2	5,1	2	5,1	0
	Accélération du plan de transformation des foyers de travailleurs migrants	<b>Action 01 - FNAP (via fonds de concours 479)</b>	20	10	1	1	0	0
	Centres d'hébergement d'urgence en zone tendue	<b>Action 01 - FNAP (via fonds de concours 479)</b>	18	10	2,1	7	3,1	0,6
<b>TOTAL</b>			<b>565</b>	<b>269</b>	<b>448,7</b>	<b>79,5</b>	<b>435,4</b>	<b>22,8</b>

Source : DHUP.

Les crédits transférés du programme *Cohésion* de la mission *Plan de relance* ont permis de financer plusieurs opérations regroupées dans la nouvelle action 09 du programme 135 :



- 118 aires permanentes d'accueil des gens du voyage correspondant à 2 500 places aires d'accueil ont été réhabilitées (9,7 millions d'euros en AE et 1,2 million d'euros en CP) ;
- au vu des besoins, l'enveloppe budgétée sur le programme *Cohésion* pour la réhabilitation des permanences d'accueil de jour accessibles aux personnes sans abri a été revue à la hausse. Les crédits ont été exécutés à hauteur de 15,4 millions d'euros en AE et 1,1 million d'euros en CP dans le cadre d'un appel à projets permettant d'en retenir 145 dont 9 créations de structure ;
- plusieurs expérimentations ont également été lancées : un projet de rachat d'un hôtel à Paris en vue de sa transformation à des fins de logement adapté, et de construction modulaire et déplaçable de 150 logements à Antony – ce qui a conduit à engager 5,1 millions d'euros.

La nouvelle action 10 a bénéficié de 415 millions d'euros en AE et 65 millions d'euros en CP en provenance du programme *Écologie* de la mission *Plan de relance* fléchés vers les réhabilitations lourdes (qui ne conservent que l'enveloppe du bâtiment) et les rénovations thermiques des logements sociaux en métropole (de classe G ou F selon le diagnostic de performance énergétique en vigueur). Ces crédits ont également permis le lancement d'un appel à projet pour faire émerger des solutions industrielles de rénovations massives (« Massiréno »). Si le rapport de performance souligne que les paiements ont été peu importants au regard de la nature pluriannuelle des investissements qui ont été planifiés, ceux-ci devraient s'accélérer à partir de 2022. En 2021, 37 791 logements avaient été instruits au titre des réhabilitations lourdes et rénovations thermiques

## **B. DES DÉPENSES FISCALES À MIEUX ÉVALUER**

Neufs des dix dépenses fiscales les plus coûteuses de la mission *Cohésion des territoires* relèvent du programme 135 <sup>(1)</sup>.

---

(1) La dépense fiscale liée au taux de TVA de 5,5 % pour certaines opérations relatives à l'accès sociale à la propriété à usage de résidence principale rattachée au programme 147 dans le RAP 2021 a été transférée au programme 135 dans le PLF 2022. Elle fait partie des dix dépenses fiscales les plus coûteuses de la mission.

**TABLEAU RETRAÇANT LES PRINCIPALES DÉPENSES FISCALES  
RATTACHÉES AU PROGRAMME 135**

(en millions d'euros)

Catégorie d'impôt	Réalisation 2019	Réalisation 2020	Prévision 2021	Prévision 2022
TVA - Taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien	3 390	3 330	3 530	3 720
IR – Déduction des dépenses de réparations et d'amélioration	1 650	1 700	1 700	1 700
TVA- Taux de 5,5 % pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation	1 235	1 310	1 390	1 460
IR - Réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (dispositifs DUFLOT et PINEL)	745	966	1 195	1 383
IR et IS - Crédits d'impôt "Prêt à taux zéro" et "Prêt à taux zéro renforcé PTZ+"	1 062	1 135	1 063	938
IS – Exonération des organismes d'HLM et des offices publics d'aménagement et de construction	1 145	960	890	830
TVA – Taux de 10 % dans le secteur du logement locatif social	1 190	885	885	885
IR – Réduction d'impôt sur le revenu : dispositif Scellier	690	551	370	300
IR – Réduction d'impôt sur le revenu : dispositif Scellier intermédiaire	345	357	240	200
<b>TOTAL</b>	<b>11 452</b>	<b>11 194</b>	<b>11 263</b>	<b>11 416</b>

Source : Commission des finances d'après la note d'exécution budgétaire.

Ces montants significatifs appellent plusieurs remarques :

– concernant le chiffrage, le montant de plusieurs dépenses fiscales est indiqué comme non calculé dans le RAP 2021 : c'est le cas par exemple du taux de TVA de 10 % pour certaines opérations relatives aux logements locatifs sociaux (chiffrée à 885 millions en 2020). Comme dans le tome II « Voies et moyens » annexé au PLF, les RAP pourraient reprendre le chiffrage des années précédentes même en l'absence de données fiables, afin d'afficher un montant total de dépenses fiscales cohérent. Au-delà de cette question de présentation, l'absence de chiffrage témoigne des difficultés rencontrées par la direction de la législation fiscale dans son travail d'estimation : si la DLF peut, en l'absence de données propres, reconstituer la base taxable à partir des informations transmises par d'autres administrations, cela n'est pas toujours possible sans obligation déclarative supplémentaire imposée aux contribuables. Dans sa note d'exécution budgétaire, **la Cour des comptes réitère sa recommandation « d'améliorer la présentation des documents budgétaires annexés au PLF traitant de dépenses fiscales en faveur du logement pour les rendre plus lisibles, complets et à jour, en précisant les méthodologies de chiffrage utilisées et actualiser leurs contenus sur la base des évaluations qui ont été produites » ;**

– concernant l'évaluation de ces dépenses fiscales, la Cour des comptes fait état d'un échec relatif des conférences fiscales qui doivent normalement permettre de réunir depuis 2013 les directions financières et les directions métiers des responsables de programmes concernés. Trop souvent, les responsables de programme attendent que la DLF joue un rôle moteur, faute d'expertise et d'outils en interne, et souhaiteraient un engagement plus approfondi de la direction métier de la DGFIP. La Cour des comptes constate « *l'absence de mise en commun des informations dont pourraient disposer les administrations et de données élémentaires fiables ne permet ni d'étayer suffisamment les propositions présentées dans le projet de loi de finances, ni de dépasser les positions de principe.* » **Alors que le partage d'un cadre d'évaluation avec le Parlement, pour mieux éclairer sa prise de décision, est souhaité par la Cour, cette dernière appelle de ses vœux une évaluation plus régulière et approfondie des dépenses fiscales liées au logement ainsi que la suppression « de toutes celles dont l'efficacité et l'efficience apparaissent insuffisantes ou non démontrées. »**



## COHÉSION DES TERRITOIRES

### POLITIQUE DES TERRITOIRES

#### SOMMAIRE

—

Pages

<b>I. LE PROGRAMME 112 A BÉNÉFICIÉ DES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE</b> .....	79
A. LE TRANSFERT DES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE .....	80
B. L'EXÉCUTION DES CPER-CPIER ET AUTRES DISPOSITIFS CONTRACTUALISÉS (ACTION 11).....	80
C. LA SECTION GÉNÉRALE DU FONDS NATIONAL D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE (FNADT - ACTION 12).....	81
<b>II. LE PROGRAMME 147 : UNE EXÉCUTION SERRÉE MALGRÉ L'OUVERTURE DE 27 MILLIONS D'EUROS EN LFR 1</b> .....	81
A. L'OUVERTURE DE 27 MILLIONS D'EUROS PAR LA LFR DU 19 JUILLET A PERMIS DE FINANCER L'OPÉRATION « QUARTIERS D'ÉTÉ ».....	82
B. L'AVANCÉE DU NOUVEAU PROGRAMME NATIONAL DE RENOUVELLEMENT URBAIN (NPNRU).....	83
<b>III. LE PROGRAMME 162 : UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR LES RETARDS DU CONTRAT DE CONVERGENCE ET DE TRANSFORMATION DE GUYANE (ACTION 10)</b> .....	83
A. L'IMPORTANCE DES FONDS DE CONCOURS .....	84
B. LES POINTS D'ATTENTION PAR ACTION.....	85

Trois programmes de la mission *Cohésion des territoires* ont fait l'objet d'un rapport spécial intitulé *Politique des territoires* tout au long de la XV<sup>e</sup> législature :

– le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* porte les crédits de différents dispositifs contractualisés (contrats de plan État-région – CPER – et contrats de plan interrégionaux État-région – CPIER –, contrats de convergence et de transformation, pactes territoriaux), les subventions de fonctionnement de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et de Business France, la contribution au fonctionnement des maisons France services et des maisons de service au public (MSAP), le financement de certaines mesures de l'Agenda rural ainsi que diverses autres dépenses d'intervention discrétionnaires ;

– le programme 162 *Interventions territoriales de l'État* regroupe les crédits de sept actions territorialisées. Provenant de différents ministères, ces crédits sont mis à disposition des préfets pour favoriser rapidité et souplesse de mise en œuvre ;

– le programme 147 *Politique de la ville* mobilise les crédits spécifiques accordés aux 1 514 quartiers prioritaires de la ville (QPV) dont la liste a été fixée par le décret n° 2014-1751 du 30 décembre 2014.

#### EXÉCUTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES DE LA POLITIQUE DES TERRITOIRES

(en millions d'euros - y.c.fonds de concours)

	Crédits exécutés en 2018		Crédits exécutés en 2019		Crédits exécutés en 2020		Crédits exécutés en 2021		Écart d'exécution 2021-2020	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Programme 112</b> <i>Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire</i>	191,8*	240,4	202,5*	229,3	240,6*	266,6	311,7*	282,5	+ 71	+ 15,9
<b>Programme 162</b> <i>Interventions territoriales de l'État</i>	52,1*	55,7	45,8*	47,4	84*	55,5	100,7*	68	+ 16,7	+ 12,5
<b>Programme 147</b> <i>Politique de la ville</i>	400,2	399,2	471,6	473,3	565*	565,1	526,7*	523,9	- 38,3	- 41,2
<b>Total Mission</b>	<b>641,2*</b>	<b>695,3</b>	<b>719,9*</b>	<b>750</b>	<b>889,6*</b>	<b>887,2</b>	<b>939*</b>	<b>874,4</b>	<b>+ 49,4</b>	<b>- 12,8</b>

Source : Documents budgétaires.

\*Les tableaux ci-dessus corrigent le montant des AE consommées indiquées par les rapports annuels de performance qui diminuent le montant réel des AE consommées chaque année par le montant correspondant aux annulations d'AE engagées sur des années antérieures devenues sans objet et n'ayant pas fait l'objet d'une autorisation de recyclage.

Après une année exceptionnelle 2020 marquée par l'ouverture de 110 millions d'euros supplémentaires pour la politique de la ville en raison de la crise sanitaire, un léger reflux s'opère sur le programme 147 malgré les mesures

nouvelles décidées en LFI et l'ouverture de 27 millions d'euros par la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021 (LFR1). L'exécution en hausse par rapport à 2020 du programme 162 est essentiellement due à la montée en puissance du contrat de convergence et de transformation (CCT) de Guyane fortement, un temps ralenti par différents retards liés à la crise sanitaire. Quant au programme 112, il a bénéficié de transferts exceptionnels liés à l'exécution du plan de relance (115,5 millions d'euros en AE et 44,6 millions d'euros en CP).

### ÉCART ENTRE LA PRÉVISION ET L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES DE LA *POLITIQUE DES TERRITOIRES*

(en millions d'euro -y.c.fonds de concours)

	Crédits demandés		Crédits exécutés		Écart en valeur absolue		Écart en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Programme 112 <i>Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire</i></b>	192,5	247,5	311,6	282,5	+ 119,1	+ 35	+ 62 %	+ 14 %
<b>Programme 162 <i>Interventions territoriales de l'État</i></b>	159	72,8	100,7	68	- 58,3	- 4,8	- 37 %	- 7 %
<b>Programme 147 <i>Politique de la ville</i></b>	512,9	512,9	524,5	523,9	+ 11,6	+ 11	+ 2 %	+ 2 %
<b>Total Mission</b>	864,4	833,2	936,8	874,4	72,4	41,2	+ 8 %	+ 5 %

Source : Documents budgétaires.

Les dépenses fiscales atteignent **827 millions d'euros** (598 millions d'euros pour le programme 112 et 229 millions d'euros pour le programme 147) **La principale dépense fiscale liée au taux de TVA de 5,5 % pour certaines opérations relatives à l'accession sociale à la propriété à usage de résidence principale sur le programme 147 (rattachée depuis la LFI pour 2022 au programme 135) est non chiffrée** : elle représentait un coût de 1,035 milliard d'euros selon le chiffrage définitif de 2020.

#### I. LE PROGRAMME 112 A BÉNÉFICIÉ DES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE

Le programme 112 connaît une surexécution concentrée sur les actions 11 et 12 (voir *infra*).

Les actions 13 (subventions à Business France et l'Agence nationale de la cohésion des territoires - ANCT) et 14 (crédits liés à la prime d'aménagement du territoire en voie d'extinction ainsi qu'aux contrats de ruralité et au pacte État-métropoles) ont été exécutées conformément à la prévision : respectivement 68,6 millions d'euros en AE et 68,9 millions d'euros en CP pour la première et 21,8 millions d'euros en CP pour la seconde.

## A. LE TRANSFERT DES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE

La montée en charge du programme 112 est due au transfert en gestion des crédits du plan de relance en provenance du programme 364 *Cohésion* à hauteur de 115,5 millions d’euros en AE et de 44,6 millions d’euros en CP. Le transfert en AE correspond à la moitié des AE ouvertes en LFI 2021 au titre du « Soutien aux actions de développement local », l’autre moitié ayant été reportée en 2022.

### EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE TRANSFÉRÉS SUR LE PROGRAMME 112

(en millions d’euros)

	Transfert AE	Transfert CP	AE consommées	CP Consommés
<b>Contrats de plan État-régions 2021-2027</b>	77,6	19,7	78	17,6
<b>Plan de transformation et d’investissement pour la Corse</b>	11,4	3,4	11	1,4
<b>Fabriques de territoire</b>	16,5	16,5	16,5	15,6
<b>Agenda rural</b>	10	5	7,9	7,8
<b>Total</b>	115,5	44,6	113,4	42,4

Source : Documents budgétaires.

## B. L’EXÉCUTION DES CPER-CPIER ET AUTRES DISPOSITIFS CONTRACTUALISÉS (ACTION 11)

Concernant les crédits du plan de relance, le ciblage des crédits dédiés à la nouvelle génération des **CPER-CPIER 2021-2027** sur des opérations prêtes à démarrer a permis d’atteindre un niveau élevé d’exécution.

**Agrégé aux crédits classiques inscrits sur le programme 112, le niveau d’AE consommées pour la génération 2021-2027 atteint 141 millions d’euros** (78 millions d’euros de crédits relance et 63 millions d’euros inscrits initialement sur le programme 112) soit le montant annuel moyen estimé par la direction générale des collectivités locales pour la nouvelle génération de CPER-CPIER. **Un rebasage des crédits dans le PLF 2023 sur l’action 11 équivalent au montant des autorisations d’engagement consommées sur le programme 112 en 2021 sera nécessaire dans le PLF pour 2023.** Le montant des CP exécutés des différentes générations de CPER-CPIER atteint 77 millions d’euros environ, dont 19,7 millions d’euros au titre de la nouvelle génération 2021-2027 et 56,6 millions d’euros au titre des contrats 2015-2020.

L’exécution de l’action 11 qui inclut l’ensemble des dispositifs contractualisés (pactes de développement territorial, CPER-CPIER, contrats de convergence et de transformation) atteint ainsi 151,7 millions d’euros en AE et 105,7 millions d’euros en CP pour une prévision initiale en LFI de 75,2 millions d’euros en AE et 103 millions d’euros en CP.



### **C. LA SECTION GÉNÉRALE DU FONDS NATIONAL D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE (FNADT - ACTION 12)**

Concernant l'action 12, l'exécution atteint 91,7 millions d'euros en AE et 85,8 millions d'euros en CP contre une prévision de 51,9 millions d'euros en AE et 56,6 millions d'euros en CP dans les prévisions de la LFI, en raison des crédits du plan de relance liés aux fabriques du territoire, au Plan de transformation, d'innovation et d'investissement pour la Corse (PTIC) et à l'Agenda rural (financement des postes de volontariat territorial en administration, soutien au patrimoine, simulateurs de conduite dans les missions locales).

Plusieurs points peuvent être notés :

– les crédits des « fabriques du territoire » issus du plan de relance ont été entièrement consommés : les 300 tiers lieux labellisés ont ainsi été soutenus à hauteur de 50 000 euros chacun ;

– le financement consacré aux maisons France services atteint 42 millions d'euros en CP en 2021, soit 10 millions d'euros de plus qu'en 2020. Le schéma budgétaire est relativement complexe : outre la subvention supportée par le FNADT à hauteur de 21 millions d'euros en 2021, les opérateurs nationaux participant au fonctionnement des maisons France services et des MSAP ont contribué à hauteur de 21 millions d'euros grâce à un transfert entrant de 7,5 millions d'euros en ce qui concerne les trois ministères de l'économie, des finances et de la relance, de l'intérieur et de la justice ainsi que, pour les autres opérateurs, par un fonds de concours qui atteint 12,3 millions d'euros (auxquels s'ajoutent les reports de ce fonds concours qui atteignent 1,8 million d'euros de 2020 à 2021). L'Inspection générale de l'administration recommande dans son rapport « Mission d'expertise sur le modèle de financement du réseau France Services » de 2021 une simplification des circuits de financement en attribuant directement en LFI les crédits des opérateurs contributeurs au programme 112, la quote-part de chaque contributeur étant par ailleurs fixée dans un accord cadre pluriannuel ;

– **des retards ont été pris dans le recrutement des chefs de projets du programme « petites villes de demain »** (9 millions d'euros consommés en CP contre 13,5 millions d'euros ouverts par fonds de concours) : sur les 900 recrutements prévus, seuls 619 étaient en poste fin 2021.

*In fine* l'exécution de l'action 12 atteint 91,4 millions d'euros en AE et 86 millions d'euros en CP pour une prévision de 51,9 millions d'euros en AE et 56,6 millions d'euros en CP.

### **II. LE PROGRAMME 147 : UNE EXÉCUTION SERRÉE MALGRÉ L'OUVERTURE DE 27 MILLIONS D'EUROS EN LFR 1**

524 millions d'euros en CP ont été exécutés au titre du programme 147 en 2021, soit une baisse de plus de 40 millions d'euros par rapport à l'année 2020

marquée par l'ouverture de crédits exceptionnels pour faire face à la crise sanitaire (110 millions d'euros supplémentaires mobilisés pour les dispositifs « quartiers d'été », « vacances apprenantes », « quartiers solidaires »).

Comme en 2020, les crédits de l'action 03 liés à la rémunération des délégués du préfet ont fait l'objet de deux transferts sortants (- 14,9 millions d'euros) en direction des ministères contributeurs

#### EXÉCUTION 2020 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 147 *POLITIQUE DE LA VILLE*

(en millions d'euros -y.c fonds de concours)

	Exécution 2020		LFI 2021		Exécution 2021		Évolution 2020-2021	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Action 01 – Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la ville</b>	504,1	504,3	443,4	443,4	473,7*	473,1*	- 30,4	- 31,2
<b>Action 02 – Revitalisation économique et emploi</b>	33,1	33,1	36	36	33,7	33,7	+ 0,6	+ 0,6
<b>Action 03 - Stratégie, ressources et évaluation</b>	2,8	2,7	18,9	18,9	2,7*	2,7*	- 0,1	0
<b>Action 04 - Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie</b>	25	25	15	15	14,4	14,4	- 10,6	- 10,6
<b>TOTAL</b>	<b>565</b>	<b>565,1</b>	<b>513,2</b>	<b>513,2</b>	<b>524,5</b>	<b>523,9</b>	<b>- 40,5</b>	<b>- 41,2</b>

\* Les erreurs d'imputation du RAP ont été directement corrigées sur ce tableau.

Source : Documents budgétaires.

### C. L'OUVERTURE DE 27 MILLIONS D'EUROS PAR LA LFR DU 19 JUILLET A PERMIS DE FINANCER L'OPÉRATION « QUARTIERS D'ÉTÉ »

Outre les mesures nouvelles votées en LFI (17,2 millions d'euros pour le financement des 47 nouvelles cités éducatives, 8,4 millions d'euros pour le financement de 1 514 adultes-relais supplémentaires, le renforcement du soutien à l'EPIDE à hauteur de 3,2 millions d'euros), le programme 147 a bénéficié d'une ouverture de 27 millions d'euros en LFR 1 qui a permis de financer le renouvellement de l'opération « Quartiers d'été ». Contrairement à 2020, le dispositif « vacances apprenantes », auquel les crédits du programme 147 avaient contribué en 2020, a été intégralement pris en charge par le ministère de l'éducation nationale. Selon les indications de la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes <sup>(1)</sup>, l'opération « Quartiers d'été » s'est « concentrée sur les actions d'animation destinées à maintenir un climat apaisé dans les quartiers selon trois orientations nationales : respiration, divertissement et découverte ; préparation et accompagnement à l'après-covid ; rencontres et renforcement du lien social. »

(1) Note d'exécution budgétaire 2021, p. 75.

Deux autres mesures annoncées par le comité interministériel de la ville (CIV) du 29 janvier 2021 ont pu être financées par le dégel de la réserve de précaution (20 millions d'euros) : le renouvellement de l'opération « quartiers solidaires » (qui a pris la forme d'appels à projets en direction des associations de proximité) pour un montant de 10 millions d'euros et l'amorçage des « bataillons de prévention » (création de 300 éducateurs et 300 adultes-relais) pour un montant de 6 millions d'euros.

Enfin, on constate la sous-exécution des crédits dédiés aux cités éducatives (36,4 millions d'euros au lieu de 48 millions d'euros prévus en LFI), qui constitue une des priorités du programme 147 et a bénéficié de crédits supplémentaires en LFI pour 2021.

### **B. L'AVANCÉE DU NOUVEAU PROGRAMME NATIONAL DE RENOUVELLEMENT URBAIN (NPNRU)**

14,6 millions d'euros ont été alloués à l'Agence nationale de renouvellement urbain (ANRU) conformément aux prévisions de la LFI (15 millions d'euros). Le comité interministériel de la ville du 29 janvier 2022 a annoncé une augmentation du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) à hauteur de 2 milliards d'euros (dont 200 millions d'euros pris en charge par le budget de l'État) soit 12 milliards d'euros d'équivalent-subvention au total (dont 1,2 milliard d'euros pris en charge par le budget de l'État). La participation cumulée exécutée de l'État atteint à ce jour 79,2 millions d'euros.

Au 31 décembre 2021, les projets du NPNRU étaient désormais validés dans 435 quartiers sur 452 : les engagements contractualisés atteignaient 1,4 milliard d'euros en subventions et 501,5 millions d'euros avaient été effectivement versés aux porteurs de projet.

### **III. LE PROGRAMME 162 : UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR LES RETARDS DU CONTRAT DE CONVERGENCE ET DE TRANSFORMATION DE GUYANE (ACTION 10)**

Avec 40,8 millions d'euros en AE et 40,4 millions d'euros en CP, les crédits du noyau budgétaire de la LFI ne représentent que 15,2 % en AE et 43,3 % des CP disponibles.

## RÉCAPITULATION DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS SUR LE PROGRAMME 162

(en millions d'euros)

	Programme 162	
	AE	CP
LFI	40,8	40,4
LFR 1 et 2	-1,6	-1,6
Total des mouvements de crédit, dont :	8,6	10,7
<i>Reports (dont autorisations affectées non engagées)</i>	1,9	4
<i>virements</i>	0,2	0,2
<i>transferts</i>	6,5	6,5
<i>décrets d'avance</i>	-	-
Fonds de concours et attribution de produits et reports de fonds de concours	220,2	44
Total crédits ouverts	268	93,5
Crédits consommés	100,7	68
Consommation des crédits ouverts	38 %	73 %

Source : Documents budgétaires.

### A. L'IMPORTANCE DES FONDS DE CONCOURS

Outre les transferts du ministère de l'agriculture pour l'action 02 *Eau et agriculture en Bretagne* à hauteur 5 millions d'euros au titre de la mise en œuvre du plan de lutte contre les algues vertes, pour l'action 08 *Volet territorialisé du plan national d'action chlordécone*, les transferts de différents ministères à hauteur 1,5 million d'euros en vue de déployer de nouvelles stratégies dans le cadre du plan chlordécone ainsi que différents reports des crédits du noyau budgétaire atteignant 4 millions d'euros en CP en 2021, **les fonds de concours (195,7 millions d'euros en AE et 37 millions d'euros en CP en 2021) et reports de fonds de concours (24,5 millions d'euros en AE et 7 millions d'euros en CP) contribuent pour une majeure part à l'exécution du programme 162**. Ces fonds de concours se concentrent sur deux actions :

– l'action 04 *Plan exceptionnel d'investissement pour la Corse (PEI Corse)* avec la contribution de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) (report de 18 millions d'euros d'AE et rattachement de 20 millions d'euros en AE et de 20,7 millions d'euros en CP) ;

– l'action 10 *Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane*, (report de 7,5 millions d'euros en AE et 7 millions d'euros en CP et rattachement de 149 millions d'euros en AE et 16,2 millions d'euros en CP en provenance de l'AFITF, de l'Ademe et de l'Office français de la biodiversité).

## B. LES POINTS D'ATTENTION PAR ACTION

Si les restes à payer du *PEI Corse* ont baissé de 17,7 millions d'euros (pour atteindre 177 millions d'euros en 2021), l'accélération nécessaire de la programmation pour clôturer le paiement de la totalité des opérations avant le 31 décembre 2026 conduit la Cour des comptes à réitérer sa **recommandation de poursuivre un pilotage serré des restes à payer.**

Alors que les crédits disponibles de l'action *Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane* participant à la mise en œuvre du contrat de convergence et de transformation atteignent 168,3 millions d'euros en AE et 30,3 millions d'euros en CP, l'exécution atteint 49,8 millions d'euros en AE et 14,8 millions d'euros, **soit un niveau sensiblement inférieur aux prévisions : les « retards opérationnels sont liés à des difficultés d'approvisionnement notamment dans le secteur du bâtiment et à des difficultés de recrutement de main-d'œuvre » selon la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes. Ce retard avait déjà été constaté en 2020.**

L'action 11 *Reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire* ne fait toujours pas l'objet d'un financement interministériel, modalité qui constitue pourtant la raison d'être des actions inscrites sur le programme 162. Seul le ministère de l'agriculture et de l'alimentation contribue à l'action. **La Cour des comptes réitère sa recommandation de rapatrier les crédits de l'action 11 sur un programme du ministère de l'agriculture et de l'alimentation** à défaut de contribution de l'Agence de l'eau de Loire Bretagne et du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

Enfin, l'action 02 *Eau – Agriculture en Bretagne*, exécutée à hauteur de 6,7 millions d'euros en AE et 6,9 millions d'euros en CP en 2021, a bénéficié du transfert habituel de 5 millions d'euros en provenance du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, fléché vers le plan de lutte contre les algues vertes (PLAN). L'arrêt du tribunal administratif de Rennes du 4 juin 2022 ayant enjoint l'État à renforcer les mesures réglementaires dans les baies envahies par les algues vertes, doit conduire à renforcer le PLAN pour accompagner les agriculteurs dans leur changement de pratiques.



## CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

### SOMMAIRE

—

Pages

<b>I. LE PROGRAMME 165 CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES.....</b>	<b>89</b>
A. UNE EXÉCUTION RIGOUREUSE DES CRÉDITS PRÉVUS EN LFI .....	91
B. LES EMPLOIS .....	92
C. UNE PERFORMANCE AMÉLIORÉE .....	93
<b>II. LE PROGRAMME 126 CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL.....</b>	<b>94</b>
<b>III. LE PROGRAMME 164 COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES.....</b>	<b>96</b>
A. UNE GRANDE STABILITÉ DES CRÉDITS EXÉCUTÉS.....	97
B. UNE LÉGÈRE SOUS-EXÉCUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS.....	98
C. UNE RÉDUCTION DES DÉLAIS DE JUGEMENT .....	98
<b>IV. LE PROGRAMME 340 HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES.....</b>	<b>99</b>

La mission *Conseil et contrôle de l'État* regroupe quatre programmes :

– le programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives*, cadre de gestion des crédits et des emplois alloués au juge administratif, ainsi qu'à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ;

– le programme 126 *Conseil économique, social et environnemental*, qui vise à procurer audit Conseil les ressources nécessaires à l'exercice des compétences que lui reconnaissent les articles 69 à 71 de la Constitution ;

– le programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* relatif aux ressources humaines et financières consacrées au fonctionnement et à l'activité de la Cour des comptes, des chambres régionales et territoriales des comptes, ainsi qu'aux institutions associées à la Cour des comptes que sont la Cour de discipline budgétaire et financière <sup>(1)</sup>, le Conseil des prélèvements obligatoires et la Commission permanente de contrôle des sociétés de perception et de répartition des droits ;

– le programme 340 *Haut Conseil des finances publiques*, qui porte les moyens de fonctionnement de l'organisme éponyme, lequel doit apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques du Gouvernement, notamment par rapport aux engagements européens de la France.

#### EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION *CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT* EN 2021

(en millions d'euros)

	Crédits demandés en LFI, y compris fonds de concours et attributions de produits		Crédits exécutés y.c. fdc et adp		Écart en valeur absolue (et en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 165 <i>Conseil d'État et autres juridictions administratives</i>	469,65	451,91	456,55	450,02	- 13,1 (- 2,79%)	- 1,89 (- 0,42 %)
Programme 126 <i>Conseil économique, social et environnemental</i>	46,14	46,14	36,33	36,05	- 9,81 (- 21,26 %)	- 10,09 (- 21,87 %)
Programme 164 <i>Cour des comptes et autres juridictions financières</i>	226,15	222,13	215,46	218,31	- 10,69 (- 4,73 %)	- 3,82 (- 1,72 %)
Programme 340 <i>Haut Conseil des finances publiques</i>	1,1	1,1	0,55	0,54	- 0,55 (- 50 %)	- 0,56 (- 50,91 %)
<b>Total</b>	<b>743,04</b>	<b>721,28</b>	<b>708,89</b>	<b>704,92</b>	<b>- 34,15</b> <b>(- 4,6 %)</b>	<b>- 16,36</b> <b>(- 2,27 %)</b>

Source : commission des finances, d'après le RAP 2021 de la mission *Conseil et contrôle de l'État*.

(1) Créée par la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 afin de sanctionner les actes des agents publics constituant des fautes lourdes ou des irrégularités dans la gestion des finances publiques, la Cour de discipline budgétaire et financière disparaîtra le 1<sup>er</sup> janvier 2023 en application de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics, prise sur le fondement de l'article 168 de la n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.



Limitée à 4,9 millions d’euros, soit 0,7 %, entre 2019 et 2020, **la progression des crédits de paiement exécutés s’accélère légèrement en 2021, pour atteindre 2,1 %**, sous l’effet de la dynamique du programme 165 *Conseil d’État et autres juridictions administratives*, qui voit le montant de ses crédits de paiement consommés augmenter de 21,7 millions d’euros, soit 5 %.

**ÉVOLUTION DE L’EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION  
AU COURS DES TROIS DERNIÈRES ANNÉES**

*(en millions d’euros)*

	Crédits exécutés en 2019		Crédits exécutés en 2020		Crédits exécutés en 2021	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 165 <i>Conseil d’État et autres juridictions administratives</i>	407,3	417,7	455,61	428,3	456,55	450,02
Programme 126 <i>Conseil économique, social et environnemental</i>	46,82	46,82	43,52	43,52	36,33	36,05
Programme 164 <i>Cour des comptes et autres juridictions financières</i>	230,8	220,7	220,58	218,29	215,46	218,31
Programme 340 <i>Haut Conseil des finances publiques</i>	0,34	0,35	0,38	0,38	0,55	0,54
<b>Total</b>	<b>685,3</b>	<b>685,6</b>	<b>720,09</b>	<b>690,49</b>	<b>708,89</b>	<b>704,92</b>

Source : rapports annuels de performance de la mission Conseil et contrôle de l’État pour les années 2019, 2020 et 2021.

**I. LE PROGRAMME 165 CONSEIL D’ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES**

Placé sous la responsabilité du vice-président du Conseil d’État, le programme 165 *Conseil d’État et autres juridictions administratives* constitue le support budgétaire des ressources humaines et matérielles allouées au Conseil d’État, aux 8 cours administratives d’appel <sup>(1)</sup>, aux 42 tribunaux administratifs, ainsi qu’à la Cour nationale du droit d’asile (CNDA). Il intègre également les dépenses de titre 2 relatives aux magistrats administratifs affectés à la commission du contentieux du stationnement payant (CCSP).

(1) La neuvième cour administrative d’appel, établie à Toulouse, créée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, tenait ses premières audiences au printemps 2022. Ses locaux ont été réceptionnés et inaugurés au mois de décembre 2021.

EXÉCUTION PAR ACTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 165

(en millions d'euros)

Prévision LFI <sup>(1)</sup> Consommation <sup>(1)</sup>	2019		2020		2021	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 1 <i>Fonction juridictionnelle : Conseil d'État</i>	28,62 28,81	28,62 28,81	28,98 29,46	28,98 29,46	29,24 30,64	29,24 30,64
Action 2 <i>Fonction juridictionnelle : Cours administratives d'appel</i>	55,13 51,26	55,13 51,26	55,47 50,9	55,47 50,9	56,37 51,99	56,37 51,99
Action 3 <i>Fonction juridictionnelle : Tribunaux administratifs</i>	164,33 165,52	164,33 165,52	166,12 167,24	166,12 167,24	169,75 168,99	169,75 168,99
Action 4 <i>Fonction consultative</i>	16,14 15,59	16,14 15,59	16,24 14,39	16,24 14,39	16,39 14,27	16,39 14,27
Action 5 <i>Fonction études, expertise et services rendus aux administrations de l'État et des collectivités</i>	8,25 9,52	8,25 9,52	8,3 10,46	8,3 10,46	8,38 11,54	8,38 11,54
Action 6 <i>Soutien</i>	174,54 101,9	111,15 112,3	187,26 146,7	119,83 119,4	144,18 139,27	126,44 132,75
Action 7 <i>Cour nationale du droit d'asile</i>	36,77 34,73	36,77 34,73	44,93 36,45	44,93 36,45	45,33 39,86	45,33 39,86
<b>Total des crédits prévus en LFI <sup>(1)(a)</sup></b>	<b>483,79</b>	<b>420,4</b>	<b>507,29</b>	<b>439,87</b>	<b>469,65</b>	<b>451,91</b>
<b>Total des crédits ouverts <sup>(1)(b)</sup></b>	<b>509,2</b>	<b>434,83</b>	<b>602,71</b>	<b>450,89</b>	<b>605,07</b>	<b>465,04</b>
<b>Total des crédits consommés <sup>(1)(c)</sup></b>	<b>407,33</b>	<b>417,73</b>	<b>455,61</b>	<b>428,3</b>	<b>456,55</b>	<b>450,02</b>
<b>Taux d'exécution <sup>(c)(a)</sup></b>	<b>84,2 %</b>	<b>99,4 %</b>	<b>89,8 %</b>	<b>97,4 %</b>	<b>97,2 %</b>	<b>99,6 %</b>
<b>Taux de consommation <sup>(c)(b)</sup></b>	<b>80,0 %</b>	<b>96,1 %</b>	<b>75,6 %</b>	<b>95 %</b>	<b>75,5 %</b>	<b>96,8 %</b>

Source : rapports annuels de performance de la mission Conseil et contrôle de l'État, pour les années 2019, 2020 et 2021.

<sup>(1)</sup> Dont crédits ouverts par voie de fonds de concours et attributions de produits.

Les crédits effectivement ouverts peuvent être supérieurs aux crédits prévus en LFI en raison de fonds de concours et attributions de produits supérieurs à la prévision, de reports de crédits, d'ouvertures de crédits en LFR, ainsi que de mouvements réglementaires.

Malgré une hausse de leur montant, qui atteint 456,6 millions d'euros en AE et 450 millions d'euros en CP, les crédits exécutés demeurent très légèrement inférieurs à ceux prévus en loi de finances initiale. Parallèlement, des indicateurs reflétant la qualité du fonctionnement de la juridiction administrative connaissent une amélioration notable.

**Les dépenses de personnel représentent 80,1 % des crédits de paiement exécutés.** Il convient de noter que les dépenses de fonctionnement et d'investissement sont imputées sur la seule action 6 *Soutien*, les autres actions ne portant donc que des crédits de titre 2.

EXÉCUTION PAR NATURE DE DÉPENSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 165

(en millions d'euros)

Prévision LFI, y.c. fdc et adp Consommation, y.c. fdc et adp	2021	
	AE	CP
Titre 2 – Dépenses de personnel	367,33 360,34	367,33 360,34
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	96,02 75,99	71,19 64,63
Titre 5 – Dépenses d'investissement	6,29 20,21	13,38 25,06
<b>Total</b>	<b>469,65</b> <b>456,55</b>	<b>451,91</b> <b>450,02</b>

Source : rapport annuel de performances de la mission Conseil et contrôle de l'État, pour l'année 2021.

**A. UNE EXÉCUTION RIGOUREUSE DES CRÉDITS PRÉVUS EN LFI**

**Avec une consommation de 97,2 % des AE et 99,6 % des CP prévus en loi de finances initiale, au-delà des taux d'exécution atteints au cours des dernières années, la gestion des crédits se révèle rigoureuse. Par rapport à l'exercice 2020, le taux d'engagement des crédits progresse ainsi de 7,4 points en AE et de 2,2 points en CP.**

Un écart important peut en revanche être noté entre le montant des AE exécutés et le montant des AE disponibles, puisque le taux de consommation de ces dernières n'atteint que 75,5 %. Comme le relève la Cour des comptes, cela « résulte pour une large partie du stock des AE affectées non engagées disponibles au 31 décembre 2021 (123,60 millions d'euros dont 111,50 millions d'euros affectées à la réhabilitation de l'immeuble AFPA pour la CNDA et le TA de Montreuil), destinées aux opérations d'investissement pour lesquelles il est prévu d'engager prochainement les travaux »<sup>(1)</sup>. Plus généralement, le programme 165 Conseil d'État et autres juridictions administratives avait bénéficié du report sur l'exercice 2021 de crédits 2020 à hauteur de 140,89 millions d'euros en AE et de 17,89 millions d'euros en CP :

– 69,97 millions d'euros d'autorisations d'engagement affectées sur tranches fonctionnelles mais non engagées, concernant notamment le relogement de la CNDA et du tribunal administratif de Montreuil (58,75 millions d'euros), l'acquisition et relogement du tribunal administratif de Marseille (1,97 million d'euros), la restructuration du tribunal administratif de Nice (1,87 million d'euros) et l'extension du tribunal administratif de Dijon (1,4 million d'euros).

– 70,92 millions d'euros en AE et 17,89 millions d'euros en CP de reports généraux, hors tranches fonctionnelles et fonds de concours, dont 7,05 millions d'euros de CP correspondant au financement de l'opération de relogement du tribunal administratif de Marseille, pour laquelle les crédits avaient été ouverts en loi de finances rectificatives en 2017.

(1) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Conseil et contrôle de l'État, p. 15.

Par ailleurs, **un effort particulier de maîtrise des dépenses de fonctionnement conduit à limiter la progression de celles-ci à 0,6 %**, le montant des CP exécutés en titre 3 passant de 64,26 millions d’euros à 64,63 millions d’euros. La Cour des comptes note effectivement que « *la recherche systématique d’économies, obtenues notamment grâce à la renégociation de certains baux, la professionnalisation de l’achat public et la dématérialisation des procédures avec la mise en œuvre de Télérecours, permet de limiter l’évolution des dépenses de titre 3, malgré l’augmentation régulière de l’activité des juridictions, et donc des frais de justice, et l’accroissement des charges locatives* »<sup>(1)</sup>.

## B. LES EMPLOIS

Tant en AE qu’en CP, les dépenses de personnel atteignent un montant de 360,34 millions d’euros. Le taux d’exécution des crédits de titre 2 prévus en LFI atteint ainsi 98,1 %, tandis que **le plafond d’emploi, fixé à 4 254 ETPT, en hausse de 28 ETPT, est consommé à hauteur de 4 194 ETPT, soit 98,6 %, en progression de 80 ETPT** par rapport à 2020.

Le schéma d’emploi comportait à la fois des reports et des créations de postes. D’une part, il intégrait 45 emplois non pourvus en 2020, sous l’effet de la crise sanitaire, et destinés à la CNDA. D’autre part, il prévoyait 28 créations de postes destinées à faire face à l’alourdissement du contentieux administratif et à la création de la neuvième cour administrative d’appel.

**Le schéma d’emploi ainsi autorisé à 73 ETP n’est réalisé qu’à hauteur de 42 ETP.** Plusieurs facteurs l’expliquent :

- un plus grand nombre de départs temporaires de magistrats, notamment au titre de la mobilité ;
- le report à l’année 2022 de l’ouverture de la cour administrative d’appel de Toulouse ;
- un décalage d’une grande partie des emplois ouverts en loi de finances initiale ;
- des départs en retraite plus nombreux que prévu.

**La Cour nationale du droit d’asile n’en aura pas moins atteint au 31 décembre 2021**, grâce au report d’une partie des créations d’emplois initialement prévues en 2020, **son organisation cible**, soit 650,3 ETPT, après avoir bénéficié de nombreuses créations d’emplois au cours des années précédentes : 23 en 2015, 24 en 2016, 40 en 2017, 102 en 2018, 122 en 2019 et 59 en 2020, soit près de 85 % des créations d’emplois du programme au cours de ces six dernières années.

---

(1) Ibid., p. 20.

### C. UNE PERFORMANCE AMÉLIORÉE

Alors que la crise sanitaire avait entraîné une dégradation contenue des principaux indicateurs de performance, **les délais moyens constatés de jugement des affaires s’améliorent sensiblement** devant les tribunaux administratifs, les cours administratives d’appel et le Conseil d’État, allant au-delà même des prévisions ou des cibles fixées.

#### DÉLAIS MOYENS CONSTATÉS DE JUGEMENT

	2019 Réalisation	2020 Réalisation	2021 Prévision PAP 2021	2021 Prévision actualisée	2021 Réalisation	2023 Cible PAP 2021
<b>Conseil d’État</b>	7 mois et 20 jours	7 mois et 29 jours	9 mois	8 mois et 7 jours	7 mois et 8 jours	9 mois
<b>Cours administratives d’appel</b>	10 mois et 26 jours	1 an et 3 jours	1 an	1 an	11 mois et 15 jours	11 mois
<b>Tribunaux administratifs</b>	9 mois et 4 jours	10 mois	1 an	10 mois	9 mois et 16 jours	10 mois et 15 jours

Source : RAP 2021 de la mission Conseil et contrôle de l’État.

**À la Cour nationale du droit d’asile, le délai moyen constaté des affaires relevant de la procédure normale s’est amélioré de presque deux mois**, pour atteindre 8 mois et 16 jours contre 10 mois et 19 jours à la fin de l’année 2020. En revanche, le délai moyen constaté des affaires relevant de la procédure accélérée s’est dégradé, passant de 3 mois et 21 jours à 4 mois. Le délai moyen constaté global baisse ainsi de presque un mois, passant de 8 mois et 8 jours à 7 mois et 8 jours. Pourtant, après une baisse de 22 % en 2020, du fait du recul de la demande d’asile en raison de la pandémie, le nombre de recours enregistré renoue avec sa tendance haussière pour s’établir à 68 243 en 2021, tandis que la Cour rendait 68 403 décisions – nombre jamais atteint depuis sa création –, notamment grâce au renforcement régulier de ses effectifs.

#### NOMBRE D’AFFAIRES RÉGLÉES PAR MEMBRE DU CONSEIL D’ÉTAT, PAR MAGISTRAT DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS ET DES COURS ADMINISTRATIVES D’APPEL OU PAR RAPPORTEUR DE LA COUR NATIONALE DU DROIT D’ASILE

	Réalisation 2019	Réalisation 2020	Réalisation 2021	Cible 2021
<b>Au Conseil d’État</b>	86	74	92	85
<b>Dans les cours administratives d’appel</b>	131	116	134	130
<b>Dans les tribunaux administratifs</b>	276	241	282	270
<b>À la Cour nationale du droit d’asile</b>	254	144	241	281

Source : rapport annuel de performance de la mission Conseil et contrôle de l’État, pour l’année 2021.

**La productivité des magistrats administratifs et des membres du Conseil d'État croît sensiblement**, le nombre de dossiers réglés par personne dépassant même les cibles fixées dans le projet annuel de performance. Les résultats de l'année 2021 sont supérieurs non seulement à ceux de l'année 2020, marquée par une baisse conjoncturelle liée aux conséquences de la pandémie, mais aussi à ceux de l'année 2019.

Seul le nombre d'affaires réglées par rapporteur de la Cour nationale du droit d'asile reste en deçà de l'objectif fixé. Force est de constater qu'il aura tout de même progressé de 67,4 % entre 2020 et 2021.

## II. LE PROGRAMME 126 CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

En raison du régime comptable et administratif spécifique, dérogoire aux règles de la comptabilité publique, du Conseil économique, social et environnemental <sup>(1)</sup>, celui-ci ne dispose pas d'un comptable public et ses dépenses ne sont pas retracées dans Chorus, de sorte que les tableaux synthétiques figurant dans le rapport annuel de performances présentent des chiffres inexacts. Le CESE tient cependant une comptabilité de dépenses afin de suivre les opérations quotidiennes et leurs montants sont précisés dans les développements du RAP.

### EXÉCUTION PAR ACTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 126

(en millions d'euros)

Prévision LFI <sup>(1)</sup> Consommation <sup>(1)</sup>	2019		2020		2021	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 1 Représentation des activités économiques et sociales	27,1 27,19	27,1 27,19	30,27 28,9	30,27 29,18	30,27 21,29	30,27 21,29
Action 2 Fonctionnement de l'institution	13,68 14,44	13,68 14,44	14,37 13,27	14,37 13,1	14,07 14,4	14,07 14,13
Action 3 Communication et international	1,46 1,46	1,46 1,46	1,8 1,36	1,8 1,35	1,8 0,64	1,8 0,64
<b>Total des crédits prévus en LFI <sup>(1)(a)</sup></b>	<b>42,24</b>	<b>42,24</b>	<b>46,44</b>	<b>46,44</b>	<b>46,14</b>	<b>46,14</b>
<b>Total des crédits ouverts <sup>(1)(b)</sup></b>	<b>46,82</b>	<b>46,82</b>	<b>43,53</b>	<b>43,53</b>	<b>44,79</b>	<b>44,79</b>
<b>Total des crédits consommés <sup>(1)(c)</sup></b>	<b>43,1</b>	<b>43,1</b>	<b>43,53</b>	<b>43,63</b>	<b>36,33</b>	<b>36,05</b>
<b>Taux d'exécution <sup>(c/a)</sup></b>	<b>102 %</b>	<b>102 %</b>	<b>93,7 %</b>	<b>93,9 %</b>	<b>78,7 %</b>	<b>78,1 %</b>
<b>Taux de consommation <sup>(c/b)</sup></b>	<b>92 %</b>	<b>92 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100,2 %</b>	<b>81,1 %</b>	<b>80,5 %</b>

Source : Rapports annuels de performance de la mission Conseil et contrôle de l'État, pour les années 2019, 2020 et 2021.

(1) Dont crédits ouverts par voie de fonds de concours et attributions de produits.

Les crédits effectivement ouverts peuvent être supérieurs aux crédits prévus en LFI en raison de fonds de concours et attributions de produits supérieurs à la prévision, de reports de crédits, d'ouvertures de crédits en LFR ainsi que de mouvements réglementaires.

(1) Décret n° 2017-934 du 10 mai 2017 relatif au régime administratif et financier du Conseil économique, social et environnemental.

Avec une consommation effective de 36,3 millions d’euros en AE et de 36,1 millions d’euros en CP, **l’exécution du budget du Conseil économique, social et environnemental paraît en 2021 sensiblement en retrait de ce qu’elle était les années précédentes**, que l’on considère le montant absolu des dépenses, le taux d’exécution des crédits prévus en loi de finances initiale ou le taux de consommation des crédits ouverts. Selon, la Cour des comptes, l’écart entre les crédits disponibles et l’exécution est ainsi « *historiquement élevé* » <sup>(1)</sup>.

Plusieurs facteurs expliquent cette situation.

– La réforme du Conseil <sup>(2)</sup> est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2021. Or elle a notamment pour objet de réduire le nombre de membres, qui passe de 233 à 175, soit 58 membres de moins, et de supprimer les « personnalités associées ». En a notamment résulté une baisse des indemnités versées d’un montant de 2,335 millions d’euros – 1,435 million d’euros au titre des indemnités versées aux membres et 900 000 euros au titre des indemnités versées aux personnalités associées. La baisse des dépenses de déplacement, à hauteur d’environ 190 000 euros, procède également en partie de cette diminution du nombre de membres et de cette suppression des personnalités associées.

– L’intermandature a entraîné des économies sur les frais de restauration, de déplacement, d’hébergement et de restauration, ainsi qu’en matière de rémunérations.

– Les dispositifs visant à recueillir ou susciter la parole citoyenne ont eu un coût sensiblement inférieur à la convention citoyenne pour le climat de 2020. Ainsi, les deux lois de finances rectificatives de l’exercice 2021 ont annulé, outre la totalité de la réserve de précaution d’un montant de 509 000 euros, la part non consommée de l’enveloppe dédiée à la participation citoyenne, soit 920 000 euros sur les 4,2 millions d’euros prévus initialement.

Il convient de noter que la crise sanitaire, qui a pu contribuer à réduire certaines dépenses en limitant les activités et les déplacements, a également eu un impact sur les attributions de produit. Le CESE trouve en effet une part de ses ressources dans la valorisation du Palais d’Iéna par l’organisation dans ses murs de colloques ou d’événements culturels et médiatiques, qui permet de contribuer à ses investissements et dans une moindre mesure à son fonctionnement. Or, en 2021, en raison de la poursuite de la crise sanitaire et d’un troisième confinement, seuls 25 événements ont pu être organisés – soit bien moins que les 143 événements de l’année 2019. Les attributions de produits, qui se composent à 71 % de recettes de location, à 17 % de recettes de mécénat, en particulier grâce à la mise en place d’un fonds de dotation en 2020, et à 12 % du remboursement de frais techniques engagés dans l’organisation des événements, diminuent donc, passant de 2,2 millions d’euros en 2020 à 1,8 million d’euros en 2021.

---

(1) Cour des comptes, Note d’analyse de l’exécution budgétaire de la mission Conseil et contrôle de l’État, p. 15.

(2) Loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental.

### III. LE PROGRAMME 164 COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

En 2021, les juridictions financières ont consommé 218,32 millions d'euros en crédits de paiement, soit un montant quasi identique à la consommation de l'année 2020 et atteignant 98,3 % des montants prévus en LFI.

#### EXÉCUTION PAR ACTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 164

(en millions d'euros)

Prévision LFI <sup>(1)</sup> Consommation <sup>(1)</sup>	2019		2020		2021	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 21 Examen des comptes publics	42,47 40,54	42,47 40,45	41,76 39,78	41,56 39,69	41,73 40,06	41,6 40,02
Action 22 Contrôle des finances publiques	16,51 16,32	16,51 16,32	16,61 16,30	16,61 16,30	16,61 16,23	16,6 16,23
Action 23 Contrôle des gestions publiques	62,52 61,31	62,52 61,31	62,62 61,74	62,62 61,74	62,78 61	62,78 61
Action 24 Évaluation des politiques publiques	36 35,55	36 35,55	36,37 35,76	36,37 35,76	36,51 35,18	36,51 35,18
Action 25 Information des citoyens	7,52 7,34	7,52 7,34	7,48 7,17	7,48 7,17	7,49 7,38	7,49 7,38
Action 26 Mise en jeu de la responsabilité des comptables publics et des gestionnaires publics	4,92 4,81	4,92 4,81	4,92 4,84	4,92 4,84	4,96 4,69	4,96 4,69
Action 27 Pilotage et soutien des juridictions financières	62,96 64,93	50,66 54,9	55,21 54,99	51,45 52,79	56,06 50,91	52,18 53,81
<b>Total des crédits prévus en LFI <sup>(1) (a)</sup></b>	<b>232,97</b>	<b>220,67</b>	<b>225,01</b>	<b>221,01</b>	<b>226,15</b>	<b>222,13</b>
<b>Total des crédits ouverts <sup>(1) (b)</sup></b>	<b>237,61</b>	<b>225,2</b>	<b>227,97</b>	<b>222,86</b>	<b>226,18</b>	<b>223,62</b>
<b>Total des crédits consommés <sup>(1) (c)</sup></b>	<b>230,8</b>	<b>220,7</b>	<b>220,6</b>	<b>218,3</b>	<b>215,46</b>	<b>218,32</b>
<b>Taux d'exécution <sup>(c/a)</sup></b>	<b>99,1 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>98,03 %</b>	<b>98,8 %</b>	<b>95,3 %</b>	<b>98,3 %</b>
<b>Taux de consommation <sup>(c/b)</sup></b>	<b>97,1 %</b>	<b>98,0 %</b>	<b>96,76 %</b>	<b>98,0 %</b>	<b>95,3 %</b>	<b>97,6 %</b>

(1) Dont crédits ouverts par voie de fonds de concours et attributions de produits.

Les crédits effectivement ouverts peuvent être supérieurs aux crédits prévus en LFI en raison de fonds de concours et attributions de produits supérieurs à la prévision, de reports de crédits ou d'ouvertures de crédits en LFR.

Source : RAP 2020 et 2021 de la mission Conseil et contrôle de l'État.

Les dépenses de personnel forment l'essentiel des dépenses du programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* : d'un montant de 192,65 millions d'euros, elles représentent plus de 88,4 % des crédits de paiement exécutés.



EXÉCUTION PAR NATURE DE DÉPENSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 164

(en millions d'euros)

Prévision LFI, y.c. fdc et adp Consommation, y.c. fdc et adp	2021	
	AE	CP
Titre 2 – Dépenses de personnel	196,23 <i>192,66</i>	196,23 <i>192,65</i>
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	22,65 <i>21,91</i>	24,95 <i>25,05</i>
Titre 5 – Dépenses d'investissement	7,22 <i>0,88</i>	0,91 <i>0,6</i>
Titre 6 – Dépenses d'intervention	0,05 <i>0,01</i>	0,05 <i>0,01</i>
<b>Total</b>	<b>226,15</b> <b><i>215,46</i></b>	<b>222,13</b> <b><i>218,32</i></b>

Source : RAP 2021 de la mission Conseil et contrôle de l'État.

**A. UNE GRANDE STABILITÉ DES CRÉDITS EXÉCUTÉS**

Hors titre 2, les crédits programmés atteignaient des montants de 25,91 millions d'euros en CP et 29,92 millions d'euros en AE, en progression très limitée de 1,6 % en CP et de 1,4 % en AE par rapport à l'année 2020. **Cette stabilité témoigne de la maîtrise des besoins d'investissement et des dépenses de fonctionnement de la Cour des comptes et des autres juridictions financières.** L'exécution s'est en outre montrée particulièrement rigoureuse, avec **un taux d'exécution des crédits de paiement programmés supérieur à 99 %.**

Il convient de noter que les crédits hors titre 2 se concentrent sur les actions 21 *Examen des comptes publics* et 27 *Pilotage et soutien des juridictions financières*.

Dans le cadre de l'action 21 *Examen des comptes publics*, ils auront notamment financé les dépenses des marchés d'expertise liés à la certification des comptes de l'État et du régime général de la sécurité sociale, à hauteur de 0,46 million d'euros, et les dépenses réalisées dans le cadre des activités à caractère international de la Cour des comptes, à hauteur de 0,38 million d'euros.

Dans le cadre de l'action 27 *Pilotage et soutien des juridictions financières*, ils auront notamment permis de financer :

- les dépenses immobilières et les frais liés aux locaux, à hauteur de 9,3 millions d'euros en CP, notamment les travaux immobiliers, les prises à bail et charges associées et les services aux bâtiments ;

- les dépenses de fonctionnement courant, à hauteur de 5,67 millions d'euros en CP ;

- les dépenses informatiques et de télécommunication, à hauteur de 6,48 millions d'euros, dans un contexte de développement des technologies numériques au sein des juridictions financières et d'accompagnement de la transformation des métiers ;

– des dépenses liées à la gestion des personnels, à hauteur de 2,75 millions d’euros en CP ;

– seule dépense d’intervention de la mission *Conseil et contrôle de l’État*, les cotisations 2021 des chambres régionales et territoriales des comptes à l’Organisation européenne des institutions régionales de contrôle externe des finances publiques (EURORAI), à hauteur de 14 491 euros.

## B. UNE LÉGÈRE SOUS-EXÉCUTION DU PLAFOND D’EMPLOIS

S’établissant à 196,23 millions d’euros tant en AE qu’en CP, les crédits de titre 2 prévus en LFI voyaient leur montant progresser de 3,6 %. Leur taux d’exécution s’est élevé à 98,2 %. Le plafond d’emploi, fixé à 1 802 ETPT, est consommé à hauteur de 1 758 ETPT, soit 97,6 %, en baisse de 5 ETPT.

Comme l’année précédente, **le schéma d’emploi – fixé en 2021 à + 10 ETP – n’a pas pu être réalisé, notamment en raison de difficultés de recrutement, le solde de fin d’année s’établissant à + 7,5 ETP – tant les entrées que les sorties réalisées ont été supérieures à la prévision.** Le nombre total des sorties s’établit ainsi à 244,5 ETP pour 207 ETP initialement prévus, tandis que le nombre total des entrées s’établit à 252 ETP pour 217 ETP initialement prévus.

**Le taux de rotation des personnels est traditionnellement élevé dans les juridictions financières, pouvant atteindre jusqu’à 25 % de la fonction de contrôle.** Contrainte en gestion, ce rythme de mouvement est également considéré par les juridictions financières comme un atout puisqu’il permet de diversifier les profils et les expériences ; pour les magistrats, les carrières alternées entre le Cour ou les chambres régionales des comptes, d’une part, et d’autres administrations, d’autre part, perçues comme contribuant à la richesse des expertises et à la qualité des échanges et de travaux des juridictions financières, sont d’ailleurs encouragées. Il convient par ailleurs de noter que la politique de requalification des emplois menée dans les juridictions financières se traduit par le remplacement des agents partants par des profils de catégorie A sur les fonctions de contrôle.

## C. UNE RÉDUCTION DES DÉLAIS DE JUGEMENT

La maquette de performance du programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* comporte quatorze indicateurs et sous-indicateurs, déclinant cinq objectifs <sup>(1)</sup>. Le bilan stratégique du programme indique que la réalisation 2021 « met en évidence des évolutions hétérogènes » : « onze d’entre eux sont en progression et trois sont en baisse. Par ailleurs, six de ces indicateurs atteignent la cible 2023, fixée lors de l’élaboration du projet de loi de finances 2021. Pour cinq autres, l’écart à la cible est inférieur à 10 %. »

---

(1) « Garantir la qualité des comptes publics » ; « Contribuer à l’amélioration de la gestion publique et des politiques publiques » ; « Assister les pouvoirs publics » ; « Informer les citoyens » ; « Sanctionner les irrégularités et la mauvaise gestion ».

Une attention plus particulière peut toutefois être accordée, s’agissant de juridictions, à l’indicateur des délais de jugement, au service de l’objectif de la sanction des irrégularités et de la mauvaise gestion.

#### DÉLAIS DE JUGEMENT

(en mois)

	2019 Réalisation	2020 Réalisation	2021 Prévision PAP 2021	2021 Prévision actualisée PAP 2022	2021 Réalisation	2023 Cible PAP 2021
<b>Cour des comptes</b>	12,3	10,8	10-11	10-11	8,8	10-11
<b>Chambres régionales et territoriales des comptes</b>	7,5	10,3	7-8	8-9	8,4	7-8
<b>Cour de discipline budgétaire et financière</b>	41,2	41	36	39	35	36

Source : RAP 2021.

Alors que les délais de jugement à la Cour des comptes excédaient encore 12 mois en 2018 et 2019, la réalisation 2020 s’est pour la première fois située dans la cible comprise entre 10 et 11 mois, nonobstant la crise sanitaire. Ces délais s’améliorent encore en 2021 pour s’établir à 8,8 mois en moyenne, « *même si ce constat doit être un peu tempéré par le fait qu’aucun dossier comportant des délais de procédure anormalement longs n’a été jugé au cours de cette année* », précise le rapport annuel de performances. Pour les chambres régionales et territoriales des comptes, le délai moyen de jugement est légèrement supérieur à la cible mais inférieur à la réalisation 2020.

Pour la Cour de discipline budgétaire et financière, le délai moyen de traitement des affaires en 2021 est conforme aux objectifs de performance et il traduit une amélioration des procédures de la Cour.

#### IV. LE PROGRAMME 340 HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

En application de l’article 22 de la loi organique n° 2012–1403 du 17 décembre 2012 <sup>(1)</sup>, le programme 340 a pour objet le financement des moyens de fonctionnement du Haut Conseil des finances publiques (HCFP), qui doit apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques du Gouvernement, notamment par rapport aux engagements européens de la France.

Le montant des crédits prévus en 2021 au titre de la loi de finance initiale s’élevait à 1 103 078 euros en AE et en CP, soit une progression de près de 130 %. Le projet de loi de finances initiale prévoyait même un triplement des moyens du HCFP, qui auraient alors atteint le montant de 1 503 078 euros, évolution que le

(1) Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des Finances publiques

projet annuel de performances de la mission *Conseil et contrôle de l'État* justifiait brièvement par le recrutement en 2021 de cinq nouveaux rapporteurs. Lors de l'examen, en première lecture, des crédits de la mission par l'Assemblée nationale, celle-ci, au terme d'un vif débat, avait finalement adopté, avec l'avis favorable du rapporteur spécial, un amendement<sup>(1)</sup> dont l'objet était de réduire des deux cinquièmes l'ampleur de cette progression.

Les dépenses réalisées s'élèvent à 554 287 euros en AE et 535 153 euros en CP, soit une progression de 44,8 % en AE et de 39,7 % en CP, très inférieure à la progression de la dotation initiale. Les crédits consommés représentent ainsi un peu plus de 50 % des crédits prévus en AE par la loi de finances initiale et environ 49 % des crédits prévus en CP, presque exclusivement des crédits de titre 2, d'un montant de 512 324 euros, tant en AE qu'en CP : la rémunération des 3,54 ETPT consommés, 5 ETP étant présents au 31 décembre 2020. Il s'agit des agents qui assument les fonctions de rapporteur général et de rapporteurs généraux adjoints. Le rapport annuel de performances fait état d'un « *retard constaté sur les recrutements prévus* ».

Force est de constater que, **depuis sa création, le Haut Conseil a systématiquement sous-consommé les crédits dont il était doté.**

#### EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 340

(en euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Crédits ouverts en LFI <sup>(2)</sup></b>	<b>782 396</b>	<b>818 675</b>	<b>816 546</b>	<b>522 842</b>	<b>454 144</b>	<b>467 481</b>	<b>428 302</b>	<b>479 812</b>	<b>1 103 078</b>
dont titre 2	332 396	368 675	366 546	372 842	404 144	417 481	378 189	429 673	1 052 939
hors titre 2	450 000	450 000	450 000	150 000	50 000	50 000	50 113	50 139	50 139
<b>Consommation</b>	<b>354 735</b>	<b>332 397</b>	<b>219 805</b>	<b>365 297</b>	<b>362 155</b>	<b>332 001</b>	<b>349 106</b>	<b>383 130</b>	<b>535 153</b>
dont titre 2	196 439	311 674	204 131	344 736	357 248	319 977	333 407	372 616	512 324
hors titre 2	158 296	20 723	15 674	20 561	4 907	12 024	15 699	10 514	22 830
<b>Taux de consommation</b>	<b>45,3 %</b>	<b>40,6 %</b>	<b>26,9 %</b>	<b>69,9 %</b>	<b>79,7 %</b>	<b>71,0 %</b>	<b>81,5 %</b>	<b>79,9 %</b>	<b>48,5 %</b>
<b>Taux de consommation des crédits de titre 2</b>	<b>59,1 %</b>	<b>84,5 %</b>	<b>55,7 %</b>	<b>92,5 %</b>	<b>88,4 %</b>	<b>76,6 %</b>	<b>88,2 %</b>	<b>86,7 %</b>	<b>48,7 %</b>
<b>Taux de consommation hors titre 2</b>	<b>35,2 %</b>	<b>4,6 %</b>	<b>3,5 %</b>	<b>13,7 %</b>	<b>9,8 %</b>	<b>24,0 %</b>	<b>31,3 %</b>	<b>21,0 %</b>	<b>45,5 %</b>

Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performances de la mission Conseil et contrôle de l'État pour les années 2013 à 2021.

L'indicateur unique de performance du programme est la remise des avis dans les délais. **En 2021, comme les années précédentes, 100 % des avis ont été rendus dans les délais.**

(1) Amendement II-1470 de Mme Christine Pires Beaune et plusieurs de ses collègues au projet de loi de finances pour 2021.

(2) Pour l'année 2013, les montants sont ceux ouverts par le décret d'avance n° 2013-398 du 13 mai 2013 et prélevés, à due concurrence, sur les crédits ouverts au sein du programme 164 Cour des comptes et autres juridictions financières, le calendrier d'examen par le Parlement du projet de loi de finances pour 2013 n'ayant pas permis de doter le programme 340.

**CULTURE**  
CRÉATION, TRANSMISSION DES SAVOIRS  
ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE

**SOMMAIRE**

---

Pages

<b>I. UNE SUR-EXÉCUTION SIGNIFICATIVE D'ENVIRON 250 MILLIONS D'EUROS INÉGALEMENT RÉPARTIE ENTRE LES TROIS PROGRAMMES .....</b>	<b>102</b>
<b>II. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 131 <i>CRÉATION</i> S'EST DISTINGUÉE PAR LA MISE EN ŒUVRE D'IMPORTANTES MESURES DE SOUTIEN EN RÉPONSE À LA PROLONGATION DE LA CRISE SANITAIRE .....</b>	<b>103</b>
<b>III. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 224 <i>SOUTIEN AUX POLITIQUES DU MINISTÈRE DE LA CULTURE</i> S'EST CARACTÉRISÉE PAR UNE LÉGÈRE SOUS-EXÉCUTION, SANS LIEN DIRECT AVEC LA CRISE SANITAIRE .....</b>	<b>106</b>
<b>IV. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 361 <i>TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE</i> S'EST CARACTÉRISÉE PAR UNE SUR-EXÉCUTION PARTIELLEMENT DUE À LA CRISE SANITAIRE .....</b>	<b>107</b>
<b>V. DES DÉPENSES FISCALES NETTEMENT INFÉRIEURES AUX PRÉVISIONS.....</b>	<b>109</b>

La mission Culture « regroupe, d'une part, les financements alloués par l'État aux politiques publiques pilotées par le ministère de la Culture en matière de patrimoine, de création artistique, de démocratisation de la culture et de transmission des savoirs et, d'autre part, les moyens consacrés aux fonctions support du ministère »<sup>(1)</sup>. Les crédits correspondants sont répartis entre les programmes suivants 131 *Création*, 175 *Patrimoines*, 224 *Soutien aux politiques du ministère de la culture* et 361 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*.

L'exécution budgétaire (fonds de concours et attributions de produits inclus) des programmes 131, 224 et 361 s'est caractérisée, en 2021, par une **sur-exécution significative d'environ 250 millions d'euros** (252,71 millions d'euros en AE et 250,89 millions d'euros en CP) qui, inégalement répartie entre ces trois programmes, est partiellement due à la prolongation de la crise sanitaire.

### I. UNE SUR-EXÉCUTION SIGNIFICATIVE D'ENVIRON 250 MILLIONS D'EUROS INÉGALEMENT RÉPARTIE ENTRE LES TROIS PROGRAMMES

L'exécution 2021 des crédits des programmes 131 *Création*, 224 *Soutien aux politiques du ministère de la culture* et 361 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* est la suivante.

#### EXÉCUTION 2021 DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 131, 224 ET 361 (FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS INCLUS)

(en millions d'euros)

	Crédits LFI		Crédits exécutés		Écart (en valeur absolue et en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 131 <i>Création</i>	884,48	860,69	1 081,83	1 044,46	+ 197,35 (+ 22,31 %)	+183,77 (+ 21,35 %)
Programme 224 <i>Soutien aux politiques du ministère de la Culture</i>	755,27	751,51	746,24	743,33	- 9,03 (- 1,20 %)	- 8,18 (- 1,09 %)
Programme 361 <i>Transmission des savoirs et démocratisation de la culture</i>	581,54	576,65	645,93	651,95	+ 64,39 (+ 11,07 %)	+ 75,3 (+ 13,06 %)
<b>Total</b>	<b>2 221,29</b>	<b>2 188,85</b>	<b>2 474</b>	<b>2 439,74</b>	<b>+ 252,71 (+ 10,21 %)</b>	<b>+ 250,89 (+ 10,28 %)</b>

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances 2021 et la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 de la Cour des comptes.

Le niveau de consommation des crédits observé en 2021 est très supérieur à celui constaté en 2019 et en 2020. **Entre 2019 et 2021, les dépenses cumulées des programmes 131, 224 et 361 ont ainsi crû de près de 420 millions d'euros en AE (+ 419,4 millions d'euros en AE) et de près de 440 millions d'euros en CP**

(1) Rapport annuel de performances 2021 de la mission Culture, page 8.

(+ 439,24 millions d'euros en CP), soit une progression d'environ 20 % qui a débuté en 2020 et s'est nettement accentuée en 2021.

### ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 131, 224 ET 361 AU COURS DES TROIS DERNIÈRES ANNÉES

(FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS INCLUS)

(en millions d'euros)

	Crédits exécutés en 2019		Crédits exécutés en 2020		Crédits exécutés en 2021	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 131 <i>Création</i>	822,7	811,5	919,6	899,6	1 081,83	1 044,46
Programme 224 <i>Soutien aux politiques du ministère de la culture</i> <sup>(1)</sup>	1 234,9	1 189	1 152,8	1 155	1 391,53	1 395,28
Programme 361 <i>Transmission des savoirs et démocratisation de la culture</i>	Programme créé en 2021				645,93	651,95
<b>Total</b>	<b>2 057,6</b>	<b>2 000,5</b>	<b>2 072,4</b>	<b>2 054,6</b>	<b>2 474</b>	<b>2 439,74</b>
<b>Écart par rapport à la LFI</b>	<b>- 1,78</b> (- 0,09 %)	<b>- 28,83</b> (- 1,42 %)	<b>+ 43,1</b> (+ 2,12%)	<b>+ 58,82</b> (+ 2,95%)	<b>+ 252,71</b> (+ 10,21 %)	<b>+ 250,89</b> (+ 10,28 %)

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances 2021 et la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 de la Cour des comptes.

Si la forte progression des crédits du programme 131 témoigne d'une réponse budgétaire massive à la prolongation de la crise sanitaire, l'exécution du programme 224 est sans lien direct avec la pandémie tandis que celle du programme 361 est partiellement liée au contexte sanitaire.

## II. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 131 *CRÉATION* S'EST DISTINGUÉE PAR LA MISE EN ŒUVRE D'IMPORTANTES MESURES DE SOUTIEN EN RÉPONSE À LA PROLONGATION DE LA CRISE SANITAIRE

Le programme 131 finance la création artistique dans le spectacle vivant (musique, théâtre, danse, cirque, arts de la rue, conte, marionnettes, etc.) et les arts visuels (céramique, *design*, dessin, graphisme, gravure, illustration, nouveaux médias, peinture, photographie, sculpture, vidéo, etc.).

Doté de 884,48 millions d'euros en AE et de 860,69 millions d'euros en CP par la loi de finances initiale, ce programme a connu en 2021 une **exécution des crédits supérieure de plus de 20 % aux prévisions** : 1 081,83 millions d'euros ont été dépensés en AE et 1 044,46 millions d'euros en CP. **Les crédits finalement consommés ont excédé de près de 200 millions d'euros les crédits initiaux** (+ 197,35 millions d'euros en AE et + 183,77 millions d'euros en CP).

Cette sur-exécution exceptionnelle s'est répartie entre les différentes actions du programme 131 de la manière suivante.

(1) Jusqu'à la loi de finances pour 2021, le programme 224 finançait les dépenses de soutien du ministère ainsi que les dépenses liées à la transmission des savoirs et la démocratisation de la culture. Ces dernières dépenses ont été transférées en 2021 dans le nouveau programme 361.

**EXÉCUTION 2021 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 131 CRÉATION  
(FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS INCLUS)**

(en millions d'euros)

	Crédits LFI		Crédits exécutés		Écart (en valeur absolue et en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 1 - Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant	749,94	725,69	895,01	852,85	+145,07 (+ 19,34%)	+ 127,16 (+ 17,52%)
Action 2 - Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts visuels	89,52	89,98	101,02	105,85	+ 11,5 (+ 12,85 %)	+ 15,87 (+ 17,64%)
Action 6 - Soutien à l'emploi et structurations des professions	45,02	45,02	85,80	85,76	+40,78 (+ 90,58%)	+40,74 (+ 90,49%)
<b>Total</b>	<b>884,48</b>	<b>860,69</b>	<b>1 081,83</b>	<b>1 044,46</b>	<b>+197,35</b> <b>(+ 22,31%)</b>	<b>+ 183,77</b> <b>(+ 21,35 %)</b>

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances et note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 de la Cour des comptes.

L'écart entre les crédits initialement ouverts et les crédits finalement consommés (197,35 millions d'euros en AE et 183,77 millions d'euros en CP) résulte principalement de l'ouverture de crédits complémentaires en lois de finances rectificatives, de reports de crédits de 2020 et de décrets de transferts<sup>(1)</sup>. Ces moyens supplémentaires ont financé une dizaine de mesures parmi lesquelles :

- le soutien aux opérateurs de la création (41,9 millions d'euros en CP) ;
- le financement d'aides à l'emploi artistique (40 millions d'euros en CP) incluant un soutien de 10 millions d'euros à destination des artistes et des techniciens intermittents du spectacle exclus du dispositif de « l'année blanche »<sup>(2)</sup> ;
- le soutien à des festivals (30 millions d'euros en CP) ;
- le soutien au théâtre privé et au spectacle vivant subventionné en région (30 millions d'euros en CP) ;
- la mise en place d'un « filet de sécurité » pour les artistes-auteurs du secteur des arts visuels et du spectacle vivant non musical (10 millions d'euros en CP).

(1) Ainsi :

- 54,90 millions d'euros en AE et 49,90 millions d'euros en CP ont été ouverts en faveur du programme 131 par la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021 (5 millions d'euros en AE et en CP) et la loi n° 2021-1549 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 de finances rectificative pour 2021 (49,9 millions d'euros en AE et 43,9 millions d'euros en CP) ;
- Les reports de crédits de 2020 s'établissent à 10,9 millions d'euros en AE et 2,81 millions d'euros en CP ;
- Les décrets de transfert s'établissent à 140 millions d'euros en AE et en CP.

(2) Du 1<sup>er</sup> mars 2020 au 31 décembre 2021, le dispositif dit de « l'année blanche » a permis de garantir les droits sociaux et les revenus des artistes et des techniciens intermittents du spectacle en prolongeant les droits aux allocations chômage des intéressés et en aménageant des modalités spécifiques de réadmission. Dans un récent rapport, la Cour des comptes considère que « le coût de l'année blanche de l'intermittence et de sa prolongation jusqu'à fin 2021 est estimé à 1,3 milliard d'euros (spectacle vivant et audiovisuel) ». (Cour des comptes, Le soutien du ministère de la culture au spectacle vivant, mai 2022, page 105).



**L'évolution de ces crédits témoigne de l'effort sans précédent accompli par l'État en faveur de la création depuis le début de la crise sanitaire sans, toutefois, en rendre complètement compte.**

Ainsi, en 2020 et 2021, d'importants montants ont été également mobilisés en faveur des métiers de la création par la **mission Plan de relance** : **154 millions d'euros** ont été délégués en ce sens au responsable du programme 131. Ce budget complémentaire, qui représente près de 18 % des crédits ouverts par la loi de finances initiale sur le programme 131, a permis le financement de plusieurs mesures dont un soutien exceptionnel en fonctionnement et en investissement aux opérateurs nationaux de la création (74,9 millions d'euros en AE et en CP)<sup>(1)</sup>, un « plan spectacle vivant hors musique » (23 millions d'euros), un « plan musique » (ensembles, orchestres et festivals) (18,4 millions d'euros) et un soutien complémentaire au théâtre privé (10 millions d'euros). Cet effort budgétaire sans précédent a également été complété par des mesures non budgétaires comme « l'année blanche » accordée aux intermittents du spectacle.

**Ces dépenses, étroitement liées à la prolongation de la crise sanitaire, ont permis au secteur de la création de faire face à des difficultés sans précédent.** Ces mesures financières exceptionnelles ont rompu avec la stabilité des dépenses de l'État en faveur de la création observée depuis 10 ans<sup>(2)</sup> et leur mise en œuvre s'est appuyée sur la mobilisation efficace du ministère de la Culture et de ses relais<sup>(3)</sup>.

Aux yeux de la Cour des comptes, l'emploi de ces crédits budgétaires exceptionnels soulève certaines **réserves**. D'une part, la « *superposition* » des financements a conduit à en rendre « *la gestion et le contrôle plus complexes* »<sup>(4)</sup>. D'autre part, l'utilisation d'une part des crédits ainsi mobilisés ne s'est finalement pas avérée conforme à leur objet initial. Ainsi, sur les « *10 millions d'euros destinés à accompagner les intermittents exclus de l'année blanche (ré-abondement du Fonds d'urgence spécifique de solidarité pour les artistes et les techniciens du spectacle FUSSAT)* [8,4 millions d'euros] *ont permis de financer des travaux à réaliser à la Philharmonie de Paris* »<sup>(5)</sup>.

---

(1) Ces dépenses incluent notamment 56 millions d'euros pour l'Opéra national de Paris.

(2) « Globalement stable ces 10 dernières années, la dépense de Création destinée au spectacle vivant a fortement augmenté, de façon conjoncturelle, depuis le début de la crise sanitaire, avec le déploiement des mesures d'urgence et de relance », *Cour des comptes, Le soutien du ministère de la culture au spectacle vivant, mai 2022, page 34.*

(3) *Selon la Cour des comptes, le ministère a « joué son rôle » (Cour des comptes, Le soutien du ministère de la culture au spectacle vivant pendant la crise de la covid 19, septembre 2021, page 6).*

(4) *Ce plan a pour objectif d'assurer une restauration des 87 cathédrales sur l'ensemble du territoire.*

(5) *Cour des comptes, mission Culture, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021, page 26.*

### III. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 224 SOUTIEN AUX POLITIQUES DU MINISTÈRE DE LA CULTURE S'EST CARACTÉRISÉE PAR UNE LÉGÈRE SOUS-EXÉCUTION, SANS LIEN DIRECT AVEC LA CRISE SANITAIRE

Depuis 2021, le programme 224 est recentré sur le financement des fonctions opérationnelles (dépendances logistiques, de systèmes d'information, de ressources humaines, *etc.*) et internationales du ministère de la Culture. Ce programme porte notamment la masse salariale de l'ensemble du ministère.

Doté de 755,27 millions d'euros en AE et de 751,51 millions d'euros en CP par la loi de finances initiale, le programme 224 a connu en 2021 une **légère sous-exécution, inférieure à 10 millions d'euros** (– 9,03 millions d'euros en AE, soit – 1,20 %, et – 8,18 millions d'euros en CP, soit – 1,09 %).

Les dépenses de ce programme se sont réparties de la manière suivante.

#### EXÉCUTION 2021 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 224 SOUTIEN AUX POLITIQUES DU MINISTÈRE DE LA CULTURE (FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS INCLUS)

(en millions d'euros)

	Crédits LFI		Crédits exécutés		Écart (en valeur absolue et en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 6 - Action culturelle internationale	7,39	7,39	6,86	6,86	- 0,53 (- 7,17%)	- 0,53 (- 7,17%)
Action 7 - Fonctions de soutien du ministère	747,88	744,12	739,38	736,47	- 8,5 (- 1,14%)	- 7,65 (- 7,65%)
<b>Total</b>	<b>755,27</b>	<b>751,51</b>	<b>746,24</b>	<b>743,33</b>	<b>- 9,03 (- 1,20 %)</b>	<b>- 8,18 (- 1,09%)</b>

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances et la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 de la Cour des comptes.

**L'exécution 2021 du programme 224 se caractérise à la fois par une légère sous-exécution et par l'incidence marginale de la crise sanitaire sur la consommation des crédits.**

La sous-exécution observée distingue le programme 224 des autres composantes de la mission *Culture*. Le **programme 224 est ainsi le seul programme de cette mission ayant connu en 2021 des annulations nettes de crédits** en lois de finances rectificatives à hauteur de 5,07 millions d'euros<sup>(1)</sup>. Cette situation n'est cependant pas nouvelle puisque, depuis 2017, ce programme en est à sa **cinquième année consécutive de légère sous-exécution**.

Par ailleurs, **les dépenses du programme 224 exécutées en 2021 ont été peu affectées par la prolongation de la crise sanitaire**. La principale dépense du

(1) La loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021 a annulé 640 479 euros de crédits en AE et en CP sur le programme 224 et la loi n° 2021-1549 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 de finances rectificative pour 2021 a annulé 4,43 millions d'euros en AE et 4,28 millions d'euros en CP sur ce même programme.

programme concerne la **masse salariale du ministère** (659,82 millions d'euros) qui est relativement rigide et **peu sensible au contexte général**.

**La crise sanitaire n'a pesé que sur un volume limité de dépenses.** Le rapport annuel de performances observe ainsi que « *le ministère s'est tout particulièrement mobilisé pour faciliter la **mobilité** vers le territoire français **des artistes étrangers durant la période de crise sanitaire** »<sup>(1)</sup>. Pour ce motif, les crédits associés à « la diffusion des cultures étrangères en France et à l'accueil des professionnels de la culture et des artistes étrangers en France » ont crû de 1,1 million d'euros pour atteindre 4,28 millions d'euros en AE et en CP. Les **dépenses informatiques** ont également progressé sous l'effet de la crise sanitaire pour s'établir à 27,95 millions d'euros en AE et 26,82 millions d'euros en CP contre, respectivement, 21,61 millions et 16,35 millions d'euros en 2020 pour favoriser notamment le télétravail des agents du ministère. En revanche, la mise en œuvre ainsi que le calendrier de financement du projet informatique *Adamant*, relatif au traitement des archives numériques, ont dû être retardés à la suite de la crise sanitaire.*

**Contrairement aux autres programmes, l'exécution du programme 224 en 2021 n'a donc pas été bouleversée par le contexte sanitaire.**

#### **IV. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 361 TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE S'EST CARACTÉRISÉE PAR UNE SUR-EXÉCUTION PARTIELLEMENT DUE À LA CRISE SANITAIRE**

Le programme 361 soutient les établissements d'enseignement supérieur et d'insertion professionnelle, la démocratisation et l'éducation artistique et culturelle (au moyen notamment du « pass Culture »), la langue française et les langues de France ainsi que la recherche culturelle et la culture scientifique et technique. Créé par la loi de finances initiale pour 2021, ce programme rassemble des crédits qui figuraient auparavant dans le programme 224<sup>(2)</sup> ainsi que les crédits du programme 186 *Recherche culturelle et culture scientifique* précédemment rattaché à la mission *Recherche et enseignement supérieur*<sup>(3)</sup>.

Doté initialement de 581,54 millions d'euros en AE et de 576,65 millions d'euros en CP, le programme 361 a connu en 2021 une **sur-exécution proche de 60 millions d'euros en AE** (+ 64,39 millions d'euros, soit + 11,07 %) et de **75 millions d'euros en CP** (+ 75,3 millions d'euros, soit + 13,06 %). La **consommation des crédits a été supérieure de plus de 10 % aux crédits ouverts en loi de finances initiale.**

---

(1) *Rapport annuel de performances, op. cit., page 404.*

(2) *Au 1<sup>er</sup> janvier 2021, les crédits des actions 1 Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle, 2 Soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelle et 9 Langue française et langues de France du programme 224 ont été transférés vers le nouveau programme 361.*

(3) *En 2020, lors de sa dernière année d'exécution, le programme 186 comprenait deux actions (action 1 Recherche culturelle et action 3 Culture scientifique et technique) d'un montant cumulé de 110,58 millions d'euros en AE et 109,88 millions d'euros en CP.*

Les moyens mobilisés sur ce programme ont été complétés par des crédits de la mission *Plan de relance* à hauteur de 58 millions d'euros en AE et 35,4 millions d'euros en CP afin de contribuer notamment à la rénovation et la modernisation du réseau des écoles d'architecture et de création <sup>(1)</sup>.

Les crédits du programme 361 exécutés en 2021 se sont répartis entre les différentes actions du programme de la manière suivante.

**EXÉCUTION 2021 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 361 TRANSMISSION DES SAVOIRS ET  
DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE  
(FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS INCLUS)**

*(en millions d'euros)*

	Crédits LFI		Crédits exécutés		Écart <i>(en valeur absolue et en %)</i>	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 1 - <i>Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle</i>	245,56	241,19	244,02	249,07	- 1,54 (- 0,63%)	+ 7,88 (+ 3,27%)
Action 2 - <i>Soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelle</i>	220,18	220,36	263,09	263,92	+ 42,91 (+ 19,49%)	+ 43,56 (+ 19,77%)
Action 3 - <i>Langue française et langues de France</i>	3,22	3,22	4,29	4,21	+ 1,07 (+ 33,23%)	+ 0,99 (+ 30,75%)
Action 4 - <i>Recherche culturelle et culture scientifique et technique</i>	112,58	111,88	134,53	134,75	+ 21,95 (+ 19,50%)	+ 22,87 (+ 20,44%)
<b>Total :</b>	<b>581,54</b>	<b>576,65</b>	<b>645,93</b>	<b>651,95</b>	<b>+ 64,39</b> <b>(+ 11,07%)</b>	<b>+ 75,3</b> <b>(+ 13,06%)</b>

*Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances et la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 de la Cour des comptes.*

**La sur-exécution constatée en 2021 trouve partiellement son origine dans le contexte sanitaire.** Ainsi, l'ouverture de **23 millions d'euros** par la loi n° 2021-1549 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 de finances rectificative pour 2021 en faveur de l'établissement public **Universcience**, qui gère le Palais de la découverte et la Cité des sciences et de l'industrie, est **directement liée à la crise sanitaire**. Fragilisé par le recul de la fréquentation et par la fermeture pour travaux du Palais de la découverte, cet établissement a en effet connu une forte baisse de ses ressources propres qui a rendu nécessaire un soutien budgétaire exceptionnel. Dans la même perspective, l'ouverture par la loi de finances rectificative de fin d'année de **6 millions d'euros** de crédits pour financer les **bourses de certains étudiants** d'établissements d'enseignement culturel a répondu à la volonté de soutenir l'insertion professionnelle dans un contexte difficile.

*(1) Selon le rapport annuel de performances (page 370), « dans le cadre du volet « culture » du Plan de relance, un montant total de 38,6 millions d'euros a été obtenu pour le financement de huit opérations immobilières du réseau des ENSA. En complément, dix projets de rénovation énergétique portés par huit ENSA ont été lauréats de l'appel à projet lancé par la Direction de l'immobilier de l'État dans le cadre du volet « écologie » du Plan de relance. Ces dix projets représentent 20,37 millions d'euros d'investissement sur la période 2020-2022 ». Des financements ont été accordés à d'autres structures. Le Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Lyon a, par exemple, reçu un financement de 2,69 millions d'euros en AE et 411 000 euros en CP pour la mise-en-œuvre de travaux de rénovation énergétique.*

**En revanche, l'abondement**, par cette même loi de finances rectificative, de **27 millions d'euros** des crédits du « **pass Culture** » est **sans lien avec la pandémie** et répond à une erreur d'anticipation en loi de finances initiale du coût de l'extension de ce dispositif à l'ensemble des jeunes de 18 ans intervenue en mai 2021 <sup>(1)</sup>.

## V. DES DÉPENSES FISCALES NETTEMENT INFÉRIEURES AUX PRÉVISIONS

Sur les 23 dépenses fiscales rattachées à la mission *Culture* en 2021, 11 l'étaient au programme 131. Leur coût est estimé à **717 millions d'euros**, soit un montant nettement inférieur (– 190 millions d'euros) aux prévisions figurant dans le projet annuel de performances de la mission *Culture* (907 millions d'euros).

### COÛT ESTIMÉ DES DÉPENSES FISCALES DU PROGRAMME 131

(en millions d'euros)

	Prévision d'exécution 2021 figurant dans le PAP joint au PLF 2021	Prévision d'exécution 2021 figurant dans le PAP joint au PLF 2022
<b>Dépenses fiscales au titre du programme 131 <i>Création</i></b>		
Imposition des salaires ou des bénéfices des écrivains, des artistes et des sportifs selon une moyenne triennale ou quinquennale	non connu	non connu
Exonération des sommes perçues dans le cadre de l'attribution du prix Nobel ou de récompenses internationales de niveau équivalent au prix Nobel dans les domaines littéraire, artistique ou scientifique	0	1
Abattement de 50 % sur le bénéfice imposable des jeunes artistes de la création plastique	1	1
Déduction sur cinq ans du prix d'acquisition des œuvres originales d'artistes vivants	3	3
Crédit d'impôt en faveur des métiers d'art	28	30
Crédit d'impôt pour dépenses de production de spectacles vivants	12	22
Crédit d'impôt en faveur des représentations théâtrales d'œuvres dramatiques	Mesure nouvelle (1 <sup>er</sup> fait générateur en 2021)	
Taux de 10 % applicable aux foires, salons et expositions autorisés, jeux et manèges forains et visite de parc à décors. Intègre depuis l'article 37 de la loi de finances pour 2020 : taux de 10 % sur les droits d'entrée pour la visite des parcs botaniques, musées, monuments, grottes, sites et exposition culturelles	285	220
Taux de 5,5 % applicable aux théâtres, cirques, concerts, spectacles de variété, sur les droits d'entrée dans les salles de cinéma et des parcs zoologiques	490	380
Taux de 2,10 % applicable aux droits d'entrée des 140 premières représentations de certains spectacles	80	50
Franchise en base pour les auteurs et les interprètes des œuvres de l'esprit dont le chiffre d'affaires n'excède pas la limite fixée au III de l'article 293 B du CGI	8	10
<b>Total des dépenses fiscales au titre du programme 131 <i>Création</i></b>	<b>907</b>	<b>717</b>

Source : Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire.

(1) Le « *pass Culture* » vise à faciliter l'accès des jeunes à la culture. Expérimenté en 2019 - 2020 dans 14 départements, ce dispositif a été étendu en mai 2021 à l'ensemble des jeunes de 18 ans sous la forme d'un crédit de 300 euros utilisable pendant 24 mois pour acquérir des biens ou des services culturels.

L'écart observé entre les dépenses fiscales prévisionnelles et les dépenses fiscales exécutées résulte également du contexte sanitaire. Ainsi, **le coût des trois taux réduits de TVA applicables aux foires, jeux et manèges forains (10 %), aux théâtres, cirques, concerts et spectacles de variété (5,5 %) et aux droits d'entrée des 140 premières représentations de certains spectacles (2,10 %) est inférieur de 205 millions d'euros aux prévisions** (650 millions d'euros exécutés contre 855 millions d'euros prévus) en raison de la faible fréquentation de ces lieux durant la crise sanitaire.

Par ailleurs, la Cour des comptes s'interroge sur l'intérêt de conserver les dépenses fiscales dont le coût est très limité (trois d'entre elles associées au programme 131 ont un coût inférieur ou égal à 1 million d'euros ou bien qui n'est pas calculé) et regrette que les dépenses fiscales associées à la mission *Culture* soient « *insuffisamment documentées* »<sup>(1)</sup>.

---

(1) *Cour des comptes, op. cit., pages 69 à 74.*

**CULTURE  
PATRIMOINES**

**SOMMAIRE**

—

Pages

<b>I. UNE SUR-EXÉCUTION EXCEPTIONNELLE DES CRÉDITS EN RÉPONSE À LA PROLONGATION DE LA CRISE SANITAIRE .....</b>	<b>112</b>
<b>A. UNE SUR-EXÉCUTION EXCEPTIONNELLE DES CRÉDITS .....</b>	<b>112</b>
<b>B. UNE SUR-EXÉCUTION EN RÉPONSE À LA PROLONGATION DE LA         CRISE SANITAIRE .....</b>	<b>114</b>
1. Une sur-exécution dont l'incidence sur le secteur du patrimoine a été très favorable.....	114
2. Une sur-exécution source de tensions .....	115
<b>II. DES DÉPENSES FISCALES EXÉCUTÉES DANS DES PROPORTIONS PROCHES DES PRÉVISIONS.....</b>	<b>116</b>

Au sein de la mission *Culture*, le programme 175 *Patrimoines* soutient différentes actions en faveur des monuments historiques, des musées de France, des Archives nationales et de différents acteurs de l'archéologie.

## I. UNE SUR-EXÉCUTION EXCEPTIONNELLE DES CRÉDITS EN RÉPONSE À LA PROLONGATION DE LA CRISE SANITAIRE

### A. UNE SUR-EXÉCUTION EXCEPTIONNELLE DES CRÉDITS

Doté de 1 007,14 millions d'euros en AE et de 1 012,33 millions d'euros en CP par la loi de finances initiale, ce programme a connu en 2021 une sur-exécution exceptionnelle (fonds de concours et attributions de produits inclus) : 1 391,53 millions d'euros ont été mobilisés en AE et 1 395,28 millions d'euros en CP. **Les crédits consommés ont ainsi excédé de plus de 380 millions d'euros ceux ouverts par la loi de finances initiale, soit un niveau de dépenses supérieur de près de 40 % aux crédits initiaux.**

Le tableau suivant retrace le détail de l'exécution du programme par action.

#### EXÉCUTION 2021 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 175 PATRIMOINES (FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS INCLUS)

(en millions d'euros)

	Crédits 2021		Crédits exécutés		Écart (en valeur absolue et en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 1 - <i>Monuments historiques et patrimoine et monumental</i>	423,74	430,02	671,43	687,24	+ 247,69 (+ 58,45 %)	+ 257,22 (+ 59,82%)
Action 2 - <i>Architecture et espaces protégés</i>	32,22	32,23	30,01	30,73	- 2,21 (- 6,86 %)	- 1,5 (- 4,65 %)
Action 3 - <i>Patrimoine des musées de France</i>	319,11	363,21	496,52	495,92	+ 137,41 (+ 38,26 %)	+ 132,71 (+ 38,26 %)
Action 4 - <i>Patrimoine archivistique et célébrations nationales</i>	39,32	34,12	37,55	24,50	- 1,77 (- 4,50 %)	- 9,62 (- 28,19 %)
Action 8 - <i>Acquisition et enrichissement des collections publiques</i>	9,78	9,78	9,49	9,53	- 0,29 (- 2,97 %)	- 0,25 (- 2,56 %)
Action 9 - <i>Patrimoine archéologique</i>	142,97	142,97	146,53	147,36	+ 3,56 (+ 2,49 %)	+ 4,39 (+ 3,07 %)
<b>Total :</b>	<b>1 007,14</b>	<b>1 012,33</b>	<b>1 391,53</b>	<b>1 395,28</b>	<b>+ 384,39</b> <b>(+ 38,17 %)</b>	<b>+ 382,95</b> <b>(+ 37,83 %)</b>

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances et note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 de la Cour des comptes.

Si les actions 2 *Architecture et espaces protégés*, 8 *Acquisition et enrichissement des collections publiques* et 9 *Patrimoine archéologique* ont connu une exécution relativement conforme aux prévisions (c'est-à-dire comprise entre - 4,65 % et + 3,07 % et conduisant à une sous-consommation cumulée d'environ 10 millions d'euros), les actions 1 *Monuments historiques et patrimoine et monumental* et 3 *Patrimoine des musées de France* ont connu une surconsommation



cumulée de près de 390 millions d’euros en AE (385,1 millions d’euros) et en CP (389,9 millions d’euros).

Dans un contexte marqué par la prolongation de la crise sanitaire, **l’action 1** s’est distinguée par une **sur-exécution d’environ 250 millions d’euros** (247,67 millions d’euros en AE et 257,22 millions d’euros en CP) principalement liée aux abondements exceptionnels consentis en faveur de la Réunion des musées nationaux – Grand palais, de l’établissement public du musée et du domaine national de Versailles, du Centre des monuments nationaux et de l’établissement public administratif chargé de la restauration et de la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris.

Le **schéma directeur de restauration et d’aménagement de la Réunion des musées nationaux - Grand palais** a été abondé à hauteur de **160 millions d’euros**. Ce mouvement, réalisé sous la forme d’un transfert de crédits autorisé par le décret n° 2021-831 du 28 juin 2021 <sup>(1)</sup>, s’est substitué au schéma initial prévoyant un financement sur trois exercices (50 millions d’euros en 2021, 50 millions d’euros en 2022 et 60 millions d’euros en 2023), ce que la Cour des comptes a regretté et assimilé à un « *contournement de la norme budgétaire* » <sup>(2)</sup>.

Les **subventions pour charges de service public** versées, d’une part, à l’établissement public du musée et du domaine national de **Versailles** et, d’autre part, au **Centre des monuments nationaux** ont été majorées de **près de 60 millions d’euros** (+ 58,34 millions d’euros en AE et en CP) pour répondre à la baisse des ressources causée par la prolongation de la crise sanitaire. Le montant cumulé des subventions versées à ces opérateurs s’est ainsi élevé à 128,73 millions d’euros en AE et en CP alors que l’enveloppe initiale s’établissait à 70,39 millions d’euros. Cet abondement complémentaire a été autorisé par la loi n° 2021-1549 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 de finances rectificative pour 2021.

En 2021, le programme 175 a également financé l’**établissement public administratif chargé de la restauration et de la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris** à hauteur de **48,41 millions d’euros** en AE et en CP. Ces versements ont été effectués sous la forme de rattachement par voie de fonds de concours et de reports de fonds de concours de dons collectés dans le cadre de la souscription nationale ouverte par la loi n° 2019-803 du 29 juillet 2019 pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris.

---

(1) Les 160 millions d’euros concernés ont été transférés du programme 421 Soutien des progrès de l’enseignement et de la recherche de la mission Investissements d’avenir vers le programme 175.

(2) Cour des comptes, mission Culture, note d’analyse de l’exécution budgétaire 2021, page 4.

## B. UNE SUR-EXÉCUTION EN RÉPONSE À LA PROLONGATION DE LA CRISE SANITAIRE

Réponse à la prolongation de la crise sanitaire, cette sur-exécution budgétaire massive a eu une incidence très favorable sur le secteur du patrimoine même si, à la marge, elle a également provoqué certaines tensions.

### 1. Une sur-exécution dont l'incidence sur le secteur du patrimoine a été très favorable

Le niveau de consommation des crédits du programme 175 témoigne de l'effort sans précédent accompli par l'État en faveur du secteur du patrimoine depuis l'engagement de la crise sanitaire. Le déploiement entre 2020 et 2021 de 500 millions d'euros de crédits complémentaires (112 millions d'euros en AE et 129 millions d'euros en CP en 2020 et 384 millions d'euros en AE et 383 millions d'euros en CP en 2021) a apporté un indispensable concours au secteur du patrimoine.

#### ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME PATRIMOINES AU COURS DES TROIS DERNIÈRES ANNÉES

(FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS INCLUS)

(en millions d'euros)

	Crédits exécutés en 2019		Crédits exécutés en 2020		Crédits exécutés en 2021	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme Patrimoines 175	1 063	946,7	1 088,5	1 108,5	1 391,53	1 395,28
Écart par rapport à la LFI	+ 12,03 (+1,14%)	+29,89 (+ 3,26%)	+ 111,8 (+ 11,4%)	+ 129,41 (+13,21%)	+ 384,39 (+ 38,17%)	+ 382,95 (+ 37,83%)

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances et note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 de la Cour des comptes.

À l'exception du financement de l'établissement public administratif chargé de la restauration et de la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris, ces dépenses complémentaires sont directement liées à la prolongation de la crise sanitaire qui affecte fortement l'activité du secteur. En 2021, le château de Versailles a par exemple enregistré 2,5 millions de visites, soit un niveau légèrement supérieur à 2020 (2 millions de visites) mais représentant toujours moins d'un tiers du niveau observé en 2019 (8,2 millions). En 2021, le Centre des monuments nationaux, qui ouvre à la visite et anime près de 100 monuments de l'État sur l'ensemble du territoire, a enregistré 4,7 millions de visites, soit un niveau nettement supérieur à 2020 (3,5 millions) mais inférieur de moitié à celui observé en 2019 (9,9 millions). Par ailleurs, comme le souligne le rapport annuel de performances, « le taux de visiteurs bénéficiant d'exonération du droit d'entrée demeure élevé par rapport à 2019 (40,3 % en 2021 contre 33,5 % en 2019) »<sup>(1)</sup>.

(1) Rapport annuel de performances 2021, op. cit., page 75.

En 2021, les visiteurs demeurent donc moins nombreux qu'en 2019 et une proportion croissante d'entre eux n'acquiesce pas de droits d'entrée.

**La fragilisation sans précédent des ressources des établissements patrimoniaux justifie pleinement le soutien apporté par l'État. Ce soutien ne se limite pas au programme 175 Patrimoines.** En 2021, la mission *Plan de relance* a ainsi délégué **345,7 millions d'euros** de crédits complémentaires au gestionnaire du programme 175. Ces fonds ont permis de soutenir les opérateurs patrimoniaux (208,7 millions d'euros)<sup>(1)</sup>, de participer au financement de la restauration du château de Villers-Cotterêts (62 millions), d'apporter un soutien complémentaire au Centre des monuments nationaux (20 millions) ou de soutenir le Plan cathédrales (9,2 millions)<sup>(2)</sup>. **L'effort budgétaire de l'État a également été complété par le produit du Loto du patrimoine (estimé à 25,4 millions).**

## 2. Une sur-exécution source de tensions

**Le soutien sans précédent accordé par l'État au secteur du patrimoine en réponse à la prolongation de la crise sanitaire n'est pas sans susciter des tensions.**

La Cour des comptes observe ainsi que le soutien massif au patrimoine « *est porteur d'un risque de surchauffe et de désorganisation des services patrimoniaux* » à l'origine de surcoûts et de retards de livraison<sup>(3)</sup>. Les entreprises du secteur peinent à suivre le niveau sans précédent des commandes publiques en raison de difficultés à recruter une main-d'œuvre qualifiée et de tensions dans certains approvisionnements.

Cette situation favorise également la constitution de **restes à payer**, c'est-à-dire d'engagements n'ayant pas encore donné lieu à la consommation des crédits de paiement correspondants. Au 31 décembre 2021, le montant des restes à payer du programme 175 s'est ainsi établi à 728,72 millions d'euros en CP, soit la moitié des crédits de ce programme. La Cour des comptes considère que cette situation expose le ministère à des « *demandes de crédits de paiements dans les années futures très supérieures [aux] disponibilités* »<sup>(4)</sup>.

**La multiplicité des soutiens publics au patrimoine (programme 175, mission *Plan de relance*, Loto du patrimoine, dépenses fiscales) altère enfin la lisibilité des politiques mises en œuvre.** La Cour des comptes regrette ainsi la

---

(1) Selon le rapport annuel de performances de la mission *Plan de relance* (page 118), le dispositif « Soutien aux opérateurs nationaux du patrimoine en fonctionnement » a notamment concerné le domaine national de Chambord (4,5 millions d'euros en AE et en CP), la RMN - Grand Palais (26,75 millions d'euros en AE et en CP), l'établissement public du musée et du domaine national de Versailles (35 millions d'euros en AE et en CP), le musée du Louvre (40 millions d'euros en AE et en CP) et le Centre des monuments nationaux (50 millions d'euros en AE et en CP).

(2) Cour des comptes, *op. cit.*, page 4.

(3) Cour des comptes, La politique de l'État en faveur du patrimoine monumental, juin 2022, page 25.

(4) Cour des comptes, *op. cit.*, pages 6 et 51. Sur l'ensemble de la mission Culture, les restes à payer s'établissent à 1 012,95 millions d'euros en CP.

« *superposition* » de ces financements dont l'addition rend « *la gestion et le contrôle plus complexes* » <sup>(1)</sup>.

## II. DES DÉPENSES FISCALES EXÉCUTÉES DANS DES PROPORTIONS PROCHES DES PRÉVISIONS

En 2021, la mission *Culture* comportait **23 dépenses fiscales** dont 12 étaient rattachées au programme 175. Le coût de ces différents dispositifs est estimé à **169 millions d'euros**, soit un montant proche des prévisions (161 millions d'euros).

### COÛT ESTIMÉ DES DÉPENSES FISCALES DU PROGRAMME 175 PATRIMOINES EN 2021

(en millions d'euros)

	Prévision d'exécution 2021 figurant dans le PAP joint au PLF 2021	Prévision d'exécution 2021 figurant dans le PAP joint au PLF 2022
<b>Dépenses fiscales au titre du programme 175 Patrimoines</b>		
Déduction du revenu global des charges foncières supportées par les propriétaires d'immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques ou labellisés Fondation du patrimoine et non productifs de revenus	32	15
Réduction d'impôt sur le revenu au titre des travaux de conservation ou de restauration d'objets mobiliers classés monuments historiques	–	1
Réduction d'impôt sur le revenu au titre des dépenses de restauration d'immeubles bâtis situés dans les sites patrimoniaux remarquables (SPR), les quartiers anciens dégradés, et les quartiers du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) : Nouveau dispositif Malraux	30	29
Imputation sur le revenu global sans limitation de montant des déficits fonciers supportés par les propriétaires d'immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques ou labellisés Fondation du patrimoine (immeubles bâtis)	13	20
Exonération de la taxe forfaitaire sur les bijoux, objets d'art, de collection et d'antiquité en cas de vente aux musées bénéficiaires de l'appellation "musée de France" ou aux services d'archives et bibliothèques de l'État, d'une collectivité territoriale ou d'une autre personne publique	5	5
Exonération de la taxe forfaitaire pour les cessions et exportations de métaux précieux, bijoux, objets d'art, de collection et d'antiquité réalisées par des non-résidents	5	5
Réduction de l'impôt au titre des sommes consacrées par les entreprises à l'achat d'un trésor national	–	–
Réduction d'impôt sur les sociétés pour les entreprises ayant effectué des versements en faveur de l'achat de Trésors nationaux et autres biens culturels spécifiques	14	10
Exonération des mutations à titre gratuit ou onéreux portant sur des œuvres d'art, livres, objets de collection ou documents de haute valeur artistique ou historique et agréés, dont le nouveau propriétaire fait don à l'État	0	0
Exonération des monuments historiques classés ou inscrits et des parts de SCI familiales détenant des biens de cette nature	0	1
Suppression du prélèvement de 20 % sur les capitaux décès lorsque le bénéficiaire est exonéré de droit de mutation à titre gratuit	60	80
Exonération de TVA sur les objets d'art, de collection et d'antiquité, importés par les établissements agréés par le ministre chargé des affaires culturelles	2	3
Taux de 5,5 % applicable aux importations d'œuvres d'art, d'objets de collection, y compris en provenance d'autre État-membre de l'Union européenne et pour les	non connu	non connu

(1) Ce plan a pour objectif d'assurer une restauration d'ampleur de 87 cathédrales sur l'ensemble du territoire.

livraisons d'œuvres d'art effectuées par leur auteur ou ses ayants droit – taux de 10 % applicable aux livraisons d'œuvres d'art effectuées à titre occasionnel par les personnes qui les ont utilisées pour les besoins de leurs exploitations et chez qui elles ont ouvert droit à déduction de la TVA		
<b>Total des dépenses fiscales au titre du programme 175 Patrimoines</b>	<b>161</b>	<b>169</b>

Source : Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire.

Si la Cour des comptes évoque une « *fiscalité appropriée et efficace* »<sup>(1)</sup>, elle regrette l'absence d'approche consolidée des dépenses budgétaires et fiscales et déplore que les mesures fiscales soient « *insuffisamment documentées* »<sup>(2)</sup>.

---

(1) Cour des comptes, La politique de l'État en faveur du patrimoine monumental, juin 2022, page 7.

(2) Cour des comptes, op. cit., pages 69 à 74.



**DÉFENSE**  
PRÉPARATION DE L'AVENIR  
BUDGET OPÉRATIONNEL DE LA DÉFENSE

**SOMMAIRE**

	Pages
<b>I. LE PROGRAMME 144 ENVIRONNEMENT ET PROSPECTIVE DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE</b> .....	123
A. UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR DES CRÉDITS EN NETTE HAUSSE ..	123
B. DES OPÉRATEURS CONFRONTÉS À UNE DIMINUTION DE LEURS RESSOURCES PROPRES .....	124
C. UNE FAIBLE UTILISATION DES FONDS SANS PERSONNALITÉ JURIDIQUE DÉDIÉS À L'INNOVATION .....	125
<b>II. LE PROGRAMME 146 ÉQUIPEMENT DES FORCES</b> .....	126
A. LA MOITIÉ DES CRÉDITS ONT ÉTÉ CONSACRÉS AUX PROGRAMMES À EFFET MAJEUR .....	127
B. L'AVANCEMENT DES PROGRAMMES MILITAIRES SPATIAUX .....	127
C. LA POURSUITE DES MESURES DÉCIDÉES DANS LE CADRE DE LA CRISE SANITAIRE .....	128
D. LA SOUTENABILITÉ DES DÉPENSES DU PROGRAMME 146 .....	129
<b>III. LE PROGRAMME 178 PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES</b> .....	130
A. UNE HAUSSE DES CRÉDITS EN LIEN AVEC LA TRAJECTOIRE DE LA LPM .....	130
B. UN NIVEAU DE CONSOMMATION PLUTÔT SOUTENU .....	131
C. LES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRES LIÉES À LA GESTION DE LA CRISE SANITAIRE .....	133
<b>IV. LE PROGRAMME 212 SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE</b> .....	134
A. LES CRÉDITS HORS TITRE 2 : UNE EXÉCUTION STABLE PAR RAPPORT À 2020 .....	134
B. LES CRÉDITS DU TITRE 2 : UNE EXÉCUTION SOUS TENSION .....	135
C. UNE ÉVOLUTION DES EFFECTIFS EN LÉGER DÉCALAGE AVEC L'OBJECTIF CIBLE .....	137

## L'EXÉCUTION DE LA MISSION DÉFENSE EN 2021

• Comme les années précédentes, la trajectoire budgétaire fixée dans la **loi de programmation militaire (LPM) pour 2019-2025** <sup>(1)</sup> a été respectée dans la **loi de finances initiale** <sup>(2)</sup> :

– les crédits votés pour 2021 s'élevaient à 65,2 milliards d'euros en AE et 47,7 milliards d'euros en CP. Hors contribution au CAS *Pensions*, les CP s'élevaient à 39,2 milliards d'euros – l'écart par rapport aux 39,3 milliards d'euros prévus à l'article 3 de la LPM provenait, comme en 2020, d'une mesure de périmètre liée à la suppression des loyers budgétaires ;

– le schéma d'emplois (+ 300 ETP) était conforme à la trajectoire prévue à l'article 6 de la LPM ;

– la dotation relative aux opérations extérieures (OPEX) et aux missions intérieures (MISSINT) s'élevait à 1,1 milliard d'euros (1,07 milliard d'euros pour les OPEX et 130 millions d'euros pour les MISSINT), conformément à l'article 4 de la LPM. S'y ajoutaient en outre 100 millions d'euros de crédits de titre 2 pour les MISSINT (250 millions d'euros de titre 2 étant déjà inclus pour les OPEX).

• **L'exécution 2021 se caractérise par une surconsommation des crédits à la fois en AE et en CP.** Les AE exécutées en 2021 s'élèvent à 68,6 milliards d'euros. Elles sont supérieures de 3,39 milliards d'euros aux crédits votés dans la loi de finances initiale, soit un taux d'exécution de 105,2 %. Les CP consommés atteignent 49,4 milliards d'euros, soit une sur-exécution de 1,74 milliard d'euros et un taux d'exécution de 103,6 %.

### EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION DÉFENSE EN 2021

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2021	Exécution 2021	Écart à la prévision	LFI 2021	Exécution 2021	Écart à la prévision
P144 – Environnement et prospective de la politique de défense	3 106,2	2 442,9	– 21,4%	1 684,8	1 736,2	+ 3,0%
P178 – Préparation et emploi des forces	19 020,3	20 382,3	+ 7,2%	10 337,3	11 181,6	+ 8,2%
P212 – Soutien de la politique de la défense	22 097,2	22 340,3	+ 1,1%	22 030,3	22 298,8	+ 1,2%
P146 – Équipement des forces	21 000,0	23 447,9	+ 11,7%	13 643,0	14 216,7	+ 4,2%
<b>Total</b>	<b>65 223,7</b>	<b>68 613,4</b>	<b>+ 5,2%</b>	<b>47 695,4</b>	<b>49 433,3</b>	<b>+ 3,6%</b>

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

(1) Loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

(2) Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.



La surconsommation observée s’explique, d’une part, par l’importance des **reports de crédits**, qui ont atteint 50,8 milliards d’euros en AE et 0,5 million d’euros en CP, en raison du report de 2020 vers 2021 du lancement de certains grands programmes d’armement. D’autre part, le montant des **fonds de concours et attributions de produits** reversés à la mission *Défense* en 2021 a atteint 1,54 milliard d’euros en CP pour une prévision initiale de 652 millions d’euros (et contre 728 millions d’euros en 2020). Ils proviennent principalement des ventes d’avions de chasse RAFALE à la Grèce et à la Croatie (656 millions d’euros).

- Le montant des crédits exécutés en 2021 augmente à la fois en AE et en CP, conformément à la trajectoire budgétaire prévue dans la LPM.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION DÉFENSE

(en millions d’euros)

	Autorisations d’engagement				Crédits de paiement			
	Exécution 2019	Exécution 2020	Exécution 2021	Évolution sur un an	Exécution 2019	Exécution 2020	Exécution 2021	Évolution sur un an
P144 – Environ. et prospective de la politique de défense	1 550,8	1 784,5	2 442,9	+ 36,9%	1 459,1	1 541,4	1 736,2	+ 12,6%
P178 – Préparation et emploi des forces	13 600,3	13 266,5	20 382,3	+ 53,6%	9 427,2	10 540,0	11 181,6	+ 6,1%
P212 – Soutien de la politique de la défense	23 182,8	22 110,5	22 340,3	+ 1,0%	23 152,8	21 970,8	22 298,8	+ 1,5%
P146 – Équipement des forces	13 042,3	13 699,4	23 447,9	+ 71,2%	10 826,9	12 623,4	14 216,7	+ 12,6%
<b>Total</b>	<b>51 376,2</b>	<b>50 860,9</b>	<b>68 613,4</b>	<b>+ 34,9%</b>	<b>44 866,0</b>	<b>46 675,6</b>	<b>49 433,3</b>	<b>+ 5,9%</b>

Source : commission des finances d’après les annexes budgétaires.

- Le **volume d’emplois consommés** par la mission *Défense* s’élève à 271 268 équivalents temps plein travaillés (ETPT), soit une hausse de 1 510 ETPT par rapport à l’exercice 2020. Ce volume d’emplois est toutefois inférieur de 954 ETPT au plafond fixé dans la loi de finances pour 2021. En outre, l’exécution 2021 se caractérise par un **schéma d’emplois négatif** de – 485 équivalents temps plein (ETP), inférieur de 785 ETP au schéma fixé dans la loi de finances. Cet écart est lié à des départs de personnels plus importants que prévu ainsi qu’à des difficultés de recrutement, notamment pour l’armée de l’air et de l’espace, le service de santé des armées, le renseignement et la cyberdéfense.

- Les **surcoûts liés aux OPEX-MISSINT** se sont élevés à 1,56 milliard d’euros en 2021. Ils sont plus élevés qu’en 2020 (+ 8 %) et qu’en 2019 (+ 12 %), notamment en raison du redimensionnement de l’opération Barkhane en Afrique subsaharienne. Les 360 millions d’euros excédant la provision votée en loi de finances ont été financés par des contributions internationales (33,7 millions d’euros), des redéploiements de crédits (45,7 millions d’euros) ainsi que, en loi de

finances rectificative <sup>(1)</sup>, par des ouvertures de crédits compensées par l’annulation d’une partie de la réserve de précaution (179 millions d’euros) et par une ouverture nette de 100 millions d’euros. Contrairement aux trois exercices précédents, les surcoûts n’ont donc pas été intégralement financés par la mission *Défense*.

• **Les restes à payer** (AE non couverts par des CP) de la mission *Défense* ont atteint 83 milliards d’euros au 31 décembre 2021, dont 52,2 milliards d’euros (soit 63 %) pour le programme 146 qui porte les grands programmes d’armement pluriannuels. Ils ont augmenté de près de 20 milliards d’euros en un an, en raison d’importantes passations de marchés liées aux acquisitions de matériels prévues par le ministère des armées ainsi que de la verticalisation des contrats de maintien en condition opérationnelle (MCO) <sup>(2)</sup>. Leur niveau est « *particulièrement élevé et dynamique* » <sup>(3)</sup> selon la Cour des comptes, qui ajoute que « *[l] a soutenabilité de ces engagements devra être examinée à la lumière des choix pris lors de l’ajustement annuel de la LPM en 2022, afin de s’assurer de disposer de la ressource nécessaire* » <sup>(4)</sup>.

#### ÉVOLUTION DES RESTES À PAYER DE LA MISSION DÉFENSE

(en millions d’euros)

	Fin 2020	Fin 2021	Évolution sur un an
Programme 144 – Environnement et prospective	1 901,7	2 608,9	+ 37,2%
Programme 178 – Préparation et emploi des forces	16 985,3	26 219,7	+ 54,4%
Programme 212 – Soutien de la politique de la défense	2 000,7	2 012,5	+ 0,6%
Programme 146 – Équipement des forces	42 973,6	52 206,1	+ 21,5%
<b>Total</b>	<b>63 861,3</b>	<b>83 047,2</b>	<b>+ 30,0%</b>

Source : commission des finances d’après les annexes budgétaires.

Les **reports de charges** (paiements comptabilisés mais non encore réalisés) s’élèvent à 3,88 milliards d’euros fin 2021, contre 3,77 milliards d’euros fin 2020. Ils représentent 14,39 % des crédits hors titre 2 ouverts dans la loi de finances pour 2021 et dépassent donc la limite de 14 % (3,7 milliards d’euros) prévue dans le rapport annexé à la LPM. Toutefois, les intérêts moratoires de la mission, qui s’élèvent à 18,8 millions d’euros en 2021, diminuent de 7 % par rapport à l’exécution 2020.

(1) Loi n° 2021-1549 du 1er décembre 2021 de finances rectificative pour 2021.

(2) La verticalisation des contrats de MCO consiste, d’une part, à confier la maîtrise d’œuvre d’ensemble à un seul opérateur industriel, qui s’en trouve davantage responsabilisé et, d’autre part, à regrouper des contrats portant sur un même ensemble d’équipements, en y incluant les équipements améliorant la disponibilité des appareils concernés. La durée des contrats s’en trouve allongée.

(3) Cour des comptes, note d’analyse de l’exécution budgétaire 2021 de la mission *Défense*, page 33.

(4) Cour des comptes, *ibid.*, page 35.

## I. LE PROGRAMME 144 ENVIRONNEMENT ET PROSPECTIVE DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE

Le programme 144 *Environnement et prospective de la politique de la défense* ne représente que 3,5 % des crédits exécutés en 2021 mais finance des actions décisives visant à « éclairer le ministère des armées sur l'environnement stratégique présent et futur »<sup>(1)</sup>. Cela comprend notamment les moyens affectés au renseignement intérieur et extérieur, les moyens de prospective et le soutien à l'innovation de défense ainsi que les ressources de six opérateurs de la mission.

### A. UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR DES CRÉDITS EN NETTE HAUSSE

En 2021, les dépenses du programme 144 ont atteint 2,44 milliards d'euros en AE et 1,74 milliard d'euros en CP. Les crédits consommés sont nettement supérieurs à ceux de l'exercice précédent, à la fois en AE (+ 658,4 millions d'euros) et en CP (+ 195 millions d'euros). Cette hausse traduit la mise en œuvre de deux grandes priorités fixées dans la LPM. L'exécution confirme, d'une part, la montée en puissance des études amont menées par la DGA pour soutenir l'innovation et les technologies militaires de rupture, dans le but d'adapter les systèmes d'armes aux nouvelles menaces (901 millions d'euros de CP). L'augmentation des crédits consommés résulte, d'autre part, de l'accroissement des moyens affectés au renseignement des armées : direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD) et direction du renseignement militaire (DRM).

#### EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 144 EN 2021

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2021	Exécution 2021	Écart à la prévision	LFI 2021	Exécution 2021	Écart à la prévision
Action 03 – Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France	1 555,6	666,7	– 57,1%	406,4	469,3	+ 15,5%
Action 07 – Prospective de défense	1 510,3	1 740,4	+ 15,2%	1 237,7	1 231,2	– 0,5%
Action 08 – Relations internationales et diplomatie de défense	40,3	35,8	– 11,2%	40,7	35,7	– 12,4%
<b>Total</b>	<b>3 106,2</b>	<b>2 442,9</b>	<b>– 21,4%</b>	<b>1 684,8</b>	<b>1 736,2</b>	<b>+ 3,0%</b>

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

(1) Rapport annuel de performances du programme 144 Environnement et prospective de la politique de la défense de la mission Défense, annexé au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2021, juin 2022, page 20.

**Les CP consommés sont supérieurs de 51,4 millions d'euros (+ 3 %) aux crédits ouverts en loi de finances initiale.** Le programme 144 a bénéficié d'un transfert de 114,9 millions d'euros en provenance du programme 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* pour financer le régime d'appui pour l'innovation duale (RAPID) destiné aux PME et ETI ainsi que d'un transfert de 76,4 millions d'euros du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* pour financer des investissements en matière de systèmes d'information. En outre, un virement de 50 millions d'euros a été opéré depuis le programme 146 pour financer des études préparatoires au projet de char de combat du programme MGCS (*main ground combat system*).

**Les AE consommées sont inférieures de 663,3 millions d'euros (- 21,4 %) aux crédits votés dans la loi de finances initiale.** Cette sous-exécution résulte principalement du report à 2022 d'opérations liées à la construction du nouveau siège de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) au Fort neuf de Vincennes (889 millions d'euros) ainsi que des programmes menés en coopération européenne MAWS (*maritime aircraft warfare system*) et MGCS.

En fin de gestion, la seconde loi de finances rectificative pour 2021 <sup>(1)</sup> a annulé 30,1 millions d'euros en AE et en CP pour compenser une partie des surcoûts liés aux OPEX-MISSINT de 2021.

## **B. DES OPÉRATEURS CONFRONTÉS À UNE DIMINUTION DE LEURS RESSOURCES PROPRES**

**Les crédits du programme 144 alloués aux opérateurs rattachés à la mission Défense ont atteint 356,8 millions d'euros en AE et 322,5 millions d'euros en CP.** Ils sont supérieurs à ceux de l'exécution 2020 (+ 30 millions d'euros en AE et + 12 millions d'euros en CP) et excèdent largement les crédits votés dans la loi de finances pour 2021 (+ 75 millions d'euros en AE et + 41 millions d'euros en CP).

**La sur-exécution constatée profite en premier lieu aux écoles sous tutelle de la DGA** (École nationale supérieure de techniques avancées de Bretagne, École nationale supérieure de techniques avancées de Paris, Institut supérieur de l'aéronautique et de l'espace, École polytechnique et Institut polytechnique de Paris) qui, comme en 2020, ont vu leurs recettes propres diminuer du fait de la crise sanitaire.

S'agissant des emplois des opérateurs du programme 144, **la consommation des emplois sous plafond s'établit à 5 191 ETPT, un niveau proche de la prévision (99,6 %).** Les emplois hors plafond sont toutefois largement supérieurs à la prévision (877 ETPT pour une prévision de 732 ETPT). En effet, la reprise économique a entraîné une augmentation des recrutements dans le domaine de la

---

(1) Loi n° 2021-1549 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 de finances rectificative pour 2021.

recherche, notamment à l'École polytechnique (+ 46 ETPT), à l'ISAE (+ 23 ETPT) et à l'ENSTA Paris (+ 33 ETPT).

L'**Office national d'études et de recherches aérospatiales** (ONERA) a quant à lui bénéficié, outre la subvention pour charges de service public de 110 millions d'euros prévue en loi de finances et intégralement dégelée, de transferts à hauteur de 2,3 millions d'euros en AE et 3,3 millions d'euros en CP. Une prime exceptionnelle de 200 euros bruts a été versée à ses salariés pour compenser les sujétions individuelles liées à la crise sanitaire. En outre, l'ONERA a reçu 1,9 million d'euros du programme 362 *Écologie* de la mission *Plan de relance* dans le cadre du plan de soutien au secteur aéronautique.

Par ailleurs, avec une réalisation de 1 776 ETPT sous plafond et 407 ETPT hors plafond, l'**ONERA** a dépassé à la fois son plafond d'emplois (+ 16 ETPT) et son quota d'emplois hors plafond (+ 43 ETPT). Cette surconsommation procède notamment d'un nombre de départs à la retraite plus faible que prévu, mais aussi du prolongement de contrats de doctorants (7 ETPT) et du recrutement de nouveaux contractuels en CDI rendu nécessaire par les commandes liées au plan de relance.

### **C. UNE FAIBLE UTILISATION DES FONDS SANS PERSONNALITÉ JURIDIQUE DÉDIÉS À L'INNOVATION**

Le **fonds d'investissement DEFINVEST**, créé en 2017, permet à l'État de prendre des participations au capital de PME et ETI dont les activités présentent un intérêt stratégique pour la défense afin de protéger ces entreprises contre d'éventuelles tentatives d'ingérence étrangère. Si la loi de finances pour 2021 avait doublé les crédits de DEFINVEST (de 100 millions d'euros en 2020 à 200 millions d'euros pour la période 2018-2025), les crédits exécutés n'ont atteint que **10 millions d'euros en 2021**, un montant inchangé depuis 2018.

Le **Fonds innovation défense** (anciennement appelé DEFINNOV), créé en 2020, vise à prendre des participations dans des entreprises en phase de croissance et porteuses de projets pouvant intéresser la défense afin de favoriser le développement des technologies militaires, duales et transverses. Il est doté de 200 millions d'euros sur sept ans. En 2021, seuls **20 millions d'euros ont été exécutés** (contre une prévision de 30 millions d'euros en loi de finances), pour soutenir deux sociétés spécialisées dans les technologies quantiques.

La **dotation Def'Fi** (anciennement SOFIRED PME Défense), dispositif créé en 2014, vise à soutenir le développement et la transmission de PME stratégiques, fournisseuses du ministère des armées, mais affectées par les restructurations du secteur de la défense. **Aucun crédit n'a été consommé** ni en 2020, ni en 2021, ce qui pose la question du maintien ou de la réaffectation de cette dotation.

## II. LE PROGRAMME 146 ÉQUIPEMENT DES FORCES

En 2021, 23,44 milliards d'euros d'AE et 14,22 milliards d'euros de CP ont été consommés sur le programme 146. Ils sont concentrés sur les opérations stratégiques « programmes à effet majeur » et « dissuasion ».

Ces crédits excèdent les montants ouverts dans la loi de finances pour 2021 (21 milliards d'euros en AE et 13,6 milliards d'euros en CP) en raison d'importants mouvements de crédits intervenus en gestion. Le programme 146 a bénéficié d'un montant record de reports d'AE de 2020 (25,55 milliards d'euros, dont 25,47 milliards d'euros d'AE affectées sans être engagées sur des tranches fonctionnelles) et de quelques reports de CP (3 millions d'euros).

En outre, les fonds de concours (244,2 millions d'euros d'AE et 62 millions d'euros de CP), les attributions de produits (616,9 millions d'euros d'AE et de CP) et les recettes exceptionnelles (522 millions d'euros) ont été sensiblement supérieures aux prévisions de la loi de finances. Ils sont notamment issus du produit des cessions de vingt-quatre avions de chasse RAFALE d'occasion à la Grèce ainsi qu'à la Croatie.

### EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 146 EN 2021

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2021	Exécution 2021	Écart à la prévision	LFI 2021	Exécution 2021	Écart à la prévision
Action 06 – Dissuasion	3 502,3	6 513,9	+ 86,0%	4 120,3	4 875,1	+ 18,3%
Action 07 – Commandement et maîtrise de l'information	4 837,6	3 931,1	- 18,7%	2 417,5	2 124,3	- 12,1%
Action 08 – Projection - mobilité - soutien	4 447,7	4 005,4	- 9,9%	1 793,8	1 462,3	- 18,5%
Action 09 – Engagement et combat	6 483,6	7 914,5	+ 22,1%	4 594,5	4 968,0	+ 8,1%
Action 10 – Protection et sauvegarde	1 512,9	604,4	- 60,0%	521,2	463,2	- 11,1%
Action 11 – Préparation et conduite des opérations d'armement	215,9	320,8	+ 48,6%	195,7	265,3	+ 35,5%
Action 12 – Parts étrangères et programmes civils	0,0	157,7	-	0,0	58,5	-
<b>Total</b>	<b>21 000,0</b>	<b>23 447,9</b>	<b>+ 11,7%</b>	<b>13 643,0</b>	<b>14 216,7</b>	<b>+ 4,2%</b>

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

En fin de gestion, la seconde loi de finances rectificative pour 2021 a annulé 179 millions d'euros en AE et en CP, prélevés sur la réserve de précaution du programme 146, pour compenser une partie des surcoûts liés aux OPEX-MISSINT de 2021.

## A. LA MOITIÉ DES CRÉDITS ONT ÉTÉ CONSACRÉS AUX PROGRAMMES À EFFET MAJEUR

Près de 49 % des crédits ont été consommés pour les **programmes d'armement dits à effet majeur**, dont la mise en œuvre est prévue dans la LPM. Les AE, en hausse de 9,7 milliards d'euros (+ 71 %) par rapport à l'exécution 2020, ont notamment été consacrées aux programmes suivants :

– 3 milliards d'euros pour le **programme d'hélicoptères interarmées légers (HIL)**, qui vise à doter les trois armées d'une flotte unique d'hélicoptères Guépard, en remplacement des cinq modèles en service depuis les années 1970 (Fennec, Gazelle, Panther, Alouette III et Dauphin) ;

– 2,9 milliards d'euros pour le **programme d'hélicoptères de combat TIGRE**, qui comprend notamment la modernisation de 42<sup>(1)</sup> hélicoptères de l'armée de terre au standard Mark 3, menée dans le cadre de l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR) avec l'Espagne mais à ce stade sans l'Allemagne ;

– 1,4 milliard d'euros pour les **programmes liés aux avions de chasse RAFALE**, qui ont notamment permis l'achat de 12 appareils neufs en remplacement des 12 avions cédés à la Grèce (les paiements s'étaleront sur la période 2021-2025). Une autre commande de 12 appareils est prévue pour 2023.

S'agissant des CP, en hausse de 1,6 milliard d'euros (+ 12,6 %) par rapport à l'exécution 2020, ils ont contribué à l'avancement des programmes liés aux avions de chasse RAFALE (756 millions d'euros), au programme SCORPION de modernisation des groupements tactiques interarmées (692 millions d'euros) et au programme BARRACUDA de sous-marins nucléaires d'attaque de nouvelle génération (598 millions d'euros).

Les **dépenses liées à la dissuasion**, quant à elles, ont principalement porté sur les activités liées au missile mer-sol balistique et stratégique M51 (1,29 milliard d'euros) ainsi que sur le programme de SNLE de troisième génération (432 millions d'euros).

## B. L'AVANCEMENT DES PROGRAMMES MILITAIRES SPATIAUX

En 2021, le programme 146 a également financé des **projets militaires spatiaux**, à hauteur de 944,8 millions d'euros en AE et 553,1 millions d'euros en CP.

En matière de télécommunications militaires, le lancement de Syracuse 4A, le premier satellite du **programme SYRACUSE IV** (qui succède au programme SYRACUSE III), a eu lieu en octobre 2021. Toutefois, la mise en service du second incrément du segment sol du satellite a dû être reportée en 2022.

---

(1) L'armée de terre a prévu de moderniser 42 de ses 67 hélicoptères, auxquels s'ajoutent 18 appareils de l'armée espagnole.

Dans le domaine du renseignement d'origine image, le programme 146 a contribué à l'avancement du **programme MUSIS-CSO** (composante spatiale optique du programme européen *Multinational space based system*) – le lancement du troisième et dernier satellite CSO-3 est prévu pour 2022 – ainsi qu'à celui du **programme IRIS** qui doit lui succéder à l'horizon 2030.

Le programme 146 a également financé la poursuite du **programme CERES** (capacité de renseignement électromagnétique spatiale), qui doit succéder au programme CELESTE en matière de surveillance radar et d'écoute.

Les crédits consommés ont aussi permis d'initier le **programme ARES** (action et résilience spatiale), qui vise à doter les satellites militaires français d'instruments de protection contre les agressions étrangères. Dans ce cadre, le projet YODA (yeux en orbite pour un démonstrateur agile) prévoit la fabrication d'ici 2023 de deux nano-satellites prototypes de patrouilleur spatial.

Enfin, 100 millions d'euros ont été versés par le programme 146 au Centre national d'études spatiales (CNES), en compensation de la diminution des crédits du programme 191 *Recherche duale* qui finance traditionnellement les activités civiles et militaires de l'opérateur.

### **C. LA POURSUITE DES MESURES DÉCIDÉES DANS LE CADRE DE LA CRISE SANITAIRE**

L'exécution 2021 est également marquée par la **poursuite des mesures de rebond et relance décidées dans le cadre de la crise sanitaire pour soutenir l'industrie aéronautique**.

En 2020, les programmes d'avion multi-rôles de ravitaillement en vol et de transport MRTT (*multi role tanker transport*) – avec l'achat de trois appareils A 330 – et le programme de système de mini-drones aériens embarqués pour la marine (SMDM) avaient été engagés par anticipation, respectivement pour 213 millions d'euros et 4 millions d'euros. En 2021, ont eu lieu les commandes de huit hélicoptères H225M Caracal (317 millions d'euros d'AE), d'un d'avion léger de surveillance et de reconnaissance (56 millions d'euros) et d'un prototype pour le système de drone aérien pour la marine (SDAM). Les CP afférents se sont élevés à 132 millions d'euros en 2021 mais doivent s'étaler jusqu'en 2026.

**Le lancement de certains programmes, initialement prévu en 2020, avait été décalé et a finalement eu lieu en 2021.** C'est le cas du programme de mise à niveau de l'avion de transport et de ravitaillement MRTT au standard 2 (473 millions d'euros de CP) ainsi que du programme de sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE) de troisième génération (2,9 milliards d'euros d'AE et 432 millions d'euros de CP).

C'est aussi le cas du **programme de système de combat aérien du futur (SCAF)**, par ailleurs confronté à des difficultés de négociations industrielles et



commerciales, pour lequel seule la phase de conception des démonstrateurs a été engagée, mais sans les phases de conception et de réalisation, d'où un report d'1,3 milliard d'euros en AE et de 156 millions d'euros en CP de 2020 vers 2021.

En outre, le ministère des armées a bénéficié de crédits du programme 363 *Compétitivité* de la mission *Plan de relance*, qui ont permis à la DGA d'investir dans un projet de *cloud* sécurisé et souverain (4 millions d'euros en AE et 1 million d'euros en CP, auxquels doivent s'ajouter 7 millions d'euros en AE et 10 millions d'euros en CP en 2022).

#### D. LA SOUTENABILITÉ DES DÉPENSES DU PROGRAMME 146

Le montant des **AE engagées et non affectées** du programme 146 s'élève à 23,32 milliards d'euros à la fin de l'exécution 2021. Elles sont particulièrement élevées, en raison des modalités de paiement utilisées pour les programmes d'armement, mais sont néanmoins en baisse par rapport à la fin 2020 (- 7,9 %). Les **restes à payer** du programme 146 s'élèvent quant à eux à 52,2 milliards d'euros au 31 décembre 2021, soit 63 % des restes à payer de la mission. Ils progressent de 21,5 % par rapport à la fin 2020.

L'importance des AE engagées et non affectées fragilise la gestion du programme 146, qui concentre par ailleurs 74 % des dettes fournisseurs (2 milliards d'euros) et 32 % des charges à payer (383 millions d'euros) de la mission.

Comme le révèle la Cour des comptes, le programme « *est ainsi, chaque mois d'octobre, en situation de rupture de paiement pour des services faits constatés par la DGA, ce qui entraîne un décalage de paiement à l'année suivante* »<sup>(1)</sup> et ce qui donne lieu au paiement d'intérêts moratoires au titre des factures impayées (13,7 millions d'euros en 2021). Ce phénomène de rupture de paiement « *nécessite une vigilance particulière pour éviter un dépassement du plafond des reports de charges, certes respecté au regard des crédits disponibles mais dépassé au regard des crédits ouverts en LFI* ».

---

(1) *Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021, page 49.*

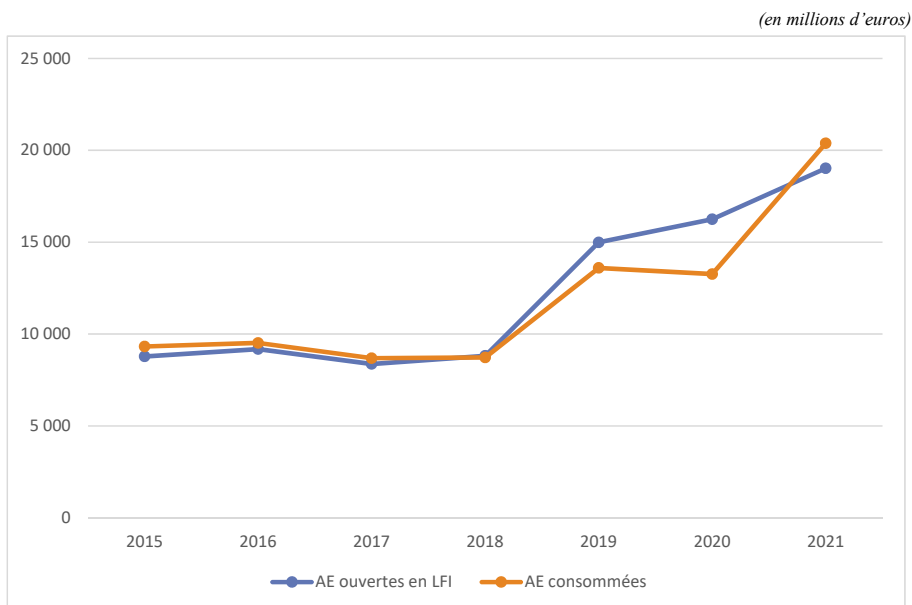
### III. LE PROGRAMME 178 PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES

Sous la responsabilité du chef d'état-major des armées, le programme 178 *Préparation et emploi des forces* assure la préparation des forces et la conduite des opérations. Il occupe une place centrale dans le dispositif de Défense car ses quatre objectifs (assurer les fonctions stratégiques de connaissance et communication, de prévention, de protection, d'intervention) correspondent, avec la dissuasion, à la totalité des fonctions stratégiques assignées aux forces armées.

#### A. UNE HAUSSE DES CRÉDITS EN LIEN AVEC LA TRAJECTOIRE DE LA LPM

● En 2021, le programme a été doté de 19 020,33 millions d'euros en AE et de 10 337,26 millions d'euros en CP, ce qui représente une hausse de 17,06 % en AE et 3,33 % en CP par rapport à la LFI 2020. Ainsi, hors CAS *Pensions* <sup>(1)</sup>, le poids du programme 178 *Préparation et emploi des forces* s'accroît puisqu'il représente 27 % des crédits exécutés sur la mission *Défense* contre seulement 22,6 % en 2020. Le programme a en effet bénéficié de la hausse des crédits attribués à la mission pour financer les mesures prévues dans la LPM <sup>(2)</sup>.

#### AE OUVERTES ET AE CONSOMMÉES DEPUIS 2015 SUR LE PROGRAMME 178 PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES



Sources : Commission des finances, d'après les documents budgétaires.

(1) *Compte d'affectation spéciale Pensions.*

(2) Il s'agit, entre autres, du renouvellement des marchés annuels dimensionnant ou encore de nouvelles dépenses liées aux conditions de vie.

● **S’agissant de la maquette budgétaire**, pour la première fois les activités spatiales sont spécifiquement identifiées dans la sous-action 04-12 *Activités spatiales*, qui a été dotée de 26,23 millions d’euros d’AE et 25,72 millions d’euros de CP en LFI 2021. La nouvelle architecture budgétaire, mise en place en 2020 a transféré au programme 178 *Préparation et emploi des forces* la gestion des crédits relatifs aux infrastructures opérationnelles et aux infrastructures de base de défense. En 2021, les crédits dédiés aux infrastructures SIC <sup>(1)</sup> se sont élevés à 12,6 millions d’euros contre seulement 2,55 millions d’euros en LFI 2020, soit une augmentation de 380 %.

● **En cours de gestion**, le programme s’est vu attribuer un total de 842,74 millions d’euros de CP supplémentaires par rapport à la budgétisation initiale. Ces crédits supplémentaires proviennent en particulier :

– des produits de remboursement de soins pour un montant proche de 209 millions d’euros ;

– de recettes exceptionnelles encaissées sur fonds de concours et issues des produits de cession des RAFALE d’occasion à la Grèce et à la Croatie pour un montant de 134,2 millions d’euros ;

– d’ouvertures de crédits dans le cadre des LFR2 <sup>(2)</sup> afin de financer le surcoût OPEX-MISSINT (279 millions d’euros en AE/CP) et celui lié à l’augmentation des prix du baril de pétrole (50 millions d’euros) ;

– 860 000 euros sont venus abonder le programme afin de compenser le surcoût de TVA lié à l’externalisation de certains sites de restauration.

## **B. UN NIVEAU DE CONSOMMATION PLUTÔT SOUTENU**

● Le taux de consommation des crédits en AE est élevé (107,2 %) puisque 20 382,3 millions d’euros ont été exécutés pour une ouverture en LFI de 19 020,3. Cette surexécution des crédits marque une rupture par rapport aux exercices précédents. Le taux de consommation des crédits ouverts en AE par la LFI ne s’élevait qu’à 81,6 % en 2020 et à 90,7 % en 2019. L’exécution des CP progresse également de 6 points entre les exercices 2020 et 2021. Il convient de noter que la totalité des crédits ouverts (24 665,6 millions d’euros en AE et 11 202,2 millions d’euros en CP) n’a pas été consommée, l’effet de rattrapage par rapport aux deux années précédentes n’a donc pas été complet.

---

(1) *Systèmes d’information et de communication.*

(2) *Loi de finances rectificative n° 2021-1549 du 1<sup>er</sup> décembre 2021.*

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 178  
PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES EN 2021**

(en millions d'euros)

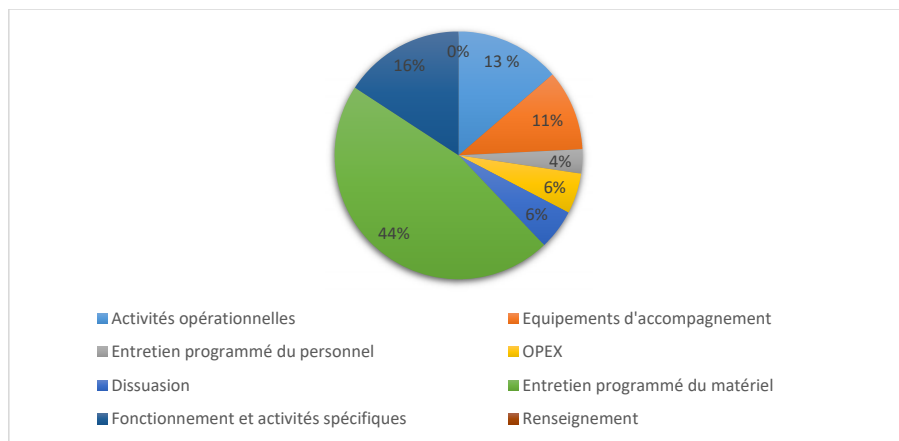
	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2021	Exécution 2021	Écart en %	LFI 2021	Exécution 2021	Écart en %
01 – Planification des moyens et conduite des opérations	731,712	737,954	+ 0,85 %	686,776	712,698	+ 3,77
02 – Préparation des forces terrestres	2 095,626	2 737,877	+ 30,64 %	1 537,852	1 899,505	+ 23,52
03 – Préparation des forces navales	3 776,310	4 493,123	+ 18,98 %	2 609,838	2 805,996	+ 7,55
04 – Préparation des forces aériennes	9 006,504	9 289,879	+ 3,15 %	2 458,290	2 754,591	+ 12,05
05 – Logistique et soutien interarmées	2 560,184	2 586,819	+ 1,04 %	2 194,498	2 472,9	+ 12,69
06 – Surcoûts liés aux opérations extérieures	820	505,912	- 38,30 %	820	506,939	- 38,18
07 – Surcoûts liés aux opérations intérieures	30	30,739	+ 2,46 %	30	28,966	- 3,45
<b>Total</b>	<b>19 020,336</b>	<b>20 382,303</b>	<b>+ 7,16</b>	<b>10 337,254</b>	<b>11 181,595</b>	<b>+ 8,17</b>

Source : Commission des finances d'après les annexes budgétaires.

La gestion budgétaire 2021 est marquée par une réduction importante des AE affectées non engagées (AEANE) qui s'élevaient à 746 millions d'euros en 2020 et qui ne représentent plus désormais que 439 millions d'euros, soit une baisse de 41,22 %.

• **En matière de dépenses**, l'opération stratégique (OS) *Entretien programmé de matériels* constitue le principal poste de dépenses en 2021 avec 44 % des dépenses du programme. Cette OS, qui correspond aux dépenses de maintien en conditions opérationnelles (MCO) réalisées par des industriels ou en régie, connaît une augmentation de + 11 % par rapport à l'exécution 2020. À l'inverse les crédits prévus en LFI pour l'OS *Dissuasion* sont en baisse de 7 % par rapport à la LFI 2020 et n'ont été exécutés qu'à hauteur de 89 %.

## RÉPARTITION PAR OPÉRATIONS STRATÉGIQUES DES CONSOMMATIONS EN CP



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

● **Les restes à payer** du programme 178 atteignent leur niveau le plus haut depuis 10 ans et s'élèvent à 26,25 milliards d'euros, ce qui représente une hausse de 54 % par rapport à l'année 2020. Cette augmentation significative des restes à payer traduit le niveau élevé d'engagements financiers du ministère à moyen terme. Les engagements liés à l'entretien programmé du matériel portés par le budget opérationnel de programme (BOP) Air <sup>(1)</sup> représentent 32 % du total des restes à payer.

### C. LES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRES LIÉES À LA GESTION DE LA CRISE SANITAIRE

En 2021, le programme 178 a supporté 70 % du total des dépenses liées à la crise sanitaire. Ces dernières se sont élevées à 45,9 millions d'euros auxquelles il faut rajouter le financement de la mission intérieure *Résilience* <sup>(2)</sup> pour un coût de 4,8 millions d'euros. Les dépenses de l'opération *Résilience* ont toutefois largement diminué en 2021 puisqu'elles s'élevaient à 263 millions d'euros en 2020. L'opération *Résilience* a notamment permis l'achat d'éléments modulaires de réanimation et la mise en œuvre d'une campagne de vaccination au profit de la population civile par le Service de santé des armées (SSA).

(1) Moteur Rafale M88, Mirage 2000 et système de commandement et de conduite des opérations aérospatiales.

(2) Le financement de cette mission est géré sur la provision OPEX-MISSINT.

**DÉPENSES LIÉES À LA GESTION DE LA CRISE SANITAIRE SUR LE PROGRAMME 178  
PRÉPARATION ET EMPLOIS DES FORCES**

*(en millions d'euros)*

Dépenses supplémentaires	CP
Achats de masques, équipements de protection individuelle, et autres dépenses liées à la désinfection	19,2
Achats de mises en œuvre de solutions informatiques de mobilité pour le travail à distance	13,4
Aménagements liés à la prise en compte de normes et des nécessités de distanciations	8,3
Quarantaines et tests de dépistages Covid des personnels mutés en outre-mer et à l'étranger	4,5
Soutien aux points de vaccination	0,5
<b>Total P178 (hors OPEX-MISSINT)</b>	<b>45,9</b>
Opération Résilience hors titre 2	4,8
<b>Total P178</b>	<b>50,7</b>

Source : Cour des comptes, d'après les données du ministère des armées.

**IV. LE PROGRAMME 212 SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE**

Placé sous la responsabilité du secrétaire général de l'administration, le programme 212 *Soutien de la politique de la défense* rassemble les fonctions de soutien mutualisé et les politiques transverses au ministère des Armées. Les crédits de ce programme représentent 34 % de ceux de la mission Défense et financent essentiellement les dépenses de titre 2.

Les crédits ouverts en LFI 2021 sont en augmentation de 93 millions d'euros (+ 0,4 %) par rapport à la programmation 2020. Cette légère hausse des crédits est intégralement portée par le titre 2.

**A. LES CRÉDITS HORS TITRE 2 : UNE EXÉCUTION STABLE PAR RAPPORT À 2020**

Hors titre 2, le programme a été doté en LFI 2021 de 1 345 millions d'euros en AE et de 1 278,2 millions d'euros en CP, ce qui correspond aux montants alloués en 2020 (1 322,4 millions d'euros en AE et 1 278 millions d'euros en CP) après une baisse importante liée à la nouvelle architecture budgétaire.

• Le programme a été l'objet de plusieurs virements et transferts de crédits en cours d'année mais a également bénéficié d'un report de crédits pour un montant de 28,4 millions d'euros en AE et 17,6 millions d'euros en CP. La réserve de précaution, qui s'élevait à 48,9 millions d'euros, a été intégralement levée pour financer les surcoûts OPEX-MISSINT. En tenant compte de l'ensemble de ces mouvements budgétaires, les crédits hors titre 2 se sont élevés à 1 323 millions d'euros en AE et 1 251 millions d'euros en CP. **L'exécution a été conforme aux prévisions**, avec un taux d'exécution des autorisations d'engagement de 97,5 % et de 99,5 % des crédits de paiement.

## MOUVEMENTS EN COURS DE GESTION SUR LE PROGRAMME 212 HORS TITRE 2

(en millions d'euros)

	AE	CP
<b>LFI</b>	1 345	1 278
<b>LFR</b>	- 48,9	- 48,9
<b>Reports</b>	+ 28,4	+ 17,6
<b>Transferts</b>	- 7,4	- 7,4
<b>Décrets de virement</b>	- 18,1	- 12,8
<b>Recettes exceptionnelles</b>	+ 24,5	+ 24,5
<b>Crédits disponibles</b>	1 323,5	1 251

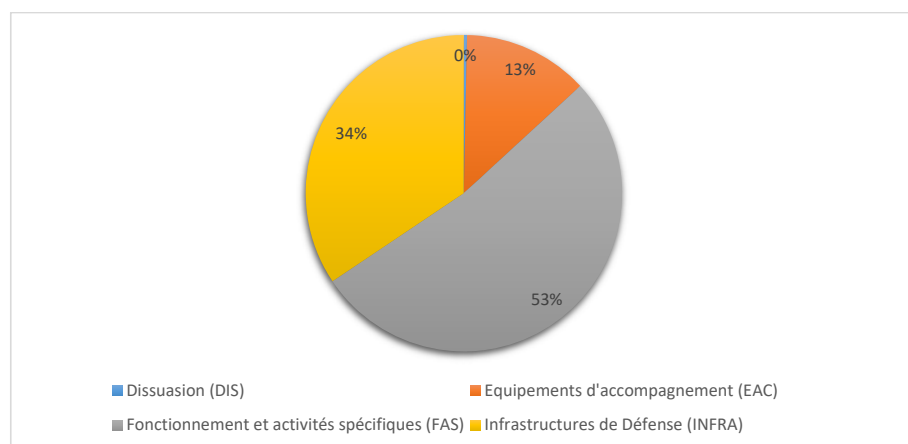
Source : Commission des finances, d'après les documents budgétaires.

### ● Les deux principaux postes de dépenses sont :

– L'opération stratégique (OS) *Fonctionnement et activité spécifique* (FAS) qui représente 53 % des dépenses du programme hors titre 2 et qui finance essentiellement le loyer du partenariat public-privé Balard, la subvention à l'Institution de gestion sociale des armées et les dépenses de contentieux ;

– L'OS *Infrastructures de défense* dont le montant des dépenses constitue 34 % des crédits du programme. Cette OS finance la politique de logement familial, l'hébergement en enceinte militaire, les locaux de travail ou encore les réseaux d'intérêt général.

### RÉPARTITION PAR OPÉRATIONS STRATÉGIQUES DES CONSOMMATIONS EN CP



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

## B. LES CRÉDITS DU TITRE 2 : UNE EXÉCUTION SOUS TENSION

● Les crédits du titre 2 ouverts en LFI ont connu une légère augmentation de + 0,45 % entre les LFI 2020 et 2021 (de 20 659,1 millions d'euros en 2020 à 20 752,1 millions d'euros en 2021). La gestion 2021 des crédits du titre 2 s'est

caractérisée par **une hausse des recettes par rapport à la prévision initiale** (+ 57,4 millions d'euros) provenant essentiellement des attributions de produits versées au Service de santé des armées (SSA) liée à la garantie de financement mise en place dans le cadre de la crise sanitaire.

L'exécution des crédits du titre 2 s'est élevée à 21 053,9 millions d'euros en AE=CP, soit un montant approchant le total des crédits ouverts (21 065,8 millions d'euros en AE=CP) :

– **La contribution du programme 212 au CAS *Pensions*** a baissé de 82,1 millions d'euros entre les LFI 2020 et 2021, cette diminution résultant de la révision de la méthode de calcul et de la fiabilisation de l'assiette et des effectifs pour lesquels le ministère contribue au CAS. Ce travail a contribué à une sous-consommation de la contribution au CAS *Pensions* prévue en LFI à hauteur de 12 millions d'euros (8 488,6 millions d'euros ouverts en LFI contre 8 476,6 millions d'euros exécutés), qui doit être rapportée à celle de l'exercice 2020 qui s'élevait à 165 millions d'euros ;

– **Hors CAS *Pensions***, l'exécution des crédits du titre 2 s'est déroulée sous tension en raison d'une insuffisance de crédits à hauteur de 14,3 millions d'euros (hors CAS et hors OPEX-MISSINT). Cette insuffisance de crédits s'explique par les surcoûts liés aux mesures du Ségur de la santé <sup>(1)</sup> et notamment par la hausse du SMIC qui a engendré 5,8 millions d'euros de dépenses supplémentaires. Les conséquences budgétaires de la crise sanitaire ont été plus modestes qu'en 2020 mais ont néanmoins pesé sur les dépenses du titre 2 <sup>(2)</sup> (un surcoût de + 18,2 millions d'euros en 2021 contre 29 millions d'euros en 2020).

– Les **dépenses au titre des opérations extérieures (OPEX)** ont représenté 305,9 millions d'euros contre une prévision en LFI de 250 millions d'euros, soit un écart de + 55,9 millions d'euros.

– À l'inverse, les **dépenses au titre des missions intérieures (MISSINT)** portées par l'opération Sentinelle ne se sont élevées qu'à 84 millions d'euros pour une ouverture de 100 millions d'euros en LFI, soit une sous-exécution de - 16 millions d'euros.

S'agissant de **la couverture du besoin de financement sur le titre 2**, la dotation budgétaire OPEX-MISSINT s'est élevée à 350 millions d'euros, ce qui n'a pas permis de couvrir les surcoûts constatés (+ 39,9 millions d'euros). Cette sous-budgétisation a été financée par des ressources complémentaires (1,8 million d'euros) et par un autofinancement de 38,1 millions d'euros lié aux crédits libérés par la sous-exécution du schéma d'emploi.

---

(1) Les attributions de produits n'ont été perçues qu'en cours d'année.

(2) Par exemple, les dépenses relatives à l'indemnisation du chômage ont connu une augmentation de + 4,9 millions d'euros par rapport à 2020.



### C. UNE ÉVOLUTION DES EFFECTIFS EN LÉGER DÉCALAGE AVEC L'OBJECTIF CIBLE

● **Le plafond d'emploi ministériel** a été fixé à 272 224 ETPT en LFI 2021 (+ 1 478 ETPT par rapport à la LFI 2020), dont 63 312 personnels civils et 208 912 personnels militaires. Ce plafond d'emploi s'inscrit dans l'objectif d'augmentation des effectifs porté dans la LPM qui prévoit une montée en puissance des effectifs selon une trajectoire de + 6 000 emplois à l'horizon de 2025. Au cours de l'exercice 2021, le plafond ministériel des emplois autorisés (PMEA) a été affecté par un transfert de 230 postes du PME A du programme 129 sans masse salariale associée <sup>(1)</sup>. Le volume d'ETPT consommé par le programme 212 a été inférieur de - 954 ETPT au plafond alloué en LFI, ce qui représente une sous-consommation de 0,35 %. Cette vacance sous plafond permet au ministère des Armées de faire face aux aléas de gestion <sup>(2)</sup> et a été observée sur les exercices précédents (- 0,36 % au cours de l'exercice 2020).

● **Le schéma d'emplois** de l'année 2021 prévu par la LPM (+ 300 ETP) a été abaissé de 67 ETP en cours de gestion dans le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP) pour tenir compte de la « sur-réalisation » du schéma d'emplois 2020, soit un objectif réajusté à + 233 ETP. En fin de gestion, il a été révisé à - 123 ETP en raison des mesures d'économies prises pour contribuer à l'équilibre des dépenses du titre 2. Il est constaté une sous-réalisation de 718 EPT (641 personnels militaires et 77 personnels civils), ce qui correspond à un schéma d'emploi de - 485 ETP. En 2020, la crise sanitaire avait conduit à constater un nombre réduit de départs ce qui avait permis de compenser la réduction du volume de recrutement et donc de réaliser le schéma d'emploi. À l'inverse, en 2021, la reprise économique a conduit à une augmentation des départs de l'institution ce qui explique en partie la sous-réalisation du schéma prévisionnel.

#### SCHÉMA D'EMPLOIS 2021

(en ETP)

Type d'emplois	Schéma associé à la LFI 2021	Schéma prévu par le DPGECP*	Exécution 2021	Écart par rapport à la LFI	Écart par rapport au DPG
Militaires	- 273	- 385	- 1 026	- 753	- 641
Civils	573	618	541	- 32	- 77
<b>Total</b>	300	233	- 485	- 785	- 718

(\*) Document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel.

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

Le volume de recrutements n'a pas été affecté par la crise sanitaire, les plans de recrutement (PR) ayant pérennisé certaines pratiques de distanciation physique. Le ministère a ainsi offert plus de 26 000 postes tout en procédant à 1 000 recrutements supplémentaires par rapport à l'année 2020. Cette situation

(1) Le ministère des armées rémunérait déjà ces personnels.

(2) Décalage dans le cadencement des sorties ou dans les recrutements.

globale masque toutefois un effort de recrutement différencié selon les catégories de personnels. En effet, les recrutements ont principalement concerné des personnels de catégorie A mieux formés et plus coûteux <sup>(1)</sup>. La Cour des comptes <sup>(2)</sup> souligne que ce phénomène de « repyramidage », c'est-à-dire l'utilisation d'une ressource humaine d'expert au détriment d'une autre moins coûteuse, pourrait, à terme, porter atteinte à la soutenabilité de la masse salariale du ministère et à l'équilibre entre les catégories de personnel.

---

*(1) Il s'agit notamment de combattants cyber.*

*(2) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Défense, 2022.*

**DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT**  
*PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE*  
**INVESTISSEMENTS D'AVENIR**

**SOMMAIRE**

	Pages
<b>I. LA MISSION <i>DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT</i></b> .....	140
A. EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2021 .....	140
B. PRINCIPALES OBSERVATIONS : PROGRAMMES 129, 333 ET 308.....	141
1. Le programme 129 : Coordination du travail gouvernemental.....	141
2. Le programme 308 : Protection des droits et libertés .....	144
3. Le programme 359 : Présidence française du conseil de l'Union européenne en 2022.....	145
<b>II. LE BUDGET ANNEXE <i>PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE</i></b> .....	146
A. DES RECETTES EN AUGMENTATION EN RAISON DE LA REPRISE ÉCONOMIQUE.....	147
B. DES DÉPENSES CONTENUES .....	147
<b>III. LA MISSION <i>INVESTISSEMENTS D'AVENIR</i></b> .....	148
A. UNE EXÉCUTION DU PIA 3 CONFORME À L'AUTORISATION INITIALE SOUS RÉSERVE DE REDÉPLOIEMENTS IMPORTANTS DE CRÉDITS...	149
B. UN LANCEMENT RAPIDE DU PIA 4 .....	151
1. Les crédits du PIA mobilisés pour la mise en œuvre du plan de relance.....	152
2. Observations par programme.....	153
C. LE DISPOSITIF DE PERFORMANCE DES PROGRAMMES DE LA MISSION.....	154

## I. LA MISSION DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT

En 2021, la mission *Direction de l'action du Gouvernement* se composait des trois programmes suivants :

– le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* qui concourt au financement des services du Premier ministre ainsi que des ministres et des secrétaires d'État qui y sont rattachés et chargés des fonctions d'état-major, de stratégie et de prospective, de coordination et de soutien ;

– le programme 308 *Protection des droits et libertés* qui regroupe notamment les crédits de sept autorités administratives indépendantes et d'une autorité publique indépendante, compétentes en matière de protection des droits et libertés ;

– le programme 359 *Présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022*, nouveau programme, qui porte les crédits du secrétariat général de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, chargé de coordonner l'ensemble des manifestations liées à la présidence française.

### A. EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2021

Sur l'ensemble de la mission, la loi de finances initiale (LFI) pour 2021 prévoyait des crédits à hauteur de 972 262 378 euros en autorisations d'engagement (AE) et de 878 709 400 euros en crédits de paiement (CP), y compris les fonds de concours et les attributions de produit.

Ainsi, à l'échelle de la mission, le taux d'exécution s'élève à 76,4 % en AE et à 83,5 % en CP.

#### EXÉCUTION 2021 DES CRÉDITS DE LA MISSION

(en millions d'euros)

Programme		LFI (a)	Crédits ouverts (b)	Exécution (c)	Taux d'exécution des crédits votés en LFI (c/a)	Taux d'exécution des crédits ouverts (c/b)
<b>P129</b> <i>Coordination du travail gouvernemental</i>	AE	742 332 756	780 113 448	633 792 451	85,4 %	81,2 %
	CP	728 812 462	790 553 284	673 774 864	92,4 %	85,2 %
<b>P308</b> <i>Protection des droits et libertés</i>	AE	103 964 871	104 772 929	101 916 849	98,0 %	97,3 %
	CP	103 091 742	103 882 667	100 783 333	97,8 %	97,0 %
<b>P359</b> <i>Présidence française du Conseil de l'UE en 2022</i>	AE	125 964 751	123 462 101	36 447 301	28,9 %	29,5 %
	CP	46 805 196	44 302 546	9 710 758	20,7 %	21,9 %
<b>Total mission</b>	AE	972 262 378	1 008 348 478	770 156 601	79,2 %	76,4 %
	CP	878 709 400	938 738 497	784 268 955	89,3 %	83,5 %

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

L'année 2021 révèle une sous-exécution notable des crédits, particulièrement en ce qui concerne les programmes 129 *Coordination du travail*

*gouvernemental* et 359 *Présidence française du Conseil de l'UE en 2022*. En ce qui concerne le programme 129, ce décalage avec les prévisions s'explique par des retards dans les opérations d'investissement ainsi que par des sous-consommations au cours de l'exercice 2021, notamment l'absence de consommation de 56,3 millions d'euros en AE et 74,6 millions d'euros en CP par la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA). Pour le programme 359, la crise sanitaire a conduit au report, voire à l'annulation, de plusieurs événements.

Si le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) a émis un avis favorable sur la programmation initiale des crédits du programme 129, il l'a toutefois assorti de réserves « résultant des aléas budgétaires pesant sur la gestion 2021 mais également des dépenses non programmées faute de ressources suffisantes ». Il a en revanche émis un avis favorable sur la programmation des crédits du programme 308.

## **B. PRINCIPALES OBSERVATIONS : PROGRAMMES 129, 333 ET 308**

### **1. Le programme 129 : Coordination du travail gouvernemental**

Le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* porte les dépenses du Premier ministre et des ministres et secrétariats d'État lui étant rattachés, ainsi que les dépenses des entités placées sous son autorité. Il porte désormais les crédits de trois opérateurs : la Grande chancellerie de la Légion d'honneur (GCLH), l'Observatoire français des drogues et tendances addictives (OFDT) et l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN).

L'année 2021 marque la disparition de deux des cinq opérateurs rattachés au programme 129 *Coordination du travail gouvernemental*. D'une part, conformément à l'arrêté du 7 février 2020 portant approbation de la dissolution du groupement d'intérêt public « Centre interministériel de formation anti-drogue de Fort-de-France » et nomination du liquidateur, le Centre interministériel de formation anti-drogues (CIFAD) est supprimé. Ses missions sont reprises par l'Office anti-stupéfiant (OFAST), qui relève du ministère de l'intérieur. D'autre part, l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), qui était rattaché au Secrétariat de la défense et à la sécurité nationale (SGDSN), est supprimé en application du décret n° 2020-1591 du 16 décembre 2020. L'essentiel de ses missions est repris par l'Institut des hautes études du ministère de l'intérieur, créé par arrêté du 3 septembre 2020. En termes d'exécution budgétaire, seul l'IHEDN présente un écart notable à la prévision (-15,9 %) du fait de la crise sanitaire ayant eu pour conséquence de réduire ou modifier les missions programmées ainsi que le soutien aux projets de recherche.

## EXÉCUTION 2021 DU PROGRAMME 129

(en millions d'euros)

	AE		Écart à la prévision	CP		Écart à la prévision
	Prévision LFI 2021	Exécution 2021		Prévision LFI 2021	Exécution 2021	
<b>129 – Coordination du travail gouvernemental</b>	742,33	633,79	- 108,54 (- 14,6 %)	728,81	673,77	- 55,04 (- 7,6 %)
01 – Coordination du travail gouvernemental	98,32	121,87	+ 23,55 (+ 24,0 %)	98,32	122,83	+ 24,52 (+ 24,9 %)
02 – Coordination de la sécurité et de la défense	388,07	274,15	- 113,92 (- 29,4 %)	360,38	245,72	- 114,66 (- 31,8 %)
03 – Coordination de la politique européenne	16,50	12,28	- 4,22 (- 25,6 %)	16,50	12,22	- 4,29 (- 26,0 %)
10 – Soutien	100,10	95,86	- 4,24 (- 4,2 %)	117,43	126,35	8,92 (+ 7,6 %)
11 – Stratégie et prospective	25,31	20,60	- 4,71 (- 18,6 %)	25,31	21,64	- 3,66 (- 14,5 %)
13 – Ordre de la légion d'honneur	27,95	27,21	- 0,74 (- 2,6 %)	27,95	27,21	- 0,74 (- 2,6 %)
15 – Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives	36,60	34,03	- 2,57 (- 7,0 %)	36,60	35,23	- 1,37 (- 3,7 %)
16 – Coordination de la politique numérique	49,49	47,79	- 1,69 (- 3,4 %)	46,32	82,56	+ 36,24 (+ 78,2 %)

Source : Rapport annuel de performances.

Sur l'action 1 *Coordination du travail gouvernemental*, il existe un écart significatif entre la prévision et l'exécution. D'une part, sur les dépenses de fonctionnement, les crédits concourant à l'intendance du Premier ministre ont été sous-exécutés de 0,3 million d'euros en AE et de 0,6 million d'euros en CP du fait de la crise sanitaire qui a réduit l'activité de l'intendance ; et le service d'information du Gouvernement (SIG) a sur-exécuté ses crédits à hauteur de + 22,4 millions d'euros en AE et + 23,7 millions d'euros en CP en raison de la prise en charge de projets interministériels majeurs ayant bénéficié d'abondements supplémentaires en cours d'année. D'autre part, les crédits d'intervention versés au comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN) ont été sur-exécutés de + 4,6 millions d'euros en AE et en CP. Cet écart a pu être couvert par un mouvement de fongibilité asymétrique et un dégel partiel de la réserve de précaution. En effet, les crédits du CIVEN se caractérisent par leur constante augmentation due à la croissance du nombre de reconnaissances de la qualité de victime des essais nucléaires, aux décisions de justice et à la réorganisation interne de l'organisme.

La sous-consommation observée sur l'action 3 *Coordination de la politique européenne* est due à une absence d'appel de fonds de la part du Conseil de l'UE pour la prise en charge par la France d'une partie des frais d'interprétation des réunions organisées par le Conseil en 2021, ainsi qu'à de moindres dépenses antérieures qui se sont traduites par un rétablissement de crédits de la part du secrétariat général du Conseil de l'UE. En outre, seuls 68 000 euros sur le

1,4 million d'euros prévu en AE ont pu être engagés du fait de la notification tardive du marché de numérisation des archives du secrétariat général des affaires européennes (SGAE).

Par ailleurs, l'importante surconsommation des crédits de paiement de l'action 16 *Coordination de la politique numérique* résulte du paiement du stock stratégique de 50 000 ordinateurs portables pour les personnels administratifs. La constitution de ce stock stratégique a été lancée en 2020 par la direction interministérielle du numérique (DINUM) et s'est poursuivie en 2021 grâce à des transferts de crédits.

Le taux de consommation des crédits de titre 2 disponibles s'élève à 96 %. La sous-consommation de 10,6 ETP s'explique essentiellement du fait de la vacance de 27,5 ETPT en raison notamment des difficultés de recrutement (- 13,5 ETP) de la DINUM et de postes vacants (- 6 ETP) au secrétariat général du Gouvernement (SGG). Ces sous-exécutions ont été partiellement compensées par une sur-exécution du schéma d'emplois, en particulier dans les cabinets ministériels (+10,5 ETP).

Le programme 129 a fait l'objet de plusieurs mouvements significatifs de crédits. Tout d'abord, le SIG a bénéficié de 10,7 millions d'euros en AE et en CP par le décret de transfert n° 2021-831 du 28 juin 2021 depuis les programmes 362, 363 et 364 de la mission *Plan de relance* afin de mettre en œuvre des actions de communication relatives au plan de relance.

Le SIG a également bénéficié d'un virement de crédits de 10 millions d'euros en provenance du programme 157 *Handicap et dépendance* afin d'assurer la mise en accessibilité de la communication gouvernementale<sup>(1)</sup>. Conformément aux propos de la rapporteure spéciale, l'arrêté du 28 janvier 2022 a procédé au report de 5 millions d'euros. Or, la rapporteure spéciale de la mission indiquait dans le rapport spécial de première lecture n° 4524, « qu'en raison de la crise seule la moitié de cette enveloppe avait pu être consommée en 2021. Une demande de report du reliquat de 5 millions d'euros sera formulée pour l'année 2022 ».

Ensuite, le SGDSN, dont les crédits sont portés par l'action 2 *Coordination de la sécurité et de la défense*, fait l'objet de transferts de crédits sortants au profit d'autres missions de manière récurrente. Il est rappelé que cette procédure est justifiée par la fonction de financeur de projets liés à la sécurité de l'État qu'endosse le secrétariat général. Néanmoins, la Cour des comptes rappelle que ces mouvements ont pour conséquence de faire échapper la gestion de ces crédits au responsable du programme 129, ainsi qu'à majorer initialement, de manière artificielle, les crédits du SGDSN. La Cour soulève enfin les difficultés d'estimation des montants transférés pour le responsable du programme. Toutefois, la direction du budget estime qu'une perte de maîtrise de ces crédits par le SGDSN affaiblirait son rôle de coordinateur et que le responsable de programme n'a, en tout état de

---

(1) Décret n° 2021-830 du 28 juin 2021.

cause, pas à connaître des projets menés par la direction générale de la sécurité extérieure et la direction générale de la sécurité intérieure ainsi financées.

Le programme 129 bénéficie de onze fonds de concours, dont un est particulièrement significatif – le fonds « Produit des cessions de biens confisqués dans le cadre de la lutte contre les produits stupéfiants » (hors titre 2), dit : « fonds de concours drogue ». Ce fond, dont les crédits financent l'action 15 *Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives*, a été abondé de 52,7 millions d'euros en AE et en CP en 2021 <sup>(1)</sup> mais le montant rattaché en 2020 pour la gestion 2021 s'élève à 19,8 millions d'euros. La Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA) redistribue ces crédits aux ministères de l'intérieur (police nationale à hauteur de 35 % et gendarmerie nationale pour 25 %), de la justice (20 %) et des finances (douanes, 10 %) afin de financer des projets en matière de lutte contre les trafics de stupéfiants. En outre, 10 % de ces crédits sont dédiés à des actions de prévention pilotées par la MILDECA. Pour l'année 2021, la consommation de ces crédits s'élève à 19,22 millions d'euros en AE et 20,37 millions d'euros en CP, soit un taux de consommation de 91 %.

Enfin, la Cour des comptes souligne que les dépenses non programmées en 2021 sur le programme 129 sont des risques budgétaires qui affectent la direction interministérielle du numérique (DINUM), le SGDSN avec la (création du nouveau service contre la manipulation des informations dit : « VIGINUM »), la couverture du loyer annuel du site de Ségur (partiellement gelé), la mise en réserve d'une partie des fonds spéciaux, le report de charges du CIVEN (2,3 millions d'euros) et les incertitudes sur les dépenses du SIG dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire. Néanmoins, le CBCM estimait dans son avis sur la programmation du 25 février 2021 que ces dépassements pourraient être couverts par la mobilisation des reports, de la réserve pour aléas de gestion et des crédits non répartis, voire un dégel de la réserve de précaution.

## **2. Le programme 308 : Protection des droits et libertés**

Le programme 308 *Protection des droits et libertés* finance sept autorités administratives indépendantes (AAI), une autorité publique indépendante (API), le comité consultatif national d'éthique et la commission nationale consultative des droits de l'homme.

Le taux de consommation des crédits du programme s'élève à 97,3 % pour les AE et à 97,0 % pour les CP.

---

(1) Ce montant fera l'objet d'un report sur l'exercice n+1, comme chaque année.



EXÉCUTION 2021 DU PROGRAMME 308

(en millions d'euros)

	AE		Écart à la prévision	CP		Écart à la prévision
	Prévision LFI 2021	Exécution 2021		Prévision LFI 2021	Exécution 2021	
<b>308 – Protection des droits et libertés</b>	103,96	101,92	- 2,05 (- 2,0 %)	103,09	100,78	- 2,31 (- 2,2 %)
02 – Commission nationale de l'informatique et des libertés	21,82	21,08	- 0,74 (- 3,4 %)	21,82	20,80	- 1,02 (- 4,7 %)
03 – Conseil supérieur de l'audiovisuel	37,42	37,41	- 0,00 (- 0,0 %)	37,42	37,41	- 0,00 (- 0,0 %)
05 – Contrôleur général des lieux de privation de liberté	6,31	5,61	- 0,70 (- 11,1 %)	5,40	4,81	- 0,59 (- 10,8 %)
06 – Autres autorités indépendantes	3,92	3,39	- 0,53 (- 13,6 %)	3,92	3,52	- 0,40 (- 10,2 %)
09 – Défenseur des droits	22,96	24,01	+ 1,05 (+ 4,6 %)	22,96	24,01	+ 1,05 (+ 4,6 %)
10 – Haute autorité pour la transparence de la vie publique	8,00	7,54	- 0,46 (- 5,8 %)	8,04	7,35	- 0,68 (- 8,5 %)
12 – Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement	2,87	2,45	- 0,42 (- 14,7 %)	2,87	2,45	- 0,42 (- 14,8 %)
13 – Commission du secret de la défense nationale	0,67	0,43	- 0,24 (- 36,1 %)	0,67	0,43	- 0,24 (- 36,1 %)

Source : Rapport annuel de performances.

En ce qui concerne les actions 5 *Contrôleur général des lieux de privation de liberté*, 6 *Autres autorités indépendantes* et 12 *Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement*, la sous-consommation résulte des effets de la crise sanitaire sur l'activité des entités concernées.

Pour l'action 9 *Défenseur des droits*, il existe une surconsommation significative (+ 1,05 million d'euros en AE et en CP) en raison du déploiement de la plateforme nationale « Anti-discriminations » pour un coût de 1,5 million d'euros, et dont le financement n'était pas prévu en LFI.

Le schéma d'emploi du programme a été porté à 45 ETP par la lettre plafond du 29 juillet 2021, ce qui correspond à une augmentation de + 75 %. Ces 18 ETP sont affectés pour une partie (15 ETP) à la nouvelle plateforme « Anti-discriminations » du Défenseur des droits, instituée en 2021, et pour l'autre (3 ETP) au Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

### 3. Le programme 359 : Présidence française du conseil de l'Union européenne en 2022

En 2021, le programme 359 *Présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022* a été créé afin de préparer et d'organiser la présidence française du Conseil de l'Union européenne (UE).

EXÉCUTION 2021 DU PROGRAMME 359

(en millions d'euros)

	AE		Écart à la prévision	CP		Écart à la prévision
	Prévision LFI 2021	Exécution 2021		Prévision LFI 2021	Exécution 2021	
<b>359 – Présidence française du Conseil de l'UE en 2022</b>	125,96	36,45	- 89,52 (- 71,1 %)	46,81	9,71	- 37,09 (- 79,3 %)
01 – Activités obligatoires de la présidence	47,16	9,35	- 37,82 (- 80,2 %)	18,21	1,33	- 16,88 (- 92,7 %)
02 – Manifestations correspondant à l'initiative propre de la Présidence	56,96	18,24	- 38,73 (- 68,0 %)	19,07	7,09	- 11,98 (- 62,8 %)
03 – Fonctionnement du SGPFUE et des « biens collectifs »	21,84	8,86	- 12,98 (- 59,4 %)	9,53	1,30	- 8,23 (- 86,4 %)

Source : Rapport annuel de performances.

Les trois actions sont sous-consommées de manière notable. Sur l'action 1 *Activités obligatoires de la présidence*, les crédits financent les manifestations incombant traditionnellement à l'État membre. Or, l'intégralité de ces manifestations a été planifiée au premier semestre 2022. La Cour des comptes indique que les ministères devaient initialement engager les crédits correspondants aux six réunions prévues en janvier 2022 avant la fin de l'année 2021 mais que la crise sanitaire les a conduits à repousser ces engagements. L'action 2 *Manifestations correspondant à l'initiative propre de la Présidence* finance les manifestations à l'initiative particulière de la présidence de la République. Les raisons du report de ces engagements sont identiques à celles présentées pour l'action 1. Enfin, l'action 3 *Fonctionnement du SGPFUE et des « biens collectifs »* a permis de mettre en place les outils ministériels pour l'année 2022, tels que les accréditations, le site internet ou l'interprétariat, ce qui justifie un niveau d'exécution un peu meilleur.

Aussi, la sous-exécution des autorisations d'engagement s'explique par l'ouverture anticipée en 2021 de 80 % de leur montant total. En ce qui concerne les crédits de paiement, 30 % de l'enveloppe totale a été programmé en 2021 afin de couvrir les acomptes, avances et premiers paiements.

Enfin, le responsable de programme a décidé de créer une réserve supplémentaire de crédits pour couvrir les aléas. Elle représente 10 % de l'enveloppe et s'élève à 11,8 millions d'euros en AE et 4,24 millions d'euros en CP pour 2021. Ces montants ont été reportés sur l'année 2022.

## II. LE BUDGET ANNEXE PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE

Le budget annexe *Publication officielles et information administrative* fixe les moyens financiers de la direction de l'information légale et administrative (DILA). Il a pour objectif de garantir l'accès au droit des citoyens, de contribuer à la transparence de la vie publique et d'éclairer le débat public.

Le budget annexe se compose de deux programmes :

– le programme 623 *Édition et diffusion*, qui regroupe l'ensemble des activités « métiers » de la DILA ;

– le programme 624 *Pilotage et ressources humaines*, qui porte les fonctions support.

## A. DES RECETTES EN AUGMENTATION EN RAISON DE LA REPRISE ÉCONOMIQUE

### ÉVOLUTION DES RECETTES DE LA DILA

(en millions d'euros)

	Exécution 2019	Exécution 2020	LFI 2021	Prévision 2021 actualisée	Exécution 2022
<b>Recettes d'annonces</b>	192,52	168,60	155,00	175,80	198,29
Associations	4,35	0,60	0	0	0
BOAMP	85,14	71,33	70,00	74,50	80,39
BALO	6,88	7,00	4,70	6,00	7,02
BODACC	95,64	89,06	80,00	95,00	110,14
JO	0,51	0,56	0,30	0,30	0,74
<b>Recettes hors annonces</b>	5,61	4,56	4,00	4,20	5,83
Ventes et publications	2,14	1,34	1,50	1,50	1,60
Prestation et travaux d'édition	2,51	1,93	2,00	2,20	2,87
Autres activités	0,96	1,29	0,50	0,50	1,36
<b>Total des recettes</b>	198,13	173,16	159,00	180,00	204,13

Source : Rapport annuel de performances.

Si la DILA était depuis plusieurs années confrontée à une érosion progressive de ses recettes, l'exécution pour l'année 2021 marque un revirement. En effet, le montant des recettes budgétaires s'est élevé à 204,1 millions d'euros, une hausse notable par rapport à l'année 2020 (+ 17,9 %), marquée par le ralentissement économique dû à la crise sanitaire, mais également par rapport à l'année 2019 (+ 3,0 %), où figuraient encore les recettes issues des annonces des associations et fondations d'entreprise (JOAFE), gratuites depuis 2020.

## B. DES DÉPENSES CONTENUES

Comme les années précédentes, l'exécution budgétaire des programmes 623 *Édition et diffusion* et 624 *Pilotage et ressources humaines* est inférieure à la prévision associée à la LFI.

Sur l'action 1 *Diffusion légale* du programme 623 *Édition et diffusion*, l'écart entre la prévision et l'exécution s'explique par l'impact du reversement du traitement des annonces légales du quatrième trimestre 2020 ayant été réalisé en 2021, et dont le chiffre d'affaires a diminué du fait des effets économiques de la crise sanitaire. La moindre consommation sur l'action 2 *Information administrative, édition publique et promotion* s'explique, d'une part, par les effets de la crise sanitaire et, d'autre part par une limitation du recours à la sous-traitance

d'impression. Par ailleurs, le report du projet d'acquisition d'imprimerie a contribué, dans une moindre mesure, à cette sous-consommation des crédits.

La moindre exécution observée sur le programme 624 *Pilotage et ressources humaines* s'explique par l'incidence durable de l'application des mesures sanitaires au cours de l'année 2021 pour les crédits portés par l'action 1 *Pilotage, modernisation et activités numériques*.

#### EXÉCUTION 2021 DES PROGRAMMES 623 ET 624

(en millions d'euros)

	AE		Écart à la prévision	CP		Écart à la prévision
	Prévision LFI 2021	Exécution 2021		Prévision LFI 2021	Exécution 2021	
<b>623 – Édition et diffusion</b>	49,44	37,00	- 12,44 (- 25,2 %)	44,95	39,36	- 5,58 (- 12,4 %)
01 – Diffusion légale	5,05	2,27	- 2,78 (- 55,1 %)	5,05	4,08	- 0,97 (- 19,2 %)
02 – Information administrative, diffusion publique et promotion	44,39	34,73	- 9,66 (- 21,8 %)	39,90	35,28	- 4,62 (- 11,6 %)
<b>624 – Pilotage et ressources humaines</b>	107,69	98,55	- 9,14 (- 8,5 %)	107,39	99,21	- 8,18 (- 7,6 %)
01 – Pilotage, modernisation et activité numérique	9,00	7,16	- 1,84 (- 20,5 %)	8,70	7,82	- 0,88 (- 10,1 %)
03 – Dépenses de personnel	62,73	60,83	- 1,91 (- 3,0 %)	62,73	60,83	- 1,91 (- 3,0 %)
04 – Convention État – Société anonyme de composition et d'impression des journaux officiels	35,96	30,57	- 5,39 (- 15,0 %)	35,96	30,57	- 5,39 (- 15,0 %)
<b>Total</b>	<b>157,13</b>	<b>135,55</b>	<b>- 21,58</b> <b>(- 13,7 %)</b>	<b>152,34</b>	<b>138,57</b>	<b>- 13,77</b> <b>(- 9,0 %)</b>

Source : Rapport annuel de performances.

### III. LA MISSION INVESTISSEMENTS D'AVENIR

La mission *Investissement d'avenir* rassemble les moyens alloués au troisième volet du programme d'investissements d'avenir (PIA 3) et, depuis l'année 2021, au PIA 4. Depuis le début de l'année 2022, elle est également le support des crédits du plan France 2030.

Elle est composée de cinq programmes, qui reflètent la structuration des troisième et quatrième volets du PIA :

– trois programmes portent les crédits du PIA 3, structuré de l'amont à l'aval de la chaîne de valeur : le programme 421 *Soutien des progrès de l'enseignement supérieur et de la recherche*, le programme 422 *Valorisation de la recherche* et le programme 423 *Accélération de la modernisation des entreprises* ;

– **deux programmes portent les crédits du PIA 4**, composé d'un volet dit dirigé, lui-même décliné en un nombre limité de stratégies nationales et un volet dit structurel, soutenant les acteurs de l'enseignement et de la recherche : le programme 424 *Financement des investissements stratégiques* et le programme 425 *Financement des écosystèmes d'innovation*.

Les autorisations d'engagement (AE) de la mission ont été intégralement ouvertes en deux étapes, en premier lieu par la loi de finances pour 2017 lors du lancement du PIA 3 – à hauteur de **10 milliards d'euros** –, et par la loi de finances pour 2021 lors du lancement du PIA 4 – à hauteur de **16,56 milliards d'euros** <sup>(1)</sup>.

Les crédits de paiement sont ouverts et consommés progressivement en fonction de l'avancée des projets financés par le PIA.

En 2021, **16,56 milliards d'euros en AE et 3,98 milliards d'euros en CP** ont été ouverts par la loi de finances initiale (LFI) sur la mission. **14,09 milliards d'euros en AE et 3,82 milliards d'euros ont été consommés**, soit **85,1 %** des AE et **96 %** des CP ouverts.

#### EXÉCUTION DE LA MISSION INVESTISSEMENTS D'AVENIR EN 2021

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	LFI 2021	Exécution 2021	Taux de consommation	LFI 2021	Exécution 2021	Taux de consommation
Programme 421 <i>Soutien des progrès de l'enseignement supérieur et de la recherche</i>	0	-318	/	380	182	47,9 %
Programme 422 <i>Valorisation de la recherche</i>	0	-80	/	660	610	92,4 %
Programme 423 <i>Accélération de la modernisation des entreprises</i>	0	242	/	874	966	110,5 %
Programme 424 <i>Financement des investissements stratégiques</i>	12 500	10 500	84,0 %	1 500	1 500	100,0 %
Programme 425 <i>Financement structurel des écosystèmes d'innovation</i>	4 062,5	3 750	92,3 %	562,5	564,8	100,4 %
<b>Total</b>	<b>16 562,5</b>	<b>14 094</b>	<b>85,1 %</b>	<b>3 976,5</b>	<b>3 822,8</b>	<b>96,1 %</b>

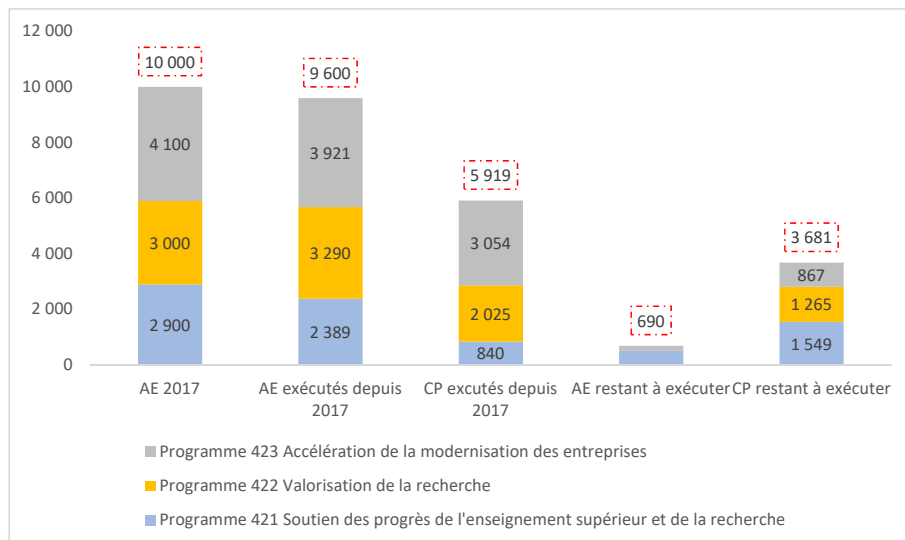
Source : Rapport annuel de performances.

#### A. UNE EXÉCUTION DU PIA 3 CONFORME À L'AUTORISATION INITIALE SOUS RÉSERVE DE REDÉPLOIEMENTS IMPORTANTS DE CRÉDITS

Les trois programmes portant les crédits du PIA 3 étaient dotés de 1,9 milliard d'euros en CP en LFI pour 2021.

(1) Au total, le PIA 4 est doté de 20 milliards d'euros. 3,4 milliards d'euros supplémentaires s'ajoutent aux 16,56 milliards d'euros ouverts en AE sur la mission Investissements d'avenir et sont issus des intérêts générés par les dotations non consommables (DNC) ouvertes dans le cadre des PIA précédents ainsi que par les revenus annuels générés par le fonds pour l'innovation et l'industrie (FII).

En tenant compte des crédits exécutés en 2021, **96 % des AE ouvertes au titre du PIA 3 sont désormais consommées**. Par ailleurs, 59 % des AE ouvertes en 2017 ont été couvertes par des CP ouverts par les lois de finances pour 2018 à 2021.



Source : Cour des comptes et rapport annuel de performances.

Au total, **1,75 milliard d'euros en CP ont été exécutés sur les trois programmes portant les crédits du PIA 3 en 2021**, ce qui représente 91 % des crédits ouverts en LFI.

**Toutefois, de nombreux redéploiements et transferts ont été effectués en cours de gestion**, afin de tenir compte de l'avancée des projets et des remarques de la Cour des comptes en matière de substitution de crédits.

En ce qui concerne le programme 421 *Soutien des progrès de l'enseignement supérieur et de la recherche*, pour lequel seuls 48 % des CP ouverts en LFI ont été consommés :

- 160 millions d'euros ont été prélevés par décret de transfert pour abonder le programme 175 *Patrimoines*, afin de financer les travaux de rénovation du Grand Palais et éviter que le PIA ne se substitue à la mission *Culture* ;

- en loi de finances rectificative de fin de gestion (LFR 2), 150 millions d'euros ont été redéployés vers le programme 423 pour abonder le fonds Sociétés de projets industriels (SPI) et 70 millions d'euros ont été annulés ;

- 62 millions d'euros en AE et 32 millions d'euros en CP ont enfin abondé le programme 421 pour financer le projet de création d'un collecteur et analyseur de données (CAD) et recharger l'action *Territoires d'innovation pédagogique*.

**S’agissant du programme 422 *Valorisation de la recherche* :**

– 50 millions d’euros ont été redéployés vers l’action *Accompagnement et transformation des filières* du programme 423 ;

– 30 millions d’euros ont abondé le programme 421 pour financer le projet CAD.

**Les plus grandes divergences entre la prévision et l’exécution budgétaire concernent le programme 423 *Accélération de la modernisation des entreprises*** avec une ouverture nette de 242 millions d’euros en AE et 92 millions d’euros en CP en cours de gestion :

– 50 millions d’euros ont abondé l’action *Accompagnement et transformation des filières*, en provenance du programme 422 ;

– 220 millions d’euros en AE et 70 millions d’euros en CP ont été ouverts en LFR 2 pour abonder le fonds SPI 2 ;

– 50 millions d’euros ont été transférés sur le programme 423 depuis le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l’emploi* afin de financer un nouveau dispositif intitulé « Défi-num » consacré à la formation innovante ;

– 46 millions d’euros ont été annulés après un rétablissement depuis le PIA 2 pour abonder le programme 190 *Recherche dans les domaines de l’énergie, du développement et de la mobilité durables* afin de financer le développement de l’avion à hydrogène ;

– 32 millions d’euros ont été annulés pour abonder l’action *Territoire d’innovation pédagogique* et le développement du projet CAD sur le programme 421.

**B. UN LANCEMENT RAPIDE DU PIA 4**

**Le PIA 4 se différencie des précédents volets du PIA par sa structuration ainsi que par sa gouvernance simplifiée.**

En premier lieu, **le nombre de conventions liant l’État aux opérateurs du PIA a été réduit à une dizaine**, contre plus de 110 conventions pour les volets précédents du PIA :

– une convention encadrant les dispositions communes relatives à la mise en œuvre du PIA ;

– une convention par action budgétaire, fixant leur cadre général d’intervention ;

– une convention financière par opérateur, en cours d’élaboration.

En second lieu, **la procédure d’engagement des crédits a été simplifiée** : pour les PIA 1 à 3, la consommation des AE résultait de la publication des conventions au Journal officiel. Pour le PIA 4, les AE sont consommées sur autorisation du Premier ministre, dont la décision est publiée au Journal officiel.

Enfin, **le PIA 4 repose sur une nouvelle gouvernance**, composée d’un comité interministériel de l’innovation, présidé par le Premier ministre et chargé de valider les stratégies d’accélération ainsi que leur mode d’exécution ; un comité exécutif, présidé par le secrétaire général pour l’investissement (SGPI) et assurant le pilotage des projets ; ainsi qu’un comité de surveillance, assurant l’évaluation des volets du PIA et donnant son avis sur les priorités d’investissement.

Ces ajustements ont permis un lancement rapide de l’exécution du PIA 4.

Sur les 16,56 milliards d’euros en AE et 2,06 milliards d’euros en CP inscrits au titre du PIA 4 sur la mission *Investissements d’avenir* en 2021, **14,25 milliards d’euros en AE (86 % des crédits ouverts) et 2,06 milliards d’euros en CP ont été consommés (100 % des crédits ouverts)**. 2,27 milliards d’euros en AE ont donc fait l’objet d’un report pour l’année 2022.

Ce résultat montre un rythme d’exécution plus rapide que pour les volets précédents du PIA, dans la mesure où seule la moitié des AE ouverte au titre du PIA 3 avaient été consommées lors de sa première année d’exécution.

#### **1. Les crédits du PIA mobilisés pour la mise en œuvre du plan de relance**

**Le PIA 4 contribue à hauteur de 11 milliards d’euros aux 100 milliards d’euros du plan de relance**. Ces crédits se répartissent à hauteur de 2,5 milliards d’euros pour le volet cohésion (financement de l’écosystème de l’enseignement supérieur et de la recherche), 5,5 milliards d’euros pour le volet compétitivité et 3,4 milliards d’euros pour le volet écologie (nucléaire, décarbonation des industries, batteries électriques).

**Au 30 décembre 2021, 5,7 milliards d’euros de l’enveloppe rattachée au plan de relance ont été consommés**, étant entendu que ce suivi se fonde sur les engagements de crédits placés sur le compte des opérateurs durant la phase de contractualisation avec le bénéficiaire final.



**MONTANT DES CRÉDITS DU PIA 4 ENGAGÉS DANS LE PLAN DE RELANCE**

(en millions d'euros)

<b>Programmes</b>	<b>Actions</b>	<b>Montants engagés</b>
Programme 424 – volet dirigé hors fonds propres	Stratégies d'accélération	3 354
Programme 425 – volet structurel	Soutien à l'enseignement supérieur et la recherche	1 299
	Aides à l'innovation	1 095
Total		5 748

Source : Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 de la mission Investissements d'avenir.

Il convient néanmoins de noter que ces crédits, contrairement aux autres crédits du plan de relance faisant l'objet d'un suivi spécifique dans chorus, font l'objet de procédures de suivi dérogatoires ne mobilisant qu'une simple table de correspondance permettant de déterminer si l'engagement est intégré dans le plan de relance. Ces modalités de suivi, selon la Cour des comptes, conduisent « à s'interroger sur la capacité du SGPI à assurer réellement la traçabilité [de ces crédits] dans les exercices suivants » <sup>(1)</sup>.

## **2. Observations par programme**

**Le programme 424**, support du volet dirigé du PIA 4, est composé de quatre actions structurées selon le degré de maturité des innovations, auxquelles s'ajoute une action consacrée aux interventions en fonds propres.

Au 31 décembre 2021, **23 stratégies avaient été validées par la gouvernance et sont désormais en cours de déploiement**. Ces stratégies concernent par exemple la biothérapie et les bioproductions de thérapies innovantes (800 millions d'euros), la santé numérique (650 millions d'euros) ou encore l'hydrogène décarboné (922 millions d'euros). Ce déploiement rapide explique que 10,5 milliards d'euros sur les 12,5 milliards d'euros en AE ouverts sur ce programme, ainsi que l'intégralité des CP ouverts, ont été consommés en 2021.

**Sur le programme 425**, seuls 321 millions d'euros en AE n'avaient pas été consommés à la fin de l'année 2021 sur les 4,15 milliards d'euros dont il était doté. S'agissant des CP, 564,7 millions d'euros ont été consommés, soit l'intégralité de la dotation initiale.

Par ailleurs, **le pilotage budgétaire du programme 425 intègre un mécanisme de compensation avec le fonds pour l'innovation et l'industrie** : pour tenir compte des revenus annuels générés par ce dernier, l'enveloppe de 2,8 milliards d'euros en AE ouverte en 2021 sur le programme est ajustée en cours de gestion chaque année. En 2021, 41,5 millions d'euros ont ainsi été annulés à ce titre.

---

(1) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 de la mission Investissements d'avenir.

**Concernant les projets financés par le programme, trois appels à projets (AAP) ont été lancés en 2021 pour soutenir l'écosystème de l'enseignement supérieur et de la recherche.** Ces derniers ont pour objectifs de soutenir les projets de transformation des établissements d'enseignement supérieur (AAP « ExcellencES »), de diversification des ressources des établissements supérieurs et de recherche, et de développement des nouvelles formes scolaires.

S'agissant du volet consacré aux aides à l'innovation, **il convient de noter que le PIA 4 a permis de concentrer l'ensemble des dispositifs portés par Bpifrance et les autres programmes du budget général au sein d'un unique support budgétaire.** L'enveloppe consacrée aux aides régionales, également nommé « PIA régionalisé » a été doublée par rapport aux précédents volets du PIA ; elle s'élève désormais à 500 millions d'euros.

### **C. LE DISPOSITIF DE PERFORMANCE DES PROGRAMMES DE LA MISSION**

**Le SGPI a entamé des travaux ayant pour objectif d'améliorer la mesure de la performance de la mission *Investissements d'avenir*.** Cette démarche a abouti à la création de nouveaux indicateurs transversaux qui, suivant les recommandations de la Cour des comptes, permettent d'évaluer la contribution du PIA 3 à l'effort de recherche et développement (R&D) national, ou encore de mesurer l'impact socio-économique du PIA dans le domaine de la santé et des innovations pédagogiques.

Toutefois, ces indicateurs renseignés dans les projets et rapports annuels de performance s'additionnent avec les indicateurs prévus dans les conventions signées avec les opérateurs et ceux du « jaune budgétaire », plus détaillés. Cette superposition, selon la Cour des comptes, porte préjudice à la lisibilité de la démarche de performance.

**Le SGPI a également entamé des travaux pour limiter la volatilité des prévisions relatives aux retours financiers générés par le PIA.** La présentation de ces retours ne tenait auparavant pas compte du niveau de risque associé à chaque instrument financier ; une présentation distinguant les retours attendus en fonction de chaque instrument et de leur niveau de sinistralité est désormais proposée, ce qui sera de nature à améliorer la fiabilité des prévisions. Au total, les estimations proposées dans le cadre de l'examen du PLF pour 2022 prévoyaient que le montant des retours financiers des PIA 1 à 3 atteindrait 6,67 milliards d'euros, dont 1,87 milliard d'euros qui ont d'ores et déjà été encaissés au titre de la période 2010-2020.

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES**  
PAYSAGE, EAU ET BIODIVERSITÉ ;  
PRÉVENTION DES RISQUES ;  
EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE ;  
CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES

**SOMMAIRE**

—

Pages

<b>I. LE PROGRAMME 113 – PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ</b> .....	156
A. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME EN 2021.....	156
B. LES DÉPENSES RÉALISÉES PAR LES OPÉRATEURS DU PROGRAMME.....	158
<b>II. LE PROGRAMME 159 – EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE</b> .....	160
A. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME EN 2021.....	160
B. UNE EXÉCUTION CONCENTRÉE SUR LES OPÉRATEURS DU PROGRAMME.....	162
<b>III. LE PROGRAMME 181 – PRÉVENTION DES RISQUES</b> .....	163
A. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME EN 2021.....	163
B. UNE SOUS-CONSOMMATION ESSENTIELLEMENT DUE À LA BUDGÉTISATION DU FONDS BARNIER.....	166
<b>IV. LE PROGRAMME 217 – CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE</b> .....	167
A. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME EN 2021.....	167
B. UN PROGRAMME PORTANT ESSENTIELLEMENT DES DÉPENSES DE PERSONNEL.....	170

La mission *Écologie, développement et mobilités durables* porte des politiques publiques variées dans les domaines des transports, de l'écologie, de l'énergie et des risques naturels et technologiques. En loi de finances initiale pour 2021, elle était dotée de **23,4 milliards d'euros en AE et de 22,9 milliards d'euros en CP**.

Cette mission comprend neuf programmes, dont quatre sont relatifs aux politiques de l'écologie et à la prévention des risques. Il s'agit des programmes 113 *Paysages, eau et biodiversité*, 159 *Expertise, information géographique et météorologie*, 181 *Prévention des risques* et 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie*. Ensemble, ces quatre programmes représentaient **19,70 % des crédits alloués à la mission Écologie, développement et mobilités durables** en LFI 2021.

#### PRÉVISION ET EXÉCUTION EN 2021

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Prévision LFI 2021	Exécution 2021	Taux de consommation	Prévision LFI 2021	Exécution 2021	Taux de consommation
Programme 113 – <i>Paysages, eau et biodiversité</i>	240	229	95,42 %	240	241	100,25 %
Programme 159 – <i>Expertise, information géographique et météorologie</i>	482	477	99,07 %	482	478	99,12 %
Programme 181 – <i>Prévention des risques</i>	1 244	1 088	87,45 %	997	924	92,61 %
Programme 217 – <i>Conduite et pilotage des politiques de l'écologie</i>	2 861	2 827	98,83 %	2 881	2 872	99,69 %
<b>Total</b>	<b>4 827</b>	<b>4 622</b>	<b>95,75 %</b>	<b>4 601</b>	<b>4 514</b>	<b>98,12 %</b>

Sources : RAP 2021, Commission des finances.

Au total, sur les quatre programmes relatifs aux politiques de l'écologie et à la prévention des risques, **4,6 milliards d'euros en AE et 4,5 milliards d'euros en CP ont été consommés**.

### I. LE PROGRAMME 113 – PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ

#### A. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME EN 2021

Le programme 113 *Paysages, eau et biodiversité* finance les actions visant à garantir un usage équilibré de l'eau et à préserver les espaces naturels, la biodiversité terrestre et marine, les paysages et les ressources minérales non énergétiques. En LFI 2021, il était doté de **240 millions d'euros en AE et en CP**.

**PRÉVISION (Y C. FDP ET ADP) ET EXÉCUTION EN 2021 DU PROGRAMME 113  
PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ**

*(en millions d'euros)*

	AE			CP		
	Prévision LFI 2021	Consommation 2021	Taux de consommation	Prévision LFI 2021	Consommation 2021	Taux de consommation
<b>Programme 113 - Paysage, eau, biodiversité</b>	<b>240,16</b>	<b>229,17</b>	<b>95,42 %</b>	<b>240,18</b>	<b>240,78</b>	<b>100,25 %</b>
Action 01 - Sites, paysages, publicité	6,54	5,27	80,64 %	6,53	4,6	70,46 %
Action 02 - Logistique, formation, contentieux	5,66	6,16	108,70 %	5,65	5,09	90,08 %
Action 07 - Gestion des milieux et biodiversité	227,96	217,75	95,52 %	228	231,09	101,35 %

Sources : RAP 2021, Commission des finances.

En 2021, **229,17 millions d'euros en AE et 240,78 millions d'euros en CP ont été consommés** sur le programme 113, soit un taux de consommation des crédits de **95,42 % en AE et de 100,25 % en CP par rapport à la loi de finances initiale**.

Plusieurs mouvements de crédits sont intervenus sur le programme au cours de gestion 2021 :

- Le programme 113 a bénéficié de **14,9 millions d'euros en AE et de 34,6 millions d'euros en CP** au titre des reports de 2020 vers 2021.

- **2,88 millions d'euros en AE et 5,48 millions d'euros en CP** de fonds de concours et d'attributions de produit ont été rattachés au programme 113 en cours de gestion. Ils ont été employés pour financer des actions en faveur de la continuité écologique des cours d'eau et de la lutte contre l'érosion marine (par les agences de l'eau et par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France – AFITF), de la politique Natura 2000 (par l'Union européenne), ou pour le financement du congrès de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) qui aurait dû être organisé en 2020 et qui a eu lieu en 2021.

- Plusieurs décrets de transfert et de virement sont intervenus en cours de gestion pour un **solde de – 1,98 million d'euros en AE et + 3,3 millions d'euros en CP**. Les mouvements entrants ont contribué au financement du Congrès de l'UICN, et à la poursuite de l'accompagnement de la création de l'Office français de la biodiversité (OFB). Les crédits sortants ont été destinés au financement des dépenses de gestion du loup (programme 149 *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture*), au financement des aides financières pour les cirques et les zoos dans la contexte de la crise sanitaire (programme 134 *Développement des entreprises et régulations*), au remboursement des frais de quarantaine obligatoire en Nouvelle-Calédonie

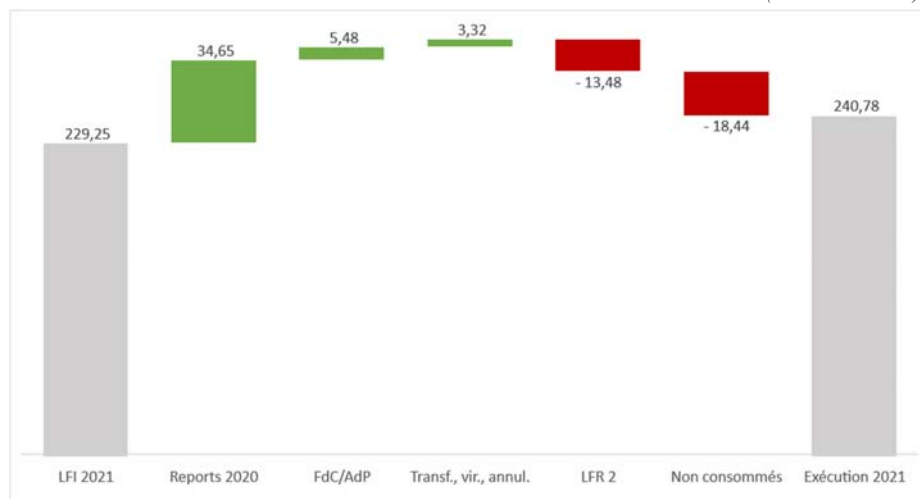
(programme 123 *Conditions de vie outre-mer*) et au financement d'applications informatiques en matière d'eau (programme 181 *Prévention des risques et lutte contre les pollutions*).

• Enfin, la loi de finances rectificatives du 1<sup>er</sup> décembre 2021 <sup>(1)</sup> (LFR 2) a procédé à l'annulation de **2,9 millions d'euros en AE et de 13,48 millions d'euros en CP** qui correspondent aux crédits du surgel et de la réserve résiduelle de précaution, ainsi qu'au solde des crédits non utilisés au titre du financement du congrès de l'UICN.

Au total, **242 millions d'euros en AE et 259 millions d'euros en CP ont été ouverts en 2021**. Le taux de consommation du programme par rapport à l'ensemble des crédits disponibles en cours de gestion s'établit donc à **94,65 % pour les AE et à 92,89 % pour les CP**.

#### DE LA LFI À L'EXÉCUTION (CP)

(en millions d'euros)



Sources : RAP 2021, Commission des finances.

## B. LES DÉPENSES RÉALISÉES PAR LES OPÉRATEURS DU PROGRAMME

Le programme 113 *Paysages, eau et biodiversité* couvre cinq catégories d'opérateurs.

• Les **agences de l'eau**, au nombre de six, participent, au niveau d'un ou plusieurs bassins hydrographiques, à la mise en œuvre des politiques nationales de l'eau et de préservation de la biodiversité.

<sup>(1)</sup> Loi n° 2021-1549 du 1er décembre 2021 de finances rectificative pour 2021

En 2021, elles ont perçu **2 197,6 millions d'euros de redevances sous plafond**, qui constituent la quasi-totalité de leurs ressources et ont également bénéficié de financements en provenance du programme 362 *Écologie* de la mission *Plan de relance* à hauteur de **258 millions d'euros en AE et de 64 millions d'euros en CP** au titre de la restauration écologique, de la modernisation des réseaux d'eau et d'assainissement en métropole et de la rénovation énergétique des bâtiments publics.

En 2021, leurs dépenses se sont élevées à **2,7 milliards d'euros en AE et à 2,3 milliards d'euros en CP**. Il s'agit essentiellement de dépenses d'intervention.

● Le **Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL)** met en œuvre les politiques publiques de protection du littoral, en relation avec les collectivités territoriales concernées.

En 2021, les financements alloués par le programme 113 au CELRL se sont élevés à **0,5 million d'euros** auxquels s'ajoutent des financements en provenance du programme 362 – *Écologie* (**15 millions d'euros en AE et 6,25 millions d'euros en CP**).

● L'**Établissement public du Marais poitevin (EPMP)** a pour charge la gestion de l'eau et de la biodiversité sur la zone humide du Marais poitevin et son bassin-versant. En 2021, l'EPMP a reçu une subvention pour charges de service public (SCSP) de 486 000 euros qui, outre le financement des dépenses de personnel et des frais de structure, vise à accompagner les contrats de marais, outils de contractualisation avec les associations syndicales de marais pour la mise en œuvre de mesures vertueuses de gestion des niveaux d'eau.

● L'**Office français de la biodiversité (OFB)** est chargé de la protection et de la restauration de la biodiversité en métropole et en outre-mer.

Le programme 113 supporte l'essentiel de la subvention pour charges de service public de l'OFB (**51,2 millions d'euros en AE et en CP**), bien que celui-ci perçoive aussi d'autres financements par l'État, pour un total de 78,2 millions d'euros en CP, ainsi que la contribution des agences de l'eau à hauteur de **331,9 millions d'euros** et, en 2021, des financements en provenance du programme 362 – *Écologie* de la mission *Plan de relance*, au titre de la biodiversité et de la restauration biologique, de la modernisation des réseaux d'eau et d'assainissement en outre-mer, et de la rénovation énergétique des bâtiments publics.

Les dépenses de l'OFB en 2021 se sont élevées à **515,1 millions d'euros en AE et 460 millions d'euros en CP**. Les dépenses de personnels se sont établies à 188 millions d'euros en AE et CP, et les dépenses d'intervention, incluant la contribution aux parcs nationaux, ont atteint **270,4 millions d'euros en AE et 215,7 millions d'euros en CP**. Elles ont concerné : le plan Ecophyto II+, des interventions en outre-mer, des actions de protection et de reconquête de la biodiversité *via* un dispositif d'écocontribution, ou encore l'appui aux stratégies et le soutien aux acteurs associatifs et citoyens de la biodiversité.

• Les **parcs nationaux**, au nombre de 11, sont des établissements publics dont la mission est de préserver la biodiversité et de contribuer au développement durable sur un territoire protégé.

Leurs ressources, en 2021, ont été constituées essentiellement par les dotations en fonds propres (3,31 millions d'euros) et les transferts (2,9 millions d'euros) en provenance du programme 113, par la contribution de fonctionnement versée par l'OFB (67,5 millions d'euros) ainsi que par 5,46 millions d'euros au titre du plan de relance. En 2021, les dépenses des parcs nationaux se sont élevées à 96 millions d'euros en AE et 58 millions d'euros en CP. Il s'agit essentiellement de dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement.

## **II. LE PROGRAMME 159 – EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE**

### **A. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME EN 2021**

Le programme 159 *Expertise, information géographique et météorologie* porte les crédits de financement de quatre opérateurs : le commissariat général au développement durable (CGDD), le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), l'institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et Météo-France.

En LFI 2021, le programme 159 était doté de **481,9 millions d'euros en AE et en CP. 477,4 millions d'euros en AE et 477,68 millions d'euros en CP ont été consommés** en 2021, soit un taux de consommation de **99,07 % en AE et de 99,12 % en CP**.



PRÉVISION ET EXÉCUTION EN 2021 DU PROGRAMME 159 *EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE*

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Prévision LFI 2021	Consommation 2021	Taux de consommation	Prévision LFI 2021	Consommation 2021	Taux de consommation
<b>Programme 159 – Expertise, information géographique et météorologie</b>	<b>481,93</b>	<b>477,46</b>	<b>99,07 %</b>	<b>481,93</b>	<b>477,68</b>	<b>99,12 %</b>
Action 10 – Gouvernance, évaluation, études et prospective en matière de Développement durable	15,23	13,38	87,81 %	15,23	13,5	88,61 %
Action 11 – Études et expertise en matière de développement durable	192,44	191,35	99,43 %	192,44	191,35	99,43 %
Action 12 – Information géographique et cartographique	89,2	87,99	98,64 %	89,2	88,09	98,76 %
Action 13 – Météorologie	185,06	184,74	99,83 %	185,06	184,74	99,83 %

Sources : RAP 2021, Commission des finances.

Plusieurs mouvements de crédits sont intervenus sur le programme au cours de la gestion 2021 :

- Le programme 159 a bénéficié de **82 450 € en AE et de 26 347 € en CP** au titre des reports de l'année 2020.

- **88 865 € en AE et en CP** de fonds de concours et d'attributions de produits ont été rattachés au programme 159 en cours d'exécution, issus du remboursement de prestations réalisées par le CGDD ou de recettes provenant de la vente de publications, de documents et de données produits par le CGDD.

- Un virement de transfert a abondé le programme à hauteur de **2,68 millions d'euros en AE et en CP**.

- La **loi de finances rectificative du 19 juillet 2021** <sup>(1)</sup> (LFR 1) a procédé à l'annulation de 2,5 millions d'euros en AE et en CP, correspondant à une partie de la réserve de précaution.

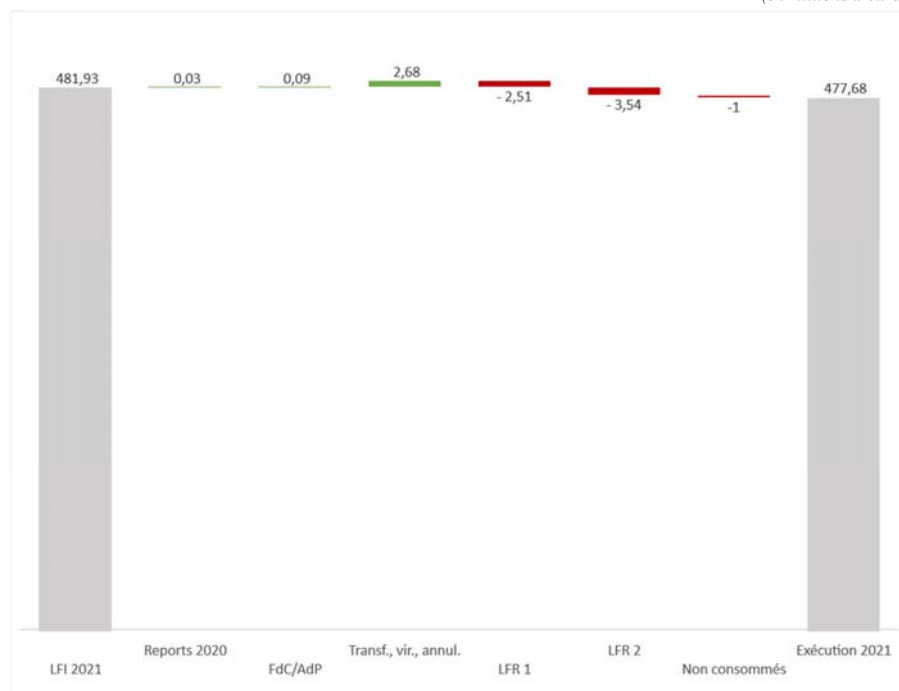
(1) Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

• De même, la **loi de finances rectificative du 1<sup>er</sup> décembre 2021** <sup>(1)</sup> (LFR 2) a procédé à l'annulation du reste de la réserve de précaution, pour un montant de 3,54 millions d'euros en AE et en CP.

Au total, **478,7 millions d'euros d'AE et 478,6 millions d'euros de CP** ont été ouverts en 2021. Ainsi, le taux d'exécution par rapport à l'ensemble des crédits rendus disponibles en cours de gestion se porte à **99,73 % en AE et 99,79 % en CP**.

#### DE LA LFI À L'EXÉCUTION (CP)

(en millions d'euros)



Sources : RAP 2021, Commission des finances.

## B. UNE EXÉCUTION CONCENTRÉE SUR LES OPÉRATEURS DU PROGRAMME

Le programme 159 *Expertise, information géographique et météorologie* porte les subventions pour charges de service public (SCSP) de quatre opérateurs. Les SCSP de l'IGN, du CEREMA et de Météo-France représentent **plus de 95 % des dépenses du programme**, en AE comme en CP.

(1) Loi n° 2021-1549 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 de finances rectificative pour 2021.

● L'action 10 *Gouvernance, évaluation, études et prospective en matière de développement durable* rassemble les crédits dédiés au **commissariat général au développement durable** (CGDD), opérateur du ministère de la transition écologique (MTE) qui élabore et met en œuvre la transition écologique, à travers des études de prospective et d'évaluation en matière de développement durable (8 millions d'euros en 2021).

● L'action 11 *Études et expertise en matière de développement durable* est intégralement constituée par la subvention pour charges de service public (**191 millions d'euros en AE et en CP**) du **Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)**, établissement public qui apporte son concours à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques du pôle ministériel dans ses différents domaines de compétence.

● L'action 12 *Information géographique et cartographique* supporte la subvention pour charges de service public de l'**Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)** qui s'élève à **87,8 millions en AE et en CP**. L'essentiel des actions de l'IGN concernent la production d'informations géographiques et cartographiques (**74,69 millions d'euros en AE et en CP**).

● L'action 13 *Météorologie* supporte le financement des attributions de l'État en matière de prévision et de recherche météorologiques et climatiques, confiées à l'établissement public administratif **Météo-France (184,7 millions d'euros en AE et CP de SCSP)**.

### III. LE PROGRAMME 181 – PRÉVENTION DES RISQUES

#### A. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME EN 2021

Le programme 181 *Prévention des risques* élabore et met en œuvre les politiques publiques de prévention des risques industriels, miniers et naturels, de lutte contre les pollutions, de sûreté nucléaire et de radioprotection. Il finance également l'Agence de la transition écologique (ADEME) et l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS).

En LFI 2021, le programme 181 était doté de **1 244 millions d'euros en AE et de 997 millions d'euros en CP**.

PRÉVISION ET EXÉCUTION EN 2021 DU PROGRAMME 181 – PRÉVENTION DES RISQUES

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Prévision LFI 2021	Consommation 2021	Taux de consommation	Prévision LFI 2021	Consommation 2021	Taux de consommation
<b>Programme 181 – Prévention des risques</b>	<b>1 244,14</b>	<b>1 088,02</b>	<b>87,45 %</b>	<b>997,31</b>	<b>923,59</b>	<b>92,61 %</b>
Action 01 – Prévention des risques technologiques et des pollutions	65,51	59,23	90,40 %	67,45	64,43	95,53 %
Action 09 – Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	109,65	97,62	89,03 %	67,65	63,75	94,24 %
Action 10 – Prévention des risques naturels et hydrauliques	36,49	38,21	104,71 %	39,71	38,89	97,92 %
Action 11 – Gestion de l'après-mine et travaux de mise en sécurité, indemnisations et expropriations sur les sites	39,78	37,61	94,55 %	39,78	38,87	97,71 %
Action 12 – Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)	547,89	525,94	95,99 %	547,89	526,21	96,04 %
Action 13 – Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)	29,82	29,33	98,35 %	29,82	29,33	98,35 %
Action 14 – Fonds de prévention des risques naturels majeurs	415	300,08	72,31 %	205,00	162,11	79,08 %

Sources : RAP 2021, Commission des finances.

En 2021, **1 088 millions d'euros en AE** et **923,59 millions d'euros en CP** ont été consommés. Le taux de consommation des crédits par rapport à la prévision en LFI s'élève à **87,45 % pour les AE** et à **92,61 % pour les CP**.

Plusieurs mouvements sont intervenus en cours de gestion 2021 sur le programme 181 – *Prévention des risques* :

- Le programme 181 a bénéficié de **14,3 millions d'euros d'AE** et de **19,3 millions d'euros de CP** au titre des reports de l'année 2020.

- **1,76 million d'euros en AE** et **4,09 millions d'euros en CP** de fonds de concours et d'attributions de produits ont été rattachés au programme 181. Ces crédits correspondent, entre autres, aux participations des collectivités territoriales

au plan « Loire grandeur nature », aux contributions de l'Union européenne à des actions de coopération dans le domaine de la sécurité nucléaire, à la contribution des éco-organismes aux actions de communication grand public sur le recyclage, et aux rémunérations des prestations fournies à des tiers dans le domaine de la prévention des risques. Ces ressources ont toutefois été diminuées par l'annulation de trop-perçus pour un total de **- 1,47 million d'euros en AE et CP**.

• Plusieurs décrets de transfert et de virement ont procédé à **un abondement net du programme à hauteur de 410 637 euros en AE et à une annulation nette de - 868 686 euros en CP**.

Les mouvements sortants ont contribué au fonctionnement courant de l'Autorité de sûreté nucléaire (programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*), au financement de la formation de la mise à niveau des inspecteurs du travail (programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail*), au financement du plan de dépollution des sols « chlrodécone IV » (programme 162 *Interventions territoriales de l'État*) et au financement du bureau d'enquête créé suite à l'incendie de l'usine Lubrizol (programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*).

Les mouvements entrants ont été reçus au titre du financement de la prolongation de la mobilisation d'un entrepreneur d'intérêt général sur le défi « SIANCE » de l'Agence de sûreté nucléaire, du financement d'une campagne de prévention et de changement de comportement par rapport aux ondes des téléphones portables qui n'a finalement pas été réalisée, et du financement de travaux informatiques sur le Guichet unique numérique de l'environnement.

• La **loi de finances rectificatives du 19 juillet 2021** <sup>(1)</sup> (LFR 1) a procédé à une **annulation de 10,3 millions d'euros en AE et en CP**, et la **loi de finances rectificatives du 1<sup>er</sup> décembre 2021** <sup>(2)</sup> (LFR 2) à une annulation de près de **23 millions en AE et de 14,8 millions en CP**. Ces mouvements correspondent à l'annulation de la réserve de précaution et aux crédits économisés sur le renouvellement du bail du siège de l'ASN.

Au total, **1 220 millions d'euros en AE et 984 millions d'euros en CP** ont été ouverts en cours de gestion 2021. Le taux de consommation par rapport à l'ensemble des crédits disponibles en 2021 s'élève donc à **89,13 % en AE et 93,78 % en CP**.

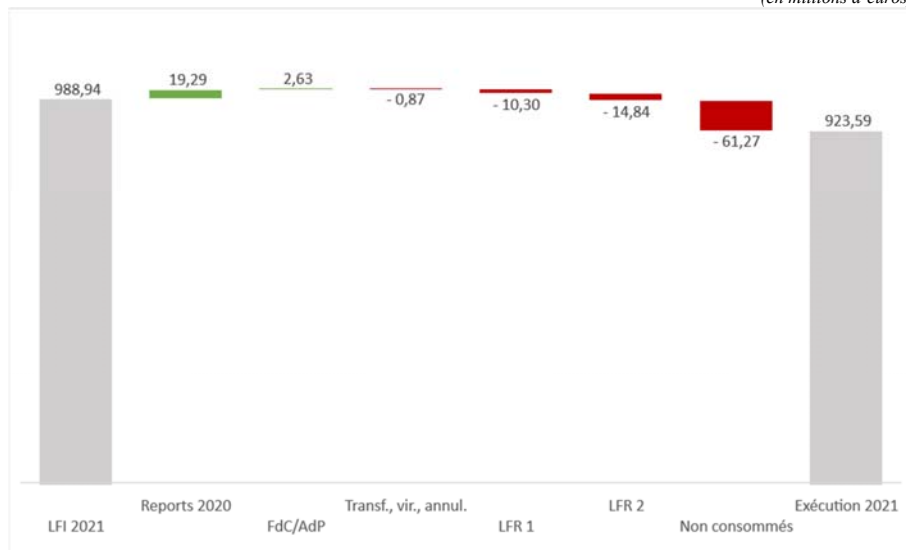
---

(1) Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

(2) Loi n° 2021-1549 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 de finances rectificative pour 2021.

## DE LA LFI À L'EXÉCUTION 2021 (CP)

(en millions d'euros)



Sources : RAP 2021, Commission des finances.

### B. UNE SOUS-CONSOMMATION ESSENTIELLEMENT DUE À LA BUDGÉTISATION DU FONDS BARRIER

En LFI 2021, le programme 181 avait connu un changement de périmètre lié à la création de deux nouvelles actions :

- l'action 13 « INERIS », qui porte la subvention pour charges de service public de l'opérateur ;

- l'action 14 *Fonds de prévention des risques naturels majeurs* sur laquelle sont regroupés les crédits du fonds éponyme, jusqu'alors gérés de manière extrabudgétaire.

Le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) finance des actions de prévention contre les risques naturels. Il est alimenté par un prélèvement de 12 % sur le produit des primes et cotisations additionnelles relatives à la garantie contre les effets des catastrophes naturelles.

La budgétisation du FPRNM en 2021 sur le programme 181 s'est accompagnée d'un **accroissement de ses ressources portées à 415 millions d'euros en AE et de 205 millions d'euros en CP**, contre 131,5 millions d'euros jusqu'alors. Ces crédits ont été exécutés à hauteur de **72,3 % en AE et de 79,1 % en CP** du fait d'une faible consommation des AE complémentaires issues d'une dotation de 160 millions d'euros destinés à couvrir des opérations n'ayant pas été concrétisées par un acte juridique, mais représentant un engagement moral de l'État.

La sous-consommation sur le programme 181 *Prévention des risques* s'explique ainsi essentiellement par celle des crédits alloués au FPPRN.

Toutefois, une part de cette sous-consommation sur l'ensemble du programme résulte également de l'action 12 Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), pour près de **20 millions d'AE et de CP non consommés**. Cette moindre consommation s'explique par des demandes de versements inférieures aux prévisions pour les dépenses d'intervention, en raison de retards pris sur certains projets dans le contexte de la crise sanitaire.

#### **IV. LE PROGRAMME 217 – CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE**

##### **A. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME EN 2021**

Le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie* est le programme support de la mise en œuvre des politiques publiques du pôle ministériel regroupant en 2021 le ministère de la transition écologique (MTE), le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (MCTRCT) et le ministère de la mer.

Le programme 217 était doté, en LFI 2021, de **2,86 milliards d'euros en AE et de 2,88 milliards d'euros en CP**. **2,83 milliards d'euros d'AE et 2,87 milliards d'euros de CP** ont été consommés en 2021. Le taux de consommation des crédits par rapport à la loi de finances initiales s'établit donc à **98,83 % en AE et à 99,69 % en CP**.

**PRÉVISION (Y C. FDC ET ADP) ET EXÉCUTION 2021 SUR LE PROGRAMME 217 – CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MOBILITÉ DURABLES**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Prévision LFI 2021	Consommation 2021	Taux de consommation	Prévision LFI 2021	Consommation 2021	Taux de consommation
<b>Programme 217 – Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables</b>	<b>2 860,85</b>	<b>2 827,4</b>	<b>98,83 %</b>	<b>2 881,11</b>	<b>2 872,2</b>	<b>99,69 %</b>
Action 07 – Pilotage, support, audit et évaluations	793,68	803,8	101,27 %	811,38	844,47	104,08 %
Action 08 – Personnels œuvrant pour les politiques de transport	578,06	573,13	99,15 %	578,06	573,13	99,15 %
Action 09 – Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Sécurité et éducation routières »	–	–	–	–	–	–
Action 11 – Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Affaires maritimes »	184,99	177,21	95,79 %	184,99	177,21	95,79 %
Action 13 – Personnels œuvrant pour la politique de l'eau et de la biodiversité	264,89	278,65	105,19 %	264,89	278,65	105,19 %
Action 15 – Personnels œuvrant pour les politiques du programme Urbanisme, territoires et aménagement de l'habitat	645,14	585,86	90,81 %	645,14	585,86	90,81 %
Action 16 – Personnels œuvrant pour la politique de la prévention des risques	245,72	255,91	104,15 %	245,72	255,91	104,15 %
Action 18 – Personnels relevant de programmes d'autres ministères	–	5,76	–	–	5,76	–
Action 22 – Personnels transférés aux collectivités territoriales	12,42	15,52	124,89 %	12,42	15,52	124,89 %
Action 23 – Personnels œuvrant pour les politiques de l'énergie et du climat	59,02	61,61	104,38 %	59,02	61,61	104,38 %
Action 25 – Commission nationale du débat public	6,05	4,69	77,51 %	6,05	4,95	81,73 %
Action 26 – Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)	1,98	1,79	90,30 %	1,98	1,83	92,11 %
Action 27 – Commission de régulation de l'énergie (CRE)	18,75	18,62	99,35 %	21,31	22,46	105,42 %
Action 28 – Personnels œuvrant dans le domaine de la stratégie et de la connaissance des politiques de transition écologique	50,15	44,86	89,46 %	50,15	44,86	89,46 %

Sources : RAP 2021, Commission des finances.



Plusieurs mouvements sont intervenus sur le programme 217 au cours de la gestion 2021 :

- Il a bénéficié de **2 millions d’euros d’AE et de 6,6 millions d’euros de CP** au titre des reports de l’année 2020.

- **16,8 millions d’euros en AE et en CP** de fonds de concours et d’attributions de produits lui ont été rattachés en cours d’exécution 2021. Ils correspondent à des participations diverses à des actions de communication et de formation, au fonds d’insertion des personnes handicapées dans la Fonction publique, à la vente de publications, de documents, d’espaces publicitaires, à la cession de biens immobiliers, et à la rémunération des prestations fournies par les services et les écoles du ministère.

- L’arrêté du 3 novembre 2021 portant répartition de crédits a procédé à une majoration des crédits de titre 2 du programme 217 à hauteur de **3,56 millions d’euros en AE et en CP** au titre du financement du forfait mobilité durable et de mesures de convergence indemnitaire entre ministères.

- Plusieurs décrets de transfert et de virement sont intervenus pour un solde positif de **16 millions d’euros en AE et en CP**. Il s’agissait pour l’essentiel de procéder au transfert entrant de 238 ETPT et des crédits de titre 2 correspondants sur le programme 217 depuis différents ministères, notamment en vue de la constitution des secrétariats généraux communs départementaux.

- La **loi de finances rectificative du 19 juillet 2021** <sup>(1)</sup> (LFR 1) a annulé **3,17 millions d’euros en AE et en CP** et la **loi de finances rectificative du 1<sup>er</sup> décembre 2021** <sup>(2)</sup> (LFR 2) a annulé **3,6 millions d’euros en AE et 4,5 millions d’euros en CP**, correspondants à la réserve de précaution.

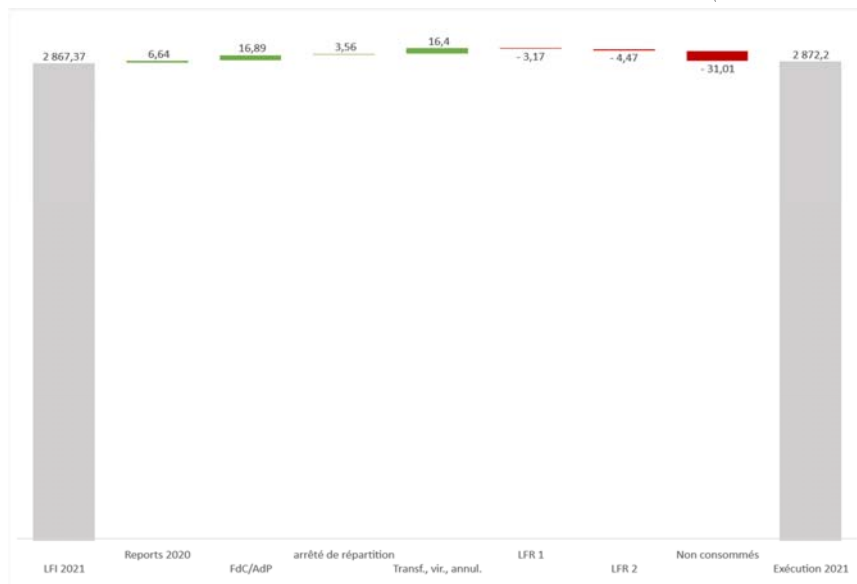
---

(1) Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

(2) Loi n° 2021-1549 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 de finances rectificative pour 2021.

## DE LA LFI À L'EXÉCUTION (CP)

(en millions d'euros)



Sources : RAP 2021, Commission des finances

### B. UN PROGRAMME PORTANT ESSENTIELLEMENT DES DÉPENSES DE PERSONNEL

Le titre 2 représente **10,8 % des CP consommés** sur la mission *Écologie, développement et mobilité durables* en 2021. Ces dépenses de personnel sont en quasi-totalité portées par le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*, pour un montant de **2,65 milliards d'euros en AE et en CP**.

La masse salariale progresse de 0,98 % par rapport à l'exécution 2020 retraitée (hors CAS pensions). Cette augmentation est notamment due :

- à des mesures de transfert et de périmètre de 2020 qui impactent la gestion 2021
- à des mesures catégorielles, dont la poursuite du protocole « Parcours professionnelles, carrières et rémunérations » ;
- au glissement-vieillesse-technicité (GVT).

La consommation d'emplois en 2021 sur le programme 217 s'établit à **35 859 ETPT**, soit une sous-consommation de 135 ETPT par rapport au plafond disponible en gestion pour le programme.

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES  
AFFAIRES MARITIMES**

**SOMMAIRE**

—

Pages

<b>I. L'EXÉCUTION À L'ÉCHELLE DU PROGRAMME 205: L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE</b> .....	172
A. LA CRISE A NÉCESSITÉ D'IMPORTANTES OUVERTURES DE CRÉDITS .....	172
B. LA CRISE A AFFECTÉ LA CONSOMMATION DES CRÉDITS .....	174
<b>II. L'EXÉCUTION PAR ACTION : DES EXÉCUTIONS ÉLOIGNÉES DE LA PRÉVISION</b> .....	175
A. LES ACTIONS 1 <i>SÉCURITÉ ET SÛRETÉ MARITIMES</i> ET 3 <i>FLOTTE DE         COMMERCE</i> .....	175
B. L'ACTION 2 <i>GENS DE MER ET ENSEIGNEMENT MARITIME</i> .....	175
C. L'ACTION 4 <i>ACTION INTERMINISTÉRIELLE DE LA MER</i> .....	175
D. L'ACTION 5 <i>SOUTIEN AU PROGRAMME</i> .....	176
E. L'ACTION 43 <i>PORTS DU PROGRAMME 203 INFRASTRUCTURES ET         SERVICES DE TRANSPORTS</i> .....	176

## I. L'EXÉCUTION À L'ÉCHELLE DU PROGRAMME 205 : L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE

### A. LA CRISE A NÉCESSITÉ D'IMPORTANTES OUVERTURES DE CRÉDITS

Le programme 205 rassemble les crédits visant, d'une part, à prévenir et lutter contre les risques en matière de sécurité maritime et de pollution marine et, d'autre part, à former aux métiers de la mer et les soutenir économiquement. La LFI l'a doté de 154,875 millions d'euros en AE et 159,068 millions d'euros en CP, en baisse respectivement de 3,07 % et 1,21 %.

L'action 43 *Ports* du programme 203 *Infrastructures et services de transport* est à rattacher à la politique de l'État en matière maritime.

#### CRÉDITS ALLOUÉS AUX AFFAIRES MARITIMES : BUDGÉTISATION INITIALE, OUVERTURES EN GESTION, CONSOMMATION ET RATIOS D'EXÉCUTION

(en millions d'euros)

	Crédits adoptés en LFI <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>		Crédits ouverts, y compris FDC <sup>(3)</sup> et ADP <sup>(4)</sup>		Crédits consommés		Consommés / adoptés en LFI (en %)		Consommés / ouverts (en %)	
	AE <sup>(5)</sup>	CP <sup>(6)</sup>	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Affaires maritimes (total)	254,734	258,927	482,383	405,058	387,209	342,778	152,0	132,4	80,3	84,6
Programme 205 <i>Affaires maritimes</i>	154,875	159,068	230,271	233,841	166,962	165,704	107,8	104,2	72,5	70,9
Action 43 <i>Ports</i> du programme 203 <i>Infrastructures et services de transports</i>	99,859	99,859	252,112	171,217	220,247	177,074	220,6	177,3	72,5	103,4 <sup>(7)</sup>

(1) Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

(2) Hors prévisions de fonds de concours et d'attributions de produits.

(3) Fonds de concours.

(4) Attributions de produits.

(5) Autorisations d'engagement.

(6) Crédits de paiement.

(7) Le RAP ne mentionne, pour l'action.

Source : Commission des finances d'après les données des documents budgétaires (RAP<sup>(2)</sup> 2021).

Cette politique a aussi été soutenue par des crédits hors programme 205, ceux de la mission *Plan de relance*, fléchés pour moderniser les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) (20 millions d'euros) et la signalisation maritime (25 millions d'euros).

(1) Le RAP ne mentionne, pour l'action 43, que les crédits ouverts par fonds de concours ou attributions de produits, et se montre lacunaire sur l'origine du surplus de crédits ouverts sur cette action.

(2) Rapport annuel de performances.

Les crédits consommés sur le programme 205 s'élevaient à 166,962 millions d'euros en AE et 165,704 millions d'euros en CP, en hausse respectivement de 8,10 % et 3,63 % par rapport à 2020.

Le programme 205 a fait l'objet d'ouvertures de crédit importantes par rapport aux crédits initialement budgétés.

#### ÉVOLUTION EN GESTION DES CRÉDITS SUR LE PROGRAMME 205

(en millions d'euros)

	AE	CP
<b>LFI <sup>(1)</sup></b>	<b>154,875</b>	<b>159,068</b>
Total net des ouvertures et annulations	75,396	74,774
<i>Dont rattachements d'ADP</i>	3,369	3,369
<i>Dont rattachements de FDC</i>	10,665	10,665
<i>Dont report d'AENE</i>	1,569	0
<i>Dont report de FDC</i>	1,104	2,724
<i>Dont report général hors FDC hors AEN <sup>(2)</sup></i>	25,732	26,226
<i>Dont décrets de transfert</i>	- 0,351	- 0,351
<i>Dont LFR 1 <sup>(3)</sup></i>	- 2,308	- 2,308
<i>Dont LFR <sup>(4)</sup></i>	35,617	34,450
<b>Total des crédits ouverts</b>	<b>230,271</b>	<b>233,841</b>

(1) Hors prévisions de fonds de concours et d'attributions de produits.

(2) AE affectées non engagées.

(3) Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

(4) Loi n° 2021-1549 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 de finances rectificative pour 2021.

Source : Commission des finances d'après les données des documents budgétaires (RAP 2021).

Ces ouvertures de crédits résultent notamment de la LFR 2, à hauteur de 35,617 millions d'euros en AE et 34,450 millions d'euros en CP, afin de permettre le versement de crédits d'aide exceptionnelle à l'entreprise *Brittany ferries*. Cette entreprise a en effet rencontré des difficultés face aux conséquences du Brexit et de la crise sanitaire, alors que son rôle économique est important en Bretagne et en Normandie.

D'un montant total de 45 millions d'euros, cette aide a également été financée par le dégel intégral de la réserve de précaution, à hauteur de 3,383 millions d'euros en AE et 3,550 millions d'euros en CP. Le solde de la subvention a été financé par des sous-consommations des aides aux entreprises budgétées sur l'action 3 du programme 205 (exonérations de charges et aide exceptionnelle au secteur des ferries).

## B. LA CRISE A AFFECTÉ LA CONSOMMATION DES CRÉDITS

Le taux de consommation des crédits du programme 205 s'élève à 72 %. Ce chiffre, nettement inférieur à celui de la mission (85 %), est la conséquence de l'impact de la crise sanitaire sur le transport maritime :

– D'une part, les crédits de la subvention exceptionnelle à Brittany Ferries, d'un montant de 45 millions d'euros, sont conditionnés à une participation des banques. Bien que les échanges soient décrits par la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DG AMPA) comme « très avancés », les négociations n'ont pas encore été conclues. Par conséquent, les crédits n'ont pas été décaissés et ont été intégralement reportés en 2022 ;

– D'autre part, les crédits du dispositif dit de « salaire net », budgétés sur l'action 3, finançant des exonérations de charges sociales afin de soutenir l'employabilité des marins français et la compétitivité des navires immatriculés en France, ont fait l'objet d'une sous-exécution, du fait de la dynamique complexe de la demande d'utilisation de cette aide et de changements de méthode dans l'élaboration des échéanciers. Les crédits non consommés ont été utilisés pour financer des investissements dans les moyens nautiques.

### CRÉDITS ALLOUÉS AUX AFFAIRES MARITIMES PAR ACTION <sup>(1)</sup>

(en millions d'euros)

	AE		CP		Ratios d'exécution (en %)	
	Prévision LFI 2021	Consommation 2021	Prévision LFI 2021	Consommation 2021	AE	CP
Action 1 Sécurité et sûreté maritimes	35,001	43,393	35,572	41,151	124,0	115,7
Action 2 Gens de mer et enseignement maritime	26,960	24,952	26,658	25,061	92,6	94,0
Action 3 Flotte de commerce	79,506	76,219	79,506	76,097	95,9	95,7
Action 4 Action interministérielle de la mer	14,673	11,947	18,504	13,744	81,4	74,3
Action 5 Soutien au programme	7,367	10,451	7,460	9,651	141,9	129,4
Action 43 Ports du programme 203 Infrastructures et services de transports	143,609	220,247	142,609	177,074	153,4	124,2
<b>Total</b>	<b>307,116</b>	<b>387,209</b>	<b>310,309</b>	<b>342,778</b>	<b>126,1</b>	<b>110,5</b>

(1) Les prévisions incluent celles de fonds de concours et d'attributions de produits telles qu'exposées dans la LFI.

## **II. L'EXÉCUTION PAR ACTION : DES EXÉCUTIONS ÉLOIGNÉES DE LA PRÉVISION**

### **A. LES ACTIONS 1 SÉCURITÉ ET SÛRETÉ MARITIMES ET 3 FLOTTE DE COMMERCE**

L'action 1 finance les missions régaliennes d'organisation du sauvetage en mer, de contrôle de sécurité à bord des navires et de maintenance des phares et balises.

Le taux d'exécution élevé s'explique par l'acquisition d'un baliseur à hauteur de 5,6 millions d'euros, engagés en AE.

Cette dépense a été permise en partie par un redéploiement des crédits non consommés de l'action 3 *Flotte de commerce*, qui finance les compensations aux caisses d'assurance sociale des exonérations de charges patronales dont bénéficient les armateurs de la flotte de commerce.

En outre, un contentieux de l'État impliquant les CROSS, l'affaire Célacante, a conduit à un décaissement à hauteur de 4,6 millions d'euros.

### **B. L'ACTION 2 GENS DE MER ET ENSEIGNEMENT MARITIME**

Cette action finance l'enseignement maritime, ce qui inclut notamment le versement d'une subvention à l'École nationale supérieure maritime (ENSM).

Le taux d'exécution modéré s'explique par le décalage temporel de dépenses d'investissement et de moindres dépenses d'intervention des professeurs dans les lycées professionnels maritimes en raison de la crise sanitaire.

### **C. L'ACTION 4 ACTION INTERMINISTÉRIELLE DE LA MER**

Cette action finance essentiellement la flotte utilisée pour les missions de police des pêches et de la navigation, ainsi que les centres de stockage du matériel anti-pollution.

Elle a fait l'objet d'une sous-exécution, en dépit d'un abondement exceptionnel de 1 million d'euros en AE et CP pour le CEREMA <sup>(1)</sup>, opérateur apportant une expertise en matière d'aménagement du territoire et d'adaptation au changement climatique. Les explications contenues dans les documents budgétaires concernant l'écart entre prévision en LFI et consommation sont lacunaires.

Le décalage entre AE et CP exécutés correspond au paiement d'une tranche complémentaire pour le patrouilleur Méditerranée engagée lors d'un exercice précédent.

---

(1) Centre d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.

#### **D. L'ACTION 5 SOUTIEN AU PROGRAMME**

Cette action finance le fonctionnement courant des services centraux et déconcentrés de la DG AMPA.

Le décalage entre crédits votés et crédits exécutés s'explique par le changement d'imputation budgétaire en cours de gestion de montants relatifs à des projets informatiques.

#### **E. L'ACTION 43 PORTS DU PROGRAMME 203 INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS**

Cette action couvre les dépenses relatives à l'entretien, au fonctionnement et à la modernisation des ports.

Si le taux très élevé de consommation des crédits par rapport à ceux ouverts en LFI est à relativiser eu égard à l'importance classique des fonds de concours, comme pour les autres actions du programme 203, les crédits exécutés demeurent très supérieurs aux crédits anticipés en LFI y **compris en incluant les fonds de concours et les attributions de produits attendus**. Les documents budgétaires mentionnent que 80 millions d'euros de fonds de concours ont été versés par l'AFITF pour le volet portuaire du plan de relance, dont il n'avait pas été tenu compte dans la LFI. Ces fonds ont soutenu des opérations de verdissement des grands ports maritimes. Plus de 36 millions d'euros ont été consacrés au dispositif d'alimentation électrique pour les terminaux, afin de diminuer les émissions polluantes des navires à quai.



**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES**  
**ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES, SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE,**  
**FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR**  
**L'ÉLECTRIFICATION RURALE**

**SOMMAIRE**

Pages

<b>I. LE PROGRAMME 174 ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES</b> .....	178
A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE 2021 DU PROGRAMME 174 S'EST ÉLOIGNÉE DE LA PRÉVISION INITIALE .....	179
B. DES VARIATIONS IMPORTANTES AU SEIN DU PROGRAMME 174 PAR RAPPORT À 2020 MALGRÉ UNE EXÉCUTION GLOBALEMENT COMPARABLE.....	183
C. DES DÉPENSES FISCALES EN DIMINUTION EN 2021 QUI DEMEURENT À UN NIVEAU PARTICULIÈREMENT ÉLEVÉ.....	184
<b>II. LE PROGRAMME 345 SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE</b> .....	184
A. UNE AUGMENTATION SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 345 ET UNE EXÉCUTION GLOBALEMENT CONFORME À LA PRÉVISION.....	184
B. UNE AMÉLIORATION DE LA LISIBILITÉ DES DISPOSITIFS PORTÉS PAR LE PROGRAMME MAIS UNE BUDGÉTISATION PERFECTIBLE.....	186
<b>III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE</b> .....	188
A. DES DÉPENSES DU CAS STABILISÉES ET DES RESTES À PAYER QUI DEMEURENT CONSIDÉRABLES.....	189
B. LE PROGRAMME 793 ÉLECTRIFICATION RURALE.....	190
C. LE PROGRAMME 794 OPÉRATIONS DE MAÎTRISE DE LA DEMANDE D'ÉLECTRICITÉ, DE PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ PAR DES ÉNERGIES RENOUVELABLES OU DE PRODUCTION DE PROXIMITÉ DANS LES ZONES NON INTERCONNECTÉES.....	191

La mission *Écologie, développement et mobilité durables* a pour objet la mise en œuvre de la politique de transition énergétique, écologique et environnementale de la France.

Au sein de cette mission, le présent développement expose la nature et l'évolution des crédits accordés aux programmes 174 *Énergie, climat et après-mines* et 345 *Service public de l'énergie*, ainsi qu'au compte d'affectation spéciale *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale*, placés sous la responsabilité du directeur général de l'énergie et du climat (DGEC). La loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 (LFI pour 2021) a porté les crédits concernés à 12 061,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 11 974 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

La consommation finale s'élève à 12 275,1 millions d'euros en AE et à 12 226,04 millions d'euros en CP, soit des taux d'exécution respectivement de 101,8 % et de 102,1 %.

## **I. LE PROGRAMME 174 ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES**

Le programme 174 *Énergie, climat et après-mines* rassemble les crédits budgétaires destinés notamment à :

- mettre en œuvre une politique énergétique qui satisfasse à la fois aux impératifs de coûts, de sécurité d'approvisionnement et d'utilisation rationnelle de l'énergie ;

- accompagner la transition énergétique et lutter contre le réchauffement climatique et la pollution de l'air ;

- accompagner la transition des territoires affectés par les mutations industrielles liées à la transition énergétique.

L'année 2021 a été marquée par la poursuite de la mise en œuvre de la prime de transition énergétique dite « MaPrimeRénov' », distribuée par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), ainsi que par le versement en décembre 2021 d'un montant supplémentaire de 100 euros aux 5,8 millions de ménages bénéficiaires du « chèque énergie » au titre de 2021, dans un contexte d'inflation des prix de l'énergie.

Sur le plan budgétaire, ont été rattachés au programme 174 au cours de l'année 2021 une partie des crédits de l'ancien compte d'affectation spéciale (CAS) *Transition énergétique*, supprimé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021 <sup>(1)</sup>, ainsi qu'une partie des crédits auparavant portés par le programme 345 *Service public de l'énergie*.

---

(1) Article 89 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

Il s'agit de crédits affectés :

- à la réalisation des études relatives aux énergies renouvelables ainsi qu'aux dépenses relatives à l'organisation des consultations du public ;
- au développement des interconnexions ;
- au dispositif de médiation dans le secteur de l'énergie ;
- au portage des coûts d'ingénierie et de traitement des dossiers contentieux liés à l'ancien mécanisme de contribution au service public de l'énergie.

### A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE 2021 DU PROGRAMME 174 S'EST ÉLOIGNÉE DE LA PRÉVISION INITIALE

L'exécution budgétaire de 2021 s'est sensiblement éloignée de la prévision initiale pour s'établir à 2,78 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 2,73 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit des taux d'exécution respectivement de 109 % et de 111 %.

#### TAUX D'EXÉCUTION 2021 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 174

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2021	LR 2021	Taux d'exécution	LFI 2021	LR 2021	Taux d'exécution
Politique de l'énergie	79,47	8,56	11 %	89,47	30,31	34 %
Accompagnement transition énergétique	1 592,46	1 990,7	125 %	1 494,63	1 832,75	123 %
Aides à l'acquisition de véhicules propres	506,0	505,92	100 %	506,0	505,13	100 %
Gestion économique et sociale de l'après-mines	315,98	303,92	96 %	315,98	304,85	96 %
Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air	56,67	- 40,85	- 172 %	57,02	45,76	80 %
Soutien	1,45	14,09	972 %	1,45	13,12	905 %
<b>Totaux</b>	<b>2 552,04</b>	<b>2 782,39</b>	<b>109 %</b>	<b>2 464,56</b>	<b>2 731,91</b>	<b>111 %</b>
<b>Totaux après mouvements <sup>(1)</sup></b>	<b>3 149,88</b>	<b>2 782,39</b>	<b>88 %</b>	<b>2 949,43</b>	<b>2 731,91</b>	<b>93 %</b>

(1) Intégrant les ouvertures et les annulations des crédits pour un montant de + 597,84 M€ en AE et de + 484,88 M€ en CP.

Source : rapport annuel de performance 2021.

Le programme 174 a bénéficié en cours de gestion 2021 d'ouvertures de crédits pour des montants de 617,60 millions d'euros en AE et de 504,70 millions d'euros en CP. Ces ouvertures résultent principalement du vote, par la loi n° 2021-1549 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 de finances rectificative pour 2021 (LFR 2), de l'ouverture de 533,30 millions d'euros en AE et de 436,10 millions d'euros en CP afin de :

– financer la revalorisation exceptionnelle de 100 euros du montant du chèque énergie, annoncée par le gouvernement en septembre 2021 ;

– payer l’astreinte prononcée par le Conseil d’État au titre du non-respect par l’État de ses engagements en matière de pollution de l’air <sup>(1)</sup>.

Au-delà de la LFR 2, l’écart entre les crédits initialement ouverts et ceux finalement mis à disposition s’explique notamment par l’arrêté portant report de crédits du 19 mars 2021 qui a ouvert 83 millions d’euros en AE et 67 millions d’euros en CP.

Sur le plan de la prévision budgétaire, l’exécution se révèle peu satisfaisante : le taux d’exécution varie ainsi en CP de 34 % pour l’action *Politique de l’énergie* à 123 % pour l’action *Accompagnement transition énergétique*.

Le programme 174 a alloué en 2021 2,74 milliards d’euros en AE et 2,58 milliards d’euros en CP à vingt opérateurs tels que l’Agence de services et de paiement (ASP), l’Agence nationale de l’habitat (ANAH) ou encore l’Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), soit une consommation respectivement supérieure de 15 % et 13 % par rapport à la prévision initiale de la loi de finances pour 2021. Cet écart s’explique principalement par l’augmentation des crédits alloués à l’ASP à la suite de la revalorisation exceptionnelle du chèque énergie dont elle est chargée de la distribution.

- *L’action Politique de l’énergie*

D’après le rapport annuel de performances (RAP) de la mission *Écologie, développement et mobilités durables* pour 2021, la sous-consommation importante des crédits de l’action *Politique de l’énergie* s’explique principalement par des retraités d’engagements relatifs au « *désengagement du solde de l’indemnisation d’EDF dans le cadre du protocole de fermeture de la centrale de Fessenheim* ». En effet, les deux réacteurs de la centrale de Fessenheim ont été fermés en 2020 conformément aux engagements du président de la République. Le protocole d’accord signé en 2019 prévoyait le versement par l’État d’une indemnisation à EDF sur plusieurs années en raison de l’arrêt anticipé de la centrale nucléaire. Il a finalement été décidé de procéder à une ouverture de crédits en 2020 par la loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020 (LFR 4 pour 2020), afin de payer l’intégralité de l’indemnisation à EDF.

- *L’action Accompagnement transition énergétique*

Créé par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique et pour la croissance verte <sup>(2)</sup>, le chèque énergie varie entre 48 et 277 euros et concerne en 2021 environ 5,8 millions de bénéficiaires. La LFR 2 a apporté un complément exceptionnel de 100 euros aux bénéficiaires du chèque

---

(1) CE, 10 juillet 2020, Association Les amis de la Terre France et autres, n° 428409.

(2) Articles L. 124-1 et suivants du code de l’énergie.

énergie pour un montant de 560,00 millions d'euros, portant l'ensemble des crédits du chèque énergie pour 2021 à 1 429,10 millions d'euros en AE et 1 281,70 millions d'euros en CP. Ce versement exceptionnel explique l'augmentation des crédits de l'action *Accompagnement transition énergétique* par rapport à la prévision initiale.

La Cour des comptes note que « l'exécution a été conforme aux attentes », même si le taux d'usage du chèque a été néanmoins « légèrement surestimé » pour s'établir à 86,5 % en fin de gestion <sup>(1)</sup>. Toutefois, la Cour déplore l'inclusion contestable du « chèque énergie » au sein de l'action *Accompagnement transition énergétique* : elle estime ainsi qu'avec seulement 0,02 % des chèques utilisés en 2021 dans le cadre de travaux de rénovation et d'efficacité énergétiques, la vocation du chèque énergie « est avant tout sociale et non environnementale ».

Le dispositif « MaPrimeRénov' » a été mis en place en 2020 à la suite de la suppression progressive du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) : son montant n'est désormais plus fixé en fonction du montant des travaux, mais des économies d'énergie et de la production de chaleur et de froid renouvelable constatées du fait des travaux. D'abord ciblée sur les ménages à revenus modestes, la prime a été étendue en 2021 à l'ensemble des ménages bien que les revenus soient pris en compte afin de déterminer le montant de la prime et les travaux éligibles, ainsi qu'à de nouveaux bénéficiaires comme les copropriétés. En 2021, 1 855 millions d'euros de CP ont été ouverts pour ce dispositif : 740 millions d'euros par la LFI pour 2021 et 1 115 millions d'euros au sein du programme 362 *Écologie* de la mission *Plan de relance*. 1 298 millions d'euros ont été consommés, soit un taux d'exécution de 70 %. L'extinction du CITE et les conditions élargies d'éligibilité à MaPrimeRénov' ont contribué à une consommation de crédits au titre de la prime en augmentation de 185,3 % par rapport à 2020. Toutefois, la Cour des comptes souligne que cette augmentation présentée grâce aux effets du Plan de relance est à mettre en perspective puisque cette hausse ne s'élèverait qu'à 3,8 % entre 2020 et 2021 lorsque l'on ajoute la dépense fiscale représentée par le CITE, qui a un objet similaire à MaPrimeRénov'.

À ce titre, la Cour des comptes note que la gestion 2021 a fait l'objet d'une « articulation complexe entre les crédits communs et les crédits du plan de relance ». La Cour des comptes recommande ainsi la mise en œuvre d'une clé de répartition qui distinguerait au titre des crédits de droit commun du programme 174 les dépenses de rénovation pour les publics déjà bénéficiaires de MaPrimeRénov' en 2020 et les dépenses pour les nouveaux publics au titre du programme 362.

- *L'action Aide à l'acquisition de véhicules propres*

L'action *Aide à l'acquisition de véhicules propres* porte les crédits du bonus automobile et de la prime à la conversion, ces deux dispositifs étant par ailleurs abondés par le programme 362 *Écologie* de la mission *Plan de relance*. En 2021,

---

(1) Cour des comptes, *Mission Écologie, développement et mobilité durables, Note d'analyse de l'exécution budgétaire, 2022, p. 53.*

ces aides ont représenté 17,5 % (505,10 millions d'euros) des CP du programme 174.

L'année 2021 a été marquée par des dépenses plus dynamiques sur le bonus automobile que sur la prime à la conversion, ce qui a entraîné un redéploiement d'une partie des crédits de la prime à la conversion sur le bonus automobile. Le durcissement prévu du barème des aides au 1<sup>er</sup> janvier 2021 a été reporté jusqu'au 30 juin 2021 afin de soutenir la filière automobile dans le contexte du deuxième confinement à l'automne 2020. La Cour des comptes note que les aides pour l'année 2021 « *excèdent de loin le montant collecté au titre du malus* »<sup>(1)</sup>. Dès lors, la Cour renouvelle sa recommandation de subordonner toute modification des dispositifs de bonus-malus automobile et d'aide à la conversion à une étude d'impact et d'évaluer en profondeur leur efficacité environnementale, en notant que l'assouplissement des critères d'éligibilité dans le cadre du plan de relance « *conduit vraisemblablement à faire de cette mesure un instrument de soutien à l'industrie automobile avant tout* ».

- *L'action* Gestion économique et sociale de l'après-mines

Cette action assure principalement le financement et le versement de prestations diverses aux retraités ou retraités anticipés des mines fermées et de certaines mines et ardoisières en activité. Elle prend notamment en charge les prestations de chauffage et de logement, les pensions de retraites anticipées, les allocations de raccordement et de pré-raccordement ainsi que les indemnités conventionnelles de cessation anticipée d'activité. La DGEC exerce dans ce cadre la tutelle de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM), dont la mission est de garantir les droits sociaux des mineurs en cas de fermetures d'entreprises minières et ardoisières.

L'action *Gestion économique et sociale de l'après-mines* poursuit sa baisse structurelle : en 2021, l'ANGDM a géré les droits de 86 344 personnes contre 93 510 personnes en 2020, soit une diminution de 7,66 %. L'âge moyen des bénéficiaires est de 76 ans pour les ayants droit et de 85 ans pour les veuves.

- *L'action* Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air

Concernant l'action *Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air*, la différence provient pour l'essentiel selon le RAP pour 2021 d'un retrait d'engagement de 90,20 M€ sur l'enveloppe spéciale de transition énergétique (ESTE), fond dont la gestion administrative et financière est confiée à la Caisse des dépôts et consignations. Ce dispositif, créé par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique et pour la croissance verte, a pour objectif de soutenir les initiatives prises par les collectivités territoriales en matière de transition énergétique. Toutefois, ce fonds ne prend plus de nouveaux engagements depuis

---

(1) Cour des comptes, Mission Écologie, développement et mobilité durables, Note d'analyse de l'exécution budgétaire, 2022, p. 52.

plusieurs années et il a donc été décidé de procéder à un retrait correspondant à son solde.

● *L'action Soutien*

L'écart important avec la prévision initiale pour l'action *Soutien* s'explique par l'astreinte de 10 millions d'euros à laquelle le Conseil d'État a condamné l'État le 10 juillet 2020 en raison de l'absence de justification de la non-exécution de la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la qualité de l'air ambiant <sup>(1)</sup>.

**B. DES VARIATIONS IMPORTANTES AU SEIN DU PROGRAMME 174 PAR RAPPORT À 2020 MALGRÉ UNE EXÉCUTION GLOBALEMENT COMPARABLE**

L'exécution budgétaire 2021 du programme 174 se révèle globalement similaire à l'année 2020, avec une diminution des AE de 5 % et des CP de 3 % par rapport à la loi de règlement de 2020. Toutefois, on observe des variations importantes au sein des actions du programme : comme le souligne la Cour des comptes, cette baisse s'explique d'abord par la forte diminution de l'aide à l'acquisition de « véhicules propres » (– 752,05 millions d'euros), dont l'ampleur n'est pas compensée par l'augmentation des dépenses « du chèque énergie » (+ 435,42 millions d'euros) et de MaPrimeRénov'(+ 254,92 millions d'euros). <sup>(2)</sup>

**ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 174 ENTRE 2020 ET 2021**

(en millions d'euros)

<i>Actions</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LR 2020	LR 2021	Évolution 2020-2021	LR 2020	LR 2021	Évolution 2020-2021
Politique de l'énergie	21,60	8,56	– 60 %	9,09	30,31	+ 233 %
Accompagnement transition énergétique	1 290,60	1 990,7	+ 54 %	1 142,41	1 832,75	+ 60 %
Aides à l'acquisition de véhicules propres	1 255,0	505,92	– 60 %	1 257,18	505,13	– 60 %
Gestion économique et sociale de l'après-mines	312,04	303,92	– 3 %	315,53	304,85	– 3 %
Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air	32,74	– 40,85	– 225 %	100,14	45,76	– 54 %
Soutien	4,01	14,09	+ 251 %	3,97	13,12	+ 230 %
<b>Totaux</b>	<b>2 915,99</b>	<b>2 782,39</b>	<b>– 5 %</b>	<b>2 828,32</b>	<b>2 731,91</b>	<b>– 3 %</b>

Source : rapports annuels de performance 2020 et 2021.

(1) CE, 10 juillet 2020, Association Les amis de la Terre France et autres, n° 428409.

(2) Cour des comptes, Mission Écologie, développement et mobilité durables, Note d'analyse de l'exécution budgétaire, 2022, p. 48.

### **C. DES DÉPENSES FISCALES EN DIMINUTION EN 2021 QUI DEMEURENT À UN NIVEAU PARTICULIÈREMENT ÉLEVÉ**

Le RAP dénombre 36 dépenses fiscales rattachées au programme 174 en 2021. Elles sont évaluées à 4,23 milliards d'euros contre 4,74 milliards d'euros en 2020, soit une diminution d'environ 11 %. Ces dépenses fiscales, près de deux fois supérieures aux crédits budgétaires alloués au programme, constituent l'un des principaux leviers d'action dans le domaine de la politique énergétique. Les principales dépenses fiscales du programme en 2021 sont :

– le taux de 5,5 % de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation, pour un montant de 1,39 milliard d'euros ;

– le tarif réduit du gazole non routier autre que celui utilisé pour les usages agricoles, pour un montant de 1,15 milliard d'euros – soit pratiquement le double de la prévision initiale en raison du report – en principe au 1<sup>er</sup> janvier 2023 – de l'extinction de cette dépense fiscale, initialement prévue pour le 1<sup>er</sup> juillet 2021 ;

– le tarif réduit pour le gaz naturel et le méthane utilisés dans les installations grandes consommatrices d'énergie et soumises au régime d'émission de gaz à effet de serre du dispositif de système d'échange de quotas d'émission (ETS), pour un montant de 467 millions d'euros ;

– le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), pour un montant de 300 millions d'euros, soit pratiquement – du fait de son extinction progressive – une division par trois de son montant par rapport à l'année 2020. Cette évolution explique une large partie de la diminution du niveau des dépenses fiscales du programme 174 en 2021.

## **II. LE PROGRAMME 345 SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE**

Le programme 345 *Service public de l'énergie* finance la compensation par l'État des charges de service public de l'énergie que le code de l'énergie assigne aux entreprises du secteur de l'électricité (articles L. 121-7, L. 121-8 et L. 121-8-1 de ce code) et du gaz (article L. 121-36 du même code). Les charges de service public, supportées par les différents acteurs du secteur de l'énergie, permettent de financer des dispositifs de soutien au développement des énergies renouvelables ou d'assurer la péréquation tarifaire sur l'ensemble du territoire.

### **A. UNE AUGMENTATION SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 345 ET UNE EXÉCUTION GLOBALEMENT CONFORME À LA PRÉVISION**

Les crédits du programme 345 retracent en AE=CP les versements annuels aux opérateurs du service public de l'énergie au titre de la compensation de leurs charges, telles qu'établies par la délibération du 15 juillet 2020 de la Commission



de régulation de l'énergie (CRE) relative à l'évaluation des charges du service public de l'énergie pour 2021.

Du fait du rassemblement de l'ensemble des crédits relatifs à la compensation des charges supportées par les opérateurs au sein du programme 345, les crédits du programme ont augmenté fortement, avec un triplement de leur consommation en AE et en CP entre 2020 et 2021.

#### ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 345 ENTRE 2020 ET 2021

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LR 2020	LR 2021	Évolution 2020-2021	LR 2020	LR 2021	Évolution 2020-2021
<b>Consommations totales</b>	2 605,36	9 149,38	+ 251 %	2 974,08	9 149,38	+ 208 %

Source : rapport annuel de performance 2021.

Ainsi, le périmètre du programme 345 a évolué à compter de 2021 afin de regrouper l'ensemble des dépenses associées aux charges du service public de l'énergie en :

– intégrant les dispositifs de compensation portés par le programme 764 *Soutien à la transition énergétique* de l'ancien compte d'affectation spéciale (CAS) *Transition énergétique*, supprimé à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021 par la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 ;

– transférant des dépenses non liées au règlement des charges du service public de l'énergie auparavant portées par le programme 345 et le CAS *Transition énergétique* vers le programme 174, comme le financement du dispositif public de médiation dans le secteur de l'énergie ;

– transférant le financement du « chèque énergie » sur le programme 174, le programme 345 continuant néanmoins de financer les compensations du service public de l'énergie concernant la situation des consommateurs en situation de précarité énergétique.

En conséquence des changements de périmètre du programme 345, 9 149,40 millions d'euros de CP ont été consommés sur le programme 345, soit 37 % des CP de la mission, contre 18 % en 2020. L'exécution budgétaire 2021 est satisfaisante au regard de la prévision initiale, tant en AE qu'en CP. En outre, les principales actions du programme présentent des taux d'exécution proches de 100 %.

**TAUX D'EXÉCUTION 2021 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 345**

(en millions d'euros)

<i>Actions</i>	<b>Autorisations d'engagement</b>			<b>Crédits de paiement</b>		
	<b>LFI 2021</b>	<b>LR 2021</b>	<i>Taux d'exécution</i>	<b>LFI 2021</b>	<b>LR 2021</b>	<i>Taux d'exécution</i>
Soutien aux énergies renouvelables électriques en métropole continentale	5 684,46	5 772,62	102 %	5 684,46	5 772,62	102 %
Soutien à l'injection de biométhane	543,80	496,02	91 %	543,80	496,02	91 %
Soutien dans les ZNI au réseau métropolitain	2 136,74	2 137,87	100 %	2 136,74	2 137,87	100 %
Soutien à la cogénération au gaz naturel et autres moyens thermiques	677,63	677,63	100 %	677,63	677,63	100 %
Soutien aux effacements de consommation	6,0	0	0 %	6,0	0	0 %
Dispositions sociales pour les consommateurs en situation de précarité énergétique	28,34	21,90	77 %	28,34	21,90	77 %
Frais divers	72,42	43,34	60 %	72,42	43,34	60 %
<b>Totaux</b>	<b>9 149,38</b>	<b>9 149,38</b>	<b>100 %</b>	<b>9 149,38</b>	<b>9 149,38</b>	<b>100 %</b>

Source : rapport annuel de performances de 2021.

**B. UNE AMÉLIORATION DE LA LISIBILITÉ DES DISPOSITIFS PORTÉS PAR LE PROGRAMME MAIS UNE BUDGÉTISATION PERFECTIBLE**

L'évolution du périmètre du programme 345 est saluée par la Cour des comptes, qui considère que cette évolution a contribué « à améliorer la lisibilité et le suivi de ces dispositifs », tout en regrettant qu'elle n'ait pas conduit à une évolution des mécanismes de budgétisation et de paiement des compensations des charges de service public <sup>(1)</sup>.

Une part importante des charges de service public de l'énergie financées par le programme 345 relève de contrats de long terme signés entre les opérateurs de service public de l'énergie et les producteurs d'énergie, auxquels ils garantissent une rémunération de référence de l'énergie pendant toute la durée de leur contrat, soit souvent 15 ou 20 ans. Depuis 2018, les engagements pluriannuels pris par l'État au titre de la compensation des charges liées à ces contrats font l'objet d'une comptabilisation en engagements hors bilan dans le compte général de l'État.

Le fait que les dépenses relatives au soutien aux énergies renouvelables ne font pas nécessairement l'objet d'une budgétisation en AE différente des CP peut représenter un problème en matière de transparence pour la Cour des comptes. En effet, la budgétisation en AE=CP semble peu cohérente avec la durée de vie

(1) Cour des comptes, Mission Écologie, développement et mobilité durables, Note d'analyse de l'exécution budgétaire, 2022, p. 57.

généralement longue de ces engagements : elle ne permet que l'inscription du montant des charges annuelles de soutien, sans appréciation de la valeur globale de l'engagement, et non l'inscription en AE du véritable montant des engagements juridiques de l'année budgétaire. Cette situation est insatisfaisante au regard des montants considérables en jeu.

**ENGAGEMENTS HORS BILAN PRIS AU 31 DÉCEMBRE 2021  
INSCRITS DANS LES COMPTES DE L'ÉTAT**

*(en millions d'euros courants)*

Énergie financée	Montant de l'engagement
Éolien offshore	23 233
Solaire avant moratoire	19 447
Éolien terrestre	17 690
Solaire	16 048
Biométhane injecté	10 728
Biomasse	4 723
Cogénération gaz naturel	4 068
Biogaz	3 525
Hydraulique	2 295
Autres (gaz de mine, géothermie, incinération, etc.)	1 237
<b>TOTAL</b>	<b>102 994</b>

*Source : rapport annuel de performance 2021.*

Ainsi, au 31 décembre 2021, ces engagements hors bilan en métropole continentale s'élèvent à environ 102 milliards d'euros courants, dont 88,2 milliards d'euros de soutien aux énergies renouvelables électriques et 10,7 milliards d'euros de soutien à l'injection de biométhane. Le comité de gestion des charges de service public de l'électricité (CGCSPE) évalue les engagements prévisionnels pris au cours de l'année 2021 entre 5,1 milliards d'euros et 7,9 milliards d'euros. Il évalue également le coût total des engagements pris par l'État depuis le début des années 2000 au titre du soutien aux énergies renouvelables électriques et à la cogénération au gaz naturel à un montant compris entre 153 milliards d'euros et 172 milliards d'euros, dont 45 milliards d'euros ont déjà été payés.

Toutefois, ces montants indicatifs sont à considérer avec précaution : en effet, le niveau des engagements hors bilan peut varier fortement d'une année à l'autre, par exemple en fonction des volumes d'énergies renouvelables mis en service ou prévisionnels ou encore des changements de trajectoire de prix. Ainsi, plus les prix de l'énergie sont élevés et moins les montants des charges de service public à compenser sont élevés et inversement : dans le contexte actuel d'inflation et de niveau élevé des prix de l'énergie, le montant de ces engagements hors bilan semble ainsi appelé à diminuer de façon significative.

### III. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L’ÉLECTRIFICATION RURALE

Le compte d’affectation spéciale (CAS) *Financement des aides aux collectivités pour l’électrification rurale* (CAS FACÉ), créée en 2012 <sup>(1)</sup>, soutient des collectivités territoriales qui, en zone rurale <sup>(2)</sup> et en outre-mer, financent et exercent elles-mêmes la maîtrise d’ouvrage de travaux d’électrification, en tant qu’autorités organisatrices de la distribution d’électricité (AODE).

Le CAS FACÉ retrace en recettes les contributions dues par les gestionnaires des réseaux publics de distribution <sup>(3)</sup> et en dépenses les aides liées au financement d’une partie du coût des travaux de développement et d’adaptation des réseaux ruraux de distribution publique d’électricité <sup>(4)</sup>, ainsi que les frais de gestion liés à ces aides.

Les dépenses du CAS sont réparties entre deux programmes :

– le programme 793 *Électrification rurale*, qui a pour objet principal le renforcement et la sécurisation des réseaux d’électrification rurale et la suppression des « départs mal alimentés », définis comme une capacité électrique de l’ouvrage de distribution insuffisante au regard du nombre d’abonnés ;

– le programme 794 *Opérations de maîtrise de la demande d’électricité, de production par des énergies renouvelables ou de proximité dans les zones non interconnectées, déclarations d’utilité publique et intempéries*, qui finance des actions en zones non interconnectées (ZNI) au réseau continental et dont l’objectif prioritaire est le financement d’unités de production décentralisée d’électricité, notamment dans les départements, régions et collectivités d’outre-mer.

Le CAS FACÉ a fait l’objet en 2021 d’une modification de son périmètre et de sa mise en œuvre. En effet, le décret n° 2020-1561 du 10 décembre 2020 relatif aux aides pour l’électrification rurale et l’arrêté du 13 avril 2021 pris en application de ce texte ont notamment redéfini et étendu le cadre des missions du CAS aux communes nouvelles et ont ouvert la possibilité de financer des opérations soutenant la transition énergétique en milieu rural. Cette réforme prévoit aussi de faire porter des pénalités sur les AODE qui ne réaliseraient pas les efforts nécessaires pour consommer le stock de crédits qui leur ont été affectés sur les exercices antérieurs.

---

(1) Article 7 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

(2) La zone rurale regroupe les communes de moins de 2 000 habitants non comprises dans une unité urbaine de plus de 5 000 habitants.

(3) I bis de l’article L. 2224-31 du Code général des collectivités territoriales.

(4) Septième et huitième alinéas du I bis de l’article L. 2224-31 du Code général des collectivités territoriales.

## A. DES DÉPENSES DU CAS STABILISÉES ET DES RESTES À PAYER QUI DEMENTENT CONSIDÉRABLES

Les recettes du CAS FACÉ, qui reposent quasi intégralement sur la contribution des gestionnaires de réseaux publics de distribution, s'élevaient en 2021 à 376,9 millions d'euros, soit un niveau pratiquement identique à la prévision initiale. L'exécution 2021 du CAS FACÉ fait apparaître une dépense totale de 343,4 millions d'euros en AE et de 344,8 millions d'euros en CP. Les taux d'exécution pour 2021 s'élevaient à près de 95 % en AE et 96 % en CP. La consommation de CP sur les deux programmes est supérieure de près de 48 millions d'euros à celle de 2020.

Le niveau supérieur des recettes par rapport aux dépenses s'explique par la volonté de poursuivre la démarche d'apurement des restes à payer. Par conséquent, le CAS affiche en 2021 un solde positif de 32,2 millions d'euros. Le solde cumulé du compte depuis sa création est de 446,4 millions d'euros.

### ÉQUILIBRE 2021 DU CAS FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE

(en millions d'euros)

Programmes	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement			Recettes		Solde	
	LFI 2021	LR 2021	Taux d'exécution	LFI 2021	LR 2021	Taux d'exécution	LFI 2021	LR 2021	LFI 2021	LR 2021
793 – Électrification rurale	353,50	342,60	97 %	353,50	342,21	97 %				
794 – Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production par les énergies renouvelables ou de proximité dans les ZNI, déclarations d'utilité publique et intempéries	6,50	0,77	12 %	6,50	2,55	39 %				
<b>Total CAS</b>	<b>360</b>	<b>343,37<sup>(1)</sup></b>	<b>95 %</b>	<b>360</b>	<b>344,75</b>	<b>96 %</b>	<b>377</b>	<b>376,93</b>	<b>+ 17</b>	<b>+ 32,18</b>

(1) Après traitement des retraits d'engagement.

Source : rapport annuel de performances 2021.

L'exercice 2021 a été marqué, d'une part, par un important report de crédit par arrêté du 16 février 2021 de 34 millions d'euros en AE et de 355 millions d'euros en CP, et, d'autre part, par une forte sous-consommation récurrente depuis plusieurs années de crédits sur le programme 794. En effet, la consommation de CP reste à un niveau faible : 48,2 % des crédits ouverts en 2021, même si la consommation hors reports est plus satisfaisante avec un taux de 96 %. Toutefois, au regard de la sous-consommation de CP et du faible montant des pénalités associées aux aides non consommées par les AODE (4,70 millions d'euros en 2021), la Cour des comptes considère nécessaire « d'accentuer l'effort de pédagogie et de rendre le système de pénalités plus efficace »<sup>(1)</sup>. À cet égard, les

(1) Cour des comptes, CAS Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021, p. 19.

effets des nouvelles dispositions réglementaires sur la consommation de crédits en 2022 sont à surveiller <sup>(1)</sup>.

À ce titre, la Cour des comptes souligne les questions posées par le niveau élevé des reports de crédits et des restes à payer (668,65 millions d'euros au 31 décembre 2021) observés sur le CAS. En effet, si une partie de cette situation s'explique par la nature pluriannuelle des travaux et des paiements engagés, ainsi que par les difficultés créées par la crise sanitaire en matière de consommation de crédits, ces éléments ne sauraient expliquer à eux seuls les sous-consommations en AE et en CP. La Cour note que les AODE ont « *de manière plus structurelle des difficultés à monter des projets et à les mener à bien dans les délais impartis* » et regrette qu'elles ne « *soient pas suffisamment au fait des possibilités de financements de projets* ».

En outre, le système de gestion des subventions, le SI-FACÉ, qui représente la majeure partie des dépenses de fonctionnement du CAS, est « *non seulement plus coûteux que prévu* » selon la Cour des comptes, mais toujours en développement, avec un coût total estimé à plus de quatre fois le coût attendu pour atteindre environ 1,30 M€.

Enfin, l'action *Infrastructures et mobilité vertes* du programme 362 *Écologie* de la mission *Plan de relance* prévoit une sous-action *Résilience des réseaux électriques* qui a fait l'objet d'une consommation de 15,10 millions d'euros en AE et de 0,10 millions d'euros en CP. Cette mesure vise à affecter des crédits à plusieurs opérations relevant de la transition écologique, comme la résorption de fils nus ou l'enfouissement du réseau de distribution en milieu rural pour réduire son exposition aux intempéries. Si l'intérêt de ces dépenses est réel, ces crédits pourraient relever directement du CAS FACÉ afin d'améliorer leur lisibilité.

## **B. LE PROGRAMME 793 ÉLECTRIFICATION RURALE**

Le programme 793 soutient des actions visant au renforcement et à la sécurisation des réseaux de distribution d'électricité.

En 2021, le programme enregistre une consommation d'AE plus faible qu'en 2020 du fait des règles sanitaires, des élections départementales, du raccourcissement des délais réglementaires et de la mise en service progressive du nouveau SI-FACÉ. En revanche, la consommation des CP s'est sensiblement améliorée par rapport à 2020.

---

(1) Décret n° 2020-1561 du 10 décembre 2020 relatif aux aides pour l'électrification rurale et arrêté du 13 avril 2021.

**C. LE PROGRAMME 794 OPÉRATIONS DE MAÎTRISE DE LA DEMANDE D'ÉLECTRICITÉ, DE PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ PAR DES ÉNERGIES RENOUVELABLES OU DE PRODUCTION DE PROXIMITÉ DANS LES ZONES NON INTERCONNECTÉES**

Le programme 794 finance des unités de production décentralisées d'électricité, notamment dans les départements et régions d'outre-mer. Il soutient également des actions situées dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain dans le but « *de favoriser la production d'électricité via les énergies renouvelables, en évitant des extensions trop coûteuses du réseau de distribution* ».

Deux nouvelles actions ont été créées sur le programme à compter de 2021. L'action 7 *Transition énergétique* a pour objet l'installation sur les réseaux en basse tension de dispositifs intelligents de gestion de la demande en puissance ou de stockage. L'action 8 *Appel à projets innovants* doit permettre la réalisation d'opérations exceptionnelles présentant un caractère innovant pour la distribution d'électricité.

Si le principe de l'accroissement des moyens de programme n'est pas contestable, il convient néanmoins de souligner les difficultés observées à consommer les crédits ouverts avec un taux d'exécution en CP de seulement 39 %, confirmant la tendance des exercices précédents.

Au cours de l'exercice 2021, le programme a ainsi connu un niveau de sous-exécution élevé, notamment en raison de l'absence d'aléa climatique et de la concentration de l'effort des AODE sur des thématiques proches soutenues par le plan de relance.





**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES**  
**INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS**  
**CHARGE DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU REPRISE PAR L'ÉTAT**  
*CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS*

**SOMMAIRE**

—

Pages

<b>I. LE PROGRAMME 203 <i>INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS</i></b> .....	194
A. DES CRÉDITS EXÉCUTÉS EN FORTE HAUSSE À L'ÉCHELLE DU PROGRAMME.....	195
B. LA TRAJECTOIRE FINANCIÈRE INCERTAINE DE L'AFITF .....	199
<b>II. LE PROGRAMME 355 <i>CHARGE DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU REPRISE PAR L'ÉTAT</i></b> .....	200
<b>III. LE BUDGET ANNEXE <i>CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS</i></b> .....	200
A. DES CRÉDITS EXÉCUTÉS EN HAUSSE.....	201
B. DES RECETTES TRÈS AFFECTÉES PAR LA CRISE SANITAIRE .....	202

Les crédits relatifs aux transports se répartissent entre :

– ceux consacrés aux transports terrestres au sein de la mission *Écologie, développement et mobilités durables* du budget général de l'État. Ils sont inscrits, d'une part, sur le programme 203 *Infrastructures et services de transports*, incluant les transports ferroviaires, routiers, fluviaux et collectifs et, d'autre part, sur le programme 355 *Charge de la dette de SNCF réseau reprise par l'État* ;

– ceux consacrés aux transports aériens, inscrits sur le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA).

### CRÉDITS ALLOUÉS AUX TRANSPORTS

(en millions d'euros)

	Crédits adoptés en LFI <sup>(1)</sup>		Crédits ouverts, y compris FDC <sup>(2)</sup> et ADP <sup>(3)</sup>		Crédits consommés		Taux d'exécution par rapport à la LFI (en %)		Taux d'exécution par rapport au total des crédits ouverts (en %)	
	AE <sup>(4)</sup>	CP <sup>(5)</sup>	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Transports (total)</b>	<b>6 947</b>	<b>6 655</b>	<b>15 853</b>	<b>13 597</b>	<b>10 989</b>	<b>10 652</b>	<b>158</b>	<b>160</b>	<b>69</b>	<b>78</b>
Programme 203 <i>Infrastructures et services de transports</i>	3 919	3 697	12 741	10 565	8 070	7 750	206	210	63	73
Programme 355 <i>Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État</i>	692	692	689	689	689	689	100	100	100	100
<b>Sous-total transports budget général</b>	<b>4 611</b>	<b>4 389</b>	<b>13 430</b>	<b>11 254</b>	<b>8 758</b>	<b>8 439</b>	<b>190</b>	<b>192</b>	<b>65</b>	<b>75</b>
Programme 612 <i>Navigation aérienne</i> (BACEA)	647	577	722	644	601	593	93	103	83	92
Programme 613 <i>Soutien aux prestations de l'aviation civile</i> (BACEA)	1 645	1 645	1 649	1 648	1 585	1 577	96	96	96	96
Programme 614 <i>Transports aériens, surveillance et certification</i> (BACEA)	44	44	52	50	45	44	102	98	87	87
<b>Sous-total BACEA</b>	<b>2 336</b>	<b>2 266</b>	<b>2 423</b>	<b>2 342</b>	<b>2 231</b>	<b>2 214</b>	<b>96</b>	<b>98</b>	<b>92</b>	<b>95</b>

Source : Commission des finances d'après les données issues du RAP <sup>(6)</sup> 2021.

## I. LE PROGRAMME 203 INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS

L'exécution du programme 203 s'inscrit dans un contexte de fort investissement de l'État en faveur des transports, notamment ferroviaires, qui se

(1) Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

(2) Fonds de concours.

(3) Attributions de produits.

(4) Autorisations d'engagement.

(5) Crédits de paiement.

(6) Rapport annuel de performances.

traduit par la trajectoire de la loi d'orientation des mobilités (LOM)<sup>(1)</sup>, la recapitalisation de la SNCF, la reprise par l'État de la dette de SNCF réseau et l'engagement exceptionnel de l'État face aux conséquences de la crise sanitaire.

Les crédits des programmes 203 et 355 de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* et du BACEA ont été complétés par des dotations inscrites dans la mission *Plan de relance*.

## **A. DES CRÉDITS EXÉCUTÉS EN FORTE HAUSSE À L'ÉCHELLE DU PROGRAMME**

### ● *Les changements de périmètre du programme*

Le programme 203 a connu le 1<sup>er</sup> janvier 2021 un important élargissement de son périmètre, conformément à la LFI 2021. En effet, le compte d'affectation spéciale *Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs* (CAS SNCTV), par lequel l'État compensait à SNCF voyageurs le déficit d'exploitation des trains d'équilibre du territoire (TET), dont il est l'autorité organisatrice depuis 2011, a été clôturé. Ses moyens, qui avaient atteint 297 millions d'euros en AE et 276 millions d'euros en CP en 2020, ont été inscrits sur le programme 203.

Ce changement de périmètre a comme conséquence que les transferts du programme à SNCF voyageurs augmentent de 9 % en 2021 à 2 330 millions d'euros.

Deux autres changements de périmètre mineurs sont intervenus :

– la budgétisation de l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF), anciennement financé par une taxe affectée (le droit de sécurité) et désormais par une SCSP<sup>(2)</sup> à hauteur de 13 millions d'euros ;

– les transferts du réseau routier alsacien et d'une partie du domaine public fluvial aux collectivités, qui ont entraîné une diminution des crédits de 26 millions d'euros.

### ● *Des crédits exécutés en hausse par rapport à 2020*

Les crédits exécutés sur le programme 203 augmentent fortement en 2021 par rapport à 2020 à périmètre courant, de 6 569 à 8 070 millions d'euros en AE (+ 23 %) et de 5 909 à 7 750 millions d'euros en CP (+ 31 %). Si les élargissements de périmètre du programme ont contribué à cette hausse, son ordre de grandeur en neutralisant ces changements demeure similaire (+ 26 % en CP<sup>(3)</sup>).

Cette augmentation s'explique principalement par la recapitalisation de la SNCF, exécutée à hauteur de 1 645 millions d'euros en 2021. Hors cette opération,

---

(1) Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

(2) Subvention pour charges de service public.

(3) D'après les calculs de la Cour des comptes.

l'évolution est plus modérée (– 145 millions d'euros en AE et + 196 millions d'euros en CP).

Le plan de relance contribue à l'augmentation de certains crédits, par exemple ceux de la sous-action 44-01 *Infrastructures de transport collectif*, consacrés à des dépenses d'intervention en faveur de projets d'infrastructures de transports collectifs, qui augmentent de 155 millions d'euros en AE et 166 millions d'euros en CP, grâce à une augmentation du budget des contrats de plan État-régions (CPER) liée au plan de relance.

Les crédits de la sous-action 41-06 *Régénération ferroviaire* de l'action 41 *Ferroviaire* n'augmentent que de 903 millions d'euros alors que cette sous-action porte les crédits de la recapitalisation de la SNCF, qui constituent en 2021 la totalité des crédits. En effet, la recapitalisation de la SNCF s'est substituée en 2021 au versement du fonds de concours abondé par SNCF voyageurs grâce à ses dividendes et destiné à SNCF réseau afin de financer les investissements pour la régénération du réseau ferré national. Compte tenu de la crise sanitaire, la société SNCF voyageurs n'a pas versé de dividendes en 2021. **Le surplus de financement pour le réseau ferré par rapport à 2020 et aux années antérieures est donc inférieur au montant de la recapitalisation de la SNCF.** Compte tenu des montants précédents du fonds de concours, budgété sur cette sous-action (537 millions d'euros en 2019 et 762 millions d'euros en 2020), le premier versement de 1 645 millions d'euros marque tout de même un effort très significatif en faveur des investissements ferroviaires.

D'importants transferts internes sont intervenus en cours de gestion entre deux sous-actions de l'action 41. 260 millions d'euros ont ainsi été transférés en AE et en CP de la sous-action 41-02 *Sub. SNCF Réseau (TER)*, consacrée au paiement par l'État, pour le compte des régions, de la redevance d'accès facturée par SNCF Réseau pour l'utilisation par les TER du réseau ferré national hors Île-de-France, au profit de la sous-action 41-03 *Sub. SNCF réseau (TET)*, qui finance le paiement par l'État de la redevance d'accès facturée par SNCF Réseau pour l'utilisation par les TET (trains dits « Intercités ») du réseau ferré national, afin de tenir compte des évolutions de périmètre de chaque concours après prise en compte des transferts de lignes TET vers les TER.

- *La sous-exécution des crédits adoptés en loi de finances initiale*

**Le taux d'exécution des crédits du programme 203 est de 63,3 % en AE et 73,4 % en CP.** Ces chiffres particulièrement faibles doivent être relativisés car ils prennent en compte l'opération de recapitalisation de la SNCF. Celle-ci a fait l'objet en 2021 d'une exécution limitée (1 645 millions d'euros sur 4 050) puisque l'utilisation des fonds est prévue pour s'étaler sur la période 2021-2023 (1 761 millions d'euros en 2022 et 644 millions d'euros en 2023).

Hors cette opération, le taux d'exécution s'élève à 74 % en AE et 94 % en CP, soit un taux semblable à celui de 2020 (91 %) pour les CP, et très inférieur à

celui de 2020 (98 %) en AE en raison d'un changement de méthode consistant à intégrer l'ensemble des AE des projets jusqu'à leur mise en service.

Les restes à payer sont en augmentation de 8 % à 4 940 millions d'euros ; ils représentent 70 % de ceux de la mission. Cette augmentation s'explique par la hausse des engagements permise par le plan de relance.

- *L'importance des fonds de concours*

Les crédits consommés sur le programme représentent 206 % en AE et 210 % en CP des crédits initialement ouverts. Il est habituel que les crédits exécutés sur le programme 203 soient largement supérieurs aux crédits votés en LFI.

Cet écart s'explique par le poids des **fonds de concours** dans la politique de l'État en faveur des transports. En 2021, le programme a ainsi vu rattachés 3 252 millions d'euros de fonds de concours en AE et 2 372 millions d'euros en CP, ce qui représente respectivement 83 et 64 % des crédits votés en LFI, auxquels il faut ajouter 18 millions d'euros en AE et en CP d'attributions de produits.

Les montants de fonds de concours et d'attributions de produits attendus en 2021, tels qu'anticipés dans le PAP (2 107 millions d'euros en AE et 2 151 millions d'euros en CP) correspondent globalement aux fonds de concours exécutés en CP mais sont significativement inférieurs aux fonds de concours exécutés en AE, en raison du report massif d'AE affectées non engagées (AENE). Ces dernières financent les opérations d'investissement pluriannuelles de l'État dont les engagements et les paiements interviennent sur plusieurs exercices budgétaires.

Les fonds de concours proviennent essentiellement de l'AFITF, principal opérateur du programme, en charge de contribuer au financement de projets de transports conformément aux orientations décidées par le Gouvernement. Les fonds de concours de l'AFITF à destination du programme atteignent ainsi 2 683 millions d'euros en AE et 1 783 millions d'euros en CP.

Le programme reçoit aussi des fonds de concours en provenance des collectivités territoriales dans le cadre de leur participation financière aux CPER.

- *L'importance des reports*

Le programme a également fait l'objet d'ouvertures hors fonds de concours et attributions de produits à hauteur de 5 618 millions d'euros en AE et 4 483 millions d'euros en CP.

Ces ouvertures sont principalement des **reports de fonds de concours**, en date du 28 janvier, à hauteur de 4 443 millions d'euros en AE et 4 287 millions d'euros en CP. Ces reports élevés correspondent aux crédits liés à la recapitalisation de la SNCF rattachés en fin d'année 2020 et non dépensés, soit 4 050 millions d'euros en AE et en CP.

Le solde des ouvertures en AE correspond essentiellement à 1 062 millions d'euros de reports d'AENE évoqués.

Enfin, une partie des reports est imputable à la faible exécution des crédits en fin de gestion à cause des mesures sanitaires.

- *Une exécution par action inégale*

**RATIOS D'EXÉCUTION DU PROGRAMME 203 PAR RAPPORT AUX CRÉDITS PRÉVUS EN LFI 2021, Y COMPRIS FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS**

(en pourcentages)

	<b>AE</b>	<b>CP</b>
Action 1 <i>Routes- Développement</i>	105	110
Action 4 <i>Routes – Entretien</i>	110	102
Action 41 <i>Ferroviaire</i>	159	157
Action 41 hors recapitalisation de la SNCF	103	101
Action 42 <i>Voies navigables</i>	99	99
Action 43 <i>Ports</i> <sup>1</sup>	153	124
Action 44 <i>Transports collectifs</i>	111	111
Action 45 <i>Transports combinés</i>	94	68
Action 47 <i>Fonctions support</i>	96	95
Action 50 <i>Transport routier</i>	91	77
Action 51 <i>Sécurité ferroviaire</i>	66	125
Action 52 <i>Transport aérien</i>	51	98
Action 53 <i>Dotation exceptionnelle à l'AFITF</i>	–	–
<b>Total</b>	<b>134</b>	<b>133</b>
<i>Total hors recapitalisation de la SNCF</i>	<i>107</i>	<i>104</i>

Source : Commission des finances d'après le RAP 2021.

L'action 41 *Ferroviaire*, dont les crédits consommés représentent 57 % en AE et 59 % en CP de ceux de la mission, doit sa sur-exécution à l'opération de recapitalisation de la SNCF. En neutralisant cette opération, le taux d'exécution à l'échelle de l'action indique une budgétisation relativement fiable.

L'action 51 *Sécurité ferroviaire*, qui finance la lutte contre les accidents ferroviaires et les actes de malveillance, enregistre une sous-exécution marquée des AE en 2021, en raison de décalages d'opérations reportées pour 2022.

Pour l'action 44 *Transports collectifs*, la sur-exécution est attribuée au report de la fin 2020 à 2021 d'un engagement important, à hauteur de 90 millions d'euros, sur le projet de prolongement du RER E à l'ouest de Paris.

(1) Présentée à titre indicatif, analysée dans la note relative aux affaires maritimes.

Pour l'action 50 *Transport routier*, qui finance les aires de contrôle des véhicules de transport routier, le soutien économique et social et les dépenses liées à la régulation de ce secteur, l'écart entre les crédits projetés et les crédits consommés est limité en valeur absolue (moins de 2 millions d'euros) du fait de la faiblesse des montants.

## **B. LA TRAJECTOIRE FINANCIÈRE INCERTAINE DE L'AFITF**

- *Des dépenses en hausse*

La LOM prévoit une trajectoire de hausse de 40 % des dépenses d'investissement de l'AFITF sur la période 2019-2023 par rapport à la période 2013-2017. De 9,2 milliards d'euros sur la période 2013-2017, ces dépenses devraient ainsi s'élever à 13,4 milliards d'euros en 2019-2023 puis à 14,3 milliards d'euros en 2023-2027.

Le budget initial de l'AFITF s'est établi à 4,35 milliards d'euros en AE en 2021, en forte hausse par rapport à 2020 (2,60 milliards d'euros exécutés).

Les dépenses de l'Agence exécutées s'élèvent à 4,43 milliards d'euros en AE et 3,05 milliards d'euros en CP en 2021<sup>1</sup>, en hausse de 8 % par rapport à 2020. Cette progression de 0,23 milliard d'euros bénéficie aux voies navigables et aux transports collectifs.

- *Des recettes plus faibles que prévu*

Alors que la LFI prévoyait 2 782 millions d'euros de recettes pour l'AFITF en 2021, les recettes effectivement perçues hors mesures exceptionnelles ne se sont élevées qu'à 2 303 millions d'euros. Plusieurs facteurs ont en effet affecté les recettes de l'AFITF :

– en raison d'un contentieux avec les sociétés concessionnaires d'autoroute, la contribution volontaire exceptionnelle, évaluée à 60 millions d'euros dans la LFI 2021, n'a pas été versée ;

– du fait de la crise sanitaire et de son impact sur le secteur aérien, l'AFITF n'a pu bénéficier de la part de la taxe de solidarité sur les billets d'avion qui lui est affectée, prévue dans la LFI 2020 à hauteur de 230 millions d'euros ;

– le produit des amendes-radar s'est établi à 271 millions d'euros. Ce montant est conforme à la prévision de la LFI (278 millions d'euros), mais demeure faible. À titre de comparaison, il était en 2017 de 409 millions d'euros, dernière année avant les crises successives ayant affecté cette recette (mouvement des gilets jaunes puis covid-19).

---

(1) Dont 594 millions d'euros de dépenses support en AE et en CP.

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

- *Un nécessaire soutien de l'État*

Pour faire face à cette situation difficile, un versement exceptionnel à l'AFITF d'un montant de 599 millions d'euros est intervenu dans le cadre du plan de relance, budgété sur les programmes 362 et 364 de la mission *Plan de relance*.

En outre, les mesures suivantes ont été prises pour assurer la soutenabilité financière de l'AFITF :

- une subvention de 100 millions d'euros du programme 203, en grande partie financée par des ouvertures en LFR 2 à hauteur de 94 millions d'euros en AE et 94 millions d'euros en CP, et budgétée sur l'action 53 *Dotation exceptionnelle à l'AFITF* ;

- la modification des modalités d'attribution des amendes-radar pour renforcer la part de l'AFITF, décidée en LFR 2, ce qui a permis au produit des amendes-radar reversé à l'AFITF d'augmenter de 150 millions d'euros ;

- l'annulation de la réserve pour 32 millions d'euros en AE et 31 en CP ;

- une ouverture de crédits à hauteur de 8 millions d'euros pour compenser les pertes de recettes de la taxe sur les nuisances sonores aériennes.

L'effet de ces différentes compensations a été que, malgré la crise sanitaire, les ressources de l'Agence ont finalement augmenté de 9 %, passant de 2 888 à 3 152 millions d'euros.

## **II. LE PROGRAMME 355 CHARGE DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU REPRISE PAR L'ÉTAT**

Les crédits du programme 355 ne financent pas la dette de SNCF réseau reprise par l'État, mais uniquement les charges d'intérêt de celle-ci. Aucune nouvelle reprise de dette n'est intervenue en 2021, 25 milliards d'euros ayant été repris en 2020 et 10 milliards d'euros au 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Les crédits du programme, qui s'établissent à 688,789 millions d'euros en AE comme en CP, sont en hausse de 72 % par rapport à 2020. Ils ont été exécutés conformément à la prévision.

## **III. LE BUDGET ANNEXE CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS**

Le BACEA retrace les moyens de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) pour mettre en œuvre ses missions de sécurité du transport aérien. Le budget annexe est alimenté par des redevances et des taxes affectées et peut, en outre, recourir à l'emprunt.



## A. DES CRÉDITS EXÉCUTÉS EN HAUSSE

Les crédits accordés en LFI s'élevaient à 2 336 millions d'euros en AE et 2 266 millions d'euros en CP, un montant supérieur de 9 % en AE et de 6 % en CP aux crédits accordés en LFI 2020.

L'écart entre crédits ouverts en LFI et crédits disponibles s'explique essentiellement par les reports de crédits dont a bénéficié le BACEA, à hauteur de 70 millions d'euros en AE et 59 millions d'euros en CP, principalement sur le programme 612. La Cour des comptes indique dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021<sup>1</sup> que « *les AE reportées concernent pour l'essentiel des crédits positionnés sur tranches fonctionnelles pour les projets d'investissements portés par la DSNA [direction des services de la navigation aérienne]. Pareillement les CP reportés concernent pour l'essentiel les projets techniques de la DSNA : 4-Flight, CAUTRA, SYSAT, Communications Vocales, COFLIGHT, NCS, Surveillance Radars, Opérations Outre-mer, SESAR* ».

Les crédits exécutés se sont élevés à 2 231 millions d'euros en AE et 2 214 millions d'euros en CP, en hausse de 6 % en AE et en CP par rapport à 2020. Ils sont en légère baisse par rapport aux crédits ouverts, dont ils représentent 92 % en AE et 95 % en CP, en raison de l'annulation de 61 millions d'euros d'AE et 62 millions d'euros de CP en LFR 2<sup>2</sup>.

L'essentiel de l'écart entre les crédits ouverts et les crédits exécutés se concentre sur le programme 612, qui regroupe les moyens consacrés à la navigation aérienne. Les taux d'exécution de ce programme (83 % en AE et 92 % en CP) s'expliquent par la crise sanitaire, qui a retardé certains projets d'investissements et a conduit à la baisse de certaines dépenses de fonctionnement, par exemple en matière de déplacement.

Le programme 613, programme support de la direction, enregistre des taux d'exécution de l'ordre de 96 % en AE et en CP.

Pour le programme 614, qui reçoit les moyens consacrés à la politique de sécurité et sûreté, le taux d'exécution des crédits ouverts s'établit à 87 %.

Les dépenses d'investissement du titre 5 du BACEA augmentent de 52 % en AE et 40 % en CP en raison du poids croissant de la charge de la dette (222 millions d'euros en 2021 contre 106 millions d'euros en 2020). Les autres dépenses d'investissement concernent la modernisation des systèmes et la transition écologique, avec un réexamen systématique de l'ensemble des projets d'investissement pour vérifier leur nécessité, dans une perspective de soutenabilité budgétaire.

L'École nationale de l'aviation civile (ENAC), unique opérateur du programme, en charge de la formation aux métiers du transport aérien, voit sa

---

(1) *Budget annexe Contrôle et exploitation aériens : Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021.*

(2) *Loi n° 2021-1549 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 de finances rectificative pour 2021.*

dotation atteindre 98 millions d'euros en exécution, en baisse de 8 % par rapport à 2020, du fait de la diminution des dépenses de l'école et de recettes supérieures à celles attendues.

## **B. DES RECETTES TRÈS AFFECTÉES PAR LA CRISE SANITAIRE**

**La crise sanitaire a provoqué une forte diminution des recettes du BACEA.** L'année 2021 a certes été marquée par une reprise du nombre de vols, en augmentation de 30 % par rapport à 2020, mais ce nombre ne représente que 54 % de celui de 2019.

Cette reprise très modérée du trafic aérien a permis l'augmentation des recettes (1 035 millions d'euros) par rapport à 2020 (853 millions d'euros), mais elles restent sensiblement inférieures à celles de 2019 (2 195 millions d'euros) comme à celles budgétées en LFI (1 210 millions d'euros). L'écart entre recettes budgétées et recettes exécutées est essentiellement imputable à la redevance de route (- 88 millions d'euros) et à la taxe de l'aviation civile (- 88 millions d'euros), qui sont aussi les deux principales recettes (635 millions d'euros pour la redevance de route et 206 millions d'euros pour la taxe de l'aviation civile). La taxe de solidarité sur les billets d'avion, dont le BACEA est affectataire de l'éventuelle part du produit au-delà de 440 millions d'euros, n'a rien rapporté au BACEA en 2021 en raison de la chute du trafic aérien (173 millions d'euros de produit total).

Cette diminution des recettes a nécessité un recours massif à l'emprunt, à hauteur de 1 101 millions d'euros. L'encours de la dette atteint ainsi 2,7 milliards d'euros fin 2021, ce chiffre ayant plus que quadruplé depuis 2019 (667 millions d'euros).

**ÉCONOMIE**  
DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATIONS  
*PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS*

**ÉCONOMIE**  
STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES  
STRATÉGIES ÉCONOMIQUES ;  
*ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX*

**SOMMAIRE**

—

Pages

<b>I. ANALYSE AU NIVEAU DE LA MISSION</b> .....	204
A. UNE EXÉCUTION SUPÉRIEURE À LA PRÉVISION, PRINCIPALEMENT DUE À LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE .....	204
B. DES DÉPENSES FISCALES TRÈS IMPORTANTES ET INSUFFISAMMENT CHIFFRÉES .....	206
<b>II. LE PROGRAMME 134, <i>DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATIONS</i></b> .....	207
<b>III. LE PROGRAMME 343, PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT</b> .....	208
<b>IV. LE PROGRAMME 367, <i>FINANCEMENT DES OPÉRATIONS PATRIMONIALES ENVISAGÉES EN 2021</i></b> .....	210
<b>V. LE PROGRAMME 220, <i>STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES</i></b> .....	211
<b>VI. LE PROGRAMME 305, <i>STRATÉGIES ÉCONOMIQUES</i></b> .....	212
<b>VII. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS</b> .....	215

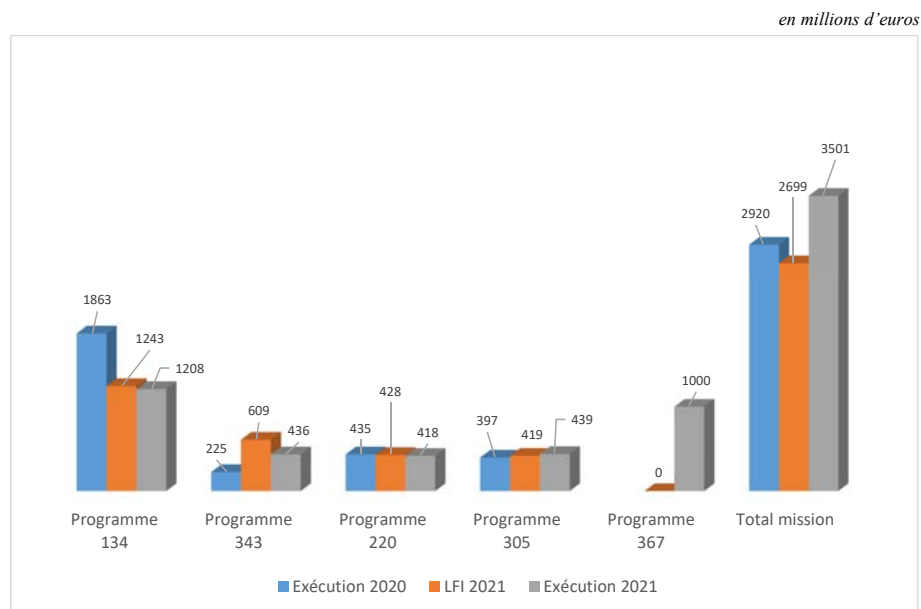
## I. ANALYSE AU NIVEAU DE LA MISSION

La mission *Économie* se compose de cinq programmes : les programmes 134 *Développement des entreprises et régulations* 220, *Statistiques et études économiques* et 305 *Stratégies économiques*, ainsi que le programme 343 *France Très haut débit*, consacré intégralement au développement du plan éponyme. En cours d'année, le périmètre de la mission a été élargi avec la création d'un nouveau programme *Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021* sur le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*.

### A. UNE EXÉCUTION SUPÉRIEURE À LA PRÉVISION, PRINCIPALEMENT DUE À LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE

L'exécution au niveau de la mission s'élève en 2021 à plus de 3 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et plus de 3,5 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), un montant supérieur de près de 20 % aux crédits consommés sur cette même mission en 2020 (en CP).

#### MISSION ÉCONOMIE - EXÉCUTION 2020, CRÉDITS VOTÉS EN LFI 2021 ET EXÉCUTION 2021 (EN CRÉDITS DE PAIEMENT)



Note de lecture : Les crédits LFI 2021 recouvrent les crédits votés en LFI ainsi que des fonds de concours et attributions de produits prévus lors de la LFI.

Source : Assemblée nationale, commission des finances, à partir du rapport annuel de performance 2021 de la mission *Économie*.

La différence entre crédits prévus en loi de finances initiale (LFI) et exécution 2021 s'explique principalement par l'abondement à hauteur de deux milliards d'euros du **programme 367, Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021, créé en cours d'année 2021** par la première loi de finances rectificative pour 2021 du 19 juillet 2021 <sup>(1)</sup>. Un milliard d'euros ont finalement été consommés sur cette enveloppe.

**MISSION ÉCONOMIE – COMPARAISON ENTRE CRÉDITS VOTÉS EN LFI 2021 ET EXÉCUTION 2021**

en millions d'euros

Programmes	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI y.c. FdC et AdP prévus en LFI	Exécution	Taux d'exécution	LFI y.c. FdC et AdP prévus en LFI	Exécution	Taux d'exécution
P. 134 Développement des entreprises et régulations	1 234,41	1 189,51	96,36 %	1 242,74	1 208,30	97,23 %
P. 343 Plan France Très haut débit	0,25	0,00	0 %	609,33	435,50	71,47 %
P. 220 Statistiques et études économiques	432,36	422,76	97,78 %	427,76	417,84	97,68 %
P. 305 Stratégies économiques	418,49	442,89	105,83 %	419,11	439,26	104,81 %
P. 367 Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021	0,00	1 000,00	N/A	0,00	1 000,00	N/A
<b>Total</b>	<b>2 085,51</b>	<b>3 055,16</b>	<b>146,49 %</b>	<b>2 698,95</b>	<b>3 500,91</b>	<b>129,71 %</b>

Source : Assemblée nationale, commission des finances, à partir du rapport annuel de performance 2021 de la mission Économie.

L'exécution 2021 de la mission a également été **marquée par la très forte diminution des dépenses liées à la crise sanitaire**, pour atteindre **65,8 millions d'euros en 2021**, un montant en très forte diminution par rapport à l'exécution 2020 (816 millions d'euros). Cette baisse s'explique par la création de programmes spécifiques au sein de la mission *Plan de relance* pour mettre en œuvre les mesures d'urgence et de relance – par exemple le soutien aux filières automobiles et aéronautiques, financé par le programme 134 en 2020 à hauteur de 366 millions d'euros en CP, a été porté par le programme 362, *Écologie* de la mission *Plan de relance* à compter de l'exercice 2021.

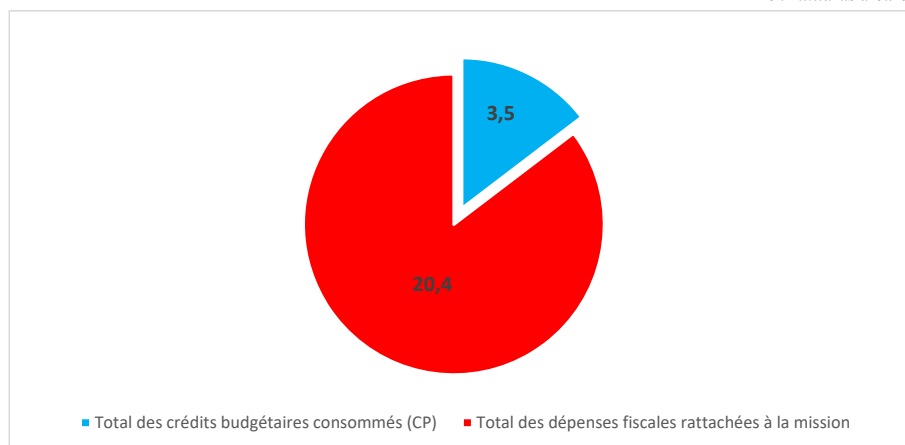
(1) Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

## B. DES DÉPENSES FISCALES TRÈS IMPORTANTES ET INSUFFISAMMENT CHIFFRÉES

En 2021, les dépenses fiscales rattachées à la mission *Économie* sont estimées à **20,4 milliards d’euros, soit près de six fois le montant des crédits de paiement consommés cette même année.**, contre 18,9 milliards d’euros estimés en 2020. Alors que certaines dépenses fiscales diminuent, comme le crédit d’impôt compétitivité emploi (CICE) mis en voie d’extinction, d’autres mesures fiscales exceptionnelles liées à la crise voient leur coût se répercuter sur l’exercice 2021 pour un montant estimé à 2,8 milliards d’euros selon la Cour des comptes <sup>(1)</sup>. Il s’agit principalement de l’exonération d’impôt sur le revenu des aides versées par le fonds de solidarité institué en 2020 <sup>(2)</sup>, entraînant une moindre recette fiscale estimée à 2,5 milliards d’euros, ou encore de l’exonération concernant les aides exceptionnelles versées par le Conseil de protection sociale des travailleurs indépendants (coût estimé à 160 millions d’euros). En retranchant le CICE et les mesures liées à la crise, les dépenses fiscales atteignent, toujours selon la Cour, **le montant de 10,6 milliards d’euros, soit 0,5 milliard de plus qu’en 2020.**

### POIDS DES DÉPENSES FISCALES DANS L’EXÉCUTION 2021 DE LA MISSION ÉCONOMIE

en milliards d’euros



Source : Assemblée nationale, commission des finances, à partir du rapport annuel de performance 2021 de la mission *Économie*

En dépit des recommandations faites ces dernières années par les rapporteurs spéciaux, le chiffrage des dépenses fiscales reste très largement insuffisant. **Seules 44 mesures sur 70 sont chiffrées dans les documents budgétaires ; dont 11 qui n’ont jamais fait l’objet d’un chiffrage depuis leur création.**

(1) Cour des comptes, note d’exécution budgétaire 2021 de la mission *Économie*.

(2) Le fonds de solidarité a été institué par l’ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020.

## II. LE PROGRAMME 134, DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATIONS

### EXÉCUTION 2021 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 134, DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATIONS EN 2021 PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE

en millions d'euros

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI y.c. FdC et AdP prévus en LFI	Exécution	Taux d'exécution	LFI y.c. FdC et AdP prévus en LFI	Exécution	Taux d'exécution
04 – Développement des postes, des télécommunications et du numérique	243,5	220,4	91 %	243,5	215,5	89 %
07 – Développement international des entreprises et attractivité du territoire	140,2	139,6	100 %	140,2	139,6	100 %
08 – Expertise, conseil et inspection	17,8	15,7	88 %	17,8	15,7	88 %
13 – Régulation des communications électroniques et des postes	21,5	19,4	90 %	23,4	21,3	91 %
15 – Mise en œuvre du droit de la concurrence	22,5	20,9	93 %	23,8	22,2	93 %
22 – Contrats à impact social	0	0	N/A	0	0	N/A
23 – Industrie et services	553,5	534,3	97 %	558,6	540,7	97 %
24 – Régulation concurrentielle des marchés, protection économique et sécurité du consommateur	235,4	227,3	97 %	235,4	227,9	97 %
25 – Mesures exceptionnelles dans le cadre de la crise sanitaire	0	11,8	N/A	0	25,4	N/A
<b>Total</b>	<b>1 234,4</b>	<b>1 189,5</b>	<b>96 %</b>	<b>1 242,7</b>	<b>1 208,3</b>	<b>97 %</b>

Source : Assemblée nationale, commission des finances, à partir du rapport annuel de performance 2021 de la mission Économie.

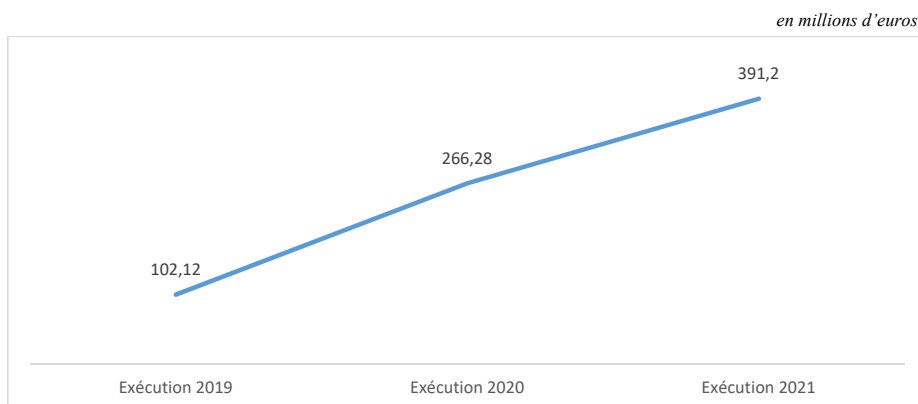
Le programme 134 présente un **taux d'exécution de 96 % en AE et 97 % en CP**, avec 1,2 milliard d'euros consommés en 2021.

Plus de la moitié des dépenses du programme sont des **dépenses d'intervention (dépenses de titre 6 - 631,78 millions d'euros en CP)**, elles-mêmes constituées pour l'essentiel de la **compensation carbone** (391,2 millions d'euros) et de la **compensation versée à la Poste** concernant le transport postal de presse (137,8 millions d'euros).

La compensation carbone est une dépense qui correspond à la compensation, pour les entreprises électro-intensives, des coûts indirects de l'électricité dus au système d'échange de quotas d'émission de carbone de l'Union européenne ; la forte hausse du prix du carbone induite par ce système entraînant en

effet par ricochet celle de l'électricité. Cette compensation a ainsi vocation à prévenir le risque de « fuite carbone », c'est-à-dire la délocalisation des entreprises hors de l'Union européenne en raison d'un plus faible coût du carbone. La somme versée en 2021 correspond à la compensation des charges indirectes subies par les entreprises au titre de l'exercice 2020.

### ÉVOLUTION DE LA COMPENSATION CARBONE 2019-2021



Source : commission des finances à partir des rapports annuels de performance de la mission Économie 2019, 2021 et 2021.

### III. LE PROGRAMME 343, PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT

#### EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 363, PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT EN 2021 PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE

*en millions d'euros*

Action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI y.c. FdC et AdP prévus en LFI	Exécution	Taux d'exécution	LFI y.c. FdC et AdP prévus en LFI	Exécution	Taux d'exécution
<b>01 – Réseaux d'initiative publique</b>	<b>0,25</b>	<b>0</b>	<b>0 %</b>	<b>609,3</b>	<b>435,5</b>	<b>71 %</b>

Source : Assemblée nationale, commission des finances, à partir du rapport annuel de performance 2021 de la mission Économie.

Si les crédits ouverts en LFI pour 2021 s'élevaient à 0,25 million d'euros en AE et 609 millions d'euros en CP, ils ont été minorés de la réserve de précaution et majorés des reports de 2020 sur 2021. **Au total, 110,1 millions d'euros d'AE et 577 millions d'euros de CP ont été ouverts en faveur du Plan France très haut débit en 2021 sur le programme 343.**



### Structure de financement du Plan France Très haut débit (PFTHD)<sup>1</sup>

Le PFTHD a été initialement financé par les crédits du premier plan d'investissement d'avenir (PIA 1) versés au fonds national pour la société numérique (FSN), fonds sans personnalité juridique géré par la Caisse des dépôts et consignations. Initialement doté de 900 millions d'euros, le fonds a été abondé par les crédits du programme 343 depuis 2015, pour subventionner, à hauteur de 2,5 milliards d'euros au total, les « réseaux d'initiative publique » (RIP) du PFTHD. En 2021, en sus des crédits du programme 343, 240 millions d'euros ont été ouverts en LFI en faveur du PFTHD dans le cadre du plan de relance sur le programme 364 *Cohésion*. En cumulé depuis 2015, les financements de l'État en faveur du PFTHD avoisine ainsi 3,6 milliards d'euros.

Aucune AE n'a été consommée en 2021, ce que les documents budgétaires transmis par le Gouvernement justifient d'une part par « *la priorisation de la consommation des crédits restant disponibles sur le Fonds national pour la société numérique (FSN)* » et d'autre part du fait « *des économies générées par la réallocation de plusieurs projets en cours d'année* ». **Le financement du FSN a en effet été assuré dans un premier temps par le PIA à hauteur de 900 millions d'euros, avant d'être complété par les crédits du programme 343. Les ressources du FSN en provenance du PIA n'ayant pas encore été intégralement consommées, elles ont été mobilisées pour répondre aux besoins de cette année 2021. Il n'a donc pas été nécessaire d'engager les AE votées sur le programme 343. L'intégralité des 110,14 millions d'AE 2021 non consommées ont été reportées sur 2022** <sup>(2)</sup>

S'agissant des CP, la sous-consommation s'explique à la fois par la priorisation de la consommation des crédits du PIA disponibles sur le FSN, pour les mêmes raisons qu'exposées *supra*, et par le décalage de calendrier de certaines opérations. À noter que sur les 141,5 millions de CP disponibles en fin de gestion après des annulations intervenues en LFR, seuls 18,3 millions d'euros soit 3 % des crédits ouverts en LFI 2021 ont été reportés sur 2022 <sup>(3)</sup>. En effet le montant de CP prévu en LFI 2022 (600 millions d'euros) doit permettre de couvrir les besoins estimés sur 2022.

---

<sup>1</sup> À partir du rapport annuel de performance 2021 de la mission Économie et de la note d'exécution du budget 2021 de la mission Économie de la Cour des comptes.

(2) Arrêté du 17 mars 2022 portant report de crédits.

(3) Ibid.

#### IV. LE PROGRAMME 367, FINANCEMENT DES OPÉRATIONS PATRIMONIALES ENVISAGÉES EN 2021

##### EXÉCUTION 2021 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 367, FINANCEMENT DES OPÉRATIONS PATRIMONIALES ENVISAGÉES EN 2021 PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE

en millions d'euros

Action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI	Exécution	Taux d'exécution	LFI	Exécution	Taux d'exécution
01 – Assurer un niveau de recettes au CAS PFE permettant la réalisation des opérations patrimoniales prévues en 2021	0	1 000	N/A	0	1 000	N/A

Source : Assemblée nationale, commission des finances, à partir du rapport annuel de performance 2021 de la mission Économie.

Le programme 367 relatif au financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 sur le CAS PFE a été créé en cours d'année 2021 par la loi du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021<sup>(1)</sup> au sein de la mission Économie, pour répondre aux conséquences de la crise sanitaire. Ce programme avait **vocation à abonder le CAS PFE en recettes dans le but de financer des opérations qui n'avaient pas pu être identifiées en début de gestion 2021.**

Le programme 367 a été abondé par la loi de finances rectificatives du 19 juillet 2021 à hauteur de deux milliards d'euros ; et le CAS a bénéficié d'un financement d'un milliard d'euros à partir de ce programme en août 2021.

La création de ce programme peut poser question au regard du principe de spécialité des crédits figurant dans la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2021<sup>(2)</sup>. Son article 7 dispose en effet qu'« *une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie [...]. Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis [...] ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ».

Dans sa note sur l'exécution budgétaire 2021 de la mission Économie, la Cour des comptes souligne de surcroît que le milliard d'euros en provenance du programme 367 a essentiellement permis, *via* le CAS FPE, de racheter à Areva ses participations dans Orano, « *une opération sans rapport avec la crise [sanitaire] et dont plusieurs volets étaient prévisibles avant le début de l'exercice 2021* ».

(1) Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

(2) Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

## V. LE PROGRAMME 220, STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES

### EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 220, STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES EN 2021 PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE

en millions d'euros

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI y.c. FdC et AdP prévus en LFI	Exécution	Taux d'exécution	LFI y.c. FdC et AdP prévus en LFI	Exécution	Taux d'exécution
01 – Infrastructures statistiques et missions régaliennes	117,32	115,48	98 %	116,75	115,23	99 %
06 – Action régionale	49,15	46,04	94 %	49,11	45,69	93 %
08 – Information économique, démographique et sociale	121,58	114,83	94 %	119,88	115,19	96 %
09 – Pilotage, soutien et formation initiale	144,30	146,41	101 %	142,01	141,73	99 %
Total	432,36	422,76	98 %	427,76	417,84	98 %

Source : Assemblée nationale, commission des finances, à partir du rapport annuel de performance 2021 de la mission Économie.

Le programme 220 porte exclusivement les crédits destinés à l'Institut national de la statistique et des études économiques. **Il présente un taux d'exécution de 98 % en AE comme en CP. Ce taux cache cependant une exécution perturbée par la crise sanitaire**, qui a modifié la structure des dépenses habituellement marquée par un poids important des frais de déplacement ainsi que des dépenses liées à l'enquête de recensement, ainsi qu'une nouvelle organisation des enquêtes de l'Insee pour gagner en efficacité.

On constate plusieurs sous-exécutions du fait de l'annulation de l'enquête de recensement initialement prévue en 2021. Sur l'action 1 *Infrastructures statistiques et missions régaliennes*, qui porte les crédits de l'enquête recensement, les dépenses d'intervention (titre 6), destinées pour la plupart à une dotation forfaitaire versée aux communes pour le recensement, s'établissent ainsi à 124 340 euros contre 5,26 millions d'euros prévus dans le PLF 2021 (en AE comme en CP). On constate également une sous-consommation des dépenses de fonctionnement (7 millions d'euros contre 10 millions d'euros prévus en LFI) du fait de l'annulation de déplacements liés à l'enquête.

L'impact de l'annulation de l'enquête recensement sur l'exécution 2021 sur l'exécution reste cependant limité pour trois raisons :

- d'abord parce que l'annulation de l'enquête a été décidée entre la publication du projet de loi de finances pour 2021 et le vote de la LFI 2021. De ce fait, un amendement a annulé 15 millions d'euros sur le programme 220 ;

– ensuite parce que les dépenses relatives au recensement de la population sont réparties sur deux années. Si bien qu’en dépit de l’absence de collecte en 2021, il subsiste les dépenses relatives à la préparation du recensement 2022 ;

– enfin parce que le report de l’enquête annuelle de recensement a occasionné des réaffectations provisoires de ressources au sein des services au bénéfice des activités de production statistique, qui ont été fortement sollicitées du fait de la crise sanitaire. On constate ainsi une sur-exécution des dépenses de personnel sur l’action 1, qui s’établissent à 108 millions d’euros contre 101 millions prévus en LFI.

Plus largement, la crise sanitaire a entraîné une diminution des recrutements contractuels. Alors que le projet de loi de finances pour 2021 prévoyait 604 entrées, les mouvements réellement intervenus en 2021 s’élèvent à 612,3 ETP.

On observe par ailleurs une sous-exécution des dépenses de personnel sur l’action 8, *Information économique, démographique et sociale*, du fait la mise en place de nouvelles zones d’enquêtes, qui s’est traduite par une diminution des effectifs d’enquêteurs.

Ces sous-exécutions sont cependant compensées par une sur-exécution des dépenses de fonctionnement des actions 6 *Action régionale* et 8 *Information économique, démographique et sociale*, du fait d’importants frais de communication et d’études, ainsi que de l’action 9 *Pilotage, soutien et formation initiale* du fait d’achats informatiques pour permettre le travail à distance dans le contexte de crise sanitaire.

## VI. LE PROGRAMME 305, STRATÉGIES ÉCONOMIQUES

### EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 305, STRATÉGIES ÉCONOMIQUES EN 2021 PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE

en millions d’euros

Actions	Autorisations d’engagement			Crédits de paiement		
	LFI y.c. FdC et AdP prévus en LFI	Exécution	Taux d’exécution	LFI y.c. FdC et AdP prévus en LFI	Exécution	Taux d’exécution
01 – Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen	335,50	330,61	99 %	336,08	328,23	98 %
02 – Développement international de l’économie française	65,49	63,03	96 %	65,49	62,92	96 %
04 – Économie sociale, solidaire et responsable	17,50	49,25	281 %	17,55	48,11	274 %
<b>Total</b>	<b>418,49</b>	<b>442,89</b>	<b>106 %</b>	<b>419,11</b>	<b>439,26</b>	<b>105 %</b>

Source : Assemblée nationale, commission des finances, à partir du rapport annuel de performance 2021 de la mission Économie.

Le programme 305 *Stratégies économiques* porte les moyens de la direction générale du Trésor (DG Trésor), à l'exclusion des dépenses de fonctionnement courant de l'administration centrale, imputées sur le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*.

Des crédits complémentaires ont été ouverts en cours d'exécution, pour un total de 44,53 millions d'euros en AE et 8,84 millions d'euros en CP. **Au total, ce sont 462,7 millions d'euros en AE et 454,12 millions d'euros en CP qui ont été disponibles au cours de l'année 2021 sur le programme 305**, pour une consommation finale de 442,89 millions d'euros en AE et 439,26 millions d'euros en CP. Le taux d'exécution s'établit à 106 % en AE et 105 % en CP par rapport aux crédits ouverts en LFI.

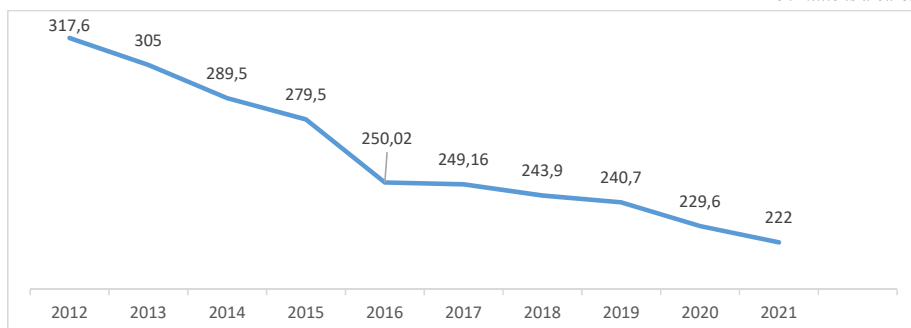
Cette sur-exécution s'explique principalement par **une consommation de crédits très supérieure à la programmation en LFI sur l'action 4 *Économie sociale, solidaire et responsable***. Si les crédits ouverts en loi de finances initiale sur cette action étaient d'environ 17,5 millions d'euros, les **crédits disponibles se sont élevés à 59,9 millions d'euros en AE et 51,4 millions d'euros en CP en raison de reports consécutifs à une ouverture tardive des crédits fin 2020**. Nouvellement créée dans la maquette budgétaire en LFI 2021, cette action vise à financer le développement de l'économie sociale et solidaire (ESS), le soutien à l'investissement à impact social (sous-action 1) et les dispositifs locaux d'accompagnement (sous-action 2).

La sous-action 1, *Développement de l'économie sociale et solidaire et soutien à l'investissement à impact social (IIS)*, a mobilisé 38 millions d'euros en AE et près de 36 millions d'euros en CP contre 9 millions prévus dans la LFI pour 2021. Cette sur-exécution s'explique par la mise en place du dispositif exceptionnel « Urgenc'ESS », pour faire face à la crise sanitaire. Ce fonds d'urgence à destination des petites structures de l'ESS a permis de verser des subventions de 5 000 à 8 000 euros à un nombre important de structures de moins de 10 ETP, en fonction de critères tenant compte de la dégradation de leur situation financière. Le nombre exact de bénéficiaires ne figure cependant pas dans les documents budgétaires.

Portée par l'action 1 *Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen*, la rémunération versée à la Banque de France en contrepartie des missions d'intérêt général qu'elle réalise pour le compte de l'État, qui représente la majorité des dépenses du programme, poursuit sa baisse en s'établissant à 222 millions d'euros, soit 3,3 % de moins qu'en 2020.

### ÉVOLUTION DE LA COMPENSATION VERSÉE À LA BANQUE DE FRANCE ENTRE 2012 ET 2021

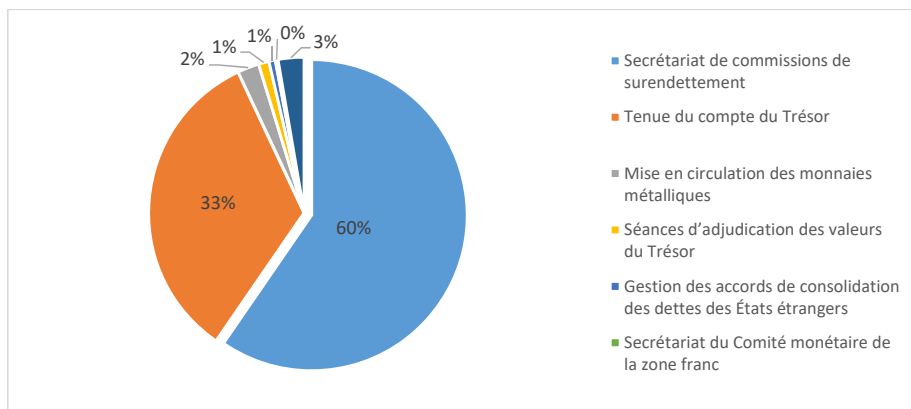
en millions d'euros



Source : Assemblée nationale, commission des finances, à partir des rapports annuels de performance 2017 à 2021 de la mission Économie.

Cette baisse, permise par la diminution du nombre de dossiers de surendettement déposés – le traitement du surendettement représentant la prestation la plus coûteuse parmi les sept rémunérées par l'État – est également le fruit des réformes menées par la Banque de France pour gagner en efficacité.

### DÉCOMPOSITION PAR POSTES DE LA RÉMUNÉRATION VERSÉE PAR L'ÉTAT À LA BANQUE DE FRANCE FIGURANT DANS LE PROJET ANNUEL DE PERFORMANCE 2021 DE LA MISSION ÉCONOMIE <sup>(1)</sup>



Source : Source : Assemblée nationale, commission des finances, à partir du projet annuel de performance 2021 de la mission Économie.

(1) Une telle décomposition de figure pas dans le rapport annuel de performance 2021 de la mission Économie. Toutefois, le montant global de la rémunération versée à la Banque de France figurant dans le rapport annuel de performance, 222 millions d'euros, est identique à celui figurant dans le projet annuel de performance 2021 de cette même mission.

## VII. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS

Le compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* se compose de quatre sections :

- section n° 1 : « Prêts et avances pour le logement des agents de l'État » ;
- section n° 2 : « Prêts pour le développement économique et social »
- section n° 3 : « Prêts à la société concessionnaire de la liaison express entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle » ;
- section n° 4 : « Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise de la Covid-19 ».

### Les comptes de concours financiers

Les comptes de concours financiers (CCF) sont une catégorie de compte spécial du Trésor avec les comptes d'affectation spéciale et les comptes de commerce.

Les CCF regroupent **les comptes de prêts** retraçant les opérations de prêts réalisées par l'État (il s'agit surtout de prêts à des États étrangers réalisés dans le cadre de la politique commerciale ou d'aide au développement) et **les comptes d'avance** retraçant les avances faites par l'État à des collectivités, organismes ou personnes privées.

Ainsi que le rappelle la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire 2021 sur le présent CCF, les recettes et les dépenses du compte *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* **ne sont pas des recettes et des dépenses publiques au sens de la comptabilité nationale**. Par conséquent, les opérations enregistrées sur ce compte de concours financiers n'ont pas d'impact sur le déficit public au sens de la comptabilité nationale ; ce constat ne s'applique néanmoins que dans la mesure où les créances sont effectivement honorées, une admission en non-valeur de celles-ci grevant le déficit public. En revanche, ces avances ont un effet sur le solde budgétaire et l'endettement de l'État.

Le taux d'exécution global de ce CCF s'élève pour 2021 à 252 %. Il masque des disparités fortes en fonction des sections et des programmes.

Ainsi, le solde constaté pour la section n° 1 *Prêts et avances pour le logement des agents de l'État* est positif, en l'absence de dépenses sur le programme 861 en 2021. Le programme 868 *Prêts et avances pour le développement du commerce avec l'Iran*, qui figure au sein de la section n° 2, a également été inactif en 2021. Pour des raisons de clarté dans la lecture du budget, il **convient de s'interroger sur l'opportunité de maintenir l'existence de ces deux programmes au sein de la maquette**.

La section n° 3 *Prêts à la société concessionnaire de la liaison express entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle* accuse un important déficit de près de 300 millions d'euros du fait de l'absence de recettes encaissées ; un déficit qui reste

cependant largement inférieur au déficit prévu en LFI (416 millions d'euros) en raison de dépenses plus faibles que prévues.

La section n° 2 *Prêts pour le développement économique et social* présente un très fort taux d'exécution de 222 % en AE et près de 200 % en CP. **Ces chiffres s'expliquent par l'importante ouverture de crédits dont a bénéficié le programme 862, Prêts pour le développement économique et social, en cours d'année 2021 pour répondre à la crise sanitaire.**

Le programme 862 a en effet bénéficié de reports à hauteur de près de 600 millions d'euros en AE et 700 millions d'euros en CP par arrêté du 13 janvier 2021, puis de 600 millions d'euros en AE et en CP ouverts par la loi de finances rectificative de juillet 2021 <sup>(1)</sup> pour **accroître la capacité de financement du fonds de transition** dont l'objectif est de **soutenir, par des prêts et des instruments de quasi-fonds propres, les entreprises qui ont besoin de liquidités** ou de renforcer leur haut de bilan, du fait de leur endettement et de la dégradation de leur solvabilité.

#### **Une réponse à la crise permise par l'assouplissement temporaire du cadre européen des aides d'État**

L'augmentation de la dotation budgétaire du programme 862 s'est accompagnée d'une refonte temporaire de la doctrine d'utilisation à la suite de l'adoption par la Commission européenne d'un **Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte de pandémie**. Cet Encadrement temporaire autorise les États membres à accorder aux entreprises touchées par la crise des prêts à taux bonifiés dans la limite de 25 % de leur chiffre d'affaires 2019. Cette mesure vise à contenir le risque de crédit crunch inhérent aux périodes de graves et brutales crises économiques, et permet ainsi d'offrir un accès à la liquidité à des entreprises structurellement viables mais rencontrant des difficultés ponctuelles de trésorerie <sup>(2)</sup>.

À noter, au sein de cette section n°2, la création en 2021 du programme 878 *Soutien à la filière du nickel en Nouvelle-Calédonie* qui doit permettre de financer la société Prony Ressources Nouvelle-Calédonie, qui a repris en avril 2021 l'activité d'extraction de minerai et de production de nickel du groupe Vale Nouvelle-Calédonie.

S'agissant de la section n° 4 *Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise de la Covid-19*, elle ne contient qu'un unique programme éponyme (programme n° 877) créé en 2020 <sup>(3)</sup> pour répondre à l'urgence économique provoquée par la crise sanitaire. Le programme a été prorogé *in fine* jusqu'au 31 décembre 2021 par le décret n° 2021-839 du 29 juin 2021.

---

(1) Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

(2) Rapport annuel de performance 2021 du compte de concours financiers Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés.

(3) Le programme a été créé par la loi de finances rectificative n° 2020-473 du 25 avril 2020.



Aucun crédit n'était prévu en LFI 2021, le programme ayant été alimenté par les reports de crédits 2020 <sup>(1)</sup> sur 2021. Près de 460 millions (AE et CP) ont ainsi été reportés par l'arrêté du 13 janvier 2021 ; mais seuls 123,4 millions ont *in fine* été consommés en 2021, une sous-consommation qui s'explique par le recours alternatif au prêt garanti par l'État notamment.

---

(1) La loi de finances rectificative n° 2020-473 du 25 avril 2020 avait ouvert 500 millions d'euros en AE et CP sur ce programme.



**ÉCONOMIE**  
**COMMERCE EXTÉRIEUR**

**SOMMAIRE**

—

Pages

<b>I. LE SOUTIEN FINANCIER À L'EXPORT</b> .....	220
A. LE SOUTIEN AU COMMERCE EXTÉRIEUR APPORTÉ PAR LES PROGRAMMES <i>APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT</i> ET <i>DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATIONS</i> .....	220
B. UNE NETTE AMÉLIORATION DU COMPTE DE COMMERCE 915 QUI REFLÈTE LE RETOURNEMENT DE LA CONJONCTURE .....	221
<b>II. LA CONTRIBUTION DE LA MISSION <i>RELANCE AU SOUTIEN AU</i>         <b>COMMERCE EXTÉRIEUR</b></b> .....	223
A. LE CHÈQUE-RELANCE EXPORT .....	223
B. LE CHÈQUE-RELANCE POUR LE VOLONTARIAT INTERNATIONAL EN ENTREPRISE (VIE).....	224
C. LE LANCEMENT DE LA « MARQUE FRANCE » À L'INTERNATIONAL.....	224

Le soutien financier au commerce extérieur est constitué de crédits répartis entre deux actions :

– l’action 4 *Développement international de l’économie française* du programme 114 *Appels en garantie de l’État* de la mission *Engagements financiers de l’État*.

– l’action 7 *Développement international des entreprises et attractivité du territoire* du programme 134 *Développement des entreprises et régulations* de la mission *Économie*.

Par ailleurs, dans le cadre du plan de relance, des moyens exceptionnels ont été mobilisés pour soutenir le commerce extérieur dans un contexte de crise. Ainsi, l’action 3 *Plan de soutien à l’export* du programme 363 *Compétitivité* de la mission *Plan de relance* regroupe les crédits versés aux divers organismes en charge du soutien aux entreprises exportatrices (Business France, BPI assurance export ainsi que les Fonds d’études et d’aide au secteur privé).

Enfin, l’ensemble des prévisions et résultats des procédures financières de soutien à l’export sont retracées dans le compte de commerce 915 *Soutien financier au commerce extérieur*.

## I. LE SOUTIEN FINANCIER À L’EXPORT

### A. LE SOUTIEN AU COMMERCE EXTÉRIEUR APPORTÉ PAR LES PROGRAMMES APPELS EN GARANTIE DE L’ÉTAT ET DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATIONS

Au sein du budget général de l’État, deux actions relevant de programmes rattachés à deux missions différentes sont mobilisées en faveur du soutien à l’export.

• **L’action 4 *Développement international de l’économie française*** du programme 114 *Appels en garantie de l’État* de la mission *Engagements financiers de l’État* regroupe les dispositifs de garantie aux entreprises qui font face à des risques liés à leur développement international. Les dépenses engagées en 2021 sur cette action ont compensé le déficit constaté en 2020 sur le compte de commerce 915 *Soutien financier au commerce extérieur* au titre de l’assurance prospection <sup>(1)</sup>. La LFI 2021 a ouvert 113 millions d’euros en AE et en CP au bénéfice de cette action, dont 52 millions d’euros au titre de la contribution au plan de relance. Seuls 74,2 millions d’euros – dont 19 millions du titre du plan de relance – ont été consommés, l’assurance prospection s’avérant moins déficitaire qu’anticipé du fait de l’amélioration de la conjoncture économique.

---

(1) Le programme 114 compense en année N l’éventuel déficit constaté en année N-1 sur la section dédiée du compte de commerce 915 Soutien financier au commerce extérieur.

Le taux d'exécution de l'action (65,7 % des crédits ouverts en LFI 2021) s'explique notamment par les restrictions sanitaires qui ont limité les démarches de prospection à l'export.

• **L'action 7 Développement international des entreprises et attractivité du territoire** du programme 134 *Développement des entreprises et régulations* de la mission *Économie* comprend principalement des crédits destinés à soutenir le développement international des entreprises françaises par l'intermédiaire de Bpifrance assurance export (Bpifrance AE) et de Business France. Ainsi, sur les 140,2 millions d'euros ouverts en LFI 2021 en AE et en CP (en baisse de 2,1 % par rapport aux crédits ouverts en LFI 2020) au sein de cette action, 46,4 millions d'euros en AE et en CP ont été versés à Bpifrance AE au titre de la rémunération des opérations réalisées pour le compte de l'État <sup>(1)</sup> et 87,2 millions d'euros de crédits (AE = CP) ont été perçus par Business France pour financer l'internationalisation de l'économie française. Ces montants sont sensiblement similaires à ceux versés lors de l'exercice 2020.

L'action affiche un taux de consommation de 99,6 % des crédits ouverts en LFI 2021, tant en AE qu'en CP.

## **B. UNE NETTE AMÉLIORATION DU COMPTE DE COMMERCE 915 QUI REFLÈTE LE RETOURNEMENT DE LA CONJONCTURE**

Après avoir accusé un déficit <sup>(2)</sup> de 29 millions d'euros en 2020 du fait de la crise sanitaire, **le compte de commerce 915 Soutien financier au commerce extérieur affiche en 2021 un solde positif de 333 millions d'euros**, loin de la prévision de la LFI 2021 de – 66 millions d'euros. Si une partie de cet excédent s'explique par un décalage temporel du report du versement des sections du compte excédentaire, **il repose aussi sur des recettes supérieures (+ 26 %, soit 206,67 millions d'euros de plus par rapport à la LFI 2021) et des dépenses inférieures aux prévisions (– 30 %, soit 233,09 millions d'euros de moins par rapport à la LFI 2021)**. En particulier, les recettes de l'assurance-crédit ont été nettement plus élevées que ce qui était prévu initialement (+ 199 millions d'euros par rapport à la LFI 2021). En outre, les dépenses de la section CAP Francexport et CAP Francexport +, qui soutient les opérations d'exportation, ont été bien moindres que prévu initialement (1 million d'euros contre 24 millions d'euros en LFI 2021) du fait d'un moindre désengagement des assureurs privés qu'anticipé.

Ainsi, la reprise de l'activité économique mondiale a conduit à une **baisse des dépenses d'indemnisation de l'assurance-crédit** par rapport à celles prévues en LFI qui compense largement la hausse des dépenses de réassurance. Cette moindre indemnisation est à mettre sur le compte de la résistance plus grande que prévu de certains secteurs face à la crise sanitaire, en particulier l'aéronautique.

---

(1) Elles sont retracées dans le compte de commerce 915 Soutien financier au commerce extérieur.

(2) Formellement, le compte général affiche chaque année un équilibre général car les excédents de l'activité sont reversés au budget général et les procédures déficitaires sont abondées par une dotation budgétaire.

Par ailleurs, les **montants encaissés de primes et de récupérations sont plus élevés** du fait du rôle contracyclique de l'assurance-crédit publique, les acteurs financiers privés montrant davantage d'aversion au risque dans un contexte économique qui reste incertain. Ainsi, l'assurance-crédit, l'assurance-prospection, le risque exportateur et le financement de la construction navale ont vu le nombre de leurs bénéficiaires augmenter en 2021.

**ÉCART ENTRE LA PRÉVISION ET L'EXÉCUTION DU COMPTE DE COMMERCE  
SOUTIEN FINANCIER AU COMMERCE EXTÉRIEUR EN 2021 <sup>(1)</sup>**

*(en millions d'euros)*

Section	Recettes		Dépenses	
	Prévision LFI 2021	Exécution 2021	Prévision LFI 2021	Exécution 2021
<b>Section 1 – Assurance-crédit et assurance-investissement</b>	<b>490</b>	<b>689</b>	<b>536</b>	<b>359</b>
<i>Dont primes et commissions d'engagement/Restitution de primes</i>	305	362	0	6
<i>Dont récupérations</i>	185	260	–	–
<i>Dont indemnisation</i>	–	–	536	223
<i>Dont dépenses diverses</i>	–	–	0	4
<i>Dont versement du/au budget général</i>	0	0	0	0
<i>Recettes/Dépenses de réassurance et autres</i>	0	67	0	127
<b>Section 2 – Assurance-prospection</b>	<b>141</b>	<b>121</b>	<b>151</b>	<b>131</b>
<i>Dont primes</i>	9	8	–	–
<i>Dont récupérations</i>	25	39	–	–
<i>Dont recettes diverses</i>	0	0	–	–
<i>Dont indemnisation</i>	–	–	151	131
<i>Dont versement du/au budget général</i>	107	74	0	0
<b>Section 3 – Change</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>10</b>
<i>Dont primes</i>	1	1	–	–
<i>Dont récupérations</i>	7	1	–	–
<i>Dont solde bénéficiaire/déficitaires des opérations de couverture</i>	2	6	2	2
<i>Dont indemnisation</i>	–	–	8	8
<i>Dont versement du budget général</i>	1	0	–	–
<b>Section 5 – Risque exportateur</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>13</b>	<b>10</b>
<i>Dont primes</i>	5	6	–	–
<i>Dont récupérations</i>	1	1	–	–
<i>Dont indemnisation</i>	–	–	13	10
<i>Dont versement du budget général</i>	5	0	–	–
<b>Section 6 – Financement de la construction navale</b>	<b>8</b>	<b>14</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<i>Dont primes</i>	8,1	14	–	–
<i>Dont récupérations</i>	0	0	–	–
<i>Dont indemnisation</i>	–	–	0	0
<i>Dont versement du/au budget général</i>	0	0	0	0
<b>Section 7 – Cap Francexport et Cap Francexport+</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>24</b>	<b>1</b>
<i>Dont primes</i>	7	5	–	–
<i>Dont récupérations</i>	0	0	–	–
<i>Dont indemnisation et autres</i>	–	–	24	1
<i>Dont versement du budget général</i>	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>668</b>	<b>844</b>	<b>734</b>	<b>511</b>

Source : Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021.

(1) La section 4 « risque économique » est en extinction, aucune recette ni dépense n'étant prévue pour ce dispositif pour 2022.

## II. LA CONTRIBUTION DE LA MISSION RELANCE AU SOUTIEN AU COMMERCE EXTÉRIEUR

L'action 3 *Plan de soutien à l'export* du programme 363 *Compétitivité* de la mission *Plan de relance* vise à financer les dispositifs de soutien à l'export portés par plusieurs structures. Ces crédits contribuent à financer des dispositifs de soutien aux entreprises exportatrices tels que le *chèque-relance export* et le *chèque-relance VIE* à travers des dotations auprès de Business France, Bpifrance AE et des Fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP). Cette action a été dotée en LFI 2021 de 103,9 millions d'euros en AE et de 69,6 millions d'euros en CP.

### RÉPARTITION DES CRÉDITS DE L'ACTION 3 PLAN DE SOUTIEN À L'EXPORT EN LFI 2021

(en millions d'euros)

	AE	CP
<b>Business France</b>	60,30	60,30
<b>Bpifrance Assurance Export</b>	13,60	6,80
<b>Fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP)</b>	30,00	2,50

Source : Rapport annuel de performances 2021.

La consommation de l'action 3 du programme 363 s'est établie à un niveau élevé au cours de l'exercice 2021, puisqu'elle s'élève à 91,77 % des crédits ouverts en LFI 2021 en AE et 90,55 % en CP.

### A. LE CHÈQUE-RELANCE EXPORT

Ce chèque participe au financement des démarches export des PME et ETI. Le champ des prestations couvertes par le dispositif est large, comprenant les prestations dispensées en présentiel comme les salons internationaux ou celles se déroulant à distance (salons digitalisés, missions de prospection à distance en visioconférence...). 5 686 chèques-relance export ont été délivrés au 30 août 2021 pour un montant d'aide de 9,65 millions d'euros. Le dispositif a été prolongé jusqu'au 30 juin 2022.

L'indicateur 4.2 du programme 363 intitulé *Taux d'impact en termes de courant d'affaire du chèque export* mesure la part des entreprises bénéficiant de ce chèque ayant déclaré avoir conclu un nouveau courant d'affaires. Cet indicateur s'est avéré inférieur aux prévisions, s'élevant à 35 % contre 47 % prévus en LFI 2021.

## **B. LE CHÈQUE-RELANCE POUR LE VOLONTARIAT INTERNATIONAL EN ENTREPRISE (VIE)**

Le chèque-relance VIE permet de financer l'envoi en mission d'un VIE par une entreprise à hauteur de 5 000 euros. Au 30 août 2021, 627 chèques-relance VIE avaient été octroyés.

**L'indicateur 4.1 du programme 363** intitulé *Nombre de missions VIE engagées dans les PME et ETI* permet de mesurer la popularité du dispositif auprès des PME et ETI qui sont les principales cibles des missions VIE. S'établissant à 824, l'indicateur se situe bien en deçà des prévisions du projet annuel de performances pour 2021 (de 2 700 missions VIE) du fait de la fermeture prolongée d'une grande partie des pays de destination hors Union européenne (Royaume-Uni, Australie, États-Unis...).

## **C. LE LANCEMENT DE LA « MARQUE FRANCE » À L'INTERNATIONAL**

La campagne internationale relative à la « Marque France » menée par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères vise à coordonner les actions de promotion de l'image de la France à travers le monde. 8,3 millions d'euros ont ainsi été ouverts en AE et en CP dans le cadre de la LFR 3 <sup>(1)</sup> pour financer le dispositif.

Toutefois, les crédits du dispositif « Marque France » accusent une sous-consommation très importante (3,6 % de consommation des crédits en AE et en CP par rapport à la LFI 2021) liée au retard dans le lancement de cette campagne de promotion. Les 8 millions d'euros restants ont été reportés sur l'exercice 2022.

---

(1) Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.



## ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT

### SOMMAIRE

—

Pages

<b>I. LE PROGRAMME <i>CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT</i>.....</b>	226
A. DES DÉPENSES ALLOUÉES À LA CHARGE DE LA DETTE ET A LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT EN HAUSSE .....	227
B. UN BESOIN DE FINANCEMENT ÉLEVÉ.....	228
<b>II. LE PROGRAMME <i>APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT</i>.....</b>	230
<b>III. LE PROGRAMME <i>ÉPARGNE</i> .....</b>	230
<b>IV. LA DOTATION DU MÉCANISME EUROPÉEN DE STABILITÉ .....</b>	231
<b>V. LA DÉPENSE DU FONDS DE SOUTIEN RELATIF AUX PRÊTS ET     CONTRATS FINANCIERS STRUCTURÉS À RISQUE.....</b>	231

Les crédits consommés de la mission *Engagements financiers de l'État* se sont élevés à 38,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 38,4 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), un niveau inférieur de 600 millions d'euros en AE et de 500 millions d'euros en CP à la prévision de la loi de finances initiale (LFI) pour 2021.

Deux écarts significatifs à la prévision initiale peuvent être relevés : d'une part, les appels en garantie de l'État ont été moins importants qu'anticipés et, d'autre part, la charge de la dette et de la trésorerie de l'État a été plus élevée qu'initialement prévu.

#### COMPARAISON PRÉVISION (Y COMPRIS FONDS DE CONCOURS) ET EXÉCUTION 2022

(en millions d'euros)

Programme	Prévision 2021		Consommation 2021		Écart à la prévision	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
117 - Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)	36 073,0	36 073,0	37 807,4	37 807,4	1 734,4	1 734,4
114 - Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)	2 504,8	2 504,8	297,6	297,6	- 2 207,2	- 2 207,2
145 - Épargne	61,6	61,6	64,5	64,9	2,9	3,3
336 - Dotation du Mécanisme européen de stabilité	79,0	79,0	62,4	62,4	- 16,6	- 16,6
338 - Augmentation du capital de la Banque européenne d'investissement	0	0	0	0	-	-
344 - Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque	11,5	201,0	- 120,0	191,2	- 131,5	- 9,8
<b>Total mission</b>	<b>38 729,9</b>	<b>38 919,4</b>	<b>38 111,9</b>	<b>38 423,5</b>	<b>- 618,0</b>	<b>- 495,9</b>

Source : rapport annuel de performances Engagements financiers de l'État pour 2021.

### I. LE PROGRAMME CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

En 2021, l'exécution du programme 117 *Charge de la dette et trésorerie de l'État* s'établit à 37,8 milliards d'euros, soit un niveau supérieur de 1,7 milliard d'euros à la prévision de la loi de finances initiale, ce qui constitue une rupture avec la tendance à la sous-exécution du programme observée ces dernières années.

#### COMPARAISON ENTRE PRÉVISION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS AFFECTÉS À LA CHARGE DE LA DETTE ET À LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

	Exercice 2015	Exercice 2016	Exercice 2017	Exercice 2018	Exercice 2019	Exercice 2020	Exercice 2021
Prévision LFI	44,3	44,5	41,5	41,2	42,1	38,1	36,1
Exécution	42,1	41,5	41,7	41,5	40,3	35,8	37,8
Écart	- 2,2	- 3,0	+ 0,1	+ 0,3	- 1,8	- 2,3	+ 1,7

N.B. : hors swaps.

Source : lois de finances initiales et lois de règlement, projet de loi de règlement pour 2021.

Cet écart s'explique principalement par l'accélération de l'inflation en 2021, qui a entraîné un coût supplémentaire pour les titres de dette dont le taux d'intérêt est indexé sur celle-ci. Ce coût s'est établi à 3 milliards d'euros en 2021, en hausse de plus de 2 milliards d'euros par rapport à la prévision initiale (958 millions d'euros) <sup>(1)</sup>. Cet effet inflation n'a été que partiellement compensé par le maintien à un niveau plus bas qu'anticipé des taux d'intérêt de court terme <sup>(2)</sup>.

## A. DES DÉPENSES ALLOUÉES À LA CHARGE DE LA DETTE ET À LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT EN HAUSSE

L'année 2021 marque un renversement de tendance, bien que limité à ce stade, concernant le programme *Charge de la dette et trésorerie de l'État*. Après plusieurs années de diminution, les crédits alloués à la charge de la dette, qui représente 96 % des crédits du programme, et à la gestion de la trésorerie de l'État augmentent de 2 milliards d'euros par rapport à l'exercice 2020.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

	Exécution 2016	Exécution 2017	Exécution 2018	Exécution 2019	Exécution 2020	LFI 2021	Exécution 2021	Écart à la LFI	Écart à l'exécution 2020
<b>Charge de la dette</b>	40,41	40,65	40,47	39,10	34,34	34,82	36,33	+ 1,51	+ 1,99
<b>Trésorerie</b>	1,04	1,05	1,07	1,16	1,46	1,25	1,48	+ 0,23	+ 0,02
<b>Ensemble</b>	<b>41,5</b>	<b>41,7</b>	<b>41,5</b>	<b>40,3</b>	<b>35,8</b>	<b>36,1</b>	<b>37,8</b>	<b>+ 1,7</b>	<b>+ 2,0</b>

N.B. : hors swaps.

Source : *rapports annuels de performances* Engagements financiers de l'État.

Cette augmentation est portée quasi exclusivement par la hausse de la charge de la dette de l'État qui résulte des facteurs haussiers et baissiers suivants :

– un effet inflation défavorable (impact de + 2,6 milliards d'euros) ;

– un effet volume défavorable (impact de + 0,9 milliard d'euros), lié à l'augmentation significative de l'encours de dette qui s'établit à 2 145 milliards d'euros fin 2021 (+ 144 milliards d'euros après + 178 milliards d'euros en 2020). Comme en 2020, la hausse de l'encours de la dette de l'État se poursuit à un rythme exceptionnel en 2021 ;

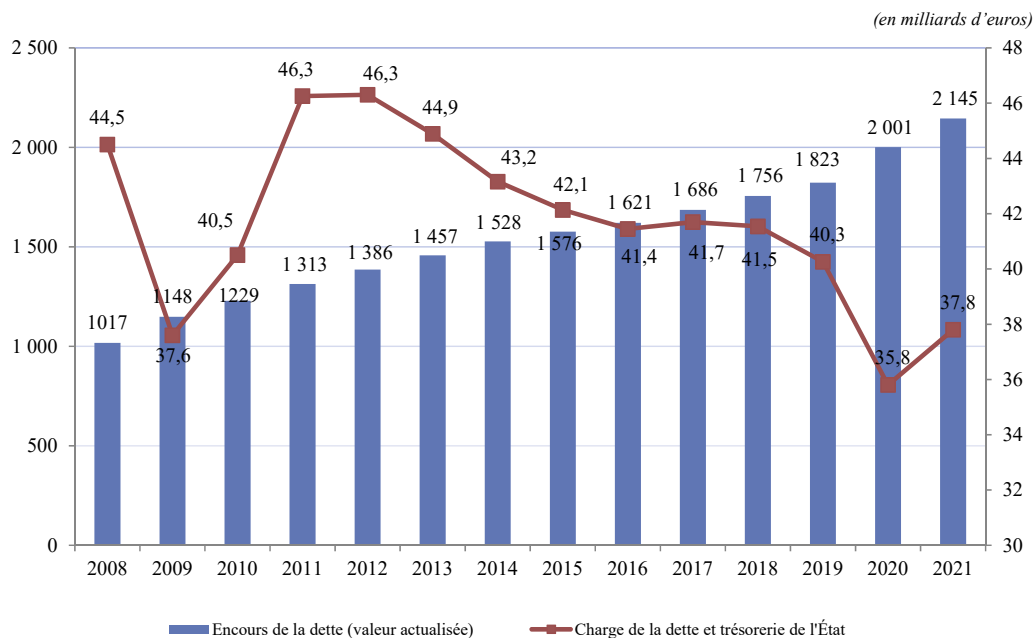
– un effet taux favorable (impact de – 1,5 milliard d'euros).

La charge de la dette reste ainsi maîtrisée grâce à un environnement de taux d'intérêt très favorable en 2021. Le taux moyen des émissions de moyen et long termes s'est établi à – 0,05 % sur l'année 2021, après – 0,13 % en 2020. Les taux à l'émission de court terme ont été en moyenne de – 0,67 %, après – 0,56 % en 2020.

(1) Pour rappel, la loi du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021 (LFR 1) a prévu l'ouverture de 1,9 milliard d'euros en AE/CP sur le programme 117 pour tenir compte de la hausse de l'inflation.

(2) Afin de tenir compte de la révision du scénario des taux d'intérêt, la loi du 1er décembre 2021 de finances rectificative pour 2021 (LFR 2) a annulé 438 millions d'euros sur le programme 117.

## ÉVOLUTION DE LA DETTE ET DE LA CHARGE DE LA DETTE DE L'ÉTAT



Source : commission des finances.

S'agissant de la trésorerie de l'État (dépôts des correspondants et disponibilités de l'État), la dépense budgétaire a augmenté de 20 millions d'euros en 2021 par rapport à 2020, compte tenu de l'évolution à la baisse des taux de court terme.

### B. UN BESOIN DE FINANCEMENT ÉLEVÉ

Le besoin de financement de l'État s'est établi à un niveau toujours élevé en 2021, à 285,2 milliards d'euros. Il diminue cependant de 24,3 milliards d'euros par rapport au niveau historique atteint en 2020 (309,5 milliards d'euros). Ce besoin de financement est inférieur de 7,8 milliards d'euros à celui initialement prévu, notamment en raison d'un déficit budgétaire moins élevé qu'anticipé en loi de finances initiale (– 170,7 milliards d'euros contre – 173,3 milliards d'euros). Il est également très inférieur à celui prévu dans les lois de finances rectificatives adoptées en cours d'année (– 34,4 milliards d'euros par rapport à la LFR 2).

## LE BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

	Exécution 2018	Exécution 2019	Exécution 2020	LFI 2021	LFR (1) 2021	LFR (2) 2021	Exécution 2021	Écart 2020/2021	Écart LFI / Exécution
<b>Besoin de financement</b>	<b>191,9</b>	<b>220,5</b>	<b>309,5</b>	<b>293</b>	<b>338,3</b>	<b>321</b>	<b>285,2</b>	<b>- 24,3</b>	<b>- 7,7</b>
Amortissement de titres d'État à moyen et long terme	116,6	130,2	136,1	118,3	118,3	118,3	118,3	- 17,8	0
Amortissement des dettes reprises par l'État	-	-	2,2	1,3	1,3	1,3	1,3	- 0,9	0
Déficit à financer (*)	76,0	92,7	178,1	173,3	220,1	205,1	170,7	- 7,4	- 2,6
Autres besoins de financement	- 0,6	- 2,4	- 6,9	0,1	- 1,4	- 3,7	- 5,1	1,8	- 5,1
<b>Ressources de financement</b>	<b>191,9</b>	<b>220,5</b>	<b>309,5</b>	<b>293,0</b>	<b>338,3</b>	<b>321,0</b>	<b>285,2</b>	<b>- 24,2</b>	<b>- 7,7</b>
Émissions à moyen et long terme (OAT et BTAN) nettes des rachats	195,0	200,0	260	260	260	260	260	0	0
Ressources affectées à la Caisse de la dette publique et consacrées au désendettement	-	-	0	0	0	0	0	0	0
Variation des BTF (+ si augmentation de l'encours ; - sinon)	- 13,6	- 6,0	+54,7	+19,5	+19,5	+5	- 6,2	- 60,9	- 25,7
Variation des dépôts des correspondants (+ si augmentation de l'encours ; - sinon)	+ 9,8	+ 11,5	27,8	7	+3,9	+8,9	+18,7	- 9,1	11,7
Variation des disponibilités (+ si diminution ; - sinon)	- 11,1	- 5,7	- 63,4	0	+48,4	+33,3	- 4,4	+59	- 4,4
Autres ressources de trésorerie	11,8	20,6	30,4	6,5	6,5	13,8	17,2	- 13,2	10,7

(\*) Hors dépenses affectées au Programme d'Investissements d'Avenir (PIA).

Source : rapport annuel de performances Engagements financiers de l'État pour 2021.

Afin de financer ce besoin de financement, l'État a émis 260 milliards d'euros de titres de dette à moyen et long termes, un volume identique à celui de 2020 et conforme à la prévision initiale. Un montant de 17,2 milliards d'euros de primes nettes à l'émission a été enregistré, en repli par rapport à 2020 (30,7 milliards d'euros), en raison de la légère hausse des taux d'intérêt et de la moindre proportion des émissions sur souches anciennes par rapport à 2020.

L'AFT a procédé à une diminution des émissions de court terme (- 6,2 milliards d'euros) après une hausse significative en 2020 (+ 54,7 milliards d'euros).

Enfin, il est important de souligner que le surplus de trésorerie (63,4 milliards d'euros) accumulé fin 2020 en raison d'un déficit moins élevé qu'anticipé, s'est accru en 2021 (4,4 milliards d'euros), alors que la LFR 2 envisageait la mobilisation de ce surplus à hauteur de 33 milliards d'euros pour financer la hausse du déficit budgétaire.

## II. LE PROGRAMME APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT

Le programme *Appels en garantie de l'État* porte les dépenses budgétaires résultant de la mise en jeu des garanties octroyées par l'État, de nature diverses (garanties de dettes émises par des tiers, garanties de passifs, opérations d'assurance). Il présente un niveau d'exécution de 297,6 millions d'euros, inférieur de 2,2 milliards d'euros à la prévision de la loi de finances initiale (2,5 milliards d'euros).

### PRÉVISION ET EXÉCUTION DU PROGRAMME APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Prévision	208,4	188,0	125	27,4	104,1	125,3	94,1	2 504,8
Exécution	120,4	145,5	121,6	35,0	44,6	76,7	92,7	297,6
Écart	- 88	- 42,5	- 3,4	7,6	- 59,5	- 48,6	- 1,4	- 2 207,2

Source : commission des finances.

Cette importante sous-exécution est principalement liée à un décaissement d'appels en garantie des prêts garantis par l'État (PGE) très inférieur aux anticipations (191,2 millions d'euros contre 1,3 milliard d'euros prévu en LFI). Cet écart s'explique par l'ouverture, en début d'année 2021, de la possibilité pour les entreprises de différer d'un an supplémentaire le début du remboursement du capital de leur PGE. La LFR 1 avait annulé 995 millions d'euros sur le programme 114 pour tenir compte de la modification de la prévision induite par l'allongement de la durée des PGE.

Cette sous-exécution s'explique également par la très faible contribution française au fonds de garantie paneuropéen porté par la Banque européenne d'investissement en 2021 (191 000 euros contre 731 millions d'euros prévus en LFI), en raison de la montée en charge de ce fonds plus progressive qu'anticipée initialement. La LFR 2 avait d'ailleurs procédé à l'annulation des crédits alloués à cette dépense.

## III. LE PROGRAMME ÉPARGNE

L'exécution du programme *Épargne*, qui recouvre quasi exclusivement les primes d'épargne-logement versées à la clôture des plans et comptes d'épargne-logement, s'établit à 64,9 millions d'euros en CP, un niveau supérieur de 3,3 millions d'euros à la prévision et en hausse de 7,1 millions d'euros par rapport à 2020. L'année 2021 a en effet été caractérisée par le rebond du nombre de primes octroyées en 2021, après une année 2020 perturbée par la crise sanitaire.

## ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME ÉPARGNE

(en millions d'euros, crédits de paiement)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Prévision LFI</b>	773,8	724,6	569,1	476,7	331,0	193,5	150,0	101,9	85,7	61,6
<b>Exécution</b>	653,8	575,9	385,4	253,5	123,1	97,0	101,0	72,8	57,8	64,9
<b>Écart</b>	- 120	- 148,7	- 183,7	- 223,2	- 207,9	- 96,5	- 49	- 29	- 27,9	3,3

Source : rapports annuels de performances Engagements financiers de l'État.

Le montant versé en 2021 s'inscrit toutefois dans la trajectoire à la baisse constatée les années précédentes (70,7 millions d'euros versés en 2019), en raison du désintérêt des épargnants à l'égard des prêts d'épargne-logement, qui sont actuellement peu compétitifs eu égard aux taux d'intérêt proposés au titre des prêts immobiliers du marché.

### IV. LA DOTATION DU MÉCANISME EUROPÉEN DE STABILITÉ

L'exécution 2021 du programme *Dotation du Mécanisme européen de stabilité*, qui vise à rétrocéder les intérêts perçus par la Banque de France en 2020 sur le capital placé par le MES auprès de celle-ci, s'élève à 62,4 millions d'euros, un niveau inférieur de 16,6 millions d'euros à la prévision initiale (79 millions d'euros) mais conforme à la notification effectuée en janvier 2021.

### V. LA DÉPENSE DU FONDS DE SOUTIEN RELATIF AUX PRÊTS ET CONTRATS FINANCIERS STRUCTURÉS À RISQUE

L'exécution 2021 du programme *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque*, qui vise à apporter une aide financière aux organismes publics ayant souscrit de tels contrats, s'élève à 191,2 millions d'euros pour 201 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale et par fonds de concours, l'écart s'expliquant par l'annulation de la réserve de précaution.

Le niveau d'exécution des AE s'établit à - 120 millions d'euros en raison d'un désengagement réalisé en août 2021 au titre de la convention signée avec l'Agence de services et de paiement (ASP).





## ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

### SOMMAIRE

Pages

<b>I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2021</b> .....	234
A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL ET LA GESTION DE LA MASSE SALARIALE.....	235
B. LES AUTRES TYPES DE DÉPENSES.....	237
C. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS INTERVENUS EN 2021.....	238
1. Les reports et mouvements de crédits.....	239
2. Les fonds de concours et attributions de produits.....	239
3. Les lois de finances rectificatives .....	239
4. L'utilisation de la réserve de précaution.....	240
D. L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE SUR L'EXÉCUTION 2021.....	241
<b>II. L'ANALYSE DES DIFFÉRENTS PROGRAMMES SUR LE VOLET PERFORMANCE</b> .....	241
A. L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ (PROGRAMME 140).....	242
B. L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ (PROGRAMME 141).....	242
C. VIE DE L'ÉLÈVE (PROGRAMME 230).....	243
D. L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ DES PREMIER ET SECOND DEGRÉS (PROGRAMME 139).....	244
E. SOUTIEN À LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION NATIONALE (PROGRAMME 214).....	244
F. L'ENSEIGNEMENT PUBLIC AGRICOLE (PROGRAMME 143).....	245

La mission *Enseignement scolaire* (MIES) regroupe l'ensemble des crédits consacrés à l'enseignement scolaire relevant pour l'essentiel du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse et des sports (MENJS) et, pour une part résiduelle, du ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA). Ces crédits constituent le premier poste de dépenses du budget de l'État : en loi de finances initiales pour 2021, les crédits de paiement de la MIES se sont élevés en effet à **75,9 milliards d'euros**.

En 2021, la mission était composée de six programmes, cinq d'entre eux relevant du MENJS, et le sixième étant piloté par le MAA. En LFI pour 2021, les quatre programmes consacrés *stricto sensu* à l'enseignement – les programmes 140 *Enseignement scolaire public du premier degré*, 141 *Enseignement scolaire public du second degré*, 139 *Enseignement privé du premier et du second degrés* et 143 *Enseignement technique agricole* – ont représenté **67 milliards d'euros de crédits de paiement**, soit 88 % des moyens initiaux alloués à la mission. Les deux autres programmes, à vocation transverse, concernent les aspects logistiques et stratégiques de la mission. Il s'agit du programme 230 *Vie de l'élève* et du programme 214 *Soutien de la politique de l'éducation nationale*. Ils ont correspondu à 12 % des crédits de paiement initiaux de la mission, soit **8,9 milliards d'euros**.

La mission *Enseignement scolaire* se caractérise par le **poids prépondérant des dépenses de personnel** : les dépenses de titre 2 représentent en effet **92,4 % de celles de la mission en loi de finances initiale**, soit 70,13 milliards d'euros. Ainsi, les **1 037 762 ETPT** rémunérés par la mission représentent 53,4 % du plafond d'emplois autorisés par la LFI pour le budget général et les budgets annexes.

Les autres dépenses de la mission *Enseignement scolaire* correspondent soit indirectement à des charges de personnel – au travers des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs du ministère ou aux établissements publics locaux d'enseignement pour l'assistance éducative –, soit à des dépenses de guichet tout aussi contraintes, notamment les bourses d'enseignement à destination des élèves du second degré.

## I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2021

Les crédits de la mission *Enseignement scolaire* prévus en loi de finances initiale se sont élevés, pour 2021, à **76,05 milliards d'euros en AE** et à **75,91 milliards d'euros en CP**.

Les crédits ouverts ont finalement été de 76,62 milliards d'euros en AE et de 76,29 milliards d'euros en CP.

Les crédits consommés ont été de **76,00 milliards d'euros en AE** et de **75,90 milliards d'euros en CP**, soit très légèrement inférieurs à l'autorisation budgétaire accordée par le Parlement. Ainsi, le taux de consommation des crédits sur la mission *Enseignement scolaire* est de **99,95 % en AE** et de **99,98 % en CP**.

PRÉVISION ET EXÉCUTION 2021

(en euros)

Programme (PGM)	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Prévision LFI 2021	Exécution 2021	Taux de consommation	Prévision en LFI	Exécution 2021	Taux de consommation
PGM 140 – <i>Enseignement scolaire public du premier degré</i>	23 654 615 539	23 587 832 353	99,72 %	23 654 615 539	23 587 644 557	99,72 %
PGM 141 – <i>Enseignement scolaire public du second degré</i>	34 087 797 824	33 976 764 926	99,67 %	34 087 797 824	33 976 281 154	99,67 %
230 – <i>Vie de l'élève</i>	6 424 063 653	6 384 402 993	99,38 %	6 424 063 653	6 384 085 995	99,38 %
PGM 139 – <i>Enseignement privé du premier et du second degrés</i>	7 764 823 421	7 767 332 624	100,03 %	7 764 823 421	7 767 183 006	100,03 %
PGM 214 – <i>Soutien de la politique de l'éducation nationale</i>	2 632 389 290	2 800 881 637	106,40 %	2 500 612 561	2 701 158 976	108,02 %
PGM 143 – <i>Enseignement technique agricole</i>	1 483 610 212	1 488 291 141	100,32 %	1 483 610 212	1 481 448 504	99,85 %
<b>Total</b>	<b>76 047 299 939</b>	<b>76 005 505 674</b>	<b>99,95 %</b>	<b>75 915 523 210</b>	<b>75 897 802 192</b>	<b>99,98 %</b>

Sources : RAP 2021, Commission des finances.

## A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL ET LA GESTION DE LA MASSE SALARIALE

En 2021, le montant des crédits de titre 2 consommés sur le périmètre de la mission Enseignement scolaire a été de **69,93 milliards d'euros**. Il est inférieur au montant des crédits de titre 2 ouverts en loi de finances initiales (70,13 milliards d'euros). Le niveau d'exécution des crédits de titre 2 s'établit ainsi à 99,7 %, près de 200 millions d'euros n'ayant pas été consommés.

Le plafond d'emplois de la mission a été fixé en loi de finances initiale à 1 037 762 ETPT, et 1 026 362 ETPT ont été consommés. L'exercice 2021 est marqué par une **sous-exécution du plafond d'emplois à hauteur de 11 400 ETPT** (soit 98,9 % de la prévision en LFI).

Le schéma d'emplois de la mission *Enseignement scolaire* ne prévoyait pour l'année 2021 qu'une baisse de 80 ETP sur le programme 143. Néanmoins,

**l'exécution révèle une baisse de – 4 059 ETP**, dont – 3 987 ETP pour les programmes relevant du MENJS et – 72 pour le programme 143 piloté par le MAA. Cet écart entre la prévision et l'exécution s'explique par un nombre d'emplois créés effectivement pourvus **inférieur de 762 ETP pour les programmes 139 et 140, et de 3 124 ETP pour le programme 141**, avec des entrées en net recul et des sorties (dont les départs à la retraite) en plus grand nombre qu'attendu.

Cette sous-exécution du schéma d'emplois serait principalement due aux difficultés de recrutement de l'Éducation nationale (1 299 entrées de moins que prévu sur les programmes 139, 140 et 141), à l'augmentation sensible des cessations de fonctions d'enseignants, et à des départs en retraite plus nombreux que prévus (les sorties sont supérieures de 2 693 ETP aux prévisions pour les programmes 139, 140 et 141). À cet égard, la Cour des comptes souligne que le ministère de l'éducation nationale doit conforter sa vision de long terme de la gestion de ses effectifs et inscrire davantage sa gestion des ressources humaines dans une logique pluriannuelle <sup>(1)</sup>.

Par ailleurs, un grand nombre d'emplois permanents contribuant à la mission *Enseignement scolaire* n'apparaissent pas dans les plafonds d'emplois ministériels. Il s'agit principalement des assistants d'éducation (AED) et d'une partie des emplois d'accompagnement des élèves en situation de handicap (AESH), **rémunérés par les établissements scolaires via les crédits d'intervention qui leur sont transférés**. Ces crédits sont essentiellement portés par le programme 230 *Vie de l'élève*. Ainsi, pour les AED, 52 529 ETPT ont été rémunérés à hauteur de **1,47 milliard d'euros**, via des subventions versées aux établissements publics locaux d'enseignement (EPL). En ce qui concerne les AESH, 38 439 ETPT sont rémunérés hors titre 2 pour un montant de **1,06 milliard d'euros**. 35 266 ETPT d'AESH sont par ailleurs rémunérés sur le titre 2 pour **925 millions d'euros**.

Entre 2020 et 2021, la masse salariale a progressé de 2,5 % et s'établit à 49,04 milliards d'euros. Deux facteurs sont à l'origine de l'augmentation relative de la masse salariale : les mesures catégorielles pérennes d'une part (notamment la revalorisation des traitements des enseignants), et l'impact des mouvements structurels d'autre part (en particulier, le glissement vieillesse-technicité). En 2021, contrairement aux années précédentes, les mouvements structurels ont eu un impact inférieur aux diverses mesures catégorielles.

---

(1) Cour des comptes, NEB 2021.

**PRINCIPAUX FACTEURS D'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE DE LA MIES  
(HORS CAS PENSIONS)**

*(en millions d'euros)*

Solde d'exécution 2020 retraitée	48 241,73
Impact du schéma d'emplois	34,69
Mesures catégorielles	453,02
Mesures générales	25,68
GVT solde	317,61
Rebasage de dépenses au profil atypique – hors GIPA	– 96,72
Autres variations des dépenses de personnel	67,27
<b>Total</b>	<b>49 043,25</b>

Sources : RAP 2021, Commission des finances.

Parmi les mesures catégorielles ayant un impact sur l'évolution de la masse salariale, les plus importantes correspondent à la **poursuite de la mise en œuvre du protocole parcours, carrières et rémunérations (PPCR)**, à hauteur de **26 millions d'euros** (hors CAS Pensions) et à la mise en œuvre des mesures annoncées dans le cadre du **Grenelle de l'éducation**, pour un montant global de **420 millions d'euros de revalorisations**.

Les personnels enseignants, ainsi que les conseillers principaux d'éducation, les psychologues de l'éducation nationale et les contractuels ont ainsi pu bénéficier d'une **prime d'attractivité** versée à compter du mois de mai 2020, d'une **prime d'équipement informatique** et d'un **relèvement du taux de promotion à la hors classe**. Les AESH ont également bénéficié de **revalorisations salariales**, avec une grille indiciaire permettant une progression automatique tous les trois ans (20,7 millions d'euros répartis à la fois sur le titre 2 et hors titre 2).

## **B. LES AUTRES TYPES DE DÉPENSES**

Les dépenses hors titre 2 représentent **6,07 milliards d'euros en AE** et **5,96 milliards d'euros en CP**. Il s'agit principalement de dépenses de fonctionnement (titre 3) et de dépenses d'intervention (titre 6).

Les **dépenses de fonctionnement** représentent **0,97 milliard d'euros en AE** et **0,89 milliard d'euros en CP**. Elles sont, pour l'essentiel, portées par le programme 214 *Soutien de la politique de l'éducation nationale*, en particulier par l'action 08 « Logistique, système d'information, immobilier » qui regroupe les crédits relatifs aux dépenses de fonctionnement général, aux systèmes d'information, aux équipements informatiques et à l'immobilier du ministère de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports.

Les dépenses de fonctionnement **sont en hausse en 2021**, et **supérieures à la prévision en LFI** en raison des mesures de lutte contre l'épidémie. En effet, le

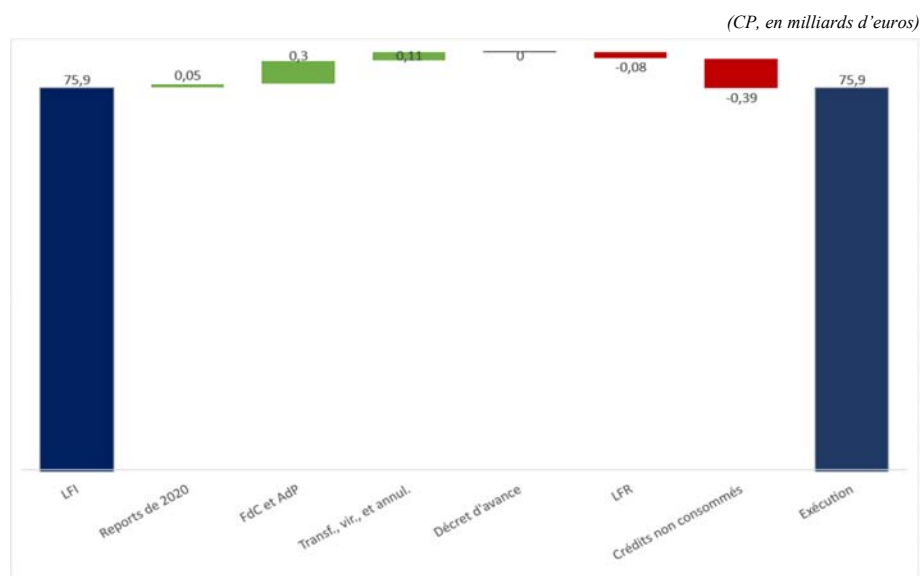
programme 214 a été abondé par les fonds de concours de Santé publique France à hauteur de 244 millions d’euros. **187 millions d’euros en CP** ont été consommés pour financer les mesures prophylactiques liées à la crise sanitaire.

En 2021, les **dépenses d’intervention** s’élèvent à **4,94 milliards d’euros en AE** et **4,93 milliards d’euros en CP**. Elles sont essentiellement portées par le programme 230 *Vie de l’élève* (3,51 milliards d’euros en AE et en CP), et se concentrent en particulier sur les actions 01 « Vie scolaire et éducation à la responsabilité » (1,50 milliard d’euros) au titre du financement de l’assistance éducative, 03 « Inclusion scolaire des élèves en situation de handicap » (1,06 milliard d’euros) pour le financement de la rémunération des AESH hors titre 2, et 04 « Action sociale » (0,76 milliard d’euros) qui finance les bourses d’études attribuées aux familles des élèves du second degré (204,9 millions d’euros pour les bourses de collège et 379 millions pour les bourses de lycée).

Enfin, les **dépenses d’investissement** représentent **153 millions d’euros en AE** et **132 millions d’euros en CP**. Pour l’essentiel, elles sont portées par le programme 214 *Soutien de la politique de l’éducation nationale* et concernent des **opérations immobilières** (112 millions d’euros en AE et 92 millions d’euros en CP) – en particulier les constructions scolaires outre-mer, **l’entretien lourd des bâtiments, et les grands projets immobiliers** –, et des **dépenses informatiques** (52 millions d’euros en AE et 50 millions d’euros en CP), notamment en matière de gestion des ressources humaines.

### C. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS INTERVENUS EN 2021

#### LA GESTION DES CRÉDITS DE LA LFI À L’EXÉCUTION



Sources : RAP 2021, Cour des comptes.

### 1. Les reports et mouvements de crédits

Le montant total des reports de crédits s'est élevé à **254,11 millions d'euros en AE** (dont 33,65 millions d'euros de reports sur fonds de concours) et **52,37 millions d'euros en CP** (dont 41,5 millions d'euros de reports sur fonds de concours). Les principaux reports concernent le programme 141 (7,6 millions d'euros au titre de l'action « Innovation numérique pour l'excellence éducative » du programme d'investissement d'avenir) et le programme 214 (19,5 millions d'euros en AE et 26,3 millions d'euros en CP au titre du financement des équipements et ressources numériques pour les établissements scolaires).

Le solde des transferts de crédits au cours de la gestion 2021 est positif et s'élève à **35,8 millions d'euros pour les crédits de titre 2** et à **30 millions d'euros pour les crédits hors titre 2**. Parmi les plus élevés, le **transfert de 33,4 millions d'euros** en provenance du programme 364 *Cohésion* de la mission *Plan de relance* vers les programmes 139 et 141 a permis de financer la création de places supplémentaires dans l'enseignement supérieur pour les néo-bacheliers et les cordées de la réussite.

Trois décrets de virement sont intervenus pour redéployer des crédits entre les programmes de la mission. Les montants les plus significatifs concernent le redéploiement de crédits de titre 2 afin d'assurer la bonne exécution de la paie de décembre 2021 (25 millions d'euros redéployés des programmes 141 et 214 vers les programmes 139 et 230).

Enfin, l'arrêté du 3 novembre 2021 a réparti **45,9 millions d'euros de crédits en provenance du programme 551 – Provision relative aux rémunérations publiques de la mission Crédits non répartis au titre de la dotation pour mesures générales (article 11 de la LOLF)** sur les cinq programmes relevant du ministère de l'éducation nationale.

### 2. Les fonds de concours et attributions de produits

Les crédits de fonds de concours ouverts par arrêtés se sont élevés à **300,1 millions d'euros en AE** et **298 millions d'euros en CP**. Pour l'essentiel, ces montants comprennent le versement au programme 214 *Soutien de la politique de l'éducation nationale* d'un **fonds de concours de 264 millions d'euros en provenance de Santé Publique France** dans le cadre de la lutte contre le Covid-19, et d'un **fonds de concours de 25,1 millions d'euros au titre du PIA – Innovation numérique pour l'excellence éducative**.

### 3. Les lois de finances rectificatives

Les crédits de la mission *Enseignement scolaire* ont été modifiés par la loi de finances rectificatives du 19 juillet 2021 (LFR 1) et par celle du 1<sup>er</sup> décembre 2021 (LFR 2).

La **LFR 1** a procédé à une **annulation de crédits de 16,3 millions d’euros en AE et CP**. En raison de moindres dépenses liées à la crise sanitaire, cette annulation, qui concerne l’ensemble des programmes de la mission à l’exception du programme 214, a porté sur des crédits hors titre 2 mis en réserve.

La **LFR 2** a procédé à une **ouverture de crédits hors titre 2 de 8,1 millions d’euros sur le programme 143** afin de soutenir les établissements d’enseignement technique agricole confrontés à des difficultés financières consécutives à la crise sanitaire.

La **LFR 2** a également procédé à l’**annulation de 75 millions d’euros de crédits hors titre 2** portant sur tous les programmes pilotés par le ministère de l’Éducation nationale. Cette annulation concerne une partie des crédits mis en réserve et des crédits non consommés en raison de la crise sanitaire.

Au total, les deux lois de finances rectificatives ont procédé à une annulation nette de **83,2 millions d’euros en AE et CP sur les crédits hors titre 2**. Par ailleurs, la Cour des comptes relève que pour la première fois depuis l’exercice 2017, il n’a pas été nécessaire d’abonder les crédits du titre 2 en loi de finances rectificatives de fin de gestion.

#### **4. L’utilisation de la réserve de précaution**

Au titre de l’année 2021, la mise en réserve initiale des crédits (457,1 millions d’euros en AE et 451,8 millions d’euros en CP) a été effectuée selon un taux de 0,5 % pour les crédits de titre 2 et un taux de 4 % pour les crédits hors titre 2, avec quelques exceptions. Les crédits du programme 230 ont fait l’objet d’un surgel à hauteur de 86 millions d’euros.

La **réserve de précaution du titre 2** (350,6 millions d’euros) été **entièrement levée en novembre 2021** pour tous les programmes de la mission dans le cadre des travaux de préliquidation pour la paie de décembre.

Hors titre 2, trois programmes (139, 214 et 230) ont bénéficié d’un **dégel de crédits** pour un montant total de **115,5 millions en AE et 110,2 millions en CP**. Les crédits du programme 230 ont ainsi été abondés de 96,3 millions d’euros. Enfin, **91,3 millions de crédits gelés ont été annulés en loi de finances rectificatives**, en raison de moindres dépenses liées à la crise sanitaire.

La Cour des comptes, dans sa note d’exécution budgétaire, relève que **la nécessité de lever la quasi-totalité de la réserve de précaution avait été exprimée dans les documents prévisionnels de gestion de février et de mars**, en contradiction avec le principe même de la réserve tel que défini par la LOLF <sup>(1)</sup>. La Cour des comptes formule en conséquence une recommandation selon laquelle le

---

(1) La LOLF prévoit une mise en réserve des crédits limitatifs pour assurer « le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement ». La mise à disposition de cette réserve « doit être limitée à la couverture des aléas de gestion qui ne pouvaient être anticipés par le responsable de programme ».



dégel de la réserve de précaution **ne doit jamais être anticipé au stade des documents prévisionnels de gestion** soumis au visa du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) <sup>(1)</sup>.

#### D. L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE SUR L'EXÉCUTION 2021

La crise sanitaire liée à la Covid-19 a eu des conséquences budgétaires relativement limitées sur la mission *Enseignement scolaire*. Au total, selon la Cour des comptes, le ministère a dû engager **450,18 millions d'euros de dépenses supplémentaires dans le cadre de la gestion de crise**. Ces dépenses ont été en partie couvertes par la participation de Santé Publique France à hauteur de 200 millions d'euros.

Près de 190 millions d'euros de dépenses supplémentaires liées à la crise sanitaire concernent la masse salariale. Parmi les mesures financées les plus importantes, il y a le **recrutement d'AED Covid** pour un coût de **42,6 millions d'euros**, la **rémunération des remplaçants des enseignants vulnérables** dans le premier degré pour un coût de **32,9 millions d'euros** ou encore les **reports de paiements de 2020 sur 2021 en titre 2** pour un montant de **48,5 millions d'euros**.

Ces dépenses supplémentaires ont été en partie atténuées par **81,88 millions de moindres dépenses**, relatives notamment aux heures supplémentaires (27,5 millions d'euros), aux modalités exceptionnelles de validation des examens et concours en 2021 (21 millions d'euros) ou encore à l'annulation de certaines formations ou de leur organisation à distance (13,08 millions d'euros).

Enfin, la mission *Enseignement scolaire* bénéficie de manière marginale des crédits du plan de relance, pour un montant de **316 millions d'euros**. Les mesures gérées par le MENJS concernent **l'ouverture de formations pour les nouveaux bacheliers** (92 millions d'euros), le **développement des « cordées de la réussite »** (8 millions d'euros) ou encore le **développement du numérique dans l'éducation** (175 millions d'euros), mesure qui avait été initiée dans le cadre des PIA successifs.

## II. L'ANALYSE DES DIFFÉRENTS PROGRAMMES SUR LE VOLET PERFORMANCE

À titre liminaire, il convient de noter que de nombreux indicateurs de performance au sein des différents programmes de la mission *Enseignement scolaire* n'ont pas été renseignés, soit en raison de la crise sanitaire qui n'a pas permis le recueil exhaustif des données nécessaires à leur calcul, soit en raison de la cyclicité triennale des évaluations du niveau des élèves, qui n'ont donc pas nécessairement eu lieu en 2021.

---

(1) Cour des comptes, Note d'exécution budgétaire.

## A. L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ (PROGRAMME 140)

Le programme 140 *Enseignement scolaire public du premier degré* porte les crédits finançant l'enseignement scolaire du premier degré, des classes de maternelle jusqu'au CM2. Il vise à conduire tous les élèves à la maîtrise des connaissances et compétences du socle commun exigibles au terme de la scolarité primaire, et à promouvoir un aménagement équilibré du territoire éducatif en optimisant les moyens alloués.

Le programme 140 a été doté, en loi de finances initiale pour 2021, de **23,65 milliards d'euros en AE et en CP**, y compris fonds de concours (FdC) et attributions de produits (AdP). **23,59 milliards d'euros ont été consommés**, en AE comme en CP, dont **23,55 milliards d'euros en dépenses de personnel**.

L'indicateur 1.1 qui évalue le niveau des élèves en fin de CE2 n'est pas renseigné et ne permet donc pas d'évaluer la progression du niveau des élèves. En revanche l'indicateur 1.2 montre une diminution progressive de la proportion d'élèves entrant en sixième avec au moins un an de retard.

Les autres indicateurs montrent une **progression de la scolarisation des élèves du premier degré en situation de handicap**, bien qu'elle soit en deçà des cibles envisagées, la stabilité du nombre d'académies bénéficiant d'une dotation globale équilibrée (celle-ci est calculée sur la base du nombre d'enseignants pour cent élèves constaté dans chaque académie, et comparé à un nombre théorique calculé par le ministère ; la dotation est considérée comme équilibrée lorsque l'écart entre la dotation effective et la dotation théorique est compris entre - 2 % et + 2 %), et une **réduction des écarts de taux d'encadrement entre les écoles situées en éducation prioritaire et celles situées hors éducation prioritaire**. La proportion d'enseignants avec 5 ans et plus d'ancienneté dans les écoles situées en éducation prioritaire continue également de progresser.

## B. L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ (PROGRAMME 141)

Le programme 141 *Enseignement scolaire public du second degré* porte les crédits finançant l'enseignement scolaire secondaire, de la classe de sixième jusqu'à la classe terminale. Il a pour objectif de conduire le maximum de jeunes aux compétences attendues en fin de formation initiale et à l'obtention des diplômes correspondants, à favoriser la poursuite d'études ou l'insertion professionnelle des jeunes à l'issue de leur scolarité secondaire, et à promouvoir un aménagement équilibré du territoire éducatif.

Le programme 141 a été doté, en loi de finances initiale pour 2021, de **34,09 milliards d'euros en AE et en CP**, y compris fonds de concours (FdC) et attributions de produits (AdP). **33,98 milliards d'euros ont été consommés**, en AE comme en CP, dont **33,36 milliards d'euros en dépenses de personnel**.

L'indicateur 1.1 relatif au niveau des élèves en fin de sixième montre des **résultats entre 5 et 10 points inférieurs aux cibles envisagées pour 2021**. Cette situation serait due à la crise sanitaire, qui a entraîné la mise en place d'une continuité pédagogique parfois difficile, notamment pour les élèves les plus défavorisés. L'indicateur 1.2 évaluant le niveau des élèves en fin de troisième n'est pas renseigné car les évaluations ne sont prévues qu'en 2022. La proportion d'élèves entrant en troisième avec au moins un an de retard est néanmoins en baisse.

Pour les indicateurs relatifs à la réduction des inégalités, ils montrent **des écarts de taux de réussite au diplôme national du brevet entre éducation prioritaire et hors éducation prioritaire plutôt en réduction** (par rapport à 2019, l'année 2020 pouvant difficilement être utilisée pour les comparaisons en raison des modalités particulières de l'examen du brevet cette année-là), bien que supérieurs aux cibles fixées par le projet annuel de performance. **La mixité des filles et des garçons dans les formations technologiques et professionnelles est également en progression**. En revanche, la scolarisation des élèves du second degré en situation de handicap est en baisse par rapport à 2019 et 2020.

Le nombre d'académies bénéficiant d'une dotation équilibrée reste stable, de même que les écarts de taux d'encadrement au collège entre l'éducation prioritaire et hors éducation prioritaire. En revanche, **la proportion des enseignants avec 5 ans d'ancienneté et plus en éducation prioritaire continue de progresser**, de même que le pourcentage d'heures d'enseignement délivrées devant des groupes de dix élèves ou moins.

### C. VIE DE L'ÉLÈVE (PROGRAMME 230)

Le programme 230 *Vie de l'élève* rassemble les actions relatives à la prévention de la violence et au harcèlement, à l'accompagnement des élèves en situation de handicap, ou encore à la politique de santé des établissements.

Le programme 230 a été doté, en loi de finances initiale pour 2021, de **6,42 milliards d'euros en AE et en CP**, y compris fonds de concours (FdC) et attributions de produits (AdP). **6,38 milliards d'euros ont été consommés**, en AE comme en CP, dont **2,82 milliards d'euros en dépenses de personnel**.

Les indicateurs de performance montrent un **taux d'absentéisme en baisse en 2021**, peut-être en partie lié aux modalités d'enseignement à distance au lycée qui ont rendu la gestion des absences plus difficiles. La **proportion d'actes de violence graves signalés est également en baisse**. Le taux de participation des lycées aux élections des conseils délégués pour la vie lycéenne est globalement en augmentation.

En revanche, la crise sanitaire a fortement perturbé l'organisation des visites médicales en sixième et l'indicateur n'a pas pu être renseigné. Surtout, **les sous-indicateurs relatifs à la qualité de vie perçue des élèves de troisièmes montrent une dégradation de la satisfaction de vie des élèves**. Néanmoins, on constate une

évolution favorable sur la perception du harcèlement. Enfin, le taux de couverture des prescriptions des commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées sont en baisse, en raison d'une augmentation du nombre de prescriptions d'aide humaine et des difficultés à remplacer les absences des AESH dans le contexte de l'épidémie de Covid-19.

#### **D. L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ DES PREMIER ET SECOND DEGRÉS (PROGRAMME 139)**

Le programme 139 *Enseignement privé des premier et second degrés* regroupe les crédits destinés aux établissements d'enseignement privés sous contrat. Il se voit assigner les mêmes objectifs que les programmes 140 et 141 relatifs à l'enseignement public.

Le programme 139 a été doté, en loi de finances initiale pour 2021, de **7,76 milliards d'euros en AE et en CP**, y compris fonds de concours (FdC) et attributions de produits (AdP). **7,76 milliards d'euros ont été consommés**, en AE comme en CP, dont **6,96 milliards d'euros en dépenses de personnel**.

L'indicateur relatif au niveau des élèves en fin de CE2 n'est pas renseigné. Celui relatif au niveau des élèves en fin de sixième montre une proportion en baisse d'élèves maîtrisant les composantes du socle commun. La proportion d'élèves issus de l'enseignement privé entrant en sixième avec un an de retard est en hausse depuis 2020, ce qui serait dû à la crise sanitaire.

L'indicateur relatif à la scolarisation des élèves en situation de handicap dans l'enseignement primaire et secondaire est en baisse, mais doit être analysé au regard de la forte augmentation du nombre de notifications d'affectation à traiter.

#### **E. SOUTIEN À LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION NATIONALE (PROGRAMME 214)**

Le programme 214 *Soutien de la politique de l'éducation nationale* porte les ressources nécessaires aux fonctions supports du MENJS et du ministère de l'Enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI).

Le programme 214 a été doté, en loi de finances initiale pour 2021, de **2,6 milliards d'euros en AE et de 2,5 milliards d'euros en CP**, y compris fonds de concours (FdC) et attributions de produits (AdP). **2,8 milliards d'euros en AE et 2,7 milliards d'euros en CP ont été consommés**, dont **1,75 milliard d'euros en dépenses de personnel**.

Les indicateurs relatifs aux vacances de postes montrent **un nombre de postes d'enseignants non pourvus à la rentrée scolaire bien supérieur à l'année 2020 et aux cibles fixées en loi de finances initiales**. De même, la durée moyenne des vacances de postes est largement supérieure aux années précédentes et aux cibles fixées.

Le coût moyen des examens des élèves par candidat présent est très inférieur au coût des années précédentes, en raison des annulations d'épreuves remplacées par des évaluations en contrôle continu. En revanche, **le coût moyen des concours de personnels enseignants par candidat présent a été presque multiplié par deux** par rapport aux années précédentes, en raison des mesures prophylactiques mises en œuvre du fait de la crise sanitaire (aménagements liés à la nécessité d'une distanciation sociale, mesures de prévention sanitaire) et de la diminution du nombre de candidats présents.

Les indicateurs relatifs à la performance de la gestion des ressources humaines montrent une stabilité du ratio d'efficience de la gestion des ressources humaines (qui reflète le nombre de gestionnaires pour 1 000 agents gérés), et une diminution de la part des surnombres disciplinaires, c'est-à-dire des enseignants recensés au-delà des besoins d'enseignement et de remplacement pour une année donnée. **Le taux de remplacement des personnels enseignants est légèrement en baisse dans les premier et second degrés publics**, en raison de l'impact de la crise sanitaire.

#### **F. L'ENSEIGNEMENT PUBLIC AGRICOLE (PROGRAMME 143)**

Le programme 143 *Enseignement technique agricole* finance les formations dispensées par les établissements de l'enseignement agricole technique, de la classe de quatrième aux classes préparatoire aux concours d'entrée des grandes écoles ou au brevet de technicien supérieur agricole.

Le programme 143 a été doté, en loi de finances initiale pour 2021, de **1,48 milliard d'euros en AE et en CP**, y compris fonds de concours (FdC) et attributions de produits (AdP). **1,49 milliard d'euros en AE et 1,48 milliard d'euros en CP** ont été consommés, dont **0,95 milliard d'euros en dépenses de personnel**.

Les indicateurs de performance montrent un **taux de réussite aux examens en hausse par rapport à l'année 2019** (l'année 2020 ne pouvant que difficilement être utilisée pour la comparaison en raison des modalités particulières d'organisation liées à la crise sanitaire). Le coût unitaire de formation par élève, qui s'élève à 10 563 euros en 2021 est en augmentation, conformément aux prévisions.



## GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

### SOMMAIRE

—

Pages

<b>I. PROGRAMME 156 GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL</b> .....	249
A. DES DÉPENSES EN LÉGÈRE DIMINUTION PAR RAPPORT À 2020 POUR UNE EXÉCUTION 2021 PROCHE DE LA PRÉVISION INITIALE .....	249
B. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE GLOBALEMENT ATTEINTS .....	253
<b>II. PROGRAMME 218 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES</b> .....	254
A. UN NIVEAU DE DÉPENSES EN AUGMENTATION PAR RAPPORT À 2020 ET UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2021 SATISFAISANTE .....	255
B. DES OBJECTIFS GLOBALEMENT ATTEINTS .....	258
<b>III. PROGRAMME 302 FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES</b> ..	258
A. DES DÉPENSES EN PROGRESSION PAR RAPPORT À 2020 ET UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE GLOBALEMENT RESPECTUEUSE DE LA PRÉVISION INITIALE .....	259
B. LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE : DES RÉSULTATS 2021 EN PROGRESSION SIGNIFICATIVE .....	262

La mission *Gestion des finances publiques* porte les activités douanières, les politiques publiques relatives au recouvrement des recettes et au paiement des dépenses de l'État, ainsi que des fonctions de conseil, de contrôle et d'animation de politiques ministérielles et interministérielles, au soutien de l'administration centrale.

Le périmètre de la mission a évolué en 2021 avec le rattachement du programme 148 *Fonction publique* à la mission *Transformation et fonction publiques*. La mission regroupe désormais trois programmes :

– le programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*, mis en œuvre par les services de la direction générale des finances publiques (DGFIP), qui retrace les moyens consacrés aux opérations de recettes de l'État et des collectivités territoriales, au paiement des dépenses publiques et à la tenue des comptes publics ;

– le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*, qui porte des fonctions de pilotage, de coordination interministérielle et de soutien, principalement pour le ministère de l'économie et des finances et le ministère de la transformation et de la fonction publiques ;

– le programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges*, qui regroupe l'ensemble des moyens de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI).

La loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 (LFI pour 2021) a porté les crédits de la mission à 10 167,20 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 10 095,30 M€ en crédits de paiement (CP), soit des montants en légère augmentation en AE (0,4 %) et équivalents en CP par rapport à 2020. La consommation finale s'élève à 10 146,60 M€ en AE et à 10 105,40 M€ en CP, pour un taux d'exécution de pratiquement 100 % en AE et en CP. La Cour des comptes souligne que « *cette mission ne comporte pas de risques identifiés de sous-budgétisation* »<sup>(1)</sup>.

---

(1) Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire, Mission Gestion des finances publiques, 2022*, p. 16.



**EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION *GESTION DES FINANCES PUBLIQUES* EN 2021  
PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE**

*(en millions d'euros)*

<i>Programmes</i>	<b>Autorisations d'engagement</b>			<b>Crédits de paiement</b>		
	<b>LFI</b>	<b>PLR</b>	<b>Exécution</b>	<b>LFI</b>	<b>PLR</b>	<b>Exécution</b>
P. 156 <i>Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local</i>	7 651,85	7 611,84	99 %	7 591,35	7 552,72	99 %
P. 218 <i>Conduite et pilotage des politiques économiques et financières</i>	942,7	903,59	96 %	938,96	916,33	98 %
P. 302 <i>Facilitation et sécurisation des échanges</i>	1 572,62	1 631,17	104 %	1 564,94	1 636,32	105 %
<b>Total</b>	<b>10 167,2</b>	<b>10 146,6</b>	<b>100 %</b>	<b>10 095,3</b>	<b>10 105,4</b>	<b>100 %</b>

Source : rapport annuel de performances pour 2021.

En outre, la LFI pour 2021 prévoyait 119 655 équivalents temps pleins travaillés (ETPT) pour la mission : la consommation d'emplois a finalement été en retrait de 2 % par rapport à la prévision initiale, avec 117 108 ETPT.

**I. PROGRAMME 156 *GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL***

Le programme 156 finance les opérations d'établissement de l'assiette, de recouvrement et de contrôle des recettes de l'État et des collectivités locales, ainsi que le paiement des dépenses publiques et la tenue des comptes publics. Ce programme est mis en œuvre par les services de la DGFIP.

**A. DES DÉPENSES EN LÉGÈRE DIMINUTION PAR RAPPORT À 2020 POUR UNE EXÉCUTION 2021 PROCHE DE LA PRÉVISION INITIALE**

La consommation de crédits en 2021 a été inférieure de 43,82 millions d'euros en AE (-0,6 %) et de 23 millions d'euros en CP (-0,3 %) à celle de l'exercice 2020.

ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 156 ENTRE 2020 ET 2021

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LR 2020	LR 2021	Évolution 2020-2021	LR 2020	LR 2021	Évolution 2020-2021
Fiscalité des grandes entreprises	118,32	111,56	- 5,7 %	122,24	109,47	- 10,4 %
Fiscalité des PME	1 405,25	1 469,55	+ 4,6 %	1 406,82	1 469,75	+ 4,5 %
Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	2 123,91	2 032,61	- 4,3 %	2 120,42	2 028,60	- 4,3 %
Gestion financière de l'État hors fiscalité	748,25	721,83	- 3,5 %	737,47	721,12	- 2,2 %
Gestion des pensions	79,22	76,93	- 2,9 %	78,63	77,42	- 1,5 %
Gestion financière du secteur public local hors fiscalité	1 308,94	1 262,07	- 3,6 %	1 307,47	1 256,62	- 3,9 %
Gestion des fonds déposés	53,28	48,17	- 9,6 %	53,28	48,23	- 9,5 %
Soutien	1 818,5	1 871,46	+ 2,9 %	1 750,37	1 823,85	+ 4,2 %
Élaboration de la législation fiscale	0	17,66	-	0	17,66	-
<b>Totaux</b>	<b>7 655,67</b>	<b>7 611,85</b>	<b>- 0,6 %</b>	<b>7 576,7</b>	<b>7 552,75</b>	<b>- 0,3 %</b>

Source : rapports annuels de performances de 2020 et 2021.

À l'exception des actions *Fiscalité des PME* et *Soutien*, les actions du programme 156 ont connu en 2021 une diminution du montant des crédits consommés tant en CP qu'en AE par rapport à 2020. Cette situation s'explique principalement par la baisse des dépenses de personnel rattachées à ces actions, dans un contexte de poursuite de la diminution des effectifs de la DGFIP.

Concernant l'action *Fiscalité des PME*, la hausse du montant des crédits consommés par rapport à 2020 s'explique par une forte augmentation des dépenses informatiques des services centraux. De nombreux travaux de modernisation et de maintien en conditions techniques de plusieurs applications, comme MEDOC (mécanisation des opérations comptables), ont été conduits en 2021.

S'agissant de la qualité de la programmation, la consommation de crédits sur le programme 156 en 2021 se révèle proche de la prévision initiale avec un taux d'exécution en AE et en CP de 99 %.

TAUX D'EXÉCUTION 2021 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 156

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2021	LR 2021	Taux d'exécution	LFI 2021	LR 2021	Taux d'exécution
Fiscalité des grandes entreprises	115,86	111,56	96 %	120,56	109,47	91 %
Fiscalité des PME	1 549,57	1 469,55	95 %	1 554,41	1 469,75	95 %
Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	2 103,87	2 032,61	97 %	2 101,51	2 028,60	97 %
Gestion financière de l'État hors fiscalité	711,47	721,83	101 %	711,75	721,12	101 %
Gestion des pensions	74,31	76,93	104 %	74,01	77,42	105 %
Gestion financière du secteur public local hors fiscalité	1 282,78	1 262,07	98 %	1 283,14	1 256,62	98 %
Gestion des fonds déposés	60,39	48,17	80 %	60,22	48,23	80 %
Soutien	1 735,17	1 871,46	108 %	1 667,32	1 823,85	109 %
Élaboration de la législation fiscale	18,43	17,66	96 %	18,43	17,66	96 %
<b>Totaux</b>	<b>7 651,85</b>	<b>7 611,85</b>	<b>99 %</b>	<b>7 591,36</b>	<b>7 552,72</b>	<b>99 %</b>
<b>Totaux après mouvements <sup>(1)</sup></b>	<b>7 760,99</b>	<b>7 611,85</b>	<b>98 %</b>	<b>7 638,09</b>	<b>7 552,72</b>	<b>99 %</b>

(1) Intégrant les ouvertures et les annulations des crédits pour un montant de 109,10 M€ en AE et de 46,70 M€ en CP.

Source : rapport annuel de performances de 2021.

L'exécution 2021 du programme 156 décomposée par action est satisfaisante au regard de la prévision initiale. Le taux d'exécution de 108 % de l'action *Soutien* s'explique principalement par une augmentation de ses dépenses informatiques de fonctionnement, en hausse de 73,10 millions d'euros en AE et 54,86 millions d'euros en CP par rapport aux prévisions de la LFI pour 2021. Les dépenses de fonctionnement courant ont également augmenté avec la poursuite de la crise sanitaire en 2021 et la mise en place de nouvelles normes sanitaires au sein des directions de la DGFIP, contribuant ainsi à la croissance des dépenses de l'action *Soutien*.

Ce programme a bénéficié par décret du 19 novembre 2021 du transfert de 10,30 M€ en provenance du programme 351 *Fonds d'accompagnement interministériel des ressources humaines* (FAIRH) au titre des dépenses de personnel liées aux restructurations de la DGFIP. À l'inverse, des crédits ont été transférés depuis le programme 156 vers le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* (12,10 millions d'euros en CP) pour permettre l'achat d'ordinateurs portables sur le stock stratégique de la direction interministérielle du numérique (DINUM) et vers le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* au titre de la contribution annuelle de la DGFIP à France Services (3,30 millions d'euros).

Au total, les mouvements de crédit effectués durant l'exécution budgétaire 2021 ont ouvert 154,61 millions d'euros en AE et 89,98 millions d'euros en CP. Ils ont annulé 45,47 millions d'euros en AE et 43,25 millions d'euros en CP.

La baisse sensible des crédits de personnel, liée à une diminution de la consommation d'emplois de –2071 ETPT, s'accompagne d'une légère augmentation des crédits d'investissement (+ 5 millions d'euros) et de fonctionnement (+ 23 M€) par rapport à la prévision initiale. Entre 2020 et 2021, la dépense de titre 2 a poursuivi sa diminution. Le recul des dépenses de personnel est la conséquence des réformes engagées depuis près d'une dizaine d'années par la DGFIP, s'appuyant sur la fusion de la direction générale de la comptabilité publique et de la direction générale des impôts, en 2008. Le nombre d'ETPT a été réduit de près de 30 000 depuis le rapprochement de ces deux directions.

#### ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 156 ENTRE 2020 ET 2021

(en millions d'euros)

	LR 2020	LR 2021	Évolution 2020-2021
Titre 2	6 719,72	6 619,10	– 1,50 %
Hors titre 2	857	933,62	+ 8,94 %
<b>Totaux</b>	<b>7 576,72</b>	<b>7 552,72</b>	<b>– 0,32 %</b>

Source : rapport annuel de performances de 2021.

Le plafond autorisé d'emplois s'élève à 97 358 ETPT en LFI 2021. La consommation moyenne annuelle s'établit au terme de 2021 à 95 221 ETPT, avec un taux de consommation de 97,8 %. Cet écart a pour origine le niveau de vacances récurrentes constatées en exécution, en raison d'une saisonnalité différente des départs en retraite et des recrutements.

#### RÉPARTITION DU PLAFOND D'EMPLOI PAR ACTION DU PROGRAMME 156

	LFI 2021	LR 2021	Évolution
Fiscalité des grandes entreprises	1 328	1 210	– 118
Fiscalité des PME	20 045	18 804	– 1 241
Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	30 847	29 480	– 1 367
Gestion financière de l'État hors fiscalité	10 452	10 348	– 104
Gestion des pensions	972	993	+ 21
Gestion financière du secteur public local hors fiscalité	18 821	18 146	– 675
Gestion des fonds déposés	868	716	– 152
Soutien	13 827	15 325	+ 1 498
Élaboration de la législation fiscale	198	199	+ 1
<b>Totaux</b>	<b>97 358</b>	<b>95 221</b>	<b>– 2 137</b>

Source : rapport annuel de performances de 2021.

Depuis plusieurs années, la Cour des comptes souligne que les mesures prises pour assurer l'évolution à la hausse ou à la baisse des ETPT ne sont pas présentées de manière satisfaisante dans les documents budgétaires accompagnant le projet de loi de finances. Malgré les progrès réalisés à l'occasion du PLF 2022, qui intègre désormais pour chacun des programmes de la mission la déclinaison du schéma d'emplois fixé suivant la localisation des effectifs au sein des grandes catégories de services, la Cour considère nécessaire d'améliorer l'information des parlementaires sur les effets des réformes conduites au sein des programmes de la mission. Elle observe ainsi, pour le programme 156, que la mesure des gains de productivité résultant de la mise en place du prélèvement à la source, bien que difficile à mesurer, demeure nécessaire même si la réforme n'a pas encore produit tous ses effets.

Enfin, le programme compte une seule dépense fiscale : la réduction d'impôt pour frais de comptabilité et d'adhésion à un centre de gestion ou une association agréés prévue par l'article 199 *quater* B du code général des impôts (CGI). Elle s'élève à 110 millions d'euros en 2021, soit une augmentation de 9 % par rapport à 2020 : l'article 22 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 ayant rehaussé les plafonds des régimes d'imposition des micro-entreprises, le nombre de potentiels bénéficiaires de la dépense fiscale augmente mécaniquement depuis 2018

## **B. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE GLOBALEMENT ATTEINTS**

Le programme 156 poursuit quatre objectifs principaux :

- améliorer l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale ;
- assurer le recouvrement des recettes et le paiement des dépenses publiques ;
- renforcer la qualité de service au profit des usagers et des partenaires ;
- maîtriser les coûts de gestion de la DGFIP.

En matière de lutte contre la fraude fiscale, les résultats obtenus en 2021 sont globalement conformes à la prévision. La part des contrôles ciblés par intelligence artificielle et exploration de données (*data mining*) s'établit à 44,85 %, soit un niveau quasiment identique à la prévision de 45 % et en progression de plus de 12 points en un an. En revanche, la part des dossiers répressifs transmis au parquet en application de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude ne s'établit qu'à 8,78 %, soit un niveau inférieur de six points par rapport à 2020 et de plus de trois points par rapport à la prévision (12 %).

Le taux de recouvrement des créances nettes issues du contrôle fiscal externe ou sur pièces s'établit en 2021 à 72,44 %, soit – 2,12 points par rapport à 2020, mais reste sensiblement supérieur à la prévision initiale de 67 %. Cette

diminution en 2021 s'explique principalement par le contrecoup en 2021 de l'absence de deux créances aux montants exceptionnels qui avaient majoré l'indicateur d'environ trois points en 2020. En matière de paiement des dépenses de l'État, le délai global s'établit à 15,40 jours, c'est-à-dire un résultat meilleur que l'objectif fixé de 20 jours.

En 2021, le pourcentage des instructions fiscales publiées dans le délai de 6 mois après l'entrée en vigueur du texte concerné s'établit à 61,1 %, une progression nette par rapport à 2020 (58,2 %), mais toujours largement inférieure à la prévision de 75 %. Cette situation est censée s'expliquer par l'importante activité législative en 2021, avec la promulgation de deux lois de finances rectificatives, et par la résorption progressive du retard pris dans la rédaction des instructions fiscales initialement prévues pour l'année 2020.

En matière de qualité de service, l'indicateur Marianne, qui mesure la satisfaction des usagers vis-à-vis de leur accueil physique, par messagerie et par téléphone, s'établit à 78,2 %, un niveau conforme à la prévision.

Enfin, concernant la maîtrise des coûts de gestion de la DGFIP, l'amélioration du taux d'intervention sur la dépense publique est à souligner. Cet indicateur mesure les dépenses engagées directement et indirectement par la DGFIP pour le contrôle et le paiement des dépenses de l'État et du secteur public par rapport au total des dépenses payées par le réseau DGFIP dans l'année. Il s'élèverait en 2021 à 0,08 %, en amélioration de 0,01 point par rapport à l'exécution définitive de 2020.

## **II. PROGRAMME 218 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES**

Le programme 218 finance des activités d'expertise, de conseil et de contrôle, principalement afin d'assurer l'impulsion des politiques publiques menées par le ministère de l'économie et des finances. Il porte également des fonctions de pilotage, de coordination interministérielle et de soutien.

Sous la responsabilité de la secrétaire générale des ministères économiques et financiers, il porte les crédits de politiques ministérielles et interministérielles transversales et comprend, à ce titre, une grande partie des effectifs et des crédits correspondant aux missions mises en œuvre notamment par :

- la direction du budget (DB) ;
- la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) ;
- l'inspection générale des finances (IGF) et le contrôle général économique et financier (CGEFI) ;

– la cellule de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (TRACFIN), la mission interministérielle de coordination anti-fraude (MICAF) ou encore l’Agence française anti-corruption (AFA).

L’année 2021 a été marquée par le renforcement des moyens dédiés aux systèmes d’information et à la numérisation, tel que le déploiement fin 2021 du système d’information des achats (APPACH) par la direction des achats de l’État (DAE). L’activité en matière de régulation, de contrôle et de lutte contre la fraude financière est restée soutenue, avec 36 contrôles engagés par l’AFA et la refonte par TRACFIN du formulaire de déclaration de soupçons. De nombreuses structures financées par le programme 218, comme le secrétariat général chargé du plan de relance (SGPR), ont contribué au pilotage et à la mise en place des dispositifs du Plan de relance.

### A. UN NIVEAU DE DÉPENSES EN AUGMENTATION PAR RAPPORT À 2020 ET UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2021 SATISFAISANTE

La consommation de crédits en 2021 a été supérieure de 14,36 millions d’euros en AE (+ 1,6 %) et de 22,60 millions d’euros en CP (+ 2,5 %) à celle de l’exercice 2020.

#### ÉVOLUTION DE L’EXÉCUTION DU PROGRAMME 218 ENTRE 2020 ET 2021

(en millions d’euros)

Actions	Autorisations d’engagement			Crédits de paiement		
	LR 2020	LR 2021	Évolution 2020-2021	LR 2020	LR 2021	Évolution 2020-2021
Expertise, audit, évaluation et contrôle	180,83	175,82	– 2,8 %	178,79	177,37	– 0,8 %
Prestations d’appui et de support	313,33	348,71	+ 11,3 %	336,24	350,39	+ 4,2 %
Pilotage des finances publiques et projets interministériels	173,98	174,42	+ 0,3 %	167,25	175,44	+ 4,9 %
Accompagnement du changement de l’action publique	54,26	40,74	– 24,9 %	46,56	48,87	+ 5,0 %
Action sociale ministérielle	166,82	163,9	– 1,8 %	164,89	164,26	– 0,4 %
<b>Totaux</b>	<b>889,22</b>	<b>903,58</b>	<b>+ 1,6 %</b>	<b>893,73</b>	<b>916,33</b>	<b>+ 2,5 %</b>

Source : rapports annuels de performances de 2020 et 2021.

La consommation de crédits du programme 218 est globalement stable entre 2020 et 2021, avec néanmoins des évolutions plus significatives entre actions. L’action *Prestation d’appui et de support* a ainsi connu une croissance de 11,3 % en raison d’une augmentation sensible des dépenses informatiques en 2021.

La consommation de crédits sur le programme 156 en 2021 se révèle légèrement inférieure à la prévision initiale avec des taux d'exécution en AE et en CP de respectivement 96 % et 98 %.

#### TAUX D'EXÉCUTION 2021 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 218

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2021	LR 2021	Taux d'exécution	LFI 2021	LR 2021	Taux d'exécution
Expertise, audit, évaluation et contrôle	185,01	175,82	95 %	186,0	177,37	95 %
Prestations d'appui et de support	350,5	348,71	99 %	345,35	350,39	101 %
Pilotage des finances publiques et projets interministériels	182,69	174,42	95 %	183,11	175,44	96 %
Accompagnement du changement de l'action publique	44,05	40,74	92 %	44,05	48,87	111 %
Action sociale ministérielle	180,45	163,9	91 %	180,45	164,26	91 %
<b>Totaux</b>	<b>942,7</b>	<b>903,58</b>	<b>96 %</b>	<b>938,96</b>	<b>916,33</b>	<b>98 %</b>
<b>Totaux après mouvements <sup>(1)</sup></b>	<b>944,78</b>	<b>903,58</b>	<b>96 %</b>	<b>976,19</b>	<b>916,33</b>	<b>94 %</b>

(1) Intégrant les ouvertures et les annulations des crédits pour un montant de 2,10 M€ en AE et de 37,20 M€ en CP.

Source : rapport annuel de performances de 2021.

L'action *Expertise, audit, évaluation et contrôle* fait l'objet d'un taux d'exécution de 95 %, principalement en raison d'une diminution des dépenses de titre 2.

La différence d'exécution entre les AE et les CP de l'action *Accompagnement du changement de l'action publique* s'explique par une forte réduction en AE des dépenses d'investissement, à l'inverse de la croissance en CP des dépenses de fonctionnement – il s'agit d'une reprise du rythme d'exécution de certains projets ralentis durant la crise sanitaire de 2020. La Cour des comptes note ainsi que le programme 218 a été confronté « à des difficultés de réalisation de projets ».

Concernant l'action *Action sociale ministérielle*, la consommation moindre que prévu de crédits s'explique essentiellement par la poursuite de la crise sanitaire en 2021 : celle-ci a affecté les actions mises en œuvre dans le cadre de la politique ministérielle d'action sociale, par exemple avec la fermeture de certains restaurants administratifs.



Les mouvements de crédits infra-annuels ont été de faible ampleur. Parmi les principaux mouvements, on peut noter le transfert de 1 million d’euros en AE et en CP hors titre 2 par le décret du 28 juin 2021 à destination du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* afin de participer au financement d’ordinateurs sur le stock stratégique de l’État géré par la DINUM.

Au total, ces différents mouvements ont ouvert 25,78 millions d’euros en AE et 60,57 millions d’euros en CP. Ils ont annulé 23,70 millions d’euros en AE et 23,34 millions d’euros en CP.

La consommation des crédits de paiement du programme 218 est en augmentation de 2,5 % par rapport à 2020, principalement en raison de l’augmentation des dépenses hors titre 2. En effet, les dépenses de personnel, qui représentent 55 % des dépenses du programme 218, ne progressent que légèrement en 2021.

#### ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 218 ENTRE 2020 ET 2021

(en millions d’euros)

	LR 2020	LR 2021	Évolution 2020-2021
Titre 2	504,35	507,34	+ 0,6 %
Hors titre 2	389,38	408,99	+ 5,0 %
<b>Totaux</b>	<b>893,73</b>	<b>916,33</b>	<b>+ 2,5 %</b>

Source : rapport annuel de performances de 2021.

Le plafond autorisé d’emplois s’élève à 5 337 ETPT en LFI 2021. La consommation moyenne annuelle s’établit au terme de 2021 à 5 243 ETPT, avec un taux de consommation de 98 %. Cet écart a pour origine l’exécution perturbée de l’année 2021, caractérisée par une vacance conjoncturelle importante du fait de la crise sanitaire qui n’a été que partiellement résorbée en 2021.

#### RÉPARTITION DU PLAFOND D’EMPLOI PAR ACTION DU PROGRAMME 218

	LFI 2021	LR 2021	Évolution
Expertise, audit, évaluation et contrôle	1 600	1 535,08	- 64,92
Prestations d’appui et de support	2 024	2 018,10	- 5,90
Pilotage des finances publiques et projets interministériels	879	881,18	+ 2,18
Accompagnement du changement de l’action publique	124	139,78	+ 15,78
Action sociale ministérielle	710	668,80	- 41,20
<b>Totaux</b>	<b>5 337</b>	<b>5 242,94</b>	<b>- 94,06</b>

Source : rapport annuel de performances de 2021.

## **B. DES OBJECTIFS GLOBALEMENT ATTEINTS**

Le programme 218 a pour objectifs principaux :

- l’amélioration de l’information du Parlement et des services rendus aux administrations ;
- l’amélioration des conditions d’emploi des personnels ;
- la maîtrise du coût des fonctions support.

Concernant l’information du Parlement, des ministères et de la Cour des comptes, le taux de satisfaction global exprimé à l’égard des PAP et des RAP s’élève à 84 % en 2021, en diminution de neuf points par rapport à 2020. Les principales propositions d’évolution concernant les PAP et les RAP concernent une meilleure mise en perspective pluriannuelle afin de mieux visualiser les évolutions d’un exercice à l’autre. La satisfaction des structures clients sur les consultations juridiques de la direction des affaires juridiques (DAJ) s’établit à 95,54 %, soit + 2,54 points par rapport à la cible initiale.

En 2021, 74,53 % des agents ont accès à une solution de restauration collective, soit un niveau inférieur à la prévision fixée à 77 %. La crise sanitaire a en effet fragilisé les structures de restauration collective, avec la fermeture de plus d’une dizaine de restaurants administratifs ou privés conventionnés. Le programme 218 permet également une politique d’aide au logement, qui est déclinée en réservations de logements sociaux et prestations d’aides et de prêts servis sous conditions de ressources. Le sous-indicateur « logement » permet ainsi de vérifier que le parc immobilier est prioritairement dédié aux foyers les plus modestes : en 2021, 92,75 % des logements sociaux ont été réservés en prêts locatifs aidés d’intégration (PLAI), prêts locatifs à usage social (PLUS) et prêts locatifs sociaux (PLS) et équivalents.

Le ratio d’efficacité de la gestion des ressources humaines est stable depuis 2019 et conforme à la prévision, avec un ratio entre agents consacrant la majeure partie de leur temps de travail à la gestion de personnel et le nombre d’agents gérés de 2,3. Le ratio d’efficacité bureautique, qui rapporte la somme des dépenses bureautiques sur le nombre de postes bureautiques gérés, s’élève à 851 en 2021. L’écart important avec la prévision actualisée pour 2021 établie à 950 s’explique par l’incertitude sur les niveaux de prix et l’indisponibilité des équipements les plus économiques qui avait conduit à surestimer la prévision de dépenses.

## **III. PROGRAMME 302 FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES**

Le programme 302 regroupe l’ensemble des actions de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI). Cette direction assure plusieurs missions : la protection du territoire national et européen, l’attractivité du territoire et

l'amélioration de la compétitivité des entreprises, le recouvrement de divers droits et taxes, ainsi que la lutte contre les fraudes fiscales et financières.

L'année 2021 a correspondu à une reprise forte de l'activité après une année 2020 marquée par la crise sanitaire, tant en matière de lutte contre les trafics avec des montants de saisies et de redressements particulièrement élevés, qu'au niveau de la poursuite des travaux relatifs aux transferts d'une partie des missions fiscales de la DGDDI vers la DGFIP <sup>(1)</sup>. La quatrième vague de transferts, intervenue au 1<sup>er</sup> janvier 2022, a eu pour objet :

- la généralisation de l'auto-liquidation de la TVA à l'importation ;
- le transfert de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE), de la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) et du droit annuel de francisation et de navigation (DAFN).

#### A. DES DÉPENSES EN PROGRESSION PAR RAPPORT À 2020 ET UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE GLOBALEMENT RESPECTUEUSE DE LA PRÉVISION INITIALE

La consommation de crédits en 2021 a été supérieure de 65,76 millions d'euros en AE (+ 4,2 %) et de 79,02 millions d'euros en CP (+ 5,1 %) à celle de l'exercice 2020.

#### ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 302 ENTRE 2020 ET 2021

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LR 2020	LR 2021	Évolution 2020-2021	LR 2020	LR 2021	Évolution 2020-2021
Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière	546,79	536,22	- 1,9 %	540,1	536,22	- 0,7 %
Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	135,45	142,49	+ 5,2 %	146,78	145,2	- 1,1 %
Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	235,01	231,1	- 1,7 %	231,41	232,14	+ 0,3 %
Fiscalité douanière, énergétique et environnementale	131,43	130,2	- 0,9 %	131,42	130,5	- 0,7 %
Soutien des services opérationnels	434,92	499,32	+ 14,8 %	425,74	500,43	+ 17,5 %
Soutien au réseau des débitants de tabac	81,81	91,85	+ 12,3 %	81,85	91,83	+ 12,2 %
<b>Totaux</b>	<b>1 565,42</b>	<b>1 631,17</b>	<b>+ 4,2 %</b>	<b>1 557,3</b>	<b>1 636,32</b>	<b>+ 5,1 %</b>

Source : rapports annuels de performances de 2020 et 2021.

(1) Après les boissons non alcoolisées (BNA) en 2019 et la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) en 2020, trois nouvelles taxes ont été transférées à la DGFIP le 1<sup>er</sup> janvier 2021 : la composante « déchets » de la TGAP, la TVA Pétrole et la taxe spéciale sur certains véhicules routiers (TSVR).

La consommation des crédits du programme 302 est en hausse de 4,2 % en AE et de 5,1 % en CP entre 2020 et 2021, principalement portée par l'augmentation des dépenses des actions *Soutien des services opérationnels* et *Soutien au réseau des débiteurs de tabac* par la loi de finances rectificative n° 2021-1 549 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 (LFR 2 pour 2021).

En 2021, le taux d'exécution en AE et CP sur le programme 302 est de 99 %, mettant en évidence le respect de l'enveloppe globale allouée par la prévision initiale malgré des mouvements significatifs au sein des actions du programme.

#### TAUX D'EXÉCUTION 2021 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 302

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2021	LR 2021	Taux d'exécution	LFI 2021	LR 2021	Taux d'exécution
Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière	534,79	536,22	100 %	534,47	536,22	100 %
Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	183,08	142,49	78 %	174,36	145,2	83 %
Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	243,92	231,1	95 %	243,59	232,14	95 %
Fiscalité douanière, énergétique et environnementale	141,49	130,2	92 %	141,42	130,5	92 %
Soutien des services opérationnels	382,84	499,32	130 %	384,6	500,43	130 %
Soutien au réseau des débiteurs de tabac	86,51	91,85	106 %	86,51	91,83	106 %
<b>Totaux</b>	<b>1 572,62</b>	<b>1 631,17</b>	<b>104 %</b>	<b>1 564,94</b>	<b>1 636,32</b>	<b>105 %</b>
<b>Totaux après mouvements <sup>(1)</sup></b>	<b>1 653,37</b>	<b>1 631,17</b>	<b>99 %</b>	<b>1 653,59</b>	<b>1 636,32</b>	<b>99 %</b>

(1) Intégrant les ouvertures et les annulations des crédits pour un montant de 80,60 M€ en AE et de 88,70 M€ en CP.

Source : rapport annuel de performances de 2021.

Ainsi, les crédits votés en LFI pour 2021 ont été affectés en cours de gestion 2021 par plusieurs mouvements qui expliquent les consommations de crédits supérieures à la prévision des actions *Soutien des services opérationnels* et *Soutien au réseau des débiteurs de tabac*. Des crédits supplémentaires (83,10 millions d'euros en AE et 88 millions d'euros en CP) ont été ouverts sur le programme 302 par la LFR 2 pour 2021, en raison notamment ; du financement des montants notifiés par la Commission européenne concernant des droits de douane non collectés par la France en raison de fraudes à l'échelle de l'Union européenne consistant à minorer la valeur déclarée d'importation de textiles et de chaussures provenant de Chine ; des aides aux ruralistes ; et des moyens de fonctionnement des services dont la passation des marchés de vedettes des garde-côtes des douanes. En outre, le décret n° 2021-831 du 28 juin 2021 portant annulation de crédits d'un

montant de 2,52 millions d’euros en AE et 1,65 million d’euros en CP hors titre 2 a notamment transféré 1,13 million d’euros en AE et 0,32 million d’euros en CP à destination du programme 176 *Police nationale* afin de contribuer au financement du service national des données de voyage (SNDV).

Le taux d’exécution de 78 % en AE de l’action *Préservation de la sécurité et de la sûreté de l’espace national et européen* s’explique par une forte diminution de près de 28 millions d’euros en AE et en CP des dépenses de titre 2 en raison d’une réduction d’environ 11 % des rémunérations d’activité dans un contexte de baisse d’effectifs, mais également par une réduction significative des dépenses d’investissement en AE. Cet écart en AE par rapport à la prévision résulte essentiellement du report en 2022 de l’acquisition d’une vedette garde-côtes positionnée à Port-Vendres.

Au total, les différents mouvements sur le programme 302 ont ouvert 100,23 millions d’euros en AE et 107,25 millions d’euros en CP. Ils ont annulé 19,49 millions d’euros en AE et 18,61 millions d’euros en CP.

L’évolution des crédits du programme 302 est marquée par une diminution des crédits de personnel (– 7,60 millions d’euros) après plusieurs années de hausse continue. Cette baisse s’explique en 2021 par un schéma d’emplois établi à – 178 ETP et une diminution du plafond d’emplois de 213,78 ETPT à périmètre constant pour la première fois depuis plusieurs années.

#### ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 302 ENTRE 2020 ET 2021

(en millions d’euros)

	LR 2020	LR 2021	Évolution 2020-2021
Titre 2	1 246,9	1 239,53	– 0,6 %
Hors titre 2	310,4	396,79	+ 27,8 %
<b>Totaux</b>	<b>1 557,3</b>	<b>1 636,32</b>	<b>+ 5,1 %</b>

Source : rapport annuel de performances de 2021.

Le plafond autorisé d’emplois s’élevait en LFI pour 2021 à 16 965 ETPT, pour une consommation d’emplois de 16 644 en 2021, soit un taux de consommation de 98,1 %. L’écart entre la réalisation et la prévision initiale s’explique notamment par la reprogrammation des concours qui a entraîné des recrutements plus tardifs.

**RÉPARTITION DU PLAFOND D'EMPLOI PAR ACTION DU PROGRAMME 302**

	<b>LFI 2021</b>	<b>LR 2021</b>	<b>Évolution 2020-2021</b>
Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et de lutte contre la grande fraude douanière	7 443	7 294	- 149
Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	1 443	1 414	- 29
Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	3 069	3 012	- 57
Fiscalité douanière, énergétique et environnementale	1 706	1 674	- 32
Soutien des services opérationnels	3 304	3 250	- 54
<b>Totaux</b>	<b>16 965</b>	<b>16 644</b>	<b>- 321</b>

Source : rapport annuel de performances de 2021.

La Cour des comptes constate que les suppressions d'emplois au sein des hypothèses de construction du plafond d'emplois du programme 302 mériteraient d'être précisés. À cet égard, la Cour avait rappelé la nécessité de tirer les conséquences, en termes d'effectifs et d'implantations territoriales, de la nécessaire révision du réseau fiscal de la Douane liée au transfert de ses missions fiscales à la DGFIP. Au regard des enjeux des transformations en cours dans les grandes directions du ministère, il apparaîtrait pertinent d'améliorer l'information du Parlement sur les évolutions des schémas d'emplois dans les documents budgétaires et, en particulier, leur lien avec les réformes en cours d'application <sup>(1)</sup>.

En outre, le programme 302 finance une dépense fiscale, l'exclusion de la base d'imposition de la taxe sur la valeur ajoutée des marges commerciales sur la distribution de tabac en Guadeloupe, en Martinique et à la Réunion (article 298 *sexdecies* du CGI), pour un montant de 85 M€, en hausse de 13 % par rapport à la prévision de 2021.

**B. LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE : DES RÉSULTATS 2021 EN PROGRESSION SIGNIFICATIVE**

Le programme 302 se donne pour objectif de répondre à trois grands enjeux :

- la lutte contre la fraude et la protection des entreprises et des consommateurs ;
- le soutien au développement des entreprises à l'international ;
- l'amélioration de l'efficacité de la collecte et des contrôles en matière douanière et fiscale.

(1) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire, Mission Gestion des finances publiques, 2022, pp. 31-32.

En matière de lutte contre la fraude, le nombre de contentieux à enjeu enregistre une hausse très significative en 2021 pour s'établir à 16 211, dépassant largement la prévision initiale fixée à 10 500. Ce résultat s'explique par une forte augmentation des constatations à enjeu en matière de stupéfiants, notamment en raison du redéploiement des unités de la surveillance de la direction de Roissy voyageurs vers des missions de contrôle du fret express et postal. Avec 94 organisations criminelles entravées par les services d'enquête douaniers contre 75 dans la prévision, la performance est en hausse par rapport aux années antérieures. Si la contribution de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) à ce résultat est stable, le service des enquêtes judiciaires des finances (SEJF) voit sa performance augmenter de manière significative en raison de la clôture en 2021 d'un nombre important de dossiers d'enquête relatifs à la criminalité organisée.

S'agissant du soutien aux entreprises à l'international, le taux de réponse aux demandes de rescrit dans les délais réglementaires, indicateur introduit pour la première fois en 2020, poursuit sa tendance haussière pour s'établir à 97 % en 2021, soit sept points de plus que la prévision. Ainsi, la DGDDI aura délivré près de 8 300 rescrits en 2021, ce qui représente une augmentation de 25 % par rapport à 2018.

Enfin, au regard de l'efficacité des contrôles, le coût de collecte de la fiscalité douanière s'établit en 2021 pour la DGDDI à 46 centimes pour 100 euros collectés, pour une prévision fixée à 40 centimes. Ce coût n'était néanmoins que de 39 centimes pour 100 euros collectés en 2019 : cette hausse s'explique intégralement par la baisse des perceptions fiscales de la DGDDI (- 13,6 % par rapport à 2019) en raison du transfert du recouvrement de certaines taxes vers la DGFIP intervenu au 1<sup>er</sup> janvier 2021, le coût de collecte diminuant en réalité légèrement.





**TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES**  
**CRÉDITS NON RÉPARTIS**  
**GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT**

**SOMMAIRE**

	Pages
<b>I. MISSION ACTION ET TRANSFORMATIONS PUBLIQUES</b> .....	268
A. PROGRAMME 148 <i>FONCTION PUBLIQUE</i> .....	269
1. Une consommation des crédits en hausse par rapport à 2020 .....	269
2. Des résultats en matière de performance proches des objectifs fixés.....	271
B. PROGRAMME 348 <i>RÉNOVATION DES CITÉS ADMINISTRATIVES ET AUTRES SITES DOMANIAUX MULTI-OCCUPANTS</i> .....	271
1. Une sous-exécution persistante malgré une consommation de crédits en hausse par rapport à 2020 .....	272
2. Une démarche de performance à confirmer une fois les projets mis en service.....	273
C. PROGRAMME 349 <i>FONDS POUR LA TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE</i> .....	274
1. Une augmentation de la dépense par rapport à 2020 mais une sous- consommation des crédits récurrente .....	274
2. Des délais de contractualisation à améliorer.....	276
D. PROGRAMME 351 <i>FONDS D'ACCOMPAGNEMENT INTERMINISTÉRIEL RESSOURCES HUMAINES</i> .....	276
E. PROGRAMME 352 <i>INNOVATION ET TRANSFORMATION NUMÉRIQUES</i> .....	278
1. Une progression nette des dépenses du fonds pour l'accélération du financement des start-up d'État .....	278
2. Une évolution globalement positive de la performance .....	280
<b>II. LA MISSION CRÉDITS NON RÉPARTIS</b> .....	280
A. PROGRAMME 551 <i>PROVISION RELATIVES AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES</i> .....	282
B. PROGRAMME 552 <i>DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES</i> ...	284

<b>III. COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE (CAS) GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L’ÉTAT</b> .....	242
A. LES RECETTES DU CAS <i>GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L’ÉTAT</i> CONNAISSENT UNE DIMINUTION STRUCTURELLE.....	286
B. DES DÉPENSES EN BAISSÉ PAR RAPPORT À 2020 MAIS EN HAUSSE PAR RAPPORT À LA PRÉVISION INITIALE.....	288

La mission *Action et transformation publiques*, créée en 2018, s'intitule désormais *Transformation et fonction publiques*, tirant les conséquences de l'adjonction en 2021 du programme 148 *Fonction publique*.

Elle compte désormais cinq programmes au sein de la loi de finances initiale (LFI) pour 2021 :

– le programme 148 *Fonction publique*, placé sous la responsabilité de la directrice générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), retrace les crédits alloués à la formation des fonctionnaires de l'État, à l'action sociale interministérielle et à l'appui dans le domaine des ressources humaines. En outre, l'Institut national du service public (INSP), créé le 1<sup>er</sup> janvier 2022, est rattaché à ce programme, comme auparavant l'École nationale d'administration (ENA), ainsi que les instituts régionaux d'administration (IRA) ;

– le programme 348 *Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants*, créé en 2018 et porté par le directeur de l'immobilier de l'État (DIE), a pour objectif de contribuer à la modernisation du parc immobilier de l'État ;

– le programme 349 *Fonds pour la transformation de l'action publique*, créé également en 2018 et placé depuis 2021 sous la responsabilité du délégué interministériel de la transformation publique (DITP), finance des projets visant à adapter les services publics aux besoins des usagers ou à améliorer les conditions de travail des agents publics ;

– le programme 351 *Fonds d'accompagnement interministériel ressources humaines*, créé en 2019, a pour responsable la directrice générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). Il permet de financer des dispositifs de formation dans le cadre de projets professionnels ainsi que les indemnités liées à la mobilité ou au départ des agents publics ;

– le programme 352 *Innovation et transformation numériques* est placé sous la responsabilité du directeur interministériel du numérique (DINUM). Ce programme participe au financement du fonds pour l'accélération du financement des start-up d'État (FAST) et au recrutement de profils rares dans le domaine de l'innovation numérique.

Par ailleurs, la mission *Crédits non répartis* regroupe les moyens qui ont pour vocation de soutenir rapidement par voie réglementaire des dépenses imprévues en cours d'exécution budgétaire.

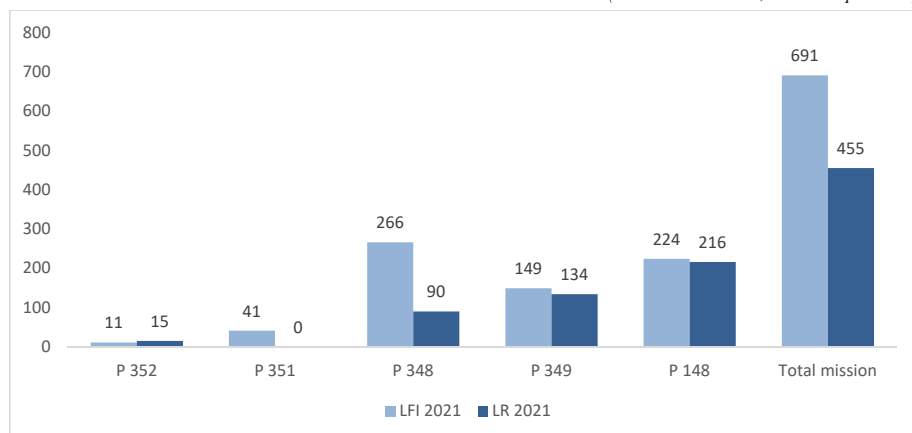
## I. MISSION ACTION ET TRANSFORMATIONS PUBLIQUES

La loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 (LFI pour 2021) a porté les crédits de la mission à 323,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 691,5 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit une diminution de près de 42 % des AE et une augmentation de 6 % en CP par rapport à 2020.

Toutefois, le montant total d'AE ouverts en 2021 s'élève à 1099 millions d'euros. Ainsi, le programme 348 non doté d'AE en LFI a bénéficié d'un report d'AE de 737,8 millions d'euros tandis que le programme 349 doté de 40 millions d'euros d'AE en LFI a été abondé par 392,58 millions d'euros d'AE reportés. La Cour des comptes relève que 77 % des AE disponibles de la mission résultent d'arrêtés de reports et même 92 % hors programme 148 <sup>(1)</sup>.

### EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2021 DE LA MISSION TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES

(en millions d'euros ; crédits de paiement)



Source : rapport annuel de performances de 2021.

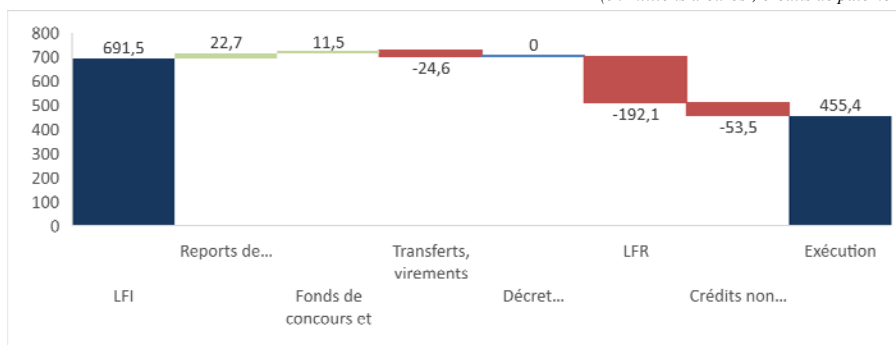
La Cour note que la programmation des CP s'est partiellement améliorée en 2021 avec un taux d'exécution de 66 %, bien que 28 % des CP ouverts en LFI pour 2021 aient été annulés en LFR hors programme 148. Elle ajoute que celle des AE demeure, en revanche, « *excessivement optimiste* », entraînant des reports critiquables au regard des règles budgétaires, avant de conclure que « *depuis sa création, le fonctionnement de la mission se caractérise par des reports massifs des AE, ces AE reportées n'étant en outre pas consommées dans leur intégralité l'année suivante* » <sup>(2)</sup>.

(1) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021, Mission Transformation et fonction publiques, 2022.

(2) Ibid, p. 14.

## ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES EN 2021

(en millions d'euros ; crédits de paiement)



Source : commission des finances, d'après la note d'analyse budgétaire de la Cour des comptes sur la mission Transformation et fonction publiques pour l'année 2021.

### A. PROGRAMME 148 FONCTION PUBLIQUE

Le programme 148 *Fonction publique* ne couvre qu'une partie de la politique conduite en matière de fonction publique et ne porte en réalité que sur les trois volets interministériels suivants : la formation des fonctionnaires, l'action sociale interministérielle et l'appui aux politiques de ressources humaines.

L'année 2021 a été marquée par la mise en œuvre de la réforme de la haute fonction publique, avec la création de l'Institut national du service public (INSP) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022.

#### 1. Une consommation des crédits en hausse par rapport à 2020

La consommation des crédits en 2021 a été supérieure de 25,9 millions d'euros en AE (+ 13 %) et de 18 millions d'euros en CP (+ 9 %) à celle de l'exercice 2020.

#### ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 148 ENTRE 2020 ET 2021

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LR 2020	LR 2021	Évolution 2020-2021	LR 2020	LR 2021	Évolution 2020-2021
Formation des fonctionnaires	77,78	90,1	+ 16 %	77,39	86,06	+ 11 %
Action sociale interministérielle	117,21	129,15	+ 10 %	117,43	123,76	+ 5 %
Appui et innovation des ressources humaines	5,27	6,82	+ 29 %	3,56	6,56	+ 84 %
<b>Totaux</b>	<b>200,26</b>	<b>226,07</b>	<b>+ 13 %</b>	<b>198,38</b>	<b>216,38</b>	<b>+ 9 %</b>

Source : rapports annuels de performances de 2020 et 2021.

Le programme 148 regroupe 72 % des AE et 32 % des CP ouverts en LFI pour 2021 sur la mission. La consommation des crédits en 2021 se révèle légèrement inférieure à la prévision initiale, avec des taux d'exécution en AE et en CP respectivement de 97 % et 96 %, qui s'avèrent néanmoins bien supérieurs à ceux des autres programmes de la mission.

#### TAUX D'EXÉCUTION 2021 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 148

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2021	LR 2021	Taux d'exécution	LFI 2021	LR 2021	Taux d'exécution
Formation des fonctionnaires	89,82	90,1	100 %	87,04	86,06	99 %
Action sociale interministérielle	136,65	129,15	95 %	130,31	123,76	95 %
Appui et innovation des ressources humaines	7,02	6,82	97 %	7,02	6,56	93 %
<b>Totaux</b>	<b>233,49</b>	<b>226,07</b>	<b>97 %</b>	<b>224,37</b>	<b>216,38</b>	<b>96 %</b>
<b>Totaux après mouvements <sup>(1)</sup></b>	<b>232,35</b>	<b>226,07</b>	<b>97 %</b>	<b>227,67</b>	<b>216,38</b>	<b>95 %</b>

Intégrant les ouvertures et les annulations des crédits pour un montant de - 1,1 million d'euros en AE et de 3,3 millions d'euros en CP.

Source : rapport annuel de performances de 2021.

Le taux d'exécution de 95 % de l'action *Action sociale interministérielle* s'explique notamment par la baisse des ouvertures de plan de chèques-vacances en 2020 et par la faible consommation des chèques emploi-services universels (CESU) pour la garde des enfants de moins de six ans en raison de la crise sanitaire.

Parmi les principaux mouvements, les transferts de 2,1 millions d'euros en AE par le décret n° 2021-831 du 28 juin 2021 et de 4,4 millions d'euros en AE et 4,0 millions d'euros en CP par le décret n° 2021-1509 du 19 novembre 2021 à destination du programme 348 *Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants* ont permis de financer des opérations de rénovation des restaurants inter-administratifs de Strasbourg, Alençon, Nantes et Lille.

Au total, les différents mouvements ont ouvert 11,49 millions d'euros en AE et 13,19 millions d'euros en CP. Ils ont annulé 12,63 millions d'euros en AE et 9,89 millions d'euros en CP.

En outre, le programme 148 finance dix opérateurs en 2021, pour un montant de 78,5 millions d'euros en AE et 75,93 millions d'euros en CP, en hausse par rapport à la prévision initiale de 70,67 millions d'euros en AE et CP. 32,08 millions d'euros en AE et CP ont été alloués à l'ENA (41 % du total des opérateurs financés par la mission). 41,24 millions d'euros en AE et 40,58 millions d'euros en CP ont été alloués aux IRA en 2021, ce qui représente 53 % du total des opérateurs financés par la mission.

## **2. Des résultats en matière de performance proches des objectifs fixés**

Le programme 148 a pour objectifs :

- d’œuvrer à l’adaptation des règles actuelles aux exigences d’une gestion modernisée des ressources humaines de la fonction publique ;
- d’optimiser la formation initiale des fonctionnaires ;
- d’optimiser la réponse aux besoins des agents en matière d’action sociale.

Le nombre du corps de fonctionnaires relevant de l’État ou des établissements publics administratifs s’établit en 2021 à 284, conformément à l’objectif fixé dans le PAP 2021. C’est quatre corps de moins qu’en 2020, grâce aux créations d’un corps unique de maître des conférences des universités – praticiens hospitaliers et d’un corps unique de professeurs des universités – praticiens hospitaliers <sup>(1)</sup>.

Concernant la formation initiale dans les IRA et à l’ENA, le coût complet de l’élève d’un IRA en 2021 a connu une hausse par rapport à la prévision initiale en s’établissant à 46 959 euros au lieu de 43 130 euros. Plusieurs mesures sont en effet intervenues en 2021, comme le passage en octobre 2021 de l’indice majoré 321 à l’indice majoré 340 conformément au relèvement du minimum de traitement dans la fonction publique, ou encore le passage de l’indemnité de formation des élèves de 87,20 euros à 200 euros afin d’améliorer l’attractivité des concours des IRA. Pour les élèves en formation initiale à l’ENA, le coût complet annuel moyen est évalué à 87 584 euros, en baisse de 2,12 % par rapport à la prévision actualisée du PAP 2021 en raison des économies entraînées notamment par la crise sanitaire sur les coûts de recrutement et les enseignements.

En matière d’action sociale, le coût moyen de réservation d’une place en crèche en 2021 est de 7 402 euros, en légère diminution par rapport à 2020, mais inférieure à la prévision de 7 189 euros. Ce montant s’inscrit dans une tendance à la baisse depuis 2019 en raison de la passation de nouveaux marchés qui ont permis une diminution des prix.

### **B. PROGRAMME 348 RÉNOVATION DES CITÉS ADMINISTRATIVES ET AUTRES SITES DOMANIAUX MULTI-OCCUPANTS**

Le programme 348, créé en 2018, a pour objectif le financement interministériel de la rénovation des cités administratives et des sites occupés par plusieurs administrations de l’État et par ses opérateurs. Il a été créé dans le cadre du Grand plan d’investissement (GPI) et doté d’un milliard d’euros sur cinq ans. Il finance des opérations de restructuration immobilière, d’acquisition ou de

---

(1) Décret n° 2021-1645 du 13 décembre 2021 relatif au personnel enseignant et hospitalier des centres hospitaliers et universitaires.

reconstruction de bâtiments, ainsi que des travaux lourds relevant du propriétaire, dans les cités administratives de l'État en priorité.

Le nombre de projets validés au 31 décembre 2020 est de 38. Au 31 décembre 2021, 657 millions d'euros ont été engagés pour 17 projets dont 12 en 2021, avec des travaux démarrés pour 10 d'entre eux.

### 1. Une sous-exécution persistante malgré une consommation de crédits en hausse par rapport à 2020

La consommation de crédits en 2021 a été supérieure de 249,6 millions d'euros en AE (+ 151 %) et de 55,4 millions d'euros en CP (+ 158 %) à celle de l'exercice 2020.

#### ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 348 ENTRE 2020 ET 2021

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LR 2020	LR 2021	Évolution 2020-2021	LR 2020	LR 2021	Évolution 2020-2021
Études	10,21	34,22	+ 235 %	7,14	14,7	+ 106 %
Travaux et gros entretien à la charge du propriétaire	57,86	152,48	+ 164 %	14,43	40,91	+ 184 %
Acquisitions, construction	97,64	228,63	+ 134 %	13,39	34,73	+ 159 %
<b>Totaux</b>	<b>165,71</b>	<b>415,33</b>	<b>+ 151 %</b>	<b>34,96</b>	<b>90,34</b>	<b>+ 158 %</b>

Source : rapports annuels de performances de 2020 et 2021.

La consommation des crédits sur le programme 348 en 2021 se révèle éloignée de la prévision initiale avec un taux d'exécution de 34 % en CP, et de 56 % en AE après mouvements.

L'ensemble des AE prévues pour la conduite du programme de rénovation ont été ouvertes en LFI entre 2018 et 2020. Les AE non engagées ont été reportées en 2021. L'année 2021 a été marquée par l'engagement de 415 millions d'euros, dont 387 millions d'euros au titre de la notification des marchés globaux de sept cités administratives et de quatre marchés de travaux. Alors que seulement 26 % des AE avaient été engagées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2021, leur consommation a connu une forte progression en 2021 avec une exécution cumulée qui s'établit à 680 millions d'euros à la fin de l'année. La Cour des comptes relève ainsi que l'objectif de la DIE d'engager la totalité des AE en 2022 « ne pourra être tenu que si le rythme d'engagement des AE constaté en 2021 se maintient en 2022 ».

Toutefois, des retards au niveau de l'engagement de marchés de travaux de nombreuses cités et le report en 2022 du démarrage de chantiers des principaux marchés globaux ont eu un impact significatif sur la consommation des CP.



**TAUX D'EXÉCUTION 2021 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 348**

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2021	LR 2021	Taux d'exécution	LFI 2021	LR 2021	Taux d'exécution
Études	0	34,22	–	48,64	14,7	30 %
Travaux et gros entretien à la charge du propriétaire	0	152,48	–	105,78	40,91	39 %
Acquisitions, construction	0	228,63	–	112,01	34,73	31 %
<b>Totaux</b>	<b>0</b>	<b>415,33</b>	<b>–</b>	<b>266,43</b>	<b>90,33</b>	<b>34 %</b>
<b>Totaux après mouvements <sup>(1)</sup></b>	<b>744,23</b>	<b>415,33</b>	<b>56 %</b>	<b>112,8</b>	<b>90,33</b>	<b>80 %</b>

Intégrant les ouvertures et les annulations des crédits pour un montant de 744,2 millions d'euros en AE et de – 153,6 millions d'euros en CP.

Source : rapport annuel de performances de 2021.

Les mouvements effectués durant la gestion 2021 ont ouvert 744,23 millions d'euros en AE et 9 millions d'euros en CP. Ils ont annulé 162,64 millions d'euros en CP. Du fait de l'absence d'AE ouvertes en LFI, la totalité des AE disponibles, hors décrets de transfert, provient des reports de 2020 vers 2021 (737,8 millions d'euros). Malgré l'annulation par la LFR 1 de 15,2 millions d'euros de CP et la LFR 2 de 147,4 millions d'euros de CP en raison d'un décalage des projets dans le temps, seuls 55,8 % des AE et 32,8 % des CP disponibles ont été consommés soit une sous-exécution forte et persistante depuis 2019. Ces écarts par rapport à la prévision d'exécution s'expliquent par des surestimations des prévisions de paiement pour les cités effectivement notifiées en 2021.

**2. Une démarche de performance à confirmer une fois les projets mis en service**

Le programme 348 vise à assurer la transition énergétique dans le cadre de la politique immobilière de l'État (PIE), ainsi que l'efficacité des projets financés.

À ce titre, les économies d'énergie attendues grâce aux travaux améliorant la performance énergétique et la libération de biens locatifs et domaniaux sont de 132 500 000 kilowattheures (kWh) en 2021, un niveau inférieur à la prévision de 139 000 000 kWh. Cette diminution s'explique par l'abandon du projet de rénovation de la cité administrative de Melun, les crédits affectés à ce projet n'ayant pas été redéployés afin de couvrir les révisions de prix issues de l'augmentation du coût des matériaux. En outre, l'optimisation de la surface occupée par les services et opérateurs de l'État est de 246 000 m<sup>2</sup> de surface utile brute (SUB), supérieure à l'objectif de 239 000 m<sup>2</sup> en raison d'une augmentation des surfaces libérées entre la situation initiale et la situation à la livraison des projets.

Concernant l'efficacité énergétique, l'estimation actualisée pour 2021 du coût du kWh économisé est de 7,5 euros, en baisse par rapport à la prévision de 7,1 euros en raison de l'abandon du projet de Melun. Les résultats de cet indicateur ne pourront néanmoins être mesurés qu'après la mise en service des cités rénovées ou construites.

### C. PROGRAMME 349 FONDOS POUR LA TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Désormais sous la responsabilité de la direction interministérielle à la transformation publique (DITP) en conséquence de son rattachement au ministère de la transformation et de la fonction publiques (MTFP), le programme 349 relevait depuis 2019 de la direction du budget (DB). Ce transfert de responsabilité a permis de regrouper au sein du MTFP le suivi budgétaire des projets et leur suivi sur le fond.

Ce programme retrace les moyens du *Fonds pour la transformation de l'action publique* (FTAP), dispositif à vocation interministérielle qui finance les coûts d'investissement nécessaires à la mise en œuvre de projets sur le long terme. Son objectif est de réaliser des économies pérennes et d'améliorer l'efficacité de la dépense publique.

Fin 2021, 107 projets sont lauréats du FTAP et l'intégralité de l'enveloppe 2018-2021 a été attribuée. Le montant total des projets portés par ces lauréats s'élève à près de 1 200 millions d'euros, dont 691,4 millions d'euros sont financés par le FTAP. Le FTAP a ainsi sélectionné 30 projets lauréats en 2018, 32 en 2019 et 35 en 2020. En 2021, 12 projets seulement ont été sélectionnés, avec une contribution de 80 millions d'euros du FTAP.

#### 1. Une augmentation de la dépense par rapport à 2020 mais une sous-consommation des crédits récurrente

La consommation de crédits en 2021 a été supérieure de 15,1 millions d'euros en AE (+ 10 %) et de 62 millions d'euros en CP (+ 86 %) à celle de l'exercice 2020.

#### ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 349 ENTRE 2020 ET 2021

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LR 2020	LR 2021	Évolution 2020-2021	LR 2020	LR 2021	Évolution 2020-2021
Fonds pour la transformation de l'action publique	151,9	166,99	+ 10 %	71,91	133,92	+ 86 %
<b>Totaux</b>	<b>151,9</b>	<b>166,99</b>	<b>+ 10 %</b>	<b>71,91</b>	<b>133,92</b>	<b>+ 86 %</b>

Source : rapports annuels de performances de 2020 et 2021.

L'augmentation de la consommation des crédits de paiement en 2021 par rapport à 2020 s'explique par le rattrapage au cours de l'année du retard entraîné par les difficultés de contractualisation rencontrées initialement en raison des contraintes de la crise sanitaire.

La consommation des crédits du programme 349 en 2021 témoigne d'une forte sous-exécution, puisque seulement 39 % des AE et 91 % des CP disponibles après mouvements ont été consommés.

### EXÉCUTION 2021 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 349

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2021	LR 2021	Taux d'exécution	LFI 2021	LR 2021	Taux d'exécution
Fonds pour la transformation de l'action publique	40	166,99	417 %	148,74	133,92	90 %
<b>Totaux</b>	<b>40</b>	<b>166,99</b>	<b>417 %</b>	<b>148,74</b>	<b>133,92</b>	<b>90 %</b>
<b>Totaux après mouvements <sup>(1)</sup></b>	<b>427,75</b>	<b>166,99</b>	<b>39 %</b>	<b>147,96</b>	<b>133,92</b>	<b>91 %</b>

(1) Intégrant les ouvertures et les annulations des crédits pour un montant de 387,8 millions d'euros en AE et de - 0,8 million d'euros en CP.

Source : rapport annuel de performances de 2021.

La sous-exécution par rapport aux crédits ouverts en LFI pour 2021 s'explique principalement par une montée en charge plus lente que prévu des projets sélectionnés, ainsi que par un décalage dans l'année de sélection des projets à la suite de la crise sanitaire. Une autre raison de cette sous-exécution est la volonté de la DITP de surveiller l'avancée des projets en conditionnant le versement de crédits à la réalisation d'objectifs, ce qui a entraîné un report de versements pour certains projets. En outre, la Cour des comptes relève que l'objectif initial, lié au GPI, d'une extinction du programme en 2022 ne sera pas atteint du fait de cette montée en charge bien moins rapide qu'anticipé.

La Cour des comptes souligne que les lauréats du FTAP rencontrent néanmoins de nombreuses difficultés : « 51 projets donnent lieu à une sur ou sous-consommation notable, 49 projets connaissent un retard supérieur à 3 mois dont 30 présentent un retard supérieur à un an ». La DITP a classé 27 projets en « vigilance accrue » ou « poursuite compromise ».

Avec 40 millions d'euros d'AE ouverts en LFI pour 2021 et 392,6 millions d'euros d'AE provenant des reports de 2020 vers 2021, la plus large part des AE disponibles est issue de reports pour la deuxième année consécutive. Une annulation de 3,52 millions d'euros en AE et en CP est intervenue en LFR 1 et LFR 2. Un décret de transfert de 1,3 million d'euros en AE et en CP a été pris le 28 juin pour financer sept projets lauréats relevant de quatre autres programmes budgétaires.

Ainsi, ces différents mouvements ont ouvert 154,61 millions d'euros en AE et 89,98 millions d'euros en CP. Ils ont annulé 45,47 millions d'euros en AE et 43,25 millions d'euros en CP.

Enfin, le programme 349 a alloué en 2021 34,1 millions d'euros en AE et 24,3 millions d'euros en CP à 15 opérateurs, par exemple l'Office national des forêts (ONF) pour son projet « Forêt 4.0 » et Pôle emploi pour « Intelligence Emploi », en hausse de respectivement 21 % et 118 % par rapport à 2020.

## 2. Des délais de contractualisation à améliorer

Le délai moyen d'instruction des projets s'établit à 45 jours en 2021, en nette diminution par rapport à 2020 (95 jours) et à la prévision du PAP 2021 (60 jours). En effet, la levée progressive des contraintes liées à la crise sanitaire a permis le raccourcissement des délais entre la clôture des dépôts de candidature et la tenue du comité de pilotage. Malgré cette amélioration, la lenteur de la procédure de contractualisation, dont témoigne le nouvel indicateur mesurant le pourcentage de lauréats pour lesquels le contrat est signé au cours de leur année de sélection – 30 % pour un objectif de 100 % dans la prévision actualisée –, conduit toujours à une sous-consommation des crédits.

Concernant l'efficacité des projets financés, 62 % des projets ont eu un impact direct sur la qualité du service rendu aux usagers et 100 % ont eu un effet sur la qualité de travail des agents. Cette réalisation est proche voire, pour le second objectif, bien supérieure à la prévision, qui fixait des cibles de 70 % et 60 %.

Les économies attendues à la suite du déploiement des projets sont estimées par la DITP à fin 2021 à 944 millions d'euros, soit un retour sur investissement de 1,4 supérieur à la cible de 1 de la prévision initiale. Cependant, la Cour des comptes relève, dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire, qu'à compter de l'appel à projet 2021, « *l'accent a été mis sur l'effectivité de l'amélioration présentée par le projet et son inscription dans les orientations stratégiques du Gouvernement, au détriment du critère d'économie pérenne* », faisant ainsi « *courir un risque de non-atteinte de l'objectif d'économie, au fondement de la création du FTAP* ».

### **D. PROGRAMME 351 FOND D'ACCOMPAGNEMENT INTERMINISTÉRIEL RESSOURCES HUMAINES**

Le fonds d'accompagnement interministériel ressources humaines (FAIRH), inscrit sur le programme 351, est placé sous la responsabilité de la direction générale de l'administration et de la fonction publique. Il participe au financement de la conception et de la mise en œuvre de plans accompagnant les réformes en matière de ressources humaines. Les projets soutenus permettent d'accompagner les agents publics dont les missions et les emplois évoluent, d'acquérir et de valoriser leurs compétences, ainsi que de leur verser des indemnités pour faciliter leur mobilité ou leur départ de la fonction publique.

Le programme 351 participe, par des transferts de crédits, au financement des plans d'accompagnement de réforme en matière de ressources humaines. Ainsi, le programme ne consomme pas directement ses crédits mais les transfère dans le cadre de cofinancement de projets.

En 2021, 20,97 millions d'euros dont 14,63 millions d'euros de crédits de titre 2 ont été mobilisés sur ce programme pour participer au financement de dix-huit projets tels que la mise en œuvre du nouveau réseau de proximité des finances

publiques par la DGFIP, la réorganisation des services du ministère de la transition écologique et la réforme de l'organisation territoriale de l'État (OTE).

### CRÉDITS AFFECTÉS AU PROGRAMME 349 ENTRE 2020 ET 2021

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2020	LFI 2021	Évolution 2020-2021	LFI 2020	LFI 2021	Évolution 2020-2021
Accompagnement interministériel Ressources humaines	50	39,34	- 21 %	50	41,34	- 17 %
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>39,34</b>	<b>- 21 %</b>	<b>50</b>	<b>41,34</b>	<b>- 17 %</b>
<b>Total après mouvements <sup>(1)</sup></b>	<b>50</b>	<b>2,21</b>	<b>- 96 %</b>	<b>50</b>	<b>2,21</b>	<b>- 96 %</b>

(1) Intégrant les ouvertures et les annulations des crédits pour un montant de -37,13 millions d'euros en AE et de -39,13 millions d'euros en CP en 2021.

Source : rapports annuels de performances de 2020 et 2021.

Pour la troisième année de son existence, avec 50,7 % des CP (20,97 millions d'euros) ouverts en LFI pour 2021 consommés, le programme 351 se caractérise par une sous-exécution forte. En 2021, le programme a soutenu 18 projets à hauteur de 21 millions d'euros en AE et en CP, dont 14,6 millions d'euros de dépenses de personnel.

### TRANSFERTS DE CRÉDITS DU PROGRAMME 351 EN 2021

(en millions d'euros)

	P 159	P 203	P 149	P 175	P 113	P 214	P 216	P 613	P 134	P 156	P 155	P 124	P 354	P 217	Total
Titre 2									0,32	10,29	0,37	0,12	1,39	2,1	14,6
Hors titre 2	2,68	0,78	0,31	0,34	0,64	0,19	0,23	0,06		0,17	0,02	0,27	0,65		6,3
<b>Total</b>															<b>21,0</b>

Source : rapport annuel de performances de 2021.

En cours de gestion, le décret n° 2021-1509 du 19 novembre 2021 a transféré vers 14 programmes 14,6 millions d'euros en titre 2 et 6,3 millions d'euros en hors titre 2. L'écart entre les dossiers présentés et les crédits consommés s'explique par le retard dû à la crise sanitaire : les dépenses n'ayant pas été engagées en 2021, les transferts n'ont pu être opérés vers les programmes prévus.

La Cour des comptes souligne « la nécessité d'améliorer la consommation des crédits accordés par le FAIRH », afin de ne pas reporter sur les années ultérieures les dépenses nécessaires à la poursuite des réformes en matière de ressources humaines.

## E. PROGRAMME 352 INNOVATION ET TRANSFORMATION NUMÉRIQUES

Sous la responsabilité de la direction interministérielle du numérique (DINUM), le programme 352 développe des produits et des services orientés vers l'innovation afin de favoriser la transformation numérique de l'État.

Le programme 352 comporte deux actions :

– la première comprend le fonds pour l'accélération du financement des *start-up* d'État (FAST), qui a pour objectif d'investir dans des projets apportant des solutions à des problèmes rencontrés dans la conduite des politiques publiques ;

– la seconde cofinance le recrutement de profils rares dans le domaine de l'action numérique depuis 2021.

L'année 2021 a notamment été marquée par la poursuite du déploiement du fonds FAST, qui a permis de sélectionner 14 services numériques et trois incubateurs.

### 1. Une progression nette des dépenses du fonds pour l'accélération du financement des start-up d'État

La consommation des crédits du programme 352 en 2021 a été supérieure de 3,4 millions d'euros en AE (+ 35 %) et de 8,5 millions d'euros en CP (+ 137 %) à celle de l'exercice 2020, marquant la dynamique budgétaire en faveur de l'innovation et de la transformation numériques.

#### ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 352 ENTRE 2020 ET 2021

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LR 2020	LR 2021	Évolution 2020-2021	LR 2020	LR 2021	Évolution 2020-2021
Fonds pour l'accélération du financement des start-up d'État	9,65	12,77	+ 32 %	6,22	14,45	+ 132 %
Soutien au recrutement de profils rares dédiés à l'innovation numériques	0	0,26	–	0	0,26	–
<b>Totaux</b>	<b>9,65</b>	<b>13,03</b>	<b>+ 35 %</b>	<b>6,22</b>	<b>14,72</b>	<b>+ 137 %</b>

Source : rapports annuels de performances de 2020 et 2021.

La consommation de crédits sur le programme 352 en 2021 se révèle proche de la prévision initiale en CP avec un taux d'exécution de 101 %, alors que les AE ont été sous-consommées avec un taux d'exécution de 89 %.

EXÉCUTION 2021 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 352

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2021	LR 2021	Taux d'exécution	LFI 2021	LR 2021	Taux d'exécution
Fonds pour l'accélération du financement des start-up d'État <sup>(1)</sup>	11,3	12,77	113 %	11,3	14,45	128 %
Soutien au recrutement de profils rares dédiés à l'innovation numériques <sup>(1)</sup>	3,3	0,26	8 %	3,3	0,26	8 %
<b>Totaux</b>	<b>14,6</b>	<b>13,03</b>	<b>89 %</b>	<b>14,6</b>	<b>14,72</b>	<b>101 %</b>
<b>Totaux après mouvements <sup>(2)</sup></b>	<b>15,55</b>	<b>13,03</b>	<b>84 %</b>	<b>18,25</b>	<b>14,72</b>	<b>81 %</b>

(1) Intégrant les rattachements par voie de fonds de concours.

(2) Intégrant les ouvertures et les annulations des crédits pour un montant de 5,0 millions d'euros en AE et de 7,7 millions d'euros en CP.

Source : rapport annuel de performances de 2021.

L'écart entre la prévision et la réalisation pour l'action *Fonds pour l'accélération du financement des start-up d'État* s'explique principalement par des rattachements de crédits par voie de fonds de concours (5,7 millions d'euros en AE=CP) supérieurs à la prévision.

L'action *Soutien au recrutement de profils rares dédiés à l'innovation numériques* regroupe principalement des crédits de titre 2, à hauteur de 3 millions d'euros, pour 0,3 million d'euros de crédits de fonctionnement. Elle a fait l'objet de deux transferts pour un montant total de 2,3 millions d'euros :

– 0,9 million d'euros en AE et CP vers le programme 129 afin de financer la brigade d'intervention numérique à partir des emplois de la DINUM ;

– 1,4 million d'euros en AE et CP de contribution aux ministères et à destination du programme 129 pour financer la rémunération des « entrepreneurs d'intérêt général » (EIG).

Les différents mouvements intervenus au cours de la gestion 2021 ont ouvert 9,21 millions d'euros en AE et 11,91 millions d'euros en CP. Ils ont annulé 4,3 millions d'euros en AE et en CP. Parmi les principaux mouvements, le décret n° 2021-831 a transféré un montant de 3 millions d'euros en provenance du programme 129 afin de rembourser l'avance faite pour le financement d'ordinateurs sur le stock stratégique de l'État. La sous-exécution constatée au cours de l'année a conduit à une annulation de 1,9 million d'euros en AE et en CP en LFR.

En outre, le programme 352 a financé deux types d'opérateurs pour un montant de 0,84 million d'euros en AE et 0,75 million d'euros en CP en 2021, les universités ainsi que les opérateurs de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche.

## 2. Une évolution globalement positive de la performance

Le programme 352 a pour objectifs de favoriser l'émergence de produits numériques utiles aux usagers et aux agents, ainsi que de développer des méthodes de recrutement innovantes afin de répondre aux problèmes relatifs à l'action publique.

En 2021, 50 *start-up* d'État ont été lancées, soit un résultat supérieur à la prévision fixée à 40, comme par exemple « Santé Psy étudiants » qui propose un accompagnement psychologique pour les étudiants avec le partenariat du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Cinq produits sont devenus en 2021 des services publics à impact national majeur, c'est-à-dire qu'ils ont atteint un seuil d'impact significatif sur la vie des Français, ont été déployés sur l'ensemble du territoire et suivent les standards d'un service numérique de qualité. Parmi ces produits, l'application web et mobile « Pass Culture » relaie les possibilités culturelles et artistiques à proximité, avec 817 400 utilisateurs bénéficiaires et 5,63 millions de réservations.

Un appel à candidatures à destination des talents du numérique est ouvert chaque année afin d'accélérer la transformation numérique de l'État. 38 entrepreneurs d'intérêt général ont été sélectionnés afin de favoriser l'innovation numérique et dix talents du numérique ont rejoint la « brigade d'intervention numérique » afin de conseiller et concevoir des services numériques au sein du programme beta.gouv.fr. Cela représente 48 talents du numérique, soit légèrement moins que la prévision initiale fixée à 60 sélections. Le nombre d'EIG recrutés dans l'administration à la suite de leurs projets est de 28, un résultat sensiblement supérieur à la prévision de 16 dans le PAP 2021.

## II. LA MISSION CRÉDITS NON RÉPARTIS

Définies par l'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les dotations de la mission *Crédits non répartis* permettent de soutenir rapidement par voie réglementaire des dépenses imprévues en cours d'exécution budgétaire.

L'article 11 de la LOLF précise que les crédits ouverts sur ces dotations sont répartis « *en tant que de besoin* » par :

- un arrêté du ministre chargé des finances qui ne peut majorer que des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel, s'agissant des crédits du programme 551 ;

- un décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances annulant et ouvrant à due concurrence les crédits sur les programmes concernés, pour les crédits du programme 552.



La procédure de répartition des crédits par décret simple dispense de l'avis des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, ainsi que de l'examen du Conseil d'État, par exception aux règles générales établies par la LOLF <sup>(1)</sup>. En outre, la mission *Crédits non répartis* n'est pas dotée d'objectifs et d'indicateurs et ne s'inscrit pas dans une stratégie de performance, ses programmes ne contribuant pas à une politique publique définie. Autre particularité au regard de l'exécution budgétaire, cette mission regroupe des crédits indicatifs, c'est-à-dire des crédits qui n'ont pas vocation à être entièrement consommés.

Le montant des crédits de la mission pour l'année 2021 a augmenté de 41 % en AE et de 130 % en CP par rapport à la LFI 2020, en raison de la hausse de 182,5 millions d'euros en AE et CP des crédits du programme 551.

#### EXÉCUTIONS 2020 ET 2021 DE LA MISSION CRÉDITS NON RÉPARTIS

(en millions d'euros)

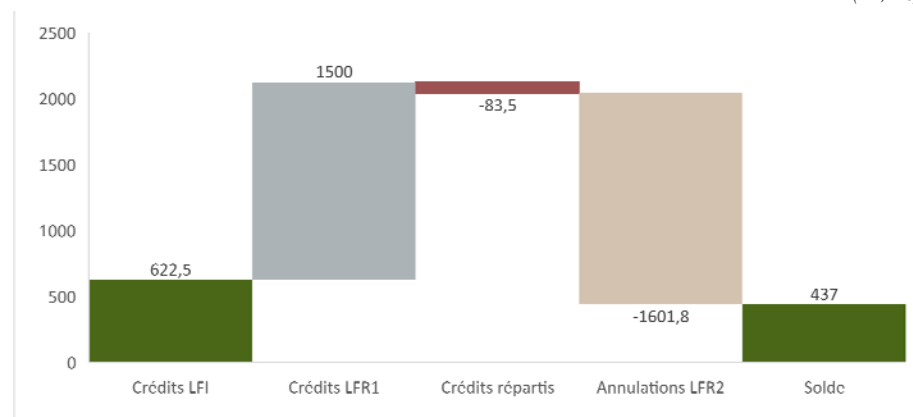
		LFI 2020	Exécution 2020 <sup>(1)</sup>	LFI 2021	Exécution 2021 <sup>(1)</sup>
Programme 551	AE	16	5,99	198,5	83,5
	CP	16	5,99	198,5	83,5
Programme 552	AE	424	631,2	424	0
	CP	124	631,2	124	0
Total mission	AE	440	637,2	622,5	83,5
	CP	140	637,2	322,5	83,5

(1) Montant des crédits répartis vers d'autres programmes en cours de gestion.

Source : rapports annuels de performances de 2020 et 2021.

#### EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2021

(AE, M€)

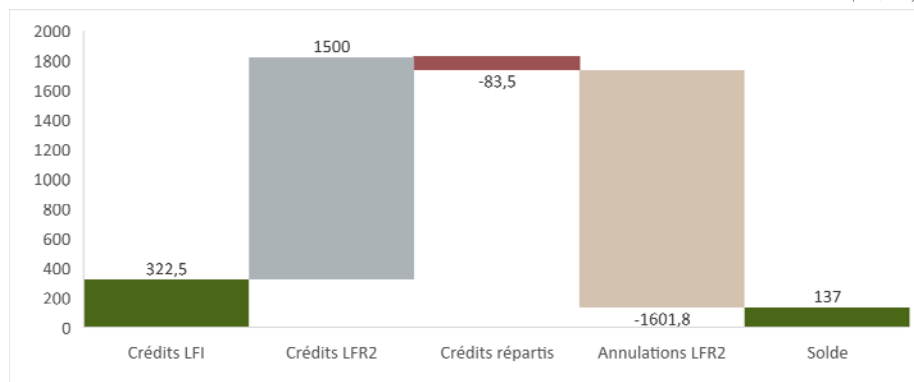


Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances de 2021.

(1) Article 12 de la LOLF concernant les virements et transferts et article 13 de la LOLF pour les décrets d'avance.

## EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2021

(CP, M€)



Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances de 2021.

### A. PROGRAMME 551 PROVISION RELATIVES AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES

Le programme 551 est constitué de la dotation pour mesures générales en matière de rémunération, prévue par l'article 7 de la LOLF. Cette dotation permet de programmer des crédits sur le titre 2 des dépenses de personnel « dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits » selon les termes de la LOLF.

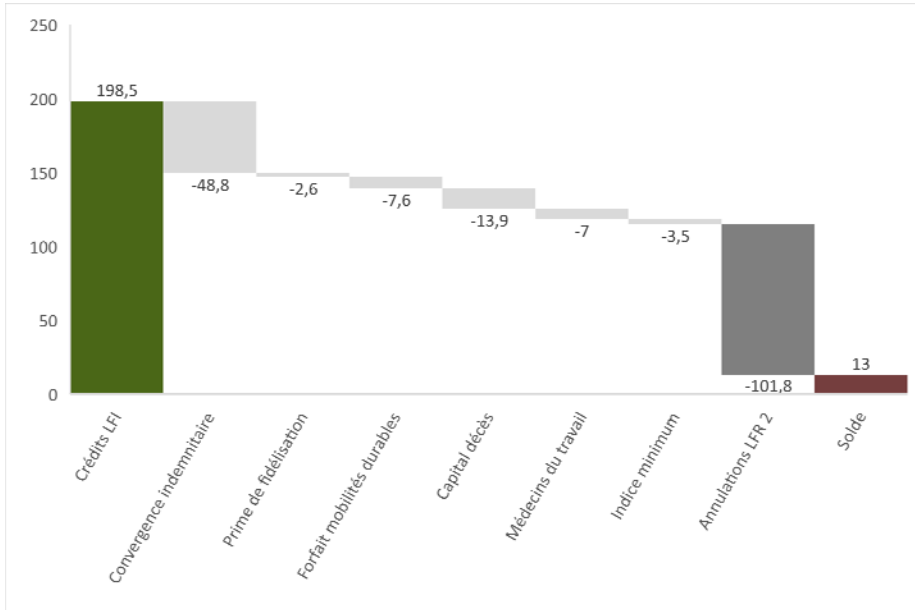
Des crédits ont été affectés au programme 551 en LFI 2021 pour la troisième année consécutive, soit la sixième fois depuis l'entrée en vigueur de la LOLF. Le montant exceptionnel atteint en 2021 avec 198,5 millions d'euros en AE = CP n'est toutefois « pas entièrement justifié dans les documents budgétaires » annexés au PLF 2021 selon la Cour des comptes, notamment parce que la base forfaitaire utilisée par la direction du budget pour la prévision budgétaire n'est pas connue <sup>(1)</sup>.

L'arrêté du 3 novembre 2021 portant répartition de crédits a annulé 83,5 millions d'euros (AE=CP) sur le programme 551 et a ouvert un montant équivalent au profit du titre 2 de vingt-sept programmes de quinze missions du budget général de l'État.

(1) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire, Mission Crédits non répartis, 2022, p. 12.

## ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 551 POUR L'ANNÉE 2021

(en CP et en M€)



Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2021 et la NEB Cour des comptes.

Trois catégories de mesures salariales présentées dans la LFI 2021 ont ainsi fait l'objet d'une répartition de crédits en 2021 :

- la poursuite de la convergence indemnitaire au sein des corps interministériels de la filière administrative et sociale, liée au « rendez-vous salarial » du 24 juillet 2020 (48,8 millions d'euros) ;

- la création d'une prime de fidélisation territoriale de 10 000 euros dans la fonction publique de l'État après cinq années continues de service dans le ressort du département de la Seine-Saint-Denis (93) <sup>(1)</sup> (2,61 millions d'euros répartis entre sept programmes et trois missions) ;

- le « forfait mobilité durables », créé par la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, et entré en vigueur en 2020 <sup>(2)</sup> (7,64 millions d'euros répartis entre vingt-cinq programmes et quatorze missions).

(1) Décret n° 2020-1299 du 24 octobre 2020 portant création d'une prime de fidélisation territoriale dans la fonction publique de l'État et arrêté du 24 octobre 2020 pris en application de l'article 3 du décret n° 2020-1299.

(2) Décret n° 2020-543 du 9 mai 2020 relatif au versement du « forfait mobilité durables » dans la fonction publique de l'État, décret n° 2020-1547 du 9 décembre 2020 relatif au versement du « forfait mobilité durables » dans la fonction publique territoriale et décret n° 2020-1554 du 9 décembre 2020 relatif au versement du « forfait mobilités durables » dans les établissements publics de santé, sociaux et médico-sociaux.

Trois mesures non mentionnées dans la LFI 2021 ont fait l'objet d'une répartition de crédits :

– la revalorisation du capital décès <sup>(1)</sup>, avec la modification des modalités de calcul du montant versé aux ayants droit des agents publics et contractuels décédés au cours de l'année (13,91 millions d'euros répartis vers seize programmes et huit missions) ;

– la revalorisation des rémunérations des médecins du travail exerçant au sein de l'État (7,04 millions d'euros répartis entre onze programmes et onze missions) ;

– la revalorisation de l'indice minimum de traitement en raison de l'inflation, avec une augmentation du minimum indiciaire portant l'indice majoré de 309 à 340 <sup>(2)</sup> (3,54 millions d'euros répartis à destination de quatre programmes de la mission *Justice*).

Enfin, la loi n° 2021-1549 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 de finances rectificative pour 2021 a annulé 101,8 millions d'euros sur le programme 551, sur le constat que ces crédits n'avaient plus vocation à être consommés d'ici la fin de l'année 2021.

Ainsi, le solde de fin d'exercice du programme 551 pour l'année 2021 est de 13,1 millions d'euros en AE=CP.

La Cour des comptes considère nécessaire de « *rester vigilant* » sur les modalités de recours à la dotation du programme 551. Elle recommande ainsi d'améliorer l'information parlementaire sur ce que recouvre cette dotation dans les documents budgétaires. Il importe, en particulier, d'y faire figurer « *la liste exhaustive des mesures salariales connues au moment de la préparation des documents budgétaires* » en décrivant ces mesures, les objectifs poursuivis et en estimant leur coût. Cet enjeu d'information du Parlement se justifie d'autant plus qu'il est désormais fait un recours régulier au programme 551, contrairement à la pratique de la décennie précédente, pour des montants croissants <sup>(3)</sup>.

## **B. PROGRAMME 552 DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES**

Le programme 552 est composé de la « *dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles* » (DDAI) <sup>(4)</sup> dont la répartition par programme ne peut être déterminée au moment du vote de la loi de finances initiale.

---

(1) Décret n° 2021-176 du 17 février 2021 portant modification temporaire des modalités de calcul du capital décès de l'agent public décédé et décret n° 2021-1860 du 27 décembre 2021 relatif aux modalités de calcul du capital décès servi aux ayants droit de l'agent public décédé.

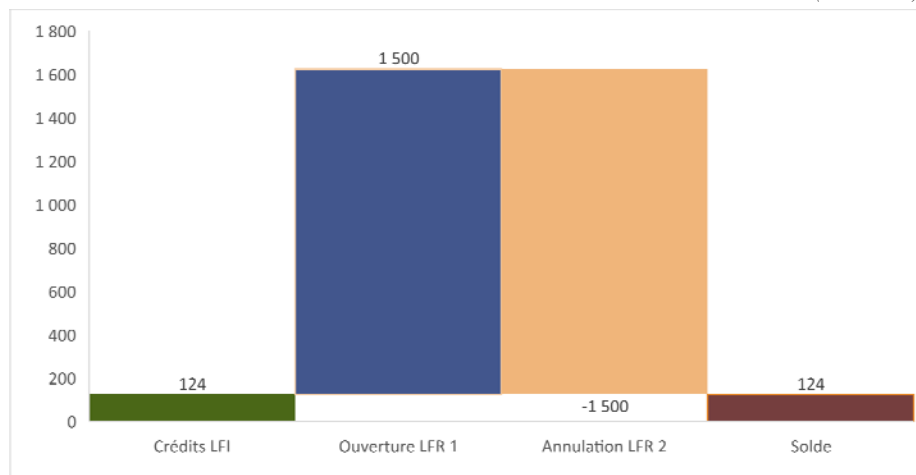
(2) Décret n° 2021-1270 du 29 septembre 2021 portant relèvement du minimum de traitement dans la fonction publique.

(3) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021, Mission Crédits non répartis, 2022, p. 35.

(4) Article 7 de la LOLF.

## ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 552 POUR L'ANNÉE 2021

(en CP et M€)



Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances de 2021.

Depuis 2018, année de réduction du taux de mise en réserve de 8 % à 3 %, la dotation a été majorée pour atteindre 424 millions d'euros en AE et 124 millions d'euros en CP. Ce niveau de crédits a été maintenu depuis, malgré une utilisation importante du programme 552 en 2020 et la persistance de la crise sanitaire au moment du vote de la LFI pour 2021.

Afin de financer d'éventuelles dépenses supplémentaires en réponse aux effets économiques et sociaux de la crise sanitaire au cours de l'année 2021, la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021 (LFR 1) a augmenté de 1,5 milliard d'euros en AE et CP les crédits du programme 552, portant ainsi le montant des crédits disponibles à 1,92 milliard d'euros en AE et à 1,62 milliard d'euros en CP.

En pratique, l'amélioration relative de la situation sanitaire et la reprise de l'activité économique au second semestre 2021 n'ont pas nécessité le recours à ces crédits supplémentaires, prévus au programme 552. La loi n° 2021-1549 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 de finances rectificative pour 2021 (LFR 2) en a tiré les conséquences et a donc annulé les crédits ouverts par la LFR 1.

Ainsi, en fin d'exercice 2021, le programme 552 affiche un solde équivalent à son montant initial de 424 millions d'euros en AE et 124 millions d'euros en CP.

### **III. COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE (CAS) GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT**

La mission *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* est constituée du compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*.

Ce CAS a été créé par l'article 47 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006. Il a pour vocation de mutualiser les recettes issues du produit des cessions de biens immobiliers, des redevances domaniales et des loyers perçus par l'État. Ces ressources permettent au CAS de financer des opérations immobilières structurantes et des travaux d'entretien dits « du propriétaire » pour le compte d'administrations occupantes.

Il comprend deux programmes dont le responsable est le directeur immobilier de l'État (DIE) :

– le programme 723 *Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État* ;

– le programme 721 *Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État*, qui n'est plus abondé depuis 2018 <sup>(1)</sup>.

#### **A. LES RECETTES DU CAS GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT CONNAISSENT UNE DIMINUTION STRUCTURELLE**

Le compte retrace notamment en recettes le produit des cessions de biens immobiliers de l'État, les versements du budget général, les fonds de concours ainsi que les redevances des concessions ou autorisations de toute nature, les redevances des logements concédés par l'État dont il est propriétaire, les loyers et indemnités d'occupation.

Alors que les recettes provenant des redevances domaniales et des loyers ont été supérieures à la prévision de la LFI pour 2021, les recettes des cessions immobilières se sont révélées inférieures de 30 % à la prévision initiale, pour un total des recettes inférieur de 10 % à la prévision de la LFI pour 2021.

---

(1) En effet, le législateur a décidé de ne plus faire participer le CAS à la réduction de la dette publique à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Aussi, le maintien du programme 721 répond à la volonté de respecter formellement l'article 20 de la LOLF selon lequel un CAS est une mission au sens de l'article 7 de cette même loi, c'est-à-dire « un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie », au nombre minimum de deux.

**RECETTES DU CAS GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT EN 2020 ET 2021**

(en millions d'euros)

	<b>Exécution 2020</b>	<b>LFI 2021</b>	<b>LR 2021</b>	<b>Variation LFI/LR 2021</b>
Cessions immobilières	157,5	280,0	195,0	- 30 %
Redevances domaniales et loyers	94,3	90,0	103,3	+ 15 %
Versements du budget général	5,4	0,0	24,4	-
Fonds de concours	4,3	0,0	10,3	-
<b>Total des recettes</b>	<b>261,5</b>	<b>370,0</b>	<b>333,0</b>	<b>- 10 %</b>

Source : rapport annuel de performances de 2021.

Les produits de cessions ont néanmoins été supérieurs de 23,7 % à la réalisation de 2020. En effet, plusieurs opérations significatives ont été réalisées en 2021 :

– le versement de la redevance capitalisée du bail emphytéotique de l'hôtel de Grenelle à Paris pour un montant de 30,2 millions d'euros ;

– la cession du domaine thermal de Vichy réalisée le 5 mars 2021, pour un montant de 25 millions d'euros. Les deux premiers versements de 9 millions d'euros et 8 millions d'euros sont intervenus en 2021 ;

– la cession de l'ensemble immobilier situé à New-York anciennement occupé par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, réalisée le 23 septembre 2021, pour un montant de 12,6 millions d'euros ;

– la cession de locaux situés dans le douzième arrondissement de Paris précédemment occupés par le ministère des armées, pour 9,95 millions d'euros.

En 2021, 688 biens ont été cédés (contre 567 en 2020 et 663 en 2019). Ce résultat est en hausse de 21,3 % par rapport à 2020.

Sans l'opération exceptionnelle de cession par bail emphytéotique de l'hôtel de Grenelle pour 30,2 millions d'euros, la Cour des comptes note que les recettes de cession sont stables en 2021 (164,8 millions d'euros, contre 157,5 millions d'euros en 2020), pour un nombre de biens cédés qui progresse (687, soit + 21 % par rapport à 2020). Cette situation d'ensemble s'explique par la raréfaction des biens attractifs au fur et à mesure des cessions depuis 2006.

Le programme 723 a également participé au financement de l'action « verdissement » du plan de relance à hauteur de 4,07 millions d'euros en AE et 0,05 million d'euros en CP en 2021 afin de financer des travaux d'économie d'énergie présentant un temps de retour sur investissement court. Le programme 723 a ainsi servi dès 2020 à financer en amont des dépenses immobilières relatives au plan de relance qui ne disposait alors pas de support budgétaire dédié.

## B. DES DÉPENSES EN BAISSÉ PAR RAPPORT À 2020 MAIS EN HAUSSE PAR RAPPORT À LA PRÉVISION INITIALE

### DÉPENSES DU CAS *GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT* EN 2020 ET 2021

(en millions d'euros)

	Exécution 2020	LFI 2021	Exécution 2021
Autorisations d'engagement	392,5	285,0	337,4
Crédits de paiement	522,0	275,0	426,9

Source : rapport annuel de performances de 2021.

Après avoir diminué de 35 % en 2020, la consommation des autorisations d'engagement connaît une nouvelle baisse en 2021 (– 14 %), comme celle des crédits de paiement (– 18 %). Cette diminution s'explique dans le premier cas par la priorité donnée aux projets immobiliers financés par la mission *Plan de relance* et, dans le second, par l'acquisition en 2020 de deux terrains à Saint-Ouen par le ministère de l'intérieur afin de construire le futur site unique de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI).

Concernant l'exécution 2021, la dotation prévue en LFI 2021 s'élevait à 285 millions d'euros en AE et 275 millions d'euros en CP. Elle se fondait sur l'hypothèse d'un financement intégral des besoins en matière immobilière du ministère des armées à partir de la mission *Défense*. Ces moyens ont toutefois été réintégrés sur le CAS en cours d'année. La consommation des crédits s'avère donc supérieure à ce qui était prévu en LFI puisqu'elle s'élève à 337,4 millions d'euros en AE et 426,9 millions d'euros en CP, soit un niveau supérieur en CP de 55,2 % à la prévision.



**EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU CAS *GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT*  
DEPUIS 2006**

(en millions d'euros)

Années	Recettes					Dépenses (crédits de paiement)			Résultat
	Produits de cession	Versement du budget général	Fonds de concours	Produits de redevances domaniales	Total	Dépenses immobilières	Contribution au désendettement	Total	
2006	798,9	0	0		798,9	225,3	68,5	293,7	505,2
2007	820,9	6,4	0,4		827,7	684,5	175,1	859,6	- 31,9
2008	395,3	1,5	0,3		397,1	305,7	51,2	357,0	40,1
2009	475,0	140,0	0,5		615,5	868,3	32,2	900,5	- 285,0
2010	502,3	89,1	0,9		592,3	567,9	44,9	612,8	- 20,5
2011	597,7	13,4	4,6		615,7	365,6	56,5	422,1	193,6
2012	514,7	22,7	9,7		547,1	400,0	61,4	461,4	85,7
2013	391,0	5,9	9,5		406,4	494,3	76,1	570,5	- 164,1
2014	506,1	10,8	15,6		532,5	499,3	76,6	575,9	- 43,3
2015	609,2	8,9	3,9		622,0	411,5	86,2	497,7	124,3
2016	559,5	6,7	7,5		573,7	315,9	180,9	496,8	76,9
2017	<b>339,6</b>	<b>3,9</b>	<b>4,0</b>	<b>86,2</b>	<b>433,7</b>	<b>457,6</b>	<b>60,1</b>	<b>517,7</b>	<b>- 83,9</b>
2018	255,7	10,4	15,2	89,1	370,4	480,6	0	480,6	- 110,2
2019	613,3	4,6	6,1	107,1	729,1	385,9	0	385,9	343,2
2020	157,6	5,4	4,3	94,3	261,6	522	0	522	- 260,4
2021	<b>195</b>	<b>24,4</b>	<b>10,3</b>	<b>103,3</b>	<b>333,0</b>	<b>427</b>	<b>0</b>	<b>427</b>	<b>- 93,9</b>

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

La vente d'implantations a rapporté près de 8 milliards d'euros entre 2006 et 2021. Le solde du CAS, de 785 millions d'euros au 1<sup>er</sup> janvier 2021, s'est finalement établi à 691,1 millions d'euros au 31 décembre pour un déficit de 93,9 millions d'euros sur l'exercice 2021.

Les principales opérations immobilières financées en 2021 sur le CAS sont :

- une acquisition foncière (25 millions d'euros) dans le cadre du projet de centre hospitalo-universitaire Grand Paris Nord pour le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ;

- la poursuite des études et des travaux préalables à la cession de sites militaires et des restructurations et travaux lourds sur les immeubles de bureau, de logement et les bâtiments techniques des bases de défense relevant du ministère des armées ;

– le financement à l'étranger d'acquisitions, d'opérations de construction, regroupement et aménagement de services et postes diplomatiques et de travaux de sécurité des implantations diplomatiques de la France à l'étranger qui relèvent du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

En outre, le programme 723 finance neuf opérateurs tels que l'Office national des forêts (ONF) qui a bénéficié en 2021 de rétrocessions à hauteur de 100 % du produit de la vente de ses biens, pour un montant total de 4,92 millions d'euros en AE et 5,64 millions d'euros en CP.

## IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

### SOMMAIRE

—

Pages

<b>I. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 303 <i>IMMIGRATION ET ASILE</i> S'EST CARACTÉRISÉE PAR UNE SOUS-CONSOMMATION NOTABLE IMPUTABLE AU RALENTISSEMENT DES FLUX MIGRATOIRES CAUSÉ PAR LA CRISE SANITAIRE .....</b>	<b>294</b>
<b>II. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 104 <i>INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE</i> S'EST CARACTÉRISÉE PAR UNE SUR-EXÉCUTION INÉDITE .....</b>	<b>296</b>
<b>III. LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE ET LE DISPOSITIF DE PERFORMANCE .....</b>	<b>298</b>

La mission *Immigration, asile et intégration* regroupe les financements alloués par l'État aux politiques publiques pilotées par le ministère de l'intérieur en matière de garantie de l'exercice du droit d'asile, de lutte contre l'immigration irrégulière, d'accueil et d'intégration des étrangers primo-arrivants et de procédures de naturalisation.

Les **crédits ouverts** par la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 en faveur de la mission *Immigration, asile et intégration* s'établissaient à **1 750,73 millions d'euros en AE** et à **1 841,89 millions d'euros en CP**, en retrait de **9,19 % en AE** et en progression de **1,63 % en CP par rapport aux crédits initiaux de l'exercice 2020**. Ces crédits étaient répartis entre les programmes 104 *Intégration et accès à la nationalité française* et 303 *Immigration et asile*.

L'**exécution 2021** de ces crédits s'est établie, fonds de concours et attributions de produits inclus, à **1 703,68 millions d'euros en AE** et à **1 806,44 millions d'euros en CP**, soit une **sous-exécution de 47,06 millions d'euros en AE** et de **35,45 millions d'euros en CP par rapport aux crédits ouverts, soit environ – 2 %**. Cette évolution s'est faite de manière **hétérogène** : si le **programme 303 *Immigration et asile*** présente une **sous-consommation notable** imputable au ralentissement des flux migratoires causé par la crise sanitaire, le **programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française*** se distingue en revanche par une **surconsommation modérée mais inédite de ses crédits**.

**EXÉCUTION 2021 DES CRÉDITS DE LA MISSION IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION**  
(FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS INCLUS)

(en millions d'euros)

	Crédits LFI		Crédits exécutés		Écart en valeur absolue (et en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 104 - <i>Intégration et accès à la nationalité française</i>	430,90	430,96	443,10	442,25	+ 12,2 (+ 2,83 %)	+ 11,29 (+ 2,62 %)
Programme 303 – <i>Immigration et asile</i>	1 319,83	1 410,93	1 260,58	1 364,19	– 59,25 (– 4,49 %)	– 46,74 (– 3,31 %)
<b>Total mission <i>Immigration, asile et intégration</i> :</b>	<b>1 750,73</b>	<b>1 841,89</b>	<b>1 703,68</b>	<b>1 806,44</b>	<b>– 47,05 (– 2,69 %)</b>	<b>– 35,45 (– 1,92 %)</b>

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performance et la Cour des comptes.

La sous-consommation des crédits de la mission *Immigration, asile et intégration* observée en 2021 prolonge celle constatée en 2020 mais contraste avec la sur-exécution récurrente intervenue antérieurement <sup>(1)</sup>.

(1) Créée en 2008, la mission *Immigration, asile et intégration* a été sous-exécutée en 2008 puis sur-exécutée de 2009 à 2019 durant onze exercices consécutifs.

**ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION *IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION* AU COURS DES TROIS DERNIÈRES ANNÉES**  
(FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS INCLUS)

*(en millions d'euros)*

	Crédits exécutés en 2019		Crédits exécutés en 2020		Crédits exécutés en 2021	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 104 - <i>Intégration et accès à la nationalité française</i>	353,5	352,9	348,4	347,9	443,10	442,25
Programme 303 - <i>Immigration et asile</i>	1 594,3	1 427,1	1 501,2	1 398,1	1 260,58	1 364,19
<b>Total <i>Immigration, asile et intégration</i> :</b>	<b>1 947,8</b>	<b>1 779,9</b>	<b>1 849,6</b>	<b>1 746</b>	<b>1 703,68</b>	<b>1 806,44</b>
<b>Écart du total de la mission par rapport à la LFI</b>	<b>+96,9</b> <b>(+5,24 %)</b>	<b>+91,5</b> <b>(+5,42%)</b>	<b>-78,2</b> <b>(-4%)</b>	<b>-66,3</b> <b>(-3,7%)</b>	<b>-47,05</b> <b>(-2,69 %)</b>	<b>-35,45</b> <b>(-1,92%)</b>

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performance et la Cour des comptes.

La sous-exécution de la mission *Immigration, asile et intégration* intervenue en 2021 a conduit en fin d'exercice à des **annulations de crédits par les lois de finances rectificatives** n° 2021-953 du 19 juillet 2021 et n° 2021-1549 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 <sup>(1)</sup>.

**Après avoir été marquée pendant plusieurs années par des prévisions initiales très imparfaites et un besoin récurrent de financement en cours d'exercice, l'exécution des crédits de la mission *Immigration, asile et intégration* a retrouvé une forme de normalité à la faveur, d'une part, du contexte particulier né de la crise sanitaire et, d'autre part, d'un meilleur dimensionnement des crédits initiaux.** Comme le note la Cour des comptes dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire, « *la gestion 2021 est la première depuis 2016 qui ne nécessite pas un schéma de fin de gestion exigeant afin de couvrir des besoins initialement sous-estimés. Il convient de saluer ce résultat* » <sup>(2)</sup>.

L'analyse des programmes interviendra selon leur importance financière.

(1) Ces annulations de crédits ont porté sur 65,73 millions d'euros en AE et sur 69,37 millions d'euros en CP. Ce montant est supérieur au montant de la sous-consommation observée sur les crédits ouverts par la loi de finances initiale puisque ces derniers crédits ont été complétés en gestion par :

- ⇒ des reports de crédits 2020 sur l'année 2021 (à hauteur de 12 millions d'euros en AE et 12,9 millions d'euros en CP pour le programme 104 et à hauteur de 39,3 millions d'euros en AE et 35,1 millions d'euros en CP pour le programme 303) ;
- ⇒ un décret de transfert d'un million d'euros en AE et en CP en faveur du programme 303 ;
- ⇒ des fonds de concours européens et britanniques à hauteur de 59,4 millions d'euros (32,2 millions d'euros pour le programme 104 et 27,2 millions d'euros pour le programme 303). Ces fonds ont été consommés à hauteur de 33,4 millions d'euros.

(2) Cour des comptes, Mission immigration, asile et intégration, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021, page 55.

## I. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 303 *IMMIGRATION ET ASILE* S'EST CARACTÉRISÉE PAR UNE SOUS-CONSOMMATION NOTABLE IMPUTABLE AU RALENTISSEMENT DES FLUX MIGRATOIRES CAUSÉ PAR LA CRISE SANITAIRE

Le programme 303 soutient le fonctionnement de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), la garantie de l'exercice du droit d'asile et la lutte contre l'immigration irrégulière.

Doté de 1 319,83 millions d'euros en AE et de 1 410,93 millions d'euros en CP par la loi de finances initiale, ce programme a connu en 2021 une sous-exécution **d'environ 5 % des crédits ouverts** : 1 260,58 millions d'euros ont été dépensés en AE et 1 364,19 millions d'euros en CP. **Les crédits exécutés ont été inférieurs de 59,25 millions d'euros en AE et de 46,74 millions d'euros en CP aux crédits initiaux.**

Cette sous-exécution s'est ainsi répartie entre les différentes actions du programme 303 :

### EXÉCUTION 2021 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 303 *IMMIGRATION ET ASILE* (FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS INCLUS)

(en millions d'euros)

	LFI 2021		Exécution 2021		Écart en valeur absolue (et en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 1 - Circulation des étrangers et politique des visas	0,52	0,52	0,46	0,42	- 0,06 (- 11,54 %)	- 0,1 (- 19,23 %)
Action 2 - Garantie de l'exercice du droit d'asile	1 182,41	1 276,85	1 117,14	1 233,41	- 65,27 (- 5,52 %)	- 43,44 (- 3,40 %)
Action 3 - Lutte contre l'immigration irrégulière	131,20	127,86	127,15	118,41	- 4,05 (- 3,09 %)	- 9,45 (- 7,39 %)
Action 4 - Soutien	5,70	5,70	15,83	11,95	+ 10,13 (+ 177,72 %)	+ 6,25 (+ 109,65 %)
<b>Total :</b>	1 319,83	1 410,93	1 260,58	1 364,19	59,25 (- 4,49 %)	- 46,74 (- 3,31 %)

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performance et la Cour des comptes.

**La sous-exécution des crédits du programme 303 concerne les actions 1 *Circulation des étrangers et politique des visas*, 2 *Garantie de l'exercice du droit d'asile* et 3 *Lutte contre l'immigration irrégulière* du programme.** À l'inverse, l'action 4 *Soutien* connaît une surconsommation d'environ 10 millions d'euros en AE et de 6,25 millions d'euros en CP imputable d'une part à des dépenses complémentaires d'appui et d'audit, et d'autre part à l'adaptation d'applications informatiques.

Les actions 1, 2 et 3 se distinguent par une sous-exécution des crédits représentant près de 70 millions d'euros en AE et 50 millions d'euros en CP.

Cette sous-exécution concerne l'action 1 de manière marginale (- 0,06 million d'euros en AE et - 0,1 million d'euros en CP) et affecte l'action 3 de manière plus significative (- 4,05 millions d'euros en AE et - 9,5 millions d'euros en CP). L'exécution de cette dernière action relative à la lutte contre l'immigration irrégulière a été notamment pénalisée par la diminution des possibilités d'éloignement des étrangers en situation irrégulière consécutive à la fermeture des frontières de certains pays durant la pandémie.

**L'essentiel de la sous-exécution du programme 303 se concentre sur l'action 2 *Garantie de l'exercice du droit d'asile*** qui finance l'OFPPA, l'allocation pour demandeurs d'asile et l'hébergement des demandeurs d'asile. En 2021, cette action a été sous-exécutée à hauteur de 65,27 millions d'euros en AE et de 43,44 millions d'euros en CP, soit une sous-consommation de - 5,5 % et - 3,4 % par rapport aux crédits initiaux. Cette situation n'est cependant pas homogène et masque des réalités différentes.

En premier lieu, **l'OFPPA a connu une exécution budgétaire proche des prévisions** : la subvention pour charges de service public de 92,8 millions d'euros accordée à cet établissement a été consommée à hauteur de 91 millions d'euros (l'écart de 1,8 million d'euros correspondant à la réserve de précaution de 2 % appliquée à cet établissement)<sup>(1)</sup>.

En deuxième lieu, **les crédits finançant l'allocation pour demandeurs d'asile ont enregistré une sous-exécution inédite de 67,1 millions d'euros** (en AE et en CP) : 387,6 millions d'euros ont été dépensés contre une prévision initiale de 454,7 millions d'euros. Cette situation résulte tout d'abord d'un meilleur dimensionnement des crédits initiaux. Le montant de 454,7 millions d'euros inscrit en loi de finances était proche du montant consommé en 2020 (485,2 millions d'euros) et très supérieur à celui budgété en 2017 (220 millions d'euros), 2018 (318,1 millions d'euros) et 2019 (335,8 millions d'euros). La sous-consommation des crédits observée résulte tout d'abord de **l'enregistrement d'un nombre de demandes d'asile nettement inférieur aux prévisions**. En 2021, en raison de la prolongation de la pandémie, **103 000 demandes d'asile** ont été déposées à l'OFPPA alors que la loi de finances anticipait, comme en 2019, le dépôt de

---

(1) *La réserve de précaution, dont le principe est posé par l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, « consiste à rendre indisponible, dès le début de la gestion, une fraction des crédits ouverts en lois de finances » afin que le Gouvernement dispose « d'une enveloppe de crédits facilement mobilisable pour faire face aux aléas survenant en cours de gestion ». Cette réserve contribue « à la responsabilisation des gestionnaires qui doivent s'efforcer d'établir leur programmation en considérant que l'emploi des crédits ainsi mis en réserve ne seront pas disponibles, afin de garantir d'une part la capacité d'auto-assurance ministérielle, en cas de dépenses plus dynamiques que prévu ou de mise en œuvre de mesures nouvelles, et d'autre part la capacité de faire face aux besoins de solidarité interministérielle » (Les principaux outils de pilotage de l'exécution du budget, <https://www.budget.gouv.fr/reperes/budget/articles/les-principaux-outils-de-pilotage-de-l-execution-du-budget>). Comme la Cour des comptes le relève dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 de la mission Immigration, asile et intégration, le taux de mise en réserve de 2 % appliqué au budget de l'OFPPA est inférieur au taux de 4 % déterminé par la circulaire budgétaire du 10 novembre 2020 relative au lancement de la gestion 2021. Si ce taux de 4 % s'applique à l'ensemble de la mission, il peut cependant être modulé selon ses composantes. De ce point de vue, la situation de l'OFPPA est plus favorable que celle de l'OFII auquel un taux de mise en réserve de 6 % a été appliqué en 2021.*

**132 800 demandes** <sup>(1)</sup>. Concomitamment, l'OFPRA et la Cour nationale du droit d'asile ont accru le nombre de décisions rendues <sup>(2)</sup> (ce qui a eu pour effet de réduire la durée moyenne de versement de l'allocation) et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) a poursuivi sa gestion rigoureuse de cette prestation.

La combinaison de ces différents éléments explique la **sous-consommation** inédite des crédits attachés au financement de l'allocation pour demandeurs d'asile. Cette situation **contraste fortement avec le besoin de financement récurrent de cette allocation observé en 2016** (167,3 millions d'euros), **2017** (128,8 millions d'euros), **2018** (106,1 millions d'euros), **2019** (156,7 millions d'euros) et, dans une moindre mesure, **2020** (37,2 millions d'euros) <sup>(3)</sup>.

**En 2021, les dépenses d'hébergement des demandeurs d'asile ont en revanche été supérieures de 18,1 millions d'euros aux prévisions** : 744,7 millions d'euros ont été dépensés pour 726,6 millions d'euros de crédits ouverts. Ce besoin de financement s'explique par la persistance de certaines tensions sur l'hébergement des demandeurs d'asile. Si, sous l'effet de la création de nouvelles places dans le dispositif national d'accueil, la proportion de demandeurs d'asile hébergés est passée de 52 % en 2020 à 58 % en 2021, des besoins demeurent non satisfaits. Par ailleurs, des dépenses non anticipées ont été engagées à hauteur de 20,3 millions d'euros pour permettre l'accueil de 3 000 demandeurs d'asile évacués d'Afghanistan à l'été 2021, pour faire face à la forte croissance du nombre de demandes d'asile déposées à Mayotte et en Guyane et pour répondre aux tensions observées sur le dispositif national d'accueil en Provence-Alpes-Côte-d'Azur et en Occitanie.

## **II. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 104 INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE S'EST CARACTÉRISÉE PAR UNE SUR-EXÉCUTION INÉDITE**

Le programme 104 finance l'OFII, l'accueil des étrangers primo-arrivants, les actions d'intégration et les procédures de naturalisation.

Doté de 430,89 millions d'euros en AE et de 430,95 millions d'euros en CP par la loi de finances initiale, ce programme a connu en 2021 une **sur-exécution d'environ 3 % des crédits ouverts** : 443,10 millions d'euros ont été dépensés en AE (+ 12,21 millions d'euros) et 442,25 millions d'euros en CP (+ 11,3 millions d'euros). **Les crédits exécutés ont été supérieurs d'environ 12 millions d'euros aux crédits initiaux.**

---

(1) En 2020, 96 400 demandes d'asile ont été enregistrées à l'OFPRA.

(2) L'OFPRA a rendu près de 140 000 décisions en 2021 contre 89 800 en 2020. La CNDA a rendu 68 400 décisions en 2021 contre 42 000 en 2020.

(3) Ces différents montants correspondent à l'écart entre les crédits ouverts par la loi de finances et les crédits exécutés.



**Cette sur-exécution contraste avec les exercices antérieurs** marqués par une sous-exécution significative (- 55,1 millions d'euros en AE et - 55,8 millions d'euros en CP en 2019 et - 82,9 millions d'euros en AE et - 83,5 millions d'euros en CP en 2020). **En 2021, et contrairement aux exercices antérieurs, le programme 104 n'a pas servi de variable d'ajustement aux besoins de financement du programme 303 et a au contraire été exécuté au-delà des besoins initiaux.**

Cette surconsommation s'est ainsi répartie entre les différentes actions du programme 104 :

**EXÉCUTION 2021 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 104 INTÉGRATION ET ACCÈS  
À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE  
(FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS INCLUS)**

*(en millions d'euros)*

	LFI 2021		Exécution 2021		Écart en valeur absolue (et en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 11 - Accueil des étrangers primo-arrivants	249,07	249,07	233,84	233,84	-15,23 (- 6,11 %)	-15,23 (- 6,11 %)
Action 12 - Actions d'intégration des primo-arrivants	58	58	60,26	59,69	+ 2,26 (+ 3,90 %)	+1,69 (+ 2,91 %)
Action 14 - Accès à la nationalité française	0,99	1,05	1,52	1,34	+ 0,53 (+ 53,54 %)	+ 0,29 (+27,62 %)
Action 15 - Accompagnement des réfugiés	114,69	114,69	140,05	139,95	+ 25,36 (+ 22,11 %)	+25,26 (+ 22,02 %)
Action 16 - Accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants	8,14	8,14	7,43	7,43	- 0,71 (- 8,72 %)	- 0,71 (-8,72 %)
<b>Total :</b>	430,89	430,95	443,10	442,25	+ 12,21 (+ 2,83 %)	+ 11,3 (+ 2,62 %)

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performance et la Cour des comptes.

Si l'exécution globale du programme 104 se caractérise par une surconsommation d'environ 12 millions d'euros, **l'exécution des crédits diverge selon les actions** : deux actions connaissent une sous-exécution budgétaire et trois actions se caractérisent par une sur-exécution d'ampleur variable.

Les dépenses des **actions 11 Accueil des étrangers primo-arrivants** et **16 Accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants** ont connu une **sous-exécution** représentant, dans son ensemble, environ **16 millions d'euros en AE et en CP**. Dans les deux cas, l'écart constaté entre la prévision et l'exécution s'explique, pour l'essentiel, par l'application de la **réserve de précaution** qui représente 0,71 million d'euros (en AE et en CP) pour l'action 16 et près de 15 millions d'euros pour l'action 11.

Les dépenses des **actions 12 Actions d'intégration des primo-arrivants**, **14 Accès à la nationalité française** et **15 Accompagnement des réfugiés** ont connu une **sur-exécution** représentant, dans son ensemble, environ **28 millions d'euros**.

La **sur-exécution des actions 12** *Actions d'intégration des primo-arrivants* et **14** *Accès à la nationalité française* est **limitée** et représente, dans son ensemble, moins de **3 millions d'euros** en AE et en CP (+ 2,6 millions d'euros en AE et + 1,69 million d'euros en CP pour l'action 12 et + 0,53 million d'euros en AE et + 0,29 million d'euros en CP pour l'action 14). Ces surcroûts de dépenses s'expliquent, pour l'action 12, par la bonne tenue des actions d'accompagnement facilitant, au-delà du contrat d'intégration républicaine, la poursuite du parcours d'intégration durant les cinq années suivant l'obtention d'un titre de séjour et, pour l'action 14, par l'engagement de dépenses informatiques complémentaires.

L'essentiel de la surconsommation des crédits du programme 104 concerne l'**action 15** *Accompagnement des réfugiés* (+ **25 millions d'euros**) qui supporte le fonctionnement des centres provisoires d'hébergement accueillant des réfugiés vulnérables, des dépenses d'intégration et des programmes de réinstallation de réfugiés. Les dépenses des centres provisoires d'hébergement et les dépenses d'intégration ont été exécutées de manière proche des crédits ouverts en loi de finances. En revanche, environ 25 millions de crédits ont financé des **dispositifs d'accueil et d'accompagnement des personnes réinstallées** dans le cadre des programmes européens. **Non couvertes initialement par la loi de finances, ces dépenses ont été financées par l'apport de fonds de concours européens.**

### III. LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE ET LE DISPOSITIF DE PERFORMANCE

La maquette budgétaire de la mission *Immigration, asile et intégration* est **globalement satisfaisante** mais pourrait être améliorée à la marge en supprimant l'action n° 1 *Circulation des étrangers et politique des visas* du programme 303 dont le montant très limité (0,52 million d'euros) ne justifie pas l'existence.

Le dispositif de performance de la mission repose sur 5 objectifs et 9 indicateurs ainsi répartis entre les programmes 104 et 303.

**DISPOSITIF DE PERFORMANCE DE LA MISSION IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION**

Programmes	Objectifs	Indicateurs
Programme 104	Objectif 1 : améliorer les conditions d'accueil et d'intégration des étrangers.	1.1 : efficience de la formation linguistique dans le cadre du contrat d'intégration républicaine, 1.2 : part des personnes ayant bénéficié d'une orientation vers le service public de l'emploi qui s'y sont inscrites pendant la durée du CIR. <i>Un troisième indicateur (taux de sortie positive en emploi ou en formation des bénéficiaires de la protection internationale) a été ajouté dans le projet annuel de performance joint au PLF 2022.</i>
	Objectif 2 : améliorer l'efficacité du traitement des dossiers de naturalisation.	2.1 : efficacité de la procédure d'instruction d'un dossier de naturalisation.
Programme 303	Objectif 1 : optimiser la prise en charge des demandeurs d'asile.	1.1 : part des demandeurs d'asile hébergés, 1.2 : part des places occupées par des demandeurs d'asile et autres personnes autorisées.
	Objectif 2 : réduire les délais de traitement de la demande d'asile.	2.1 : délai de l'examen d'une demande d'asile par l'OFPRA, 2.2 : taux de transfert des demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin.
	Objectif 3 : améliorer l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière.	3.1 : nombre de retours forcés exécutés, 3.2 : nombre d'éloignements et de départs aidés exécutés.

Sous la XV<sup>e</sup> législature, plusieurs ajustements ont été sollicités par M. Jean-Noël Barrot et Mme Stella Dupont, alors rapporteurs spéciaux de la mission *Immigration, asile et intégration*. Le ministère de l'intérieur a ainsi été invité à créer au sein du programme 104 un indicateur rendant compte de l'activité des centres provisoires d'hébergement en raison des montants significatifs engagés en faveur de ces structures (plus de 80 millions d'euros) ainsi qu'un indicateur permettant d'apprécier la durée totale de traitement d'une demande de titre de séjour <sup>(1)</sup>. Ces propositions méritent toujours d'être étudiées.

(1) Dans un récent rapport d'information, la commission des lois du Sénat s'est référée à la demande de création d'un indicateur permettant d'apprécier la durée totale de traitement d'une demande de titre de séjour et l'a enrichie en proposant d'établir « un indicateur permettant de rendre compte de la durée réelle totale d'examen des demandes d'asile par la France, en intégrant, lorsqu'il y a lieu, le délai pendant lequel les demandeurs ont été placés sous procédure Dublin avant de voir leur demande prise en charge par la France » (Sénat, commission des lois, M. François-Noël Buffet, Services de l'État et immigration : retrouver sens et efficacité, rapport d'information n° 626 (2021-2022), mai 2022, page 18).



## JUSTICE

### SOMMAIRE

Pages

<b>I. UNE EXÉCUTION DE LA MISSION CONFORME À LA TRAJECTOIRE FIXÉE PAR LA LOI DE PROGRAMMATION ET DE RÉFORME POUR LA JUSTICE</b> .....	302
A. DES CRÉDITS EN HAUSSE MAIS PARTIELLEMENT SOUS-CONSOMMÉS.....	302
B. UNE SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE À SURVEILLER .....	305
<b>II. OBSERVATIONS PAR PROGRAMME</b> .....	305
A. LE PROGRAMME 166 <i>JUSTICE JUDICIAIRE</i> : UN EFFORT DE SINCÉRISATION DES FRAIS DE JUSTICE ET UN RENFORCEMENT DE LA JUSTICE DE PROXIMITÉ .....	306
B. LE PROGRAMME 107 <i>ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE</i> : LA POURSUITE DU PLAN « 15 000 » .....	307
C. LE PROGRAMME 182 <i>PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE</i> : LA RÉFORME DU CODE DE JUSTICE PÉNALE DES MINEURS.....	309
D. LE PROGRAMME 101 <i>ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE</i> : LA HAUSSE DES CRÉDITS ALLOUÉS À L'AIDE JURIDICTIONNELLE .....	310
E. LE PROGRAMME 310 <i>CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE</i> : LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE TRANSFORMATION NUMÉRIQUE DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE .....	310
F. LE PROGRAMME 335 <i>CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE</i> ...	311

La mission *Justice* finance l'ensemble des moyens humains et matériels du ministère de la justice. Elle est composée de six programmes, dont trois programmes « métiers », qui concentrent près de 90 % des crédits de la mission :

- le programme 166 *Justice judiciaire* ;
- le programme 107 *Administration pénitentiaire* ;
- le programme 182 *Protection judiciaire de la jeunesse*.

La mission comprend également :

- un programme support (310 *Conduite et pilotage de la politique de la justice*) ;
- un programme consacré au financement de l'accès au droit et la justice (101 *Accès au droit et à la justice*) ;
- un programme retraçant les moyens du Conseil supérieur de la magistrature (335 *Conseil supérieur de la magistrature*).

## **I. UNE EXÉCUTION DE LA MISSION CONFORME À LA TRAJECTOIRE FIXÉE PAR LA LOI DE PROGRAMMATION ET DE RÉFORME POUR LA JUSTICE**

En 2021, la mission *Justice* était dotée de **12,07 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et de **10,06 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)** en loi de finances initiale (LFI) <sup>(1)</sup>. **10,20 milliards d'euros en AE et 9,87 milliards d'euros en CP ont été consommés, soit 84,5 % des AE et 98 % des CP ouverts en LFI.**

### **A. DES CRÉDITS EN HAUSSE MAIS PARTIELLEMENT SOUS-CONSOMMÉS**

**Le taux de consommation des AE est en net recul par rapport à celui constaté lors de l'exercice 2020 (110 %)**, principalement en raison du décalage en 2022 de la passation, par l'administration pénitentiaire, des marchés de gestion déléguée des prisons.

Cette sous-consommation a conduit à **l'annulation de 1,69 milliard d'euros en AE sur le périmètre de la mission en loi de finances rectificative (LFR) de fin d'année** <sup>(2)</sup>, dont 1,6 milliard d'euros ont été imputés sur le programme 107 *Administration pénitentiaire*.

En revanche, **le taux de consommation des CP progresse par rapport à celui constaté en 2020 (97,4 %)**. 184,8 millions d'euros en CP ont été annulés en LFR de fin d'année. De manière générale, l'analyse de l'exécution des différents

---

(1) Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

(2) Loi n° 2021-1549 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 de finances rectificative pour 2021.

programmes composant la mission révèle une grande hétérogénéité du taux de consommation des crédits – autant en AE qu’en CP – certains programmes ayant consommé un montant de crédits excédant l’autorisation initiale, tandis que d’autres ont sous-consommé leur dotation.

**AUTORISATION INITIALE ET EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION JUSTICE EN 2021**

(en millions d’euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2021	Exécution 2021	Taux de consommation	LFI 2021	Exécution 2021	Taux de consommation
Programme 166 – Justice judiciaire	3 800,2	3 830,2	100,8 %	3 722,7	3 681,4	98,9 %
Programme 107 – Administration pénitentiaire	6 267,1	4 337,5	69,2 %	4 267,6	4 138,0	97,0 %
Programme 182 – Protection judiciaire de la jeunesse	955,8	923,7	96,6 %	944,5	915,2	96,9 %
Programme 101 – Accès au droit et à la justice	585,2	601,3	102,8 %	585,2	601,8	102,8 %
Programme 310 – Conduite et pilotage de la politique de la justice	465,2	507,1	109,0 %	536,7	529,9	98,7 %
Programme 335 – Conseil supérieur de la Magistrature	4,4	3,5	79,5 %	5,3	4,4	83,0 %
<b>Total</b>	<b>12 074,1</b>	<b>10 203,3</b>	<b>84,5 %</b>	<b>10 062,0</b>	<b>9 870,7</b>	<b>98,1 %</b>

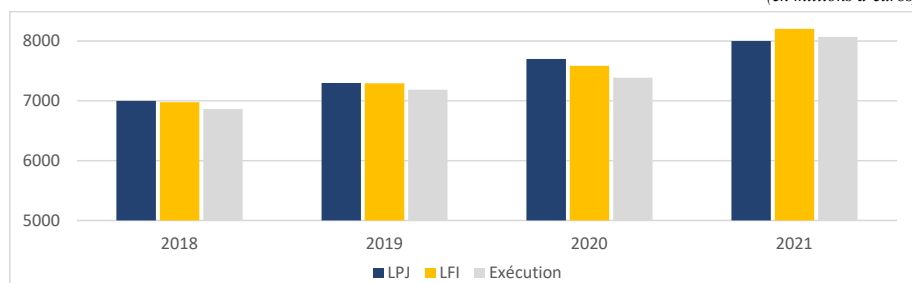
Source : Rapport annuel de performances.

**Le budget de la mission poursuit par ailleurs sa progression, avec une hausse des AE (+ 1,7 %) et des CP (+ 7,9 %) consommés en 2021 par rapport à 2020.** Pour la première fois, le montant des crédits ouverts et consommés respecte la loi de programmation et de réforme pour la justice (LPRJ) <sup>(1)</sup>. Cette évolution atteste de l’effort consenti par l’État pour renforcer les moyens alloués aux ministères régaliens.

(1) La LPRJ fixe une trajectoire d’évolution des crédits de paiement de la mission Justice hors crédits alloués au compte d’affectation spéciale (CAS) Pensions.

### EXÉCUTION DE LA MISSION *JUSTICE* ET TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE PRÉVUE PAR LA LPRJ

(en millions d'euros)



Source : LPRJ, Rapport annuel de performances.

En tenant compte du CAS *Pensions*, le budget de la mission a progressé de 20,7 % en AE et de 14,7 % en CP depuis 2018. Les augmentations les plus notables de crédits concernent le programme 107 *Administration pénitentiaire*, qui a vu son budget progresser de 640,4 millions d'euros sur la période (+ 18,3 %) et le programme 101 *Accès au droit et à la justice*, dont la dotation a connu une hausse de 171,7 millions d'euros (+ 39,9 %).

#### ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DE LA MISSION *JUSTICE* ENTRE 2018 ET 2021

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement					Crédits de paiement				
	2018	2019	2020	2021	Évolution 2018-2021	2018	2019	2020	2021	Évolution 2018-2021
Programme 166 – <i>Justice judiciaire</i>	3 354,0	3 530,6	3 829,0	3 830,2	+ 14,2 %	3 432,5	3 466,6	3 480,1	3 681,4	+ 7,3 %
Programme 107 – <i>Administration pénitentiaire</i>	3 405,3	3 670,4	4 357,3	4 337,5	+ 27,4 %	3 497,6	3 693,9	3 863,4	4 138,0	+ 18,3 %
Programme 182 – <i>Protection judiciaire de la jeunesse</i>	835,9	869,5	884,1	923,7	+ 10,5 %	824,9	848,9	862,3	915,2	+ 11,0 %
Programme 101 – <i>Accès au droit et à la justice</i>	430,1	452,8	466,1	601,3	+ 39,8 %	430,1	452,9	465,2	601,8	+ 39,9 %
Programme 310 – <i>Conduite et pilotage de la politique de la justice</i>	424,0	536,0	489,7	507,1	+ 19,6 %	416,7	458,5	475,7	529,9	+ 27,2 %
Programme 335 – <i>Conseil supérieur de la Magistrature</i>	3,97	4,2	5,2	3,5	- 11,8 %	4,1	4,0	4,2	4,4	+ 7,3 %
<b>Total</b>	<b>8 453,4</b>	<b>9 063,5</b>	<b>10 031,4</b>	<b>10 203,3</b>	<b>+ 20,7 %</b>	<b>8 605,9</b>	<b>8 924,9</b>	<b>9 151,0</b>	<b>9 870,7</b>	<b>+ 14,7 %</b>

Source : Rapports annuels de performances 2018 à 2021.

De plus, les effectifs de la mission *Justice* progressent significativement par rapport à l'année 2020 (+ 2 543 ETPT). **Le plafond d'emplois des programmes de la mission a été exécuté conformément à l'autorisation initiale** et s'est établi à 89 489 ETPT (contre un plafond d'emplois fixé à 89 882 en LFI).



La LFI prévoyait par ailleurs une hausse du schéma d'emplois de la mission de 1 500 ETP. En raison du renforcement des moyens alloués à la justice de proximité (cf. *infra*), le schéma d'emplois a été exécuté à hauteur de 1 901 ETP, soit un écart de 401 ETP par rapport à l'autorisation initiale.

**Enfin, les effets de la crise ont été de moindre ampleur en 2021 par rapport à 2020.** L'ensemble des surcoûts constatés est estimé à **50,9 millions d'euros**, contre **77,1 millions d'euros en 2020**. Ils se concentrent sur les dépenses informatiques (32,5 millions d'euros supplémentaires alloués, principalement pour financer l'achat de 3 000 ordinateurs portables), les prestations de nettoyage renforcé (8,9 millions d'euros), la subvention téléphonique mise en place au profit des détenus durant les confinements et couvre-feux et les dispositifs de protection sanitaire (4,6 millions d'euros).

Les économies constatées en raison de la crise sanitaire sont quant à elles en nette baisse : elles se sont élevées à 9,25 millions d'euros en 2021, contre 262,7 millions d'euros en 2020.

## **B. UNE SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE À SURVEILLER**

S'agissant de **la soutenabilité budgétaire de la mission**, il convient de noter que **les restes à payer poursuivent leur progression** (+ 4,7 % par rapport à 2020) et atteignent 7,85 milliards d'euros en 2021. Ceux-ci sont principalement composés des dépenses immobilières inscrites sur le programme 107 *Administration pénitentiaire* (5,3 milliards d'euros).

Au-delà de leur montant élevé, la Cour des comptes <sup>(1)</sup> souligne que les restes à payer sont sous-estimés par les documents budgétaires dans la mesure où le mode de comptabilisation des AE sur les contrats de partenariat public-privé du ministère « *conduit à ne pas engager la totalité des AE relatives aux parts de fonctionnement et de financement dès la livraison, mais uniquement chaque année à hauteur des CP* ». Leur évolution constitue donc un point de vigilance.

## **II. OBSERVATIONS PAR PROGRAMME**

Avec le renforcement de la justice de proximité et l'application de la loi de programmation et de réforme pour la justice, l'entrée en vigueur du code de justice pénale des mineurs ou encore le plan « 15 000 », les différents projets et réformes lancés sur les cinq dernières années se poursuivent mais n'ont pas encore pleinement produit leurs effets.

---

(1) *Cour des comptes, Note d'exécution budgétaire de la mission Justice pour 2021.*

## A. LE PROGRAMME 166 *JUSTICE JUDICIAIRE* : UN EFFORT DE SINCÉRISATION DES FRAIS DE JUSTICE ET UN RENFORCEMENT DE LA JUSTICE DE PROXIMITÉ

Le programme 166 *Justice judiciaire* a été exécuté à hauteur de **3,80 milliards euros en AE et 3,68 milliards d'euros en CP en 2021**. Si l'exécution des CP est conforme à la prévision, les AE consommées excèdent de 30 millions d'euros les crédits ouverts en LFI.

Les dépenses de personnel du programme ont notamment été sur-exécutées à hauteur de 3 millions d'euros et s'établissent à 2,54 milliards d'euros. Cette tension budgétaire sur les dépenses de titre 2 (T2) s'explique par la décision prise par le Premier ministre en juin 2021 de **renforcer le volet civil de la justice de proximité** <sup>(1)</sup>.

À cet effet, le ministère de la justice a été autorisé à recruter 500 ETP sous forme de contrat à durée déterminée (CDD) ou de contrats de projet d'une durée de trois ans, pour un coût de 42 millions d'euros. Ces dépenses supplémentaires ont été en partie financées en gestion au moyen d'un virement de crédits au profit du programme 166 à hauteur de 4,5 millions d'euros en juin 2021, du dégel de la réserve de précaution (8,6 millions d'euros) et d'un abondement en LFR de fin de gestion à hauteur de 18,5 millions d'euros.

Par ailleurs, le programme 166 retrace les crédits alloués aux **frais de justice**, qui se sont élevés à **613,2 millions d'euros en 2021**, soit une augmentation de 13 % par rapport à 2020. Leur dynamisme s'explique principalement par l'augmentation des dépenses relatives aux analyses et expertises médicales (+ 17,5 %), aux traductions et interprétariats (+ 17,5 %) et aux scellés-gardiennages (+ 16,7 %).

D'autre part, si la **plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ)** a permis une économie sur les opérateurs de communication électronique de 12,5 millions d'euros en 2021, contre 7,5 millions d'euros en 2020, la mise en œuvre de la géolocalisation des téléphones, initialement prévue en 2019, a pris du retard.

La Cour des comptes <sup>(2)</sup> constate également que la budgétisation des frais de justice est davantage sincère que par le passé, dans la mesure où la prévision établie en LFI s'élevait à 618,2 millions d'euros. En revanche, le résultat des expérimentations menées par le ministère afin d'en rationaliser la gestion (recrutement d'interprètes contractuels, gardiennage externalisé des scellés) n'est toujours pas connu.

---

(1) À cette décision s'ajoute un recrutement de 25 emplois à la fin de l'année 2020 au titre de l'année 2021 afin de renforcer le volet pénal de la justice de proximité.

(2) Cour des comptes, Note d'exécution budgétaire de la mission Justice pour 2021.

**Les moyens de fonctionnement des juridictions s'élèvent quant à eux à 178,1 millions d'euros**, en hausse de 15 % par rapport à 2020, en raison de la reprise de leur activité après la crise sanitaire. Ils sont supérieurs de 5,2 millions d'euros par rapport aux crédits votés en LFI.

**Les dépenses immobilières du programme s'élèvent à 410 millions d'euros.** Quatre projets ont été livrés en 2021 (le site Carnot du tribunal judiciaire d'Aix-en-Provence, le palais de justice de Mont-de-Marsan, la salle d'audience provisoire au sein de la salle des pas perdus de la cour d'appel de Paris et la réhabilitation du palais de justice historique de Cayenne).

**S'agissant des indicateurs de performance du programme, les délais moyens de traitement des procédures civiles hors procédures courtes continuent de se dégrader** : les délais à la Cour de cassation atteignent ainsi 19,1 mois, contre 16,7 en 2019. S'agissant des tribunaux judiciaires et des cours d'appel, ces mêmes délais atteignent respectivement 13,7 mois et 17,5 mois, contre 11,4 mois et 15,8 mois en 2019. En revanche, le taux d'alternatives aux poursuites progresse, celles-ci, en cas de rappel à la loi, concernant 40,5 % des affaires poursuivables (+ 0,3 point) et 23,5 % des affaires poursuivables hors rappel à la loi (+ 0,9 point).

## **B. LE PROGRAMME 107 ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE : LA POURSUITE DU PLAN « 15 000 »**

**4,34 milliards d'euros en AE et 4,14 milliards d'euros en CP** ont été consommés sur le programme 107 *Administration pénitentiaire*. Le taux de consommation des AE s'établit à 69,2 % tandis que celui des CP s'établit à 97 % par rapport à l'autorisation initiale. **Cet écart, s'agissant des AE, s'explique par le décalage de la passation des marchés de gestion déléguée des prisons en 2022.**

**Les dépenses de personnel** du programme ont été exécutées à hauteur de **2,7 milliards d'euros** et sont en progression de **3,5 %** par rapport à 2020. Le plafond d'emplois du programme, qui s'élevait à 43 343 emplois en LFI, a été sous-exécuté à hauteur de 474 ETPT, en raison du décalage de l'entrée en formation des promotions à l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP).

**Les dépenses de fonctionnement du programme s'élèvent à 654,6 millions d'euros, en progression de 7,7 % par rapport à 2020.** Cette hausse s'explique principalement par les dépenses réalisées en gestion publique (+ 40 millions d'euros)<sup>(1)</sup>, dont la progression s'explique par un abondement réalisé sur le compte de commerce n° 912 *Cantine et travail des détenus dans le cadre*

---

(1) *La gestion des établissements pénitentiaires peut prendre deux formes différentes. S'agissant des établissements en gestion déléguée, l'administration peut, dans le cadre de contrats conclus avec des prestataires privés, leur confier plusieurs missions non régaliennes (construction, nettoyage, transport, gestion des cantines, restauration, accueil des familles). À l'inverse, l'administration assume directement la charge de ces missions pour les établissements en gestion publique.*

*pénitentiaire* (17 millions d'euros) <sup>(1)</sup>, l'attribution d'une subvention téléphonique versée aux détenus entre janvier et juin 2021 au cours des périodes de confinement (5 millions d'euros), la hausse des dépenses allouées aux fluides et aux frais de pilotage des établissements pénitentiaires (+ 9,6 millions d'euros par rapport à 2020) et le renforcement du déploiement de dispositifs de brouillage de télécommunications dans les prisons (+ 3,3 millions d'euros par rapport à 2020).

**Les dépenses du programme sont également fortement dépendantes de l'évolution du nombre de personnes détenues.** Au 1<sup>er</sup> janvier 2022, ce nombre s'établissait à 69 448, soit une hausse de 6 775 détenus par rapport au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Les crédits consommés dans le cadre de la gestion déléguée progressent ainsi de 8,3 millions d'euros en 2020.

**Les dépenses d'investissement du programme 107 s'élèvent à 861,1 millions d'euros en AE et 440,1 millions d'euros en CP. Elles financent principalement le programme de création de 15 000 places de prisons (programme « 15 000 ») qui se décompose lui-même en deux programmes :**

– le programme « 7 000 », dont la maîtrise foncière est assurée, et pour lequel 28 % des places sont d'ores et déjà livrées ;

– le programme « 8 000 », déployé entre 2020 et 2022, et dont la maîtrise foncière est assurée à hauteur de 10 % des places. Neuf opérations ont été lancées en 2020 et 2021 ; les opérations restantes débiteront en 2022.

Il convient toutefois de noter que des aléas de chantier et la pénurie des matières premières ont conduit à des retards dans l'exécution des travaux, ce qui explique en partie la sous-exécution des CP du titre 5 (– 115,7 millions d'euros par rapport à la prévision) du programme 107 en 2021.

Par ailleurs, les programmes 166 et 107 portent tous deux des dépenses consacrées au financement des **partenariats publics-privés**, dont le poids croissant des loyers génère un risque d'éviction au détriment d'autres projets ou de dépenses d'entretien. Au total, 242 millions d'euros en AE et 274,4 millions d'euros en CP y sont consacrés.

S'agissant des indicateurs de performance du programme, il peut être noté que **le taux d'occupation des places en maison d'arrêt progresse** de 6,6 points par rapport à 2020 et s'établit à 126 %. Le taux d'occupation des centres de détention progresse quant à lui de 1,7 point et s'établit à 89 %. Cette hausse est le fruit de la reprise des incarcérations à compter du mois de mai 2020, conjugué au fait que le programme 15 000 n'a pas encore produit l'intégralité de ses effets.

---

(1) *Le compte de commerce n° 912 retrace les opérations d'achat de biens et de services par l'administration pénitentiaire et leur revente aux personnes détenues. Le versement de 17 millions d'euros réalisé en 2021 a pour objet de rééquilibrer le compte de commerce, dont le déficit accumulé a atteint 21,6 millions d'euros à la fin de l'année 2020.*

**Les indicateurs du programme montrent également les efforts croissants de l'administration pénitentiaire pour diversifier les aménagements de peines.** Le taux des personnes placées sous écrou et bénéficiant d'une mesure de détention alternative a ainsi progressé de 6,5 points depuis 2017 et s'élève en 2021 à 27 %.

### **C. LE PROGRAMME 182 PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE : LA RÉFORME DU CODE DE JUSTICE PÉNALE DES MINEURS**

Le programme 182, qui finance les moyens affectés à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, a été exécuté à hauteur de **923,7 millions d'euros en AE et 915,2 millions d'euros en CP, conformément à la prévision.**

Les dépenses de personnel et les dépenses d'intervention composent la majeure partie des crédits du programme. Les premières ont été exécutées à hauteur de **552,8 millions d'euros**, et les secondes s'élèvent à **278 millions d'euros** en 2021.

Les dépenses de titre 6 financent principalement le secteur associatif habilité qui conduit certaines mesures judiciaires d'investigation éducative (MJIE) décidées par le juge et prend en charge les mineurs délinquants dans les centres d'hébergement et les centres éducatifs fermés (CEF). En 2021, le montant des crédits consommés à ce titre s'élève à **247,7 millions d'euros**, ce qui représente une hausse de 5,7 % par rapport à l'année 2020, et une sous-consommation de 30,3 millions d'euros par rapport à la prévision. L'écart entre les crédits votés en LFI et l'exécution résulte principalement de la crise sanitaire, qui a retardé certains projets, et de décalages d'ouverture de services.

Les dépenses immobilières du programme (26,2 millions d'euros en AE et 24,7 millions d'euros en CP) financent **principalement le plan relatif aux centres éducatifs fermés, lancé en 2018.** Ce dernier a pour objectif la création de 20 CEF supplémentaires, qui s'ajouteront aux 51 centres en activité. À ce stade, un CEF a été livré à Épernay en 2021, des travaux ont été lancés à Bergerac et des études de maîtrise d'œuvre ont débuté à Rochefort.

L'exécution du programme 182 a enfin été marquée par **l'entrée en vigueur du code de justice pénale des mineurs (CJPM) en septembre 2021.** Cette réforme, dont les effets budgétaires ne peuvent pas encore être mesurés, réaffirme les grands principes applicables à la justice pénale des mineurs (atténuation de la responsabilité des mineurs, priorité de l'éducatif sur le répressif, spécialisation des juridictions et des procédures) et a pour objectif de renforcer la célérité des procédures et la prise en charge des mineurs.

Les indicateurs de performance du programme permettront de suivre ces évolutions. À ce stade, sans que ce résultat puisse être imputé à la réforme de la justice pénale des mineurs, le délai moyen de prise en charge éducative hors MJIE a ainsi diminué de 4,3 jours entre 2020 et 2021 pour s'élever à 16,7 jours, tandis que ce délai pour les prises en charge dans le cadre d'une MJIE a baissé de 5 jours, pour s'établir à 16,9 jours.

#### **D. LE PROGRAMME 101 ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE : LA HAUSSE DES CRÉDITS ALLOUÉS À L'AIDE JURIDICTIONNELLE**

Exécuté à hauteur de **601,3 millions d'euros en AE et 601,8 millions d'euros en CP en 2021**, le programme 101 *Accès au droit et à la justice* finance principalement les dépenses d'intervention versées aux justiciables bénéficiant de l'aide juridictionnelle, aux associations apportant une aide aux personnes victimes d'infraction pénale, aux conseils départementaux de l'accès au droit et aux associations œuvrant dans ce domaine.

**La consommation des crédits sur le programme, excédant l'autorisation initiale en raison de reports de crédits non consommés en 2020, progresse fortement (+ 29 %) par rapport à l'exécution 2020.**

**Les crédits alloués à l'aide juridictionnelle s'élèvent à 542,3 millions d'euros et progressent de 10,6 % par rapport à 2020**, principalement du fait de l'augmentation du nombre de missions rétribuées et de la revalorisation de l'unité de valeur servant au calcul de la rétribution des avocats opérée par la loi de finances initiale pour 2021.

Il convient également de noter que deux mesures de simplification du processus d'attribution de l'aide juridictionnelle ont été adoptées :

- l'instauration du revenu fiscal de référence (RFR) comme principal critère d'attribution de l'aide juridictionnelle depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021 ;
- l'exemption de dépôt de demande d'aide juridictionnelle pour les avocats commis ou désignés d'office dans le cadre de certaines procédures <sup>(1)</sup>.

Les crédits alloués à l'aide aux victimes d'infraction pénale ont quant à eux progressé de 5,5 % par rapport à 2020 pour atteindre 30,8 millions d'euros, alors que les crédits alloués à l'aide à l'accès au droit s'élèvent à 9,5 millions d'euros (+ 13,7 % par rapport à 2020).

#### **E. LE PROGRAMME 310 CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE : LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE TRANSFORMATION NUMÉRIQUE DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE**

Le programme 310 a été exécuté à hauteur de **507,1 millions d'euros en AE et 529,9 millions d'euros en CP**.

Ce programme a par le passé bénéficié d'un renforcement de ses moyens afin de rationaliser la gestion du ministère et de piloter **son plan de transformation numérique (PTN)**, qui a été retenu au titre du grand plan d'investissement (GPI). Le recrutement de 260 ETP supplémentaires au sein du service numérique avait ainsi été programmé en 2017 sur 5 ans. En 2021, les 50 ETP programmés ont été pourvus et 108,9 millions d'euros ont été directement alloués au déploiement du PTN.

---

(1) Ces procédures sont mentionnées à l'article 19-1 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

La Cour des comptes <sup>(1)</sup> a par ailleurs souligné que, s'agissant du PTN, les progrès réalisés en matière d'infrastructure sont tangibles. En 2021, les moyens alloués au ministère ont ainsi permis de poursuivre l'équipement des agents en ordinateurs portables et de raccorder l'ensemble des sites au réseau interministériel de l'État (RIE). En revanche, la mise en œuvre des projets applicatifs a donné lieu à des résultats contrastés. La Cour recommande ainsi de réaliser un suivi plus fin par nature des dépenses de tous les projets informatiques afin d'améliorer leur pilotage.

#### **F. LE PROGRAMME 335 CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE**

Les crédits du programme 335 ont été exécutés à hauteur de **4,4 millions d'euros**, ce qui représente 82,7 % des crédits ouverts en LFI et une hausse de 3,5 % par rapport aux crédits consommés en 2020.

La sous-consommation des crédits s'explique principalement par la surestimation au stade de la loi de finances initiale du coût du transfert entrant de deux magistrats, le report de la date d'installation de plusieurs personnels et plusieurs départs non programmés. Le plafond d'emplois, fixé à 24 ETPT, a ainsi été consommé à hauteur de 20,6 ETPT.

Par ailleurs, l'augmentation des dépenses du CSM en 2021 s'explique majoritairement par des moyens plus importants alloués aux investissements informatiques, afin de financer l'acquisition de nouveaux serveurs et des travaux de câblage.

---

(1) Cour des comptes, Note d'exécution budgétaire de la mission Justice pour 2021.





**MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES  
AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC**

**SOMMAIRE**

Pages

<b>I. UN SOUTIEN PUBLIC IMPORTANT AUX MÉDIAS ET À LA PRESSE EN 2021 (PROGRAMME 180)</b> .....	316
A. UN SOUTIEN DIRECT À LA PRESSE COMPLÉTÉ PAR LE PLAN DE RELANCE.....	316
B. DES DÉPENSES FISCALES À RÉÉVALUER SELON LA COUR DES COMPTES.....	318
<b>II. LE SECTEUR DES INDUSTRIES CULTURELLES ENCORE FORTEMENT TOUCHÉ PAR LA CRISE SANITAIRE (PROGRAMME 334)</b> .....	319
A. LE BUDGET EN FAVEUR DU LIVRE ET DE LA LECTURE MARQUÉ PAR LE SURCÔÛT DES TRAVAUX AU SEIN DE LA GALERIE RICHELIEU.....	319
B. UNE ANNÉE ENCORE MARQUÉE PAR UN SOUTIEN EXCEPTIONNEL AU BÉNÉFICE DU CINÉMA ET DE LA MUSIQUE.....	320
1. Le CNM à la croisée des chemins.....	321
2. Un soutien massif pour le cinéma.....	322
3. Le lancement des investissements pour les industries culturelles et créatives (ICC) dans le cadre du quatrième plan d'investissements d'avenir.....	323
<b>III. AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC</b> .....	324
A. L'EXÉCUTION EN RECETTES DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS.....	325
B. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE RELANCE.....	325

La mission *Médias, livre et industries culturelles* est composée de deux programmes : le programme 180 *Presse et Médias* et le programme 334 *Livre et industries culturelles*. **L'exécution de la mission dans son ensemble atteint 764,6 millions d'euros en AE et 745,5 millions d'euros en CP, soit une hausse de 23 % par rapport aux prévisions de la LFI pour 2021.** Dans le contexte de crise sanitaire, des crédits supplémentaires ont été ouverts en gestion sur le programme 334 pour faire face à la fermeture des salles de spectacle et de cinéma du 1<sup>er</sup> janvier au 19 mai 2021 ainsi qu'aux mesures de restriction maintenues après la réouverture des salles (jauges, couvre-feu, pass sanitaire).

**EXÉCUTION EN 2021 DE LA MISSION MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES**

(en millions d'euros)

	Crédits ouverts en LFI 2021		Crédits exécutés en 2021		Écart en valeur absolue		Taux d'exécution en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Programme 180</b> <i>Presse et médias</i>	287,4	287,4	275,8	276,1	- 11,6	- 11,3	- 4,0 %	- 3,9 %
<b>Programme 334</b> <i>Livre et industries culturelles</i>	335,7	320,4	488,9	469,4	+ 153,2	+ 149	+ 45,6 %	+ 46,5 %
<b>Total</b>	623,1	607,8	764,6	745,5	+ 141,5	+ 137,7	+ 22,7 %	+ 22,7 %

Source : Rapport annuel de performances (RAP) 2021.

Si l'on y ajoute les crédits destinés aux secteurs couverts par la mission (la presse, le livre, le cinéma, la musique et le soutien aux industries culturelles) mais exécutés sur l'action 05 *Culture* du programme 363 *Compétitivité* de la mission *Plan de relance* <sup>(1)</sup>, le niveau d'exécution 2021 est proche de celui de 2020.

(1) Sont exclus du calcul les crédits du plan d'investissement dans les bibliothèques (30 millions d'euros en AE et 15 millions d'euros en CP en LFI pour 2021) et les crédits du plan de modernisation des imprimeries de presse (31 millions d'euros en AE et 15,5 millions d'euros en CP) ayant fait l'objet d'un transfert en gestion respectivement vers le programme 119 et le programme 103.

**EXÉCUTION 2021 DES CRÉDITS DESTINÉS AUX MÉDIAS, À LA PRESSE, AU LIVRE ET AUX INDUSTRIES CULTURELLES OUVERTS SUR LE PROGRAMME 363 *COMPÉTITIVITÉ***

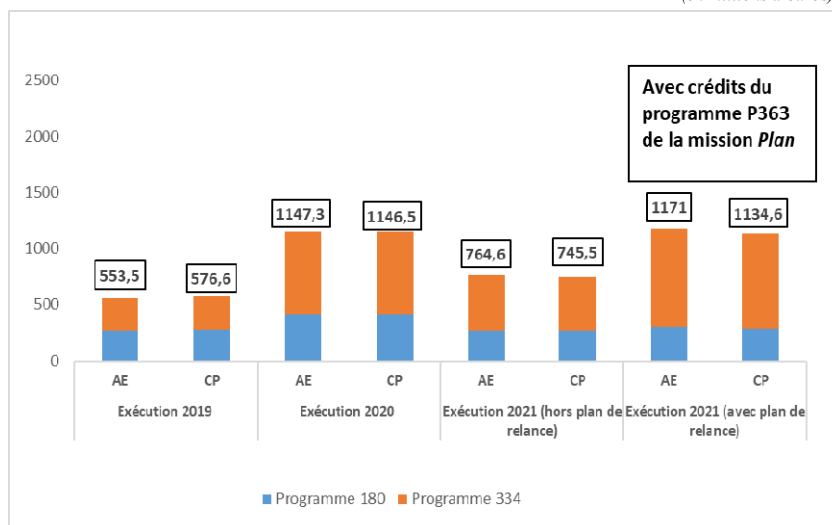
(en millions d'euros)

	Prévisions		Exécution	
	AE	CP	AE	CP
Fonds stratégique pour le développement de la presse	45	22,5	19,3	4,3
Transition écologique du secteur de la presse	15,9	7,9	2,3	0,9
Solidarité et cohésion territoriale pour la presse	48	24	13,7	12,9
<i>Aide à la modernisation des diffuseurs</i>	6	6	6	6
<i>Grande commande photographique</i>	5,5	5,5	5,5	4,6
<i>Aide aux pigistes</i>	18	18		
<b>TOTAL Presse</b>	<b>108,9</b>	<b>54,4</b>	<b>35,3</b>	<b>18,1</b>
Renforcement des fonds de garantie de l'IFCIC	14	14	14	14
Plan Musique CNM	210	175	175	175
Plan Cinéma CNC	165	165	165	165
Plan de filière livre	23	14,5	17	17
<i>Jeunes en librairie</i>	7	3,5	1,9	1,9
<i>Aide à la modernisation en librairie</i>	6	6	7,5	7,5
<i>Acquisition de livres des bibliothèques publiques</i>	10	5	7,6	7,6
<b>TOTAL Livre et industries culturelles</b>	<b>412</b>	<b>368,5</b>	<b>371</b>	<b>371</b>

Source : RAP 2021.

**COMPARAISON DES EXÉCUTIONS 2019, 2020 ET 2021 DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX MÉDIAS, À LA PRESSE, AU LIVRE ET AUX INDUSTRIES CULTURELLES**

(en millions d'euros)



Source : Commission des finances d'après le RAP 2021.

## I. UN SOUTIEN PUBLIC IMPORTANT AUX MÉDIAS ET À LA PRESSE EN 2021 (PROGRAMME 180)

Le programme 180 est composé de cinq actions :

– les crédits de l'action 01 ont été alloués à l'Agence France Presse (AFP) à hauteur de 135 millions d'euros comme prévu en LFI pour 2021 (135,5 millions d'euros en 2020). 113,3 millions d'euros ont été versés au titre de la compensation des missions d'intérêt général et 21,7 millions d'euros au titre des abonnements des administrations de l'État ;

– le montant des diverses aides à la presse (aide au pluralisme, aide à la distribution, aides à la modernisation) inscrites à l'action 02 atteint 91,9 millions d'euros en AE et 92,2 millions d'euros en CP soit une baisse de 25 millions d'euros en AE et de 24,6 millions d'euros en CP par rapport aux prévisions de la LFI ;

– l'action 03 *Soutien à l'expression radiophonique locale* est exécutée à hauteur de 45,3 millions d'euros. Outre les 32 millions d'euros prévus en LFI qui ont abondé le fonds de soutien à l'expression radiophonique locale et ont bénéficié en 2021 à 720 radios associatives à hauteur de 31,9 millions d'euros, 31 millions ouverts en 2020 ont fait l'objet d'un report sur l'action en 2021 au titre du dispositif exceptionnel d'aide à la diffusion des télévisions locales et des radios <sup>(1)</sup>. Il n'a été exécuté *in fine* qu'à hauteur de 13,4 millions d'euros. Selon le rapport annuel de performances, « *la sous-exécution s'explique à la fois par les règles de plafonnement des aides, liées notamment à l'inscription du dispositif sous le régime-cadre temporaire pour le soutien aux entreprises dans le cadre de la crise sanitaire, et l'absence de dépôt de dossier de certains éditeurs.* » Les crédits restants ont fait l'objet d'un redéploiement à destination du fonds de soutien au développement de la presse (3 millions d'euros) ou ont été annulés par la loi n° 2021-1549 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 de finances rectificative pour 2021 (9,8 millions d'euros) ;

– l'action 05 *Soutien aux médias de proximité* a été exécutée à hauteur de 1,9 million d'euros et a permis de financer 152 médias de proximité en 2021 ;

– la Compagnie internationale de radio et de télévision (action 06) a bénéficié d'une subvention de 1,7 million d'euros comme prévu.

### A. UN SOUTIEN DIRECT À LA PRESSE COMPLÉTÉ PAR LE PLAN DE RELANCE

La presse bénéficie en France d'aides directes et indirectes. Les aides indirectes relèvent des dépenses fiscales rattachées au programme 180 (voir *infra*), de plusieurs dispositifs sociaux (la déduction forfaitaire pour frais professionnels

---

(1) 30,5 millions d'euros avaient été ouverts par la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 au titre de ce dispositif exceptionnel mais n'ont pas pu être décaissés en 2020 faute d'aval de la Commission européenne, finalement reçu en avril 2021.

des journalistes estimée à 56 millions d’euros et l’abattement de 20 % du taux de cotisations sociales estimé à 58 millions d’euros en 2021) ainsi que de l’aide au transport postal exécutée à hauteur de 137,8 millions d’euros en 2021 (87,8 millions d’euros prévus en LFI et 50 millions d’euros au titre du versement anticipé du solde dû au titre de l’exercice 2021) sur le programme 134 <sup>(1)</sup>.

#### EXÉCUTION DES AIDES À LA PRESSE EN CP (ACTION 02 DU PROGRAMME 180)

(en millions d’euros)

Aides directes à la presse	LFI 2021	Exécution 2021
<b>Aides à la diffusion</b>	39,4	37,1
<i>Aide au portage</i>	26,5	26,5
<i>Exonération des charges patronales pour les vendeurs-colporteurs et porteurs de presse</i>	12,9	10,6
<b>Aides au pluralisme</b>	22	19
<i>Aide aux publications nationales d’information politique et générale à faibles ressources publicitaires</i>	13,2	14,3
<i>Aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux à faibles ressources de petites annonces</i>	1,4	1,4
<i>Aide au pluralisme de la presse périodique régionale</i>	1,5	1,5
<i>Aide au pluralisme des services de presse en ligne</i>	4	0
<i>Aide au pluralisme des titres ultramarins</i>	2	1,9
<b>Aides à la modernisation</b>	55,5	40,8
<i>Aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d’information politique et générale</i>	0,2	0
<i>Aide à la distribution</i>	27,9	27,9
<i>Aide à la modernisation des diffuseurs</i>	6	0,2
<i>Fonds de soutien au développement de la presse (FSDP)</i>	16,5	10,4
<i>Fonds de soutien à l’émergence et l’innovation de la presse (FSEIP)</i>	5	2,3

Source : RAP 2021.

Plusieurs points peuvent être notés :

– la parution tardive du décret <sup>(2)</sup> instituant l’aide au pluralisme des services de presse en ligne, faute d’autorisation de la Commission européenne, n’a pas permis de consommer les crédits prévus à cet effet ;

– le montant d’aide aux publications nationales d’information politique et générale à faibles ressources publicitaires atteint 14,3 millions d’euros. L’écart avec la prévision (+1,1 million d’euros) correspond à l’aide allouée au journal l’*Opinion* dont ne tenait pas compte la LFI pour 2021, la direction générale des médias et des industries culturelles n’ayant pas voulu, comme c’est le cas depuis cinq ans, diminuer le montant des aides accordées aux autres publications éligibles. Dans sa note d’exécution budgétaire 2021, **la Cour des comptes appelle de ses vœux une**

(1) Rapatriés sur le programme 180 dans la LFI pour 2022, les crédits de l’aide au transport postal financent dorénavant l’aide à l’exemplaire posté dans le cadre de la réforme du transport de la presse.

(2) Cf. décret n° 2021-1666 du 15 décembre 2021 instituant une aide au pluralisme des services de presse tout en ligne d’information politique et générale

**mise en adéquation du calibrage de l’enveloppe et de la dépense effectivement constatée au titre de l’aide aux publications nationales d’information politique et générale à faibles ressources publicitaires.**

**Par ailleurs, l’exécution des aides à la presse sur le programme 180 doit être rapportée à celle des crédits inscrits sur la mission *Plan de relance* :**

– de façon inédite, l’aide à la modernisation des diffuseurs n’a quasiment pas été consommée en 2021 (0,2 million d’euros consommé pour 6 millions d’euros prévus). En réalité, un dispositif similaire et doté du même montant a été créé sur le programme 363 de la mission *Plan de relance* dont les crédits ont été entièrement consommés. Les crédits non consommés ont fait l’objet d’un redéploiement en gestion vers d’autres dispositifs pour compenser l’annulation de la réserve de précaution (action 01 et aide aux publications nationales d’information politique et générale) ;

**– les crédits consommés au titre du FSDP atteignent au total 30,2 millions d’euros en AE et 14,8 millions d’euros en CP** (dont 19,5 millions d’euros en AE et 4,4 millions d’euros en CP sur le programme 363 et 10,7 millions d’euros en AE et 10,4 millions d’euros en CP sur le programme 180) soit un montant sensiblement supérieur à 2020 (consommation de 16,3 millions d’euros en AE et 10,5 millions d’euros en CP). Le renforcement des aides du FSDP <sup>(1)</sup> semble donc porter ses fruits.

Parmi les aides du plan de relance inscrites sur l’action *Culture* du programme 363, on notera l’exécution efficace des crédits liés au dispositif de grande commande photographique opéré par la Bibliothèque nationale de France (4,6 millions d’euros exécutés en CP contre 5,5 millions d’euros prévus en LFI). *A contrario*, les crédits en faveur de la transition écologique du secteur n’ont pas pu être réellement consommés (2,3 millions d’euros en AE contre 15,9 prévues en LFI pour 2021) l’appel à projet ayant couru jusqu’au 15 décembre 2021. Le rapport annuel de performances précise d’ailleurs que ses critères d’attribution pourraient être redéfinis en 2022. C’est aussi le cas de l’aide aux pigistes qui n’a été consommée qu’à hauteur de 2,7 millions d’euros pour 594 bénéficiaires contre 14,8 millions d’euros prévus en LFI. Une campagne complémentaire a permis d’assouplir les conditions d’éligibilité début 2022.

## **B. DES DÉPENSES FISCALES À RÉÉVALUER SELON LA COUR DES COMPTES**

**Les dépenses fiscales relevant du programme 180 sont estimées à 511 millions d’euros en 2021 contre 491 millions d’euros en 2020.** En dehors du taux de TVA réduit à 10 % applicable aux abonnements souscrits pour recevoir des services de télévision (350 millions d’euros en 2021), du taux de TVA réduit à

---

(1) Cf. décret n° 2020-1552 du 9 décembre 2020 portant réforme du fonds stratégique pour le développement de la presse et du fonds de soutien à l’émergence et à l’innovation dans la presse.

2,1 % applicable aux publications de presse (152 millions d’euros) et du crédit d’impôt au titre du premier abonnement à une publication ou à un service de presse en ligne entré en vigueur en 2021 (60 millions d’euros à partir de 2022), l’ensemble des sept autres dépenses fiscales représentent des montants inférieurs à 5 millions d’euros.

Dans ce contexte, la Cour des comptes s’interroge sur l’efficacité de ces dépenses. Elle demande la suppression de deux dépenses fiscales introduites en 2015 : la réduction d’impôt des particuliers pour souscription en numéraire au capital des sociétés de presse (estimée à 0,5 million d’euros pour 237 bénéficiaires en 2020) et la réduction d’impôt assise sur les dons<sup>(1)</sup> effectués en faveur des entreprises de presse par les particuliers (estimée à 5 millions d’euros). **La Cour « persiste à souligner la grande complexité des dépenses fiscales actuellement en vigueur pour le secteur de la presse, leur faible lisibilité pour les citoyens, la difficulté à apprécier leur impact, et même leur coût ».**

## **II. LE SECTEUR DES INDUSTRIES CULTURELLES ENCORE FORTEMENT TOUCHÉ PAR LA CRISE SANITAIRE (PROGRAMME 334)**

Le programme 334 est composé de deux actions : l’action 01 *Livre et lecture* dotée de 305,7 millions d’euros en AE et de 290,3 millions d’euros en CP en LFI pour 2021 et l’action 02 *Industries culturelles* (30 millions d’euros en AE=CP).

### **A. LE BUDGET EN FAVEUR DU LIVRE ET DE LA LECTURE MARQUÉ PAR LE SURCOÛT DES TRAVAUX AU SEIN DE LA GALERIE RICHELIEU**

L’action 01 retrace notamment :

– les subventions de fonctionnement et les dotations en fonds propres de la Bibliothèque nationale de France (BnF), soit 214,1 millions d’euros exécutés en 2021, et de la Bibliothèque publique d’information (Bpi) – soit 10,1 millions d’euros en 2021 – ;

– les dépenses de fonctionnement liées au droit de prêt en bibliothèque (9,9 millions d’euros en 2021) ;

– la subvention accordée au Centre national du livre (CNL) qui atteint 23,5 millions d’euros en 2021 ;

– plusieurs dépenses d’intervention allouées à différents organismes nationaux (comme la Centrale de l’édition à hauteur de 5 millions d’euros ou le Bureau international de l’édition française à hauteur de 2,3 millions d’euros) et acteurs locaux (bibliothèques, maisons d’édition, librairies) pour un montant total de 15,8 millions d’euros en 2021.

---

(1) Cette dépense fiscale n’est pas rattachée au programme 180.

L'action contient également les crédits d'investissement concernant le chantier du quadrilatère Richelieu de la BnF. La crise sanitaire et l'arrêt des travaux qui s'en est suivi ont occasionné un surcoût du chantier : l'échéancier actualisé des travaux figurant dans les RAP présente une dépense totale supportée par le programme 334 de 174,2 millions d'euros en 2021 contre 164,8 millions d'euros en 2020. **Les dépenses d'investissement liées au quadrilatère Richelieu ont ainsi atteint 10,9 millions d'euros en AE et 16,5 millions d'euros en CP contre 8 millions de CP prévus en 2020**, ce qui explique une exécution de l'action 01 (310 millions d'euros en AE et 290,4 millions d'euros en CP) légèrement supérieure aux prévisions.

Concernant le plan de relance consacré au livre sur le programme 363 *Compétitivité*, le dispositif d'« aide à la modernisation » a été consommé au-delà des prévisions (7,6 millions d'euros contre 6 millions d'euros prévus en LFI) et le dispositif « acquisition de livres des bibliothèques » a également rencontré un vif succès (7 millions d'euros en CP consommés pour 5 millions d'euros prévus en LFI). À l'inverse, le dispositif « Jeunes en librairie » opéré par les DRAC (7 millions d'euros en AE et 3,5 millions d'euros en CP en LFI pour 2021) n'a pas été pleinement déployé du fait de sa nouveauté et du contexte sanitaire (consommation de 1,9 million d'euros).

## **B. UNE ANNÉE ENCORE MARQUÉE PAR UN SOUTIEN EXCEPTIONNEL AU BÉNÉFICE DU CINÉMA ET DE LA MUSIQUE**

**L'action 02 était dotée de 30 millions d'euros en LFI pour 2021.** Conformément à l'autorisation parlementaire et après mise en réserve des crédits, le Centre national de la musique (CNM) a bénéficié de 20,3 millions (intégrant les financements des organismes ayant fusionné avec le nouvel opérateur public à l'automne 2020) et 7,8 millions d'euros ont été versés à la HADOPI.

En dehors des reports liés notamment au fonds créé par le décret n° 2020-1794 du 30 décembre 2020 pour l'indemnisation des interruptions de tournage des programmes « de flux » (10 millions d'euros reportés intégralement de 2021 à 2021), **les crédits de l'action 02 ont été abondés en cours de gestion à hauteur de 145,9 millions d'euros pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire :**

– 80 millions d'euros à destination du Centre national du cinéma (CNC) et 38 millions d'euros à destination du CNM pour le cinéma au titre du décret n° 2021-931 du 28 juin 2021, afin de compenser les fermetures imposées avant le 19 mai et les jauges imposées à la réouverture des salles le 19 mai ;

– 27,9 d'euros ont été ouverts par la loi n° 2021-1549 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 de finances rectificative pour 2021. Complétés par la mobilisation des crédits mis en réserve sur le programme 334, ces crédits ont permis d'honorer les annonces faites par la ministre de la Culture le 23 septembre 2021 à Deauville à l'occasion du



congrès de la Fédération nationale des cinémas français en attribuant 32 millions d'euros au CNC pour le soutien de la filière.

L'exécution de l'action 02 atteint ainsi 178,9 millions d'euros en AE et 179,1 millions d'euros en CP.

## 1. Le CNM à la croisée des chemins

**Outre l'enveloppe prévue en LFI de 20 millions d'euros, de la dotation supplémentaire de 38 millions euros ouverte en gestion pour permettre au spectacle vivant de faire face à la crise sanitaire** (voir *supra*), le CNM a également bénéficié d'une enveloppe de 30 millions d'euros issue du programme 131 *Création* et destinée aux festivals, captations de spectacles et à la compensation des pertes de billetterie résultant des mesures de réduction de jauges, **ainsi que d'une enveloppe de 175 millions d'euros prévue par le programme 363 *Compétitivité du plan de relance***. Ainsi, au total, les moyens du CNM se sont élevés à 272 millions d'euros en 2021 <sup>(1)</sup>.

Au sein de l'enveloppe du plan de relance, 93,3 millions d'euros ont été engagés et 85,6 millions d'euros ont été décaissés par le CNM à destination de la filière musicale. Au total, le CNM a octroyé 161 millions d'euros d'aides en 2021 pour un total de 8 711 dossiers soutenus (sur 9 854 dossiers instruits), selon le rapport d'activité de l'opérateur. Sur ce total, 130 millions d'euros ont été répartis entre les fonds de sauvegarde (66,5 millions d'euros) et les fonds de reprise d'activité (64 millions d'euros). Les aides nationales pérennes ont, pour leur part, mobilisé 24,80 M€ pour 2 171 dossiers soutenus.

Les reports des crédits du plan de relance en 2022 doivent permettre d'accompagner un secteur encore affaibli par la crise sanitaire. Comme le remarque la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire, le modèle de financement de l'établissement public apparaît fragilisé : le changement des habitudes culturelles devrait conduire à un niveau structurel sensiblement plus bas qu'avant-crise du produit de la taxe sur les spectacles de variété affectée au CNM (15 millions d'euros attendus en 2022 contre 35,5 millions d'euros recouverts par le Centre national des variétés et du jazz en 2019). Par ailleurs, les organismes de gestion collective (OGC) devaient, à terme, contribuer au financement de l'établissement public mais l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 8 septembre 2020 <sup>(2)</sup> sur les droits voisins (« droits irrépartissables ») fragilise cette participation et pourrait même conduire à une sollicitation accrue des aides du CNM. En effet, aux termes de cet arrêt, les sommes perçues au titre des droits voisins liés aux artistes non ressortissants de l'espace économique européen devront leur revenir alors qu'elles étaient auparavant utilisées par les OGC pour soutenir la création.

---

(1) Ce montant total prend également en compte diverses autres subventions publiques d'un faible montant, le produit de la taxe affectée sur les spectacles de variété qui a atteint 3,1 millions d'euros en 2021 ainsi que des recettes propres à hauteur de 0,5 million d'euros.

(2) CJUE, 8 septembre 2020, Recorded Artists Actors Performers Ltd/ Phonographic Performance, C-265/19.

## 2. Un soutien massif pour le cinéma

Le CNC a bénéficié en 2021 :

– du produit des différentes taxes qui lui sont affectées pour un montant de 625,9 millions d’euros qui traduit à la fois la forte baisse des entrées en salle (le produit de la taxe sur les entrées de cinéma atteint 56,9 millions d’euros en 2021 contre 154,4 millions d’euros en 2019) et le dynamisme de la taxe sur la diffusion de vidéo physique en ligne qui atteint 111,6 millions d’euros en 2021 contre 87,3 millions d’euros en 2020. La taxe sur les services de télévision (composée d’une fraction éditeurs et d’une fraction distributeurs) atteint 457,4 millions d’euros soit un montant semblable à 2020 (461,1 millions d’euros) ;

– des aides ouvertes en gestion pour faire face à la crise sanitaire (*voir supra*) pour un montant total de 112 millions d’euros ;

– des crédits du plan de relance à hauteur de 165 millions d’euros (dont 48,5 millions d’euros pour consolider l’ensemble des dispositifs d’aide à la création et à la diffusion du CNC et 114 millions d’euros pour des dispositifs d’aide exceptionnels).

Hors plan de relance et autres mesures exceptionnelles liées à la crise sanitaire, les dépenses du CNC progressent de 6,1 % pour atteindre 614,7 millions d’euros (hausse de 9,2 millions d’euros des soutiens automatiques et de 26,2 millions d’euros des soutiens sélectifs). Concernant les crédits du plan de relance consacrés aux dispositifs exceptionnels de sauvegarde et de soutien à la filière, 108,3 millions d’euros ont été consommés au 31 décembre 2021.

Par ailleurs, le cinéma et l’audiovisuel bénéficient de cinq dépenses fiscales rattachées au programme 334 pour un total de 339 millions d’euros.

**DÉPENSES FISCALES BÉNÉFICIAIRES AU CINÉMA ET À L'AUDIOVISUEL**

(en millions d'euros)

Intitulé de la mesure	Chiffrage définitif pour 2020	Évaluation actualisée pour 2021
Réduction d'impôt au titre des souscriptions en numéraire réalisées entre le 1 <sup>er</sup> janvier 2006 et le 31 décembre 2023, au capital de sociétés anonymes agréées ayant pour seule activité le financement d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles (SOFICA)	29	29
Crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques	113	85
Crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres audiovisuelles	148	140
Crédit d'impôt pour les entreprises de création de jeux vidéo	49	63
Crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles engagées par des entreprises de production exécutives (films étrangers tournés en France)	73	77

Source : CNC.

Selon le rapport d'évaluation des crédits d'impôt 2020 remis par le CNC au Parlement en septembre 2021, la réforme de cette réduction et de ces crédits d'impôt entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016 a permis de relocaliser les tournages et de consolider la production cinématographique et audiovisuelle malgré une forte concurrence internationale. Le crédit d'impôt international, dont le taux a été porté à 30 % en 2016 puis à 40 % en 2020, a ainsi permis de doubler le nombre de projets agréés par rapport à 2015 : les dépenses en France éligibles au crédit d'impôt international représentent 188 millions d'euros de plus qu'en 2015.

**3. Le lancement des investissements pour les industries culturelles et créatives (ICC) dans le cadre du quatrième plan d'investissements d'avenir**

Outre la dotation de 14 millions d'euros entièrement versée à l'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC) sur le programme 363 de la mission *Plan de relance*, 91 millions d'euros étaient prévus pour les ICC sur le quatrième programme d'investissements d'avenir pour l'année 2021 (enveloppe de 400 millions d'euros sur l'ensemble du PIA) :

– quatre dispositifs dotés de 10 millions d'euros chacun ont été lancés en septembre 2021 pour accompagner et accélérer la transition écologique des industries culturelles et créatives (deux appels à projets destinés à soutenir le développement, l'expérimentation et la structuration d'innovations environnementales et sociétales durables pour la filière et deux appels à manifestation d'intérêt portant sur les compétences et le développement de solutions de billetterie innovantes). Le calendrier de mise en œuvre des dispositifs n'a pas permis la consommation de ces crédits ;

– 25 millions d’euros ont été versés à l’IFCIC pour abonder son fonds de prêt à l’innovation ;

– le concours d’innovation i-Nov opéré par Bpifrance et financé à hauteur de 36 millions d’euros en 2021 a été ouvert aux industries culturelles et créatives. Il permet d’accompagner le développement de start-ups ayant vocation à devenir des leaders d’envergure mondiale dans leur domaine par des financements, une labellisation et un soutien en communication. La septième et dernière vague de sélection des projets en 2021 a permis de retenir des entreprises des ICC. Tous secteurs confondus, 12,7 millions d’euros avaient été consommés en 2021.

### III. AVANCES À L’AUDIOVISUEL PUBLIC

Le compte de concours financiers *Avances à l’audiovisuel public* regroupe les dotations accordées aux six sociétés de l’audiovisuel public.

L’exécution 2021, conforme aux prévisions de la LFI, atteint **3,642 milliards d’euros hors taxes (3,719 milliards d’euros toutes taxes comprises) ce qui correspond à une baisse de 68 millions d’euros par rapport à 2020 hors soutien exceptionnel lié au plan de relance**. Le montant cumulé de baisse des dotations atteint ainsi 171,3 millions d’euros entre 2018 et 2021 alors que le plan d’économie prévoit une baisse des dotations de 190 millions d’euros entre 2018 et 2022.

#### EXÉCUTION DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS AVANCES À L’AUDIOVISUEL PUBLIC

(en millions d’euros HT)

	Exécution 2018	Exécution 2020	LFI 2021	Exécution 2021	Évolution 2020-2021	Évolution 2018-2021
	AE/CP	AE/CP	AE/CP	AE/CP	AE/CP	AE/CP
<b>France Télévisions</b>	2 516,9	2 431,3	2 371,2	2 371,7	- 59,6	- 145,2
<b>Arte France</b>	279,5	275,4	273,3	273,3	- 2,1	- 4,2
<b>Radio France</b>	596,3	587,3	579,3	579,4	- 8	- 16,9
<b>France Médias Monde</b>	257,8	255,2	254,7	254,7	- 0,5	- 3,1
<b>Institut national de l’audiovisuel</b>	88,6	86,4	87,9	87,9	+ 1,5	- 0,7
<b>TV5 Monde</b>	77,4	76,2	76,2	76,2	0	- 1,2
<b>Total</b>	<b>3 814,5</b>	<b>3 711,20</b>	<b>3 642,7</b>	<b>3 643,2</b>	<b>- 68</b>	<b>- 171,3</b>

Source : RAP 2021.

Les résultats nets de toutes les sociétés sont à l’équilibre ou excédentaires, à l’exception de France Télévisions, qui enregistre un résultat net de – 11,8 millions d’euros, supérieur de 23,9 millions d’euros au budget initial.

## A. L'EXÉCUTION EN RECETTES DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS

Le montant d'encaissements nets de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) enregistré en 2020 (3,189 milliards d'euros) étant inférieur aux prévisions (3,231 milliards d'euros), le montant des dégrèvements nets prévu par la LFI a été augmenté à due concurrence pour garantir aux sociétés de l'audiovisuel public les recettes prévues en LFI. Le « mécanisme de garantie » a ainsi été activé à hauteur de 42,7 millions d'euros en 2021 pour la troisième année consécutive. Les dégrèvements en faveur des personnes de condition modeste atteignent 624 millions d'euros, en constante progression depuis 2018 à l'inverse du dégrèvement au titre des droits acquis qui s'élève à 7 millions d'euros, en diminution constante depuis cinq ans.

### EXÉCUTION EN RECETTES DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS

(en millions d'euros)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Encaissements nets de la CAP</b>	3 111,2	3 174,0	3 220,5	3 236,4	3 135,5	3 188,6
<b>Dégrèvements compensés par l'État*</b>	617,1	592,2	588,6	623,3	653,5	530,6
<i>Dont mécanisme de garantie</i>	103,3	28,9		71,3	111,4	42,7
<b>Total</b>	<b>3 728,3</b>	<b>3 766,2</b>	<b>3 894,6</b>	<b>3 859,6</b>	<b>3 788,9</b>	<b>3 719,1</b>

Source : Note d'exécution budgétaire.

Si le nombre de foyers assujettis à la CAP se stabilise en 2021 après une première baisse en 2020 (27,61 millions de foyers assujettis en 2021 contre 27,60 en 2020), l'érosion du nombre de foyers payants observée depuis 2019 se poursuit (23,19 millions de foyers payants en 2019 contre 22,98 en 2021).

## B. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE RELANCE

Une enveloppe de 70 millions d'euros sur la période 2021-2022 avait été prévue sur le programme 363 de la mission *Plan de relance*. Cette enveloppe devrait finalement être consommée à hauteur de 73 millions d'euros. En effet, 3 millions d'euros supplémentaires ont été dégagés au sein du programme grâce à un redéploiement de crédits initialement prévus pour le Fonds stratégique pour le développement de la presse.

La dotation de 45 millions d'euros qui devait être intégralement versée à France Télévisions en 2021 a été reportée pour moitié en 2022 au regard de l'étalement des surcoûts générés par la crise sanitaire (reports en 2022 d'événements sportifs, coûts de grille de l'information nationale ou du programme régional de France 3 en retrait par rapport au budget prévisionnel en raison des restrictions d'activité liées au contexte sanitaire, etc.).

Alors qu'Arte France ne devait bénéficier d'une aide du plan de relance qu'à hauteur de 2 millions d'euros, l'opérateur a finalement bénéficié de 5 millions d'euros, permettant de régler une dette de 3 millions d'euros envers l'Institut

national de l'audiovisuel qui a intégralement consacré ces crédits à des dépenses d'investissement.

**EXÉCUTION DU PLAN DE RELANCE (CRÉDITS DU PROGRAMME 363 *COMPÉTITIVITÉ*)  
POUR L'AUDIOVISUEL PUBLIC**

*(en millions d'euros)*

	Prévisions du plan de relance		Exécution du plan de relance			
	2021	2022	2021		2022	
	AE/CP	AE/CP	AE	CP	AE	CP
<b>France Télévisions</b>	45		45	22,5		22,5
<b>Arte France</b>	2		5	5		
<b>Radio France</b>	15	5	15	15	5	5
<b>France Médias Monde</b>	0,5		0,5	0,5		
<b>Institut national de l'audiovisuel (INA)</b>	2		2	2		
<b>TV5 Monde</b>	0,5		0,5	0,5		
<b>Total</b>	<b>65</b>	<b>5</b>	<b>68</b>	<b>45,5</b>	<b>5</b>	<b>27,5</b>

Source : DGMIC.

## OUTRE-MER

### SOMMAIRE

—

Pages

<b>I. LES CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DE L'EXÉCUTION 2021 .....</b>	<b>328</b>
<b>II. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS – L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE ..</b>	<b>331</b>
A. LES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES : LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE ET DE LA NOUVELLE POLITIQUE DE RÉMUNÉRATION DES MILITAIRES .....	332
B. LE CONCOURS DE FRANCE RELANCE – LES TRANSFERTS DES MISSIONS PLAN DE RELANCE ET RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	332
<b>III. LES ACTIVITÉS DE L'OPÉRATEUR DE LA MISSION, LADOM .....</b>	<b>333</b>

La mission *Outre-mer* est composée de deux programmes, le programme *Emploi Outre-mer* (128) qui porte les moyens budgétaires en faveur de l'emploi dans les territoires ultra-marins et le programme *Conditions de vie outre-mer* (123) qui vise « à réduire les écarts de niveaux de vie et d'équipement constatés entre les outre-mer et la France hexagonale »<sup>(1)</sup>. 2,55 milliards d'euros en AE et 2,37 milliards d'euros en CP ont été consommés en 2021 au titre de la mission Outre-mer. Les montants exécutés sont en hausse par rapport à 2020, de 7,1 % en AE et de 1,7 % en CP.

En 2021, la crise sanitaire a donné lieu dans les territoires ultra-marins à de nouvelles mesures de restriction de circulation. Cela s'est traduit lors de l'exécution des crédits de la mission *Outre-mer* par des besoins supplémentaires, ou des sous-consommations (en particulier, dans ce dernier cas, pour l'action 1 *Soutien aux entreprises* du programme *Emploi outre-mer*).

Il convient de rappeler que la mission *Outre-mer* ne représente qu'une fraction relative de la politique de l'État en faveur des territoires ultra-marins. La politique transversale de l'État, au sens du document de politique transversale « Outre-mer », était porté en 2021 par 94 programmes au sein de 31 missions. La mission *Outre-mer* portait en 2021 11,3 % des CP en faveur des outre-mer, qui représentaient eux-mêmes 0,4 % des CP du budget général.

## I. LES CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DE L'EXÉCUTION 2021

La progression des crédits exécutés en AE et en CP par rapport à 2020 reflète au premier chef une augmentation sensible des crédits de la mission *Outre-mer* en LFI pour 2021 par rapport à la LFI pour 2020, qu'il s'agisse par exemple des crédits en faveur du logement et des politiques urbaines, en faveur des collectivités territoriales et de mesures nouvelles consécutives à la crise sanitaire.

Cette progression par rapport aux crédits exécutés en 2020 masque des sous-consommations par rapport à la LFI pour 2021 relevées principalement sur le programme 138 *Emploi outre-mer* (effet mécanique des moindres compensations de charges patronales, détaillé ci-après) et sur certaines actions du programme 123 *Conditions de vie outre-mer*.

### L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2021

(en millions d'euros)

	Crédits LFI 2021		Crédits exécutés en 2021		Écart (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Programme 138</b>	1 859	1 849,6	1 660,5	1 673	- 10,68	- 9,55
<b>Programme 123</b>	859	603,5	890,9	698,9	3,7	15,80
<b>Total mission</b>	2 718	2 453,1	2 551,4	2 371,9	- 6,1	- 3,31

Source : RAP pour 2021.

(1) RAP pour 2021.



S'agissant du programme 138, l'accentuation de la sous-consommation des crédits par rapport à 2020 est principalement le fait de l'action *Soutien aux entreprises*.

**ÉVOLUTION ANNUELLE DE LA CONSOMMATION  
DES CRÉDITS DU PROGRAMME 138 EMPLOI OUTRE-MER PAR ACTION**

*(en millions d'euros)*

Action	AE			CP		
	LFI 2021	Exécution 2021	Taux de consommation (en %)	LFI 2021	Exécution 2021	Taux de consommation (en %)
<b>1. Soutien aux entreprises</b>	1 556,6	1 378,9	88,58	1 556,6	1 378,2	88,54
<b>2. Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle</b>	276	259,9	94,13	267,9	272,9	101,87
<b>3. Pilotage des politiques des outre-mer</b>	2,1	3,2	152,38	2,1	3	142,86
<b>4. Financement de l'économie</b>	24,3	18,5	76,13	23	18,8	81,74
<b>Total P 138 Emploi outre-mer</b>	1 859	1 660,5	<b>89,32</b>	1 849,6	1 673	<b>90,45</b>
<i>Comparaison exécution 2020</i>	<i>1 760,7</i>	<i>1 724,3</i>	<i>97,93</i>	<i>1 764</i>	<i>1 727,9</i>	<i>97,95</i>

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

La surconsommation des crédits du programme 123 en AE et en CP par rapport à la LFI pour 2021 a été permise par des mouvements de crédits opérés en cours de gestion au profit de dispositifs mis en place dans le contexte de la crise sanitaire. Certaines actions présentent toutefois des crédits sous-consommés, telle l'action 3 *Continuité territoriale* (29,2 millions d'euros de CP consommés pour 41,3 millions d'euros prévus), conséquence des restrictions de circulation dans les territoires ultra-marins mises en place dans le cadre de cette crise.

**ÉVOLUTION ANNUELLE DE LA CONSOMMATION  
DES CRÉDITS DU PROGRAMME 123 PAR ACTION**

(en millions d'euros)

Action	AE			CP		
	LFI 2021	Exécution 2021	Taux de consommation (en %)	LFI 2021	Exécution 2021	Taux de consommation (en %)
<b>1. Logement</b>	224,6	182,7	81,34	176,9	146,7	82,93
<b>2. Aménagement du territoire</b>	203	174,2	85,81	146,2	152,3	104,17
<b>3. Continuité territoriale</b>	46,5	27,3	58,71	41,3	29,2	70,70
<b>4. Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports</b>	5,7	12,8	224,56	5,6	13	232,14
<b>6. Collectivités territoriales</b>	220	343,3	156,05	146,6	283	193,04
<b>7. Insertion économique et coopération régionales</b>	1	381,6	39,36	0,97	0,4	41,24
<b>8. Fonds exceptionnel d'investissement</b>	110	81	73,64	67	48,6	72,54
<b>9. Appui à l'accès aux financements bancaires</b>	48,3	26,5	54,87	18,8	25,6	136,17
<b>Total P 123 Conditions de vie outre-mer</b>	859	891	103,73	603,5	698,9	115,81
<b>Comparaison exécution 2020</b>	774,8	658	84,93	625,1	603,9	96,61

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

Les ETPT de la mission sont consacrés aux effectifs du service militaire adapté (SMA), volontaires et personnels. La crise sanitaire s'est traduite, comme en 2020, par une sous-consommation du plafond d'emploi inscrit en LFI 2021 (5 290 ETPT réalisés pour 5 618 prévus), en raison principalement d'un recul du nombre des « volontaires-stagiaires ». Le taux d'exécution, qui s'élève à 94 %, s'avère toutefois en légère hausse par rapport à 2020.

L'évaluation de l'exécution des crédits de la mission en 2021 est l'occasion de relever une expérimentation budgétaire que la direction générale des outre-mer (DGOM) a rejointe en 2021. Cette expérimentation est relative à l'élaboration, à la validation, et au contrôle des documents de programmation et de répartition budgétaires à laquelle participaient déjà certaines administrations centrales. Un document unique de programmation a été soumis en début de gestion au contrôleur budgétaire et comptable ministériel, « *ce qui a permis une gestion simplifiée de la mission* » <sup>(1)</sup>. Les résultats seront à étudier dans une perspective longue, en premier lieu à l'occasion de l'exécution des crédits de l'année 2022.

(1) Cour des comptes, NEB pour 2021.

## II. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS – L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE

Les principaux mouvements de crédits au cours de l'exercice ont pour origine les conséquences de la crise sanitaire, des transferts du plan « France relance », ainsi que de manière plus limitée, une évaluation insuffisante en LFI pour 2021 des conséquences de la nouvelle indemnité de mobilité géographique des militaires (IMGM).

Ces mouvements de crédits sont recensés dans le tableau ci-après.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN GESTION ET TAUX DE CONSOMMATION CALCULÉ APRÈS PRISE EN COMPTE DES MOUVEMENTS DE CRÉDIT

(en millions d'euros)

	Programme		Programme	
	Condition de vie outre-mer (123)		Emploi outre-mer (138)	
	AE	CP	AE	CP
LFI (a)	858,78	603,27	1 842,66	1 833,22
LFR (b)	72,65	82,00	- 196,21	191,42
Dont ouvertures	82,00	82,00	1,70	1,70
Dont annulations	- 9,35	0,00	- 197,91	- 193,12
Reports de crédits de 2020 (c)	24,86	18,06	30,32	32,08
FDC et ADP (hors reports) (d)	1,64	1,64	25,28	25,28
Autres mouvements (Décrets de virement, Décrets de transferts, Annulations, ...)	66,40	25,71	- 0,97	- 0,97
Solde des crédits ouverts et annulés (*) (a)+(b)+(c)+(d)+(e)	1 024,33	730,69	1 701,07	1 698,18
Exécution (crédits consommés)	890,95	698,94	1 660,53	1 672,96
Taux de consommation (en %)	<b>87</b>	<b>95,7</b>	<b>97,6</b>	<b>98,5</b>

\* Hors reports vers 2022.

Source : Cour des comptes, NEB pour 2021.

## **A. LES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES : LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE ET DE LA NOUVELLE POLITIQUE DE RÉMUNÉRATION DES MILITAIRES**

La crise sanitaire s'est à la fois traduite par des annulations et des ouvertures de crédits en lois de finances rectificatives. Il s'agit principalement des opérations suivantes :

– l'ouverture de 82 millions d'euros en AE et en CP sur le programme 123 par la LFR 1 afin de couvrir des dépenses exceptionnelles engagées par la Nouvelle-Calédonie pour la gestion de la crise sanitaire ;

– conséquence du moindre volume des compensations d'exonérations de cotisations sociales, étant donné la poursuite des dispositifs de prise en charge du chômage partiel en 2021, l'annulation sur le programme 138 de 26,23 millions d'euros en AE et CP par la LFR 1 (imputés sur les crédits mis en réserve) puis de 171,68 millions d'euros et 166,89 en CP (hors titre 2) par la LFR 2.

Il convient également de signaler l'ouverture de 1,70 million d'euros de crédits de titre 2 en AE et en CP en LFR 2, en raison de la sous-évaluation en LFI pour 2021 de l'indemnité de mobilité géographique des militaires (IMGM), et en particulier du montant des indemnités relatives aux mutations des militaires en outre-mer <sup>(1)</sup>.

## **B. LE CONCOURS DE FRANCE RELANCE – LES TRANSFERTS DES MISSIONS PLAN DE RELANCE ET RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

70 millions d'euros en AE et 30 millions d'euros en CP ont été transférés sur le programme 123 au titre du plan de relance, en provenance non seulement de la mission *Plan de relance*, mais également de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. Ces crédits ont financé principalement une aide aux collectivités dans le domaine de l'ingénierie (30 millions d'euros en AE et 15 millions d'euros en CP depuis le programme 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements*), un déploiement accéléré des contrats de convergence et de transformation (20 millions d'euros en AE et 6 millions d'euros en CP en provenance du programme 119), des actions de réhabilitation énergétique des logements sociaux (15 millions d'euros en AE et 7,50 millions en CP en provenance du programme 362 *Écologie*), et la construction de centres d'hébergement à Guyane et Mayotte (5 millions d'euros en AE et 1,5 million d'euros en CP en provenance du programme 362.)

Le rapport annuel de performances pour 2021 présente ces crédits comme entièrement engagés. La consommation des CP s'élève quant à elle à 15,17 millions

---

(1) La nouvelle Indemnité de mobilité géographique des militaires (IMGM) fait partie de la Nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM), réforme engagée par le ministère des Armées

d'euros, le reliquat faisant l'objet d'un report en 2022 d'après la note d'analyse d'exécution budgétaire de la Cour des comptes pour 2021.

### III. LES ACTIVITÉS DE L'OPÉRATEUR DE LA MISSION, LADOM

L'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) mène des actions en faveur de la mobilité territoriale des résidents ultra-marins et de leur qualification et insertion professionnelle. Elle a bénéficié à ce titre en 2021 d'une subvention pour charges de service public (inscrite sur le programme 138) et de crédits d'intervention (inscrits sur les deux programmes de la mission *Outre-mer*).

En 2021, les freins à la mobilité territoriale et ses conséquences sur la mobilité des résidents ultra-marins ont justifié un ajustement à la baisse du financement de l'État en cours de gestion, comme le présente le tableau ci-dessous. Le rapport annuel de performances signale que « *si l'activité de mobilité dans le cadre de la formation professionnelle a connu un rebond en 2021 [par rapport à 2020], [elle] n'a pas repris [en 2021] son niveau d'avant crise sanitaire* ». La subvention pour charge de service public a quant à elle été réduite en application des dispositions de mise en réserve.

Ces éléments apparaissent dans le tableau ci-après.

#### LES DOTATIONS DE L'ÉTAT À LADOM EN 2021

(en milliers d'euros)

	Prévision LFI 2021		Réalisation 2021	
	AE	CP	AE	CP
P138-Emploi outre-mer	31 148	25 924	7 337	19 515
<i>Dont subvention pour charge de service public</i>	<i>7 454</i>	<i>7 454</i>	<i>7 337</i>	<i>7 337</i>
<i>Dotation en fonds propres</i>				<i>711</i>
P123-Conditions de vie outre-mer	30 011	24 564	13 081	13 081
Total	61 159	50 488	20 418	32 597

Source : RAP pour 2021.

LADOM a signé avec Pôle emploi en septembre 2021 un accord-cadre, première traduction des travaux conduits en vue d'un rapprochement des deux opérateurs portant principalement sur le transfert à Pôle emploi de l'achat de formations. Il répond à une recommandation formulée par la Cour des comptes en 2019 <sup>(1)</sup>. L'accord-cadre sera suivi d'une convention de gestion et de conventions régionales déclinant l'accord national.

(1) Cour des comptes, *référé relatif à la situation et aux perspectives de l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité*, janvier 2019.



## POUVOIRS PUBLICS

### SOMMAIRE

---

	Pages
<b>I. LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE</b> .....	336
<b>II. L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET LE SÉNAT</b> .....	337
1. L'Assemblée nationale.....	337
2. Le Sénat .....	337
<b>III. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL</b> .....	338
<b>IV. LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE</b> .....	338

La mission *Pouvoirs publics* porte les dotations budgétaires de la Présidence de la République, de l'Assemblée nationale, du Sénat, du Conseil constitutionnel et de la Cour de Justice de la République.

Sont présentés ici les traits principaux de l'exécution de leurs dotations inscrites en LFI pour 2021, tout en rappelant qu'en application du principe d'autonomie financière de ces institutions, qui découle de la séparation des pouvoirs, l'évaluation de l'exécution des dotations qui leur sont versées ne peut s'inscrire dans le cadre constitutionnel du contrôle parlementaire sur l'action du Gouvernement.

## I. LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE

En 2021, les dépenses de la Présidence de la République se sont élevées à 110,28 millions d'euros en AE et 106,80 millions d'euros en CP, en progression de 3,27 % par rapport à 2020. Ces dépenses ont été financées par la dotation inscrite en LFI (105,30 millions d'euros) et 1,56 million d'euros de recettes propres.

À la clôture de l'exécution, le solde budgétaire était positif (63 378,98 euros) rendant sans objet le prélèvement de trésorerie de 2,5 millions d'euros prévus au budget prévisionnel.

### BUDGET DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE : DÉPENSES EXÉCUTÉES 2017-2021

(en euros et en crédits de paiement)

	2017 Exécution	2018 Exécution	2019 Exécution	2020 Exécution	2021 Prévision	2021 Exécution
<b>1-Charges de personnel</b>	<b>64 948 201</b>	<b>69 555 522</b>	<b>70 974 860</b>	<b>71 407 005</b>	<b>71 090 000</b>	<b>70 165 960</b>
<b>2-Déplacements</b>	<b>17 683 060</b>	<b>20 007 024</b>	<b>13 859 757</b>	<b>8 793 357</b>	<b>15 400 000</b>	<b>10 392 921</b>
<i>diplomatiques</i>	6 607 869	7 304 742	5 981 770	3 000 803	6 000 000	3 358 097
<i>hors diplomatiques</i>	2 066 492	2 304 522	2 079 299	2 710 190	2 000 000	2 476 754
<i>avions ET 60</i>	9 008 700	10 397 760	5 798 688	3 082 364	7 400 000	4 558 070
<b>3-Autres charges de fonctionnement</b>	<b>15 192 497</b>	<b>16 695 808</b>	<b>15 887 192</b>	<b>15 814 976</b>	<b>15 303 000</b>	<b>17 397 617</b>
<b>4-Investissement</b>	<b>5 366 443</b>	<b>4 038 757</b>	<b>4 672 146</b>	<b>10 779 456</b>	<b>7 390 000</b>	<b>8 838 944</b>
<b>Total des dépenses</b>	<b>103 190 201</b>	<b>110 297 111</b>	<b>105 393 955</b>	<b>106 794 795</b>	<b>109 183 000</b>	<b>106 795 442</b>

Source : annexes aux PLR 2017 à 2021.

La crise sanitaire, comme en 2020, s'est traduite par une diminution des consommations au titre des déplacements du président de la République hors Europe au début de l'année 2021 (10,4 millions d'euros en CP contre 15,4 millions d'euros prévus). Des redéploiements des crédits de l'enveloppe dédiée aux déplacements au profit principalement de l'enveloppe dédiée aux investissements ont été réalisés (8,84 millions d'euros en CP contre 7,39 millions d'euros prévus).

L'exécution des dépenses de personnel est équivalente au budget prévu, soit 70,17 millions d'euros contre 71,09 millions d'euros en budget initial.



## II. L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET LE SÉNAT

En 2021, les dotations annuelles de l'Assemblée nationale et du Sénat se sont élevées respectivement à 517,89 millions d'euros et 323,58 millions d'euros, deux dotations inchangées depuis 2012.

Chacune des deux assemblées présentait un budget initial supérieur à sa dotation, complété notamment par un prélèvement sur les réserves.

### 1. L'Assemblée nationale

Le budget adopté par le bureau de l'Assemblée nationale pour 2021 prévoyait un total de dépenses de 562,62 millions d'euros, soit un montant inférieur de 1,01 % à celui du budget initial pour 2020.

Comme il est d'usage lors des années de renouvellement de l'Assemblée nationale, la tenue de la réunion de la commission d'apurement des comptes devrait se tenir dans les premières semaines de la constitution de la nouvelle assemblée, raison pour laquelle les informations relatives à l'exécution du budget en 2021 ne sont pas encore diffusées.

### 2. Le Sénat

● Le budget adopté par le bureau du Sénat pour 2021 s'établissait à 336,95 millions d'euros, hors jardin et musée du Luxembourg. Le rapport de commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne sur les comptes du Sénat indique qu'il fut porté à 339,34 millions d'euros après report des crédits d'opérations pluriannuelles et répartition des crédits en début d'exercice.

Le budget du Sénat exécuté en 2021 s'élève à 314,99 millions d'euros, soit un taux d'exécution de 92,82 %. Selon la commission spéciale, l'écart de 24,35 millions d'euros « *est la conséquence de décalages dans l'exécution des investissements, notamment en matière de travaux, dont témoigne l'écart d'exécution de la section d'investissement (– 8,72 millions d'euros).* »

La commission a également relevé des moindres consommations relatives « *aux différentes aides à l'exercice du mandat parlementaire (...) du fait de la non-consommation intégrale de l'enveloppe de frais de mandat par les sénateurs* » (sous-consommation de 2,75 millions d'euros par rapport à la prévision) ainsi que des frais de déplacements, missions et réceptions, « *pour lesquels les conséquences de la crise sanitaire ont continué à se faire sentir.* » <sup>(1)</sup>

---

(1) Sénat, rapport d'information fait au nom de la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne sur les comptes du Sénat de l'exercice 2021, mai 2022.

### III. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Le budget prévisionnel du Conseil constitutionnel pour 2021 était de 12 millions d'euros, montant de la dotation inscrite sur le budget de l'État. Les réserves du Conseil s'établissaient par ailleurs au 31 décembre 2020 à 1,77 million d'euros <sup>(1)</sup>.

Les dépenses se sont élevées à 13,4 millions d'euros, reflétant une « *légère hausse* » des dépenses de personnel « *du fait de la poursuite de la professionnalisation des équipes du Conseil constitutionnel, dont celle dédiée au projet de portail de référence de la QPC ainsi que l'engagement en 2021 de dépenses de fonctionnement exceptionnelles, en particulier pour la captation des audiences en dehors de la salle d'audience* ». <sup>(2)</sup>

#### DOTATION AU CONSEIL CONSTITUTIONNEL EN 2021 ET EXÉCUTION

(en millions d'euros)

	Dotation demandée	Dépenses
Chapitre I - membres	2,36	2
Chapitre II - Personnels	6,54	6,85
Chapitre III -Fonctionnement	1,22	3,57
Chapitre IV - Investissement	1,89	0,95
<b>TOTAL</b>	<b>12</b>	<b>13,4</b>

Source : RAP pour 2021.

### IV. LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

La dotation allouée à la Cour de justice de la République en 2021 s'élevait à 871 500 euros, à laquelle s'est ajouté le solde de la dotation accordée en 2020 (94 426 euros) soit un montant total de 965 926 euros.

L'exécution du budget de la Cour en 2021 présente les principaux caractères résumés dans le tableau suivant

#### DOTATION À LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE EN 2021 ET EXÉCUTION

(en euros)

	Dotation demandée	Dépenses
Frais de fonctionnement	761 000	746 457
Frais de justice	158 426	121 652
Frais de procès	46 500	25 285
<b>TOTAL</b>	<b>965 926</b>	<b>893 394</b>

Source : RAP Pouvoirs publics 2021.

Le solde de l'exécution constaté en fin d'année 2021 (72 532 euros) a été reversé en janvier 2022 au budget de l'État.

(1) Annexe n° 31 Pouvoirs publics au rapport fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2022 par M. Christophe Naegelen, député.

(2) RAP pour 2021.

**RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR**  
**RECHERCHE**

**SOMMAIRE**

Pages

<b>I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE PAR PROGRAMME</b> .....	341
A. LE PROGRAMME 142 <i>ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES</i> .....	341
B. LE PROGRAMME 172 <i>RECHERCHES SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES PLURIDISCIPLINAIRES</i> .....	342
C. LE PROGRAMME 190 <i>RECHERCHE DANS LES DOMAINES DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MOBILITÉ DURABLES</i> .....	344
D. LE PROGRAMME 191 <i>RECHERCHE DUALE (CIVILE ET MILITAIRE)</i> .....	344
E. LE PROGRAMME 192 <i>RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIELLE</i> .....	345
F. LE PROGRAMME 193 <i>RECHERCHE SPATIALE</i> .....	346
<b>II. LES DÉPENSES FISCALES</b> .....	346
A. DES DÉPENSES FISCALES IMPORTANTES.....	346
B. L'EFFICACITÉ DE CES DÉPENSES.....	347

Le secteur de la recherche a été affecté en 2021 par le début des ouvertures de crédits résultant de la **loi de programmation de la recherche** (LPR) <sup>(1)</sup> et par la crise de la covid-19, à laquelle le Parlement a répondu en votant un plan de relance.

Outre les différents programmes de la mission *Recherche et enseignement supérieur*, la politique de l'État en matière de recherche est aussi financée par les programmes d'investissement d'avenir (budgétés sur la mission *Investissements d'avenir*), le plan de relance (*via* la mission éponyme), les contrats de plan État-régions (CPER) 2021-2027 et les financements sur fonds européens.

---

(1) Loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur.

## I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE PAR PROGRAMME

### CRÉDITS ALLOUÉS À LA RECHERCHE

(en millions d'euros)

	Crédits adoptés en LFI <sup>(1)</sup>		Crédits ouverts, y compris FDC <sup>(2)</sup> et ADP <sup>(3)</sup>		Crédits consommés		Consommés / adoptés en LFI (en %)		Consommés / Ouverts (en %)	
	AE <sup>(4)</sup>	CP <sup>(5)</sup>	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Recherche (total)	11 800	11 572	12 514	11 823	12 179	11 736	103,2	101,4	97,3	99,3
Programme 142 Enseignement supérieur et recherche agricoles	362	363	445	357	350	352	96,7	97,0	78,8	98,8
Programme 172 Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	7 315	7 163	7 212	7 072	7 207	7 067	98,5	98,7	99,9	99,9
Programme 190 Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	1 914	1 755	2 677	2 015	2 676	2 014	139,8	114,7	100,0	99,9
Programme 191 Recherche duale (civile et militaire) (6)	0	0	0	0	0	0	-	-	-	-
Programme 192 Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	573	654	564	763	332	688	58,0	105,3	58,8	90,2
Programme 193 Recherche spatiale	1 636	1 636	1 617	1 617	1 615	1 615	98,7	98,7	99,9	99,9

Source : Commission des finances d'après les données des documents budgétaires (RAP <sup>(7)</sup> 2021).

#### A. LE PROGRAMME 142 ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES

Le programme 142 regroupe des crédits relatifs à la recherche agricole et à la formation de divers professionnels dont des ingénieurs et des chercheurs. La LFI l'a doté de 362,250 millions d'euros en AE et 363,113 millions d'euros en CP, en hausse de 1,79 % en AE et en CP par rapport à la LFI 2020.

Il a bénéficié d'un report de crédits de 2020 à hauteur de 88,56 millions d'euros en AE lié au projet de regroupement des sites franciliens d'AgroParisTech et des laboratoires associés de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) sur le campus de Saclay.

(1) Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

(2) Fonds de concours.

(3) Attributions de produits.

(4) Autorisations d'engagement.

(5) Crédits de paiement.

(6) Ce programme a été maintenu en LFI en étant doté de 0 euro.

(7) Rapport annuel de performance.

La LFR 2 <sup>(1)</sup> a procédé à l'annulation de 4,16 millions d'euros en AE et 4,50 millions d'euros en CP, des montants supérieurs à la réserve de précaution encore disponible (3,5 millions d'euros).

## **B. LE PROGRAMME 172 RECHERCHES SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES PLURIDISCIPLINAIRES**

- *Un programme majeur*

Le programme 172 finance la recherche par des moyens diversifiés. Il soutient la recherche sur projets *via* la subvention d'intervention à l'Agence nationale de la recherche (ANR), subventionne les grands instituts nationaux de recherche comme l'Institut national du cancer (INCa) ou le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), et favorise l'accroissement de l'effort de recherche des entreprises par le crédit d'impôt recherche (CIR).

La LFI l'a doté de 7 315,288 millions d'euros en AE et 7 163,123 millions d'euros en CP, en hausse respectivement de 5,10 % et 3,20 % par rapport à la LFI 2020.

- *Le dégel de la réserve*

Sa réserve initiale, de 134,79 millions d'euros en AE et 128,70 millions d'euros en CP, a été dégelée à hauteur de 43,9 millions d'euros de crédits en AE et en CP, afin de faire face aux dépenses liées à la crise sanitaire. Deux dépenses principales expliquent ce dégel.

La première est le financement du comité de pilotage national des essais thérapeutiques et autres recherches sur la covid-19, dit comité CAPNET, afin de conduire des études sur la pandémie de covid-19. 31 millions d'euros ont été budgétés sur le programme 172, auxquels se sont ajoutés 20 millions d'euros de financements en provenance de l'ONDAM <sup>(2)</sup>.

La seconde est la prolongation de contrats de doctorants à durée déterminée, pour 11,2 millions d'euros.

Le solde de la réserve a été annulé :

- 24,85 millions d'euros en AE et en CP ont été annulés par la LFR 1 <sup>(3)</sup> ;
- 65,98 millions d'euros en AE et 59,90 millions d'euros en CP ont été annulés par la LFR 2.

---

(1) Loi n° 2021-1549 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 de finances rectificatives pour 2021.

(2) Objectif national de dépenses d'assurance maladie.

(3) Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificatives pour 2021.

- *L'augmentation des moyens de l'ANR*

La LPR prévoit une augmentation des crédits du programme 172, qui a ainsi bénéficié en 2021 de 358 millions d'euros en AE et 224 millions d'euros en CP supplémentaires.

Ce surplus de crédits a notamment financé l'ANR, qui a consommé une subvention d'intervention à hauteur de 869,02 millions d'euros en AE et 723,44 millions d'euros en CP, soit une exécution conforme à la LFI à la mise en réserve près (904,67 millions d'euros en AE et 753,03 millions d'euros en CP). Ces crédits augmentent continûment depuis 2015 (+ 621,7 millions d'euros en cumulé entre 2015 et 2021), ce qui montre l'engagement de l'État en faveur des programmes de recherche financés par l'établissement.

En parallèle, l'ANR a bénéficié de 286 millions d'euros de CP en 2021 budgétisés sur la mission *Plan de relance*.

- *Les indicateurs de performance reflètent la hausse des moyens*

Ces moyens supplémentaires se matérialisent par une amélioration du résultat de deux indicateurs, le taux de succès aux appels à projets passant de 17 % en 2020 à 23 % en 2021 (soit 550 projets supplémentaires soutenus), et le taux de préciput <sup>(1)</sup> croissant de 19 % en 2020 à 25 % en 2021.

Un tableau indexé à l'indicateur 1.1 « *Production scientifique des opérateurs du programme* » témoigne cependant des difficultés de la France à maintenir son poids relatif dans la recherche mondiale et européenne, en raison du dynamisme des pays émergents en matière de recherche, notamment la Chine, et de celui de ses partenaires européens comme la Pologne <sup>(2)</sup>.

- *La programmation en LFI s'est avérée sincère*

Contrairement à une pratique antérieure, et à celle encore en vigueur sur le programme 193, **aucun dégel de la réserve ne s'est avéré nécessaire pour financer la contribution française aux frais de fonctionnement des organisations scientifiques mondiales**, ce qui constitue une avancée pour le principe de sincérité budgétaire.

Les taux d'exécution témoignent de la budgétisation sincère du plus important des programmes de recherche.

---

(1) Le RAP explique l'importance du taux de préciput : « Le préciput est un abondement financier directement versé aux établissements pour soutenir les laboratoires et les unités de recherche. Le préciput inclut, outre les frais généraux, des moyens permettant de développer les capacités d'action en matière de politique scientifique. »

(2) La part des publications scientifiques françaises dans l'ensemble des publications est ainsi passée de 3,5 % en 2012 à 2,6 % en 2020.

### **C. LE PROGRAMME 190 RECHERCHE DANS LES DOMAINES DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MOBILITÉ DURABLES**

Le programme 190 finance la recherche dans les domaines du développement durable, de l'énergie et des transports. La LFI l'a doté de 1 914,122 millions d'euros en AE et 1 755,421 millions d'euros en CP, en hausse de 7,15 % pour les AE et en baisse de 0,36 % pour les CP par rapport à la LFI 2020.

La première loi de finances rectificative (LFR 1) a ouvert 37,43 millions d'euros en AE et en CP pour le programme 190, la réserve de précaution ayant de surcroît été dégelée à hauteur de 8,7 millions d'euros, afin de financer la recherche dans le domaine des **avions à hydrogène**.

De plus, 744 millions d'euros en AE et 233 millions d'euros en CP ont été transférés par décrets de la mission *Plan de relance* pour financer le **plan de relance aéronautique**, conformément à une demande de la direction générale de l'aviation civile (DGAC), en charge de l'attribution des crédits, pour que le soutien à la recherche et développement du secteur aéronautique puisse être géré de manière concentrée sur le programme.

Les principaux projets soutenus par le programme en 2021 sont notamment le développement du futur avion de ligne « vert » compatible avec de nouveaux carburants ou combustibles bas carbone ou la préparation de nouveaux avions d'affaires compatibles avec des carburants écologiques.

Ces transferts de crédits expliquent l'écart important entre crédits initialement adoptés et crédits consommés, les seconds représentant 140 % des premiers en AE et 115 % en CP.

### **D. LE PROGRAMME 191 RECHERCHE DUALE (CIVILE ET MILITAIRE)**

Le programme 191 finançait la recherche en matière de défense par des subventions à deux opérateurs, le Centre national d'études spatiales (CNES) pour la recherche aérospatiale et le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) pour la recherche duale, notamment nucléaire.

La LFI 2021 a prévu le transfert des crédits du programme 191 au nouveau programme 362 *Compétitivité* de la mission *Plan de relance* (alors même qu'aucun moyen supplémentaire n'a en réalité été ouvert). Le programme 191 a cependant été maintenu mais est doté de 0 euro en AE comme en CP, en baisse donc de 100 % par rapport à la LFI 2020.

La question du rétablissement de crédits attachés à ce programme – une fois la mission *plan de relance* clôturée – se pose.



## **E. LE PROGRAMME 192 RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIELLE**

- *Un programme de soutien à l'innovation*

Le programme 192 finance des programmes d'innovation à destination des entreprises, dont :

– le plan Nano 2022, qui soutient les industriels français dans la fabrication de composants électroniques ;

– le plan Batteries, qui aide la recherche pour le développement et l'industrialisation de cellules de batteries lithium ion.

Il porte aussi les moyens de grandes écoles comme le Groupe Mines Télécom.

La LFI 2021 l'a doté de 572,523 millions d'euros en AE et 653,996 millions d'euros en CP, en baisse respectivement de 24,63 % et 16,41 % par rapport à la LFI 2020.

- *Une exécution dynamique*

Le programme a connu une évolution de périmètre en 2021 pour deux raisons. Premièrement, les aides à l'innovation ont été transférées au quatrième plan d'investissements d'avenir (PIA 4), budgété sur la mission *Investissements d'avenir*. En second lieu, le dispositif RAPID (régime d'appui à l'innovation duale) a été repris par le ministère des armées ; par conséquent, le programme a vu transférés 114,78 millions d'euros en AE au programme 144.

Par ailleurs, le programme a connu des reports importants (28,55 millions d'euros en AE et 28,75 millions d'euros en CP), essentiellement au profit du fonds de compétitivité des entreprises (FCE) hors plan Nano 2022 pour les AE (25,3 millions d'euros) et du plan Nano pour les CP (21,3 millions d'euros).

Ce plan a reçu des fonds de concours à hauteur de 84 millions d'euros en AE et en CP, issus du fonds pour l'innovation et l'industrie pour 25 millions d'euros et du PIA 4 à hauteur de 59 millions d'euros.

Enfin, la LFR 1 a annulé une partie de la réserve de précaution à hauteur de 5,7 millions d'euros en AE et en CP. 4,8 millions d'euros ont en outre été dégelés pour le Groupe Mines Télécom.

Ces différents mouvements expliquent le taux de consommation des AE particulièrement bas.

- *Un avenir en question*

La pertinence de ce programme pose question et la Cour des comptes alerte sur la dispersion des dispositifs de soutien à l'innovation. Le PIA 4 a en effet réuni

dans une mission budgétaire unique *investissements d'avenir* de nombreux outils de soutien financier à l'innovation précédemment répartis entre plusieurs programmes, dont le 192. Par conséquent, ce programme est progressivement réduit à un petit nombre de dispositifs d'intervention.

## F. LE PROGRAMME 193 RECHERCHE SPATIALE

Le programme 193 finance la recherche spatiale par l'intermédiaire du CNES et de subventions à l'Agence spatiale européenne (ESA) et à l'Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques (Eumetsat). La LFI 2021 l'a doté de 1 635,886 millions d'euros en AE et en CP, en baisse de 19,08 % en AE et en CP par rapport à la LFI 2020, principalement justifiée par une baisse de la cotisation française à l'Agence spatiale européenne (du fait du rythme de décaissement des programmes), et une diminution des besoins tendanciels.

Ce programme fait l'objet d'un transfert de ministère de tutelle, du ministère en charge de la recherche à celui en charge de l'économie. La direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI) a conservé la responsabilité de la gestion en 2021, mais c'est la direction générale des entreprises (DGE) qui a assuré la préparation de la loi de finances 2022 et c'est elle qui assure la gestion complète du programme depuis 2022.

L'application de la réserve de précaution du programme, de 62,34 millions d'euros en AE et en CP, aurait fait obstacle au paiement de la contribution de la France à l'ESA, qui s'élève à 1 075,32 millions d'euros. Le dégel de la réserve était donc dès le départ conçu comme le moyen de financer cette contribution. La réserve a ainsi été dégelée à hauteur de 43,01 millions d'euros. **Cette utilisation de la réserve s'avère problématique au regard du principe de sincérité budgétaire.** Le solde de la réserve a été annulé par la LFR 2, à hauteur de 19 millions d'euros.

Sous cette réserve, l'exécution est conforme à la prévision en LFI.

## II. LES DÉPENSES FISCALES

### A. DES DÉPENSES FISCALES IMPORTANTES

Le programme 172 porte la principale dépense fiscale de la mission, le **crédit d'impôt recherche** (CIR), créé en 1983, et qui représente en 2021 88 % du montant total des dépenses fiscales rattachées à la mission. Son coût n'a cessé de croître depuis sa mise en place et atteint 6 520 millions d'euros d'après le chiffrage actualisé du RAP 2021, en baisse par rapport à 2020 (7 460 millions d'euros). Le montant du CIR fluctue fortement d'année en année et s'avère difficile à anticiper, car il dépend du contexte économique et de l'écosystème de la recherche et développement. 23 324 entreprises en ont bénéficié.

Le **crédit d'impôt innovation** (CII), créé en 2013 et porté par le programme 192, atteint lui 233 millions d'euros pour 8 791 entreprises bénéficiaires, contre 247 millions d'euros en 2020.

Le dispositif **Jeunes entreprises innovantes** (JEI), lui aussi porté par le programme 192, voit son montant s'élever à 203,2 millions d'euros. Le dispositif, qui fait l'objet d'un bornage régulièrement repoussé depuis sa création, a été prolongé aux entreprises créées depuis moins de 11 ans par la LFI.

## B. L'EFFICACITÉ DE CES DÉPENSES

- *L'utilité des dépenses fiscales les plus importantes*

**La plus importante dépense fiscale de la mission, le CIR, a régulièrement été jugée efficace**, en dernier lieu par une note de la direction générale du Trésor de septembre 2021<sup>(1)</sup>, qui estime que la réforme de 2008, depuis laquelle un taux de 30 % est applicable pour la plupart des entreprises, uniquement en volume et sans plafond, aurait permis d'accroître l'activité de 0,5 point de PIB et de créer 30 000 emplois. L'indicateur 2.2. *Mesures de l'impact du crédit d'impôt recherche (CIR)* du programme 172 du RAP 2021, qui estime à 1'euro en 2021 la dépense de R & D privée supplémentaire par euro de crédit d'impôt recherche, témoigne également de son impact positif. Enfin, dans le rapport d'information 2021 de la commission des finances sur l'application des mesures fiscales<sup>(2)</sup>, le rapporteur général faisait remarquer que « si les gains de R & D ne sont pas équivalents selon les différentes tailles des entreprises et les secteurs d'activité, un fait transversal est indéniable : dans la dernière décennie, les multinationales françaises ont proportionnellement accru davantage leurs dépenses de R & D en France qu'à l'étranger, et le CIR y a probablement contribué ».

De même, le CII a été jugé positif par une étude de l'INSEE<sup>(3)</sup>, qui montre que les petites et moyennes entreprises (PME) qui bénéficient du CII connaissent un développement plus dynamique que celles qui n'en disposent pas.

L'utilité du dispositif JEI semble elle aussi positive. Un comparatif des dispositifs d'incitation fiscaux à la R & D, réalisé par la Commission européenne en 2014, l'a classé en première position au niveau européen, et l'indicateur de performance 2.1. du programme 192 témoigne d'un effet favorable du dispositif sur la dynamique d'emplois des entreprises touchant cette aide.

---

(1) Le Gall et al., « Évaluation de la réforme du Crédit d'Impôt Recherche de 2008 », 2021.

(2) Rapport d'information n° 4402, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 juillet 2021, par MM. Laurent Saint-Martin, Francis Chouat et Mme Christine Pires Beaune au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, sur l'application des mesures fiscales.

(3) Bunel et al., Évaluation du crédit d'impôt innovation, 2019.

- *Une efficacité à démontrer pour d'autres*

La Cour des comptes porte un regard critique sur l'absence d'évaluation systématique de l'efficacité des dépenses fiscales de la mission, la dernière évaluation d'ampleur ayant eu lieu en 2011 ; elle avait alors fait apparaître que 5 des 7 dépenses évaluées avaient une efficacité nulle ou faible.

Sur les 11 dépenses fiscales de la mission en 2021, 4 n'ont jamais fait l'objet d'évaluation, par exemple la dépense fiscale 300208 <sup>(1)</sup>, rattachée au programme 172, dont le nombre de bénéficiaires est en outre indéterminé.

---

(1) *Exonération des établissements publics de recherche, des établissements publics d'enseignement supérieur, des personnes morales créées pour la gestion d'un pôle de recherche et d'enseignement supérieur et des fondations d'utilité publique du secteur de la recherche pour leurs revenus tirés d'activités relevant d'une mission de service public.*

**RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR  
ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET VIE ÉTUDIANTE**

**SOMMAIRE**

Pages

<b>I. LE PROGRAMME 150 FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE</b> .....	351
A. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME EN 2021.....	351
1. Une exécution globalement conforme à la loi de finances initiale pour 2021 .....	351
2. Des crédits et des emplois essentiellement portés par les opérateurs du programme .....	354
B. ANALYSE DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME .....	355
<b>II. LE PROGRAMME 231 VIE ÉTUDIANTE</b> .....	356
A. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME EN 2021.....	356
1. Une exécution supérieure aux prévisions de la loi de finances initiale en raison de la crise sanitaire .....	356
2. Les CROUS, opérateurs du programme, fortement affectés par la crise sanitaire .	358
B. ANALYSE DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME .....	359

La mission *Recherche et enseignement supérieur* (MIRES) regroupe la quasi-totalité des dépenses de recherche civile de l'État ainsi que l'essentiel des dépenses consacrées à l'enseignement supérieur. Il s'agit d'une **mission interministérielle** qui réunissait, en 2021, autour du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI), le ministère de la transition écologique, le ministère de l'économie, des finances et de la relance, le ministère des armées, et le ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

En 2021, les crédits alloués à la MIRES par la loi de finances initiales (LFI) se sont élevés à un peu plus de **29 milliards d'euros en AE et en CP**. Au sein de la mission budgétaire, les crédits consacrés à l'enseignement supérieur sont regroupés dans les programmes 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* et 231 *Vie étudiante*. Ces deux programmes, respectivement dotés de **14 milliards d'euros et de 2,9 milliards d'euros en loi de finances initiale**, représentent **58 % des crédits alloués à la MIRES**.

À la fin de l'année 2021, les crédits consommés au titre du financement de l'enseignement supérieur s'élèvent à **16,9 millions d'euros en AE et à 16,9 millions d'euros en CP**. Le taux de consommation des crédits dépasse légèrement les 100 % par rapport à la prévision en loi de finances initiale.

**PRÉVISION ET EXÉCUTION EN 2021 DES CRÉDITS  
ALLOUÉS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Prévision LFI 2021	Exécution 2021	Taux de consommation	Prévision LFI 2021	Exécution 2021	Taux de consommation
<b>Programme 150 - Formations supérieures et recherche universitaire</b>	13 910	13 935	100,18 %	14 023	13 998	99,82 %
<b>Programme 231 - Vie étudiante</b>	2 903	3 044	104,86 %	2 902	3 041	104,79 %
<b>Total Enseignement supérieur</b>	<b>16 813</b>	<b>16 978</b>	<b>100,98 %</b>	<b>16 925</b>	<b>17 038</b>	<b>100,67 %</b>

Sources : RAP 2021, Commission des finances.

La programmation et l'exécution budgétaires des crédits consacrés à l'enseignement supérieur ont été marquées, en 2021, tant par la crise sanitaire que par le plan de relance, ainsi que par le début de la mise en œuvre de la loi de programmation pour la recherche 2021-2030 <sup>(1)</sup>.

(1) Loi n°2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche (LPR).

## I. LE PROGRAMME 150 *FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE*

### A. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME EN 2021

#### 1. Une exécution globalement conforme à la loi de finances initiale pour 2021

Le programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* était doté, en LFI 2021, de **13 910 millions d'euros en AE** et de **14 023 millions d'euros en CP**, soit une progression de 1,25 % en AE et de 1,84 % en CP par rapport à la LFI 2020.

Cette progression s'explique par la poursuite de la mise en œuvre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) à hauteur de **12,5 millions d'euros**, de la loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants <sup>(1)</sup>, pour **54 millions d'euros supplémentaires**, et du lancement du deuxième cycle de la réforme des études de santé, avec **19 millions d'euros supplémentaires**. La programmation initiale tenait néanmoins compte de moindres dépenses immobilières en raison du lancement d'une nouvelle génération de contrats de plan État-régions dont l'impact budgétaire sera constaté dans les prochaines années.

Le programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* a également bénéficié de **moyens nouveaux en 2021 à hauteur de 177,9 millions d'euros en AE et en CP**. Ces crédits relèvent pour l'essentiel de la mise en œuvre de la loi de programmation de la recherche (165,1 millions d'euros).

---

(1) Loi n° 2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants.

**PRÉVISION ET EXÉCUTION EN 2021 DU PROGRAMME 150**  
**FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE** (y c. FdC et AdP)

*(en millions d'euros)*

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Prévision LFI 2021	Exécution 2021	Taux de consommation	Prévision LFI 2021	Exécution 2021	Taux de consommation
<b>Programme 150</b>	<b>13 910,33</b>	<b>13 934,59</b>	<b>100,17 %</b>	<b>14 022,89</b>	<b>13 997,73</b>	<b>99,82 %</b>
Action 01 – <i>Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence</i>	3 534,16	3 638,72	102,96 %	3 534,16	3 638,73	102,96 %
Action 02 – <i>Formation initiale et continue de niveau master</i>	2 578,59	2 508,19	97,25 %	2 578,59	2 508,48	97,28 %
Action 03 – <i>Formation initiale et continue de niveau doctorat</i>	381,64	477,41	125,10 %	381,64	477,41	125,10 %
Action 04 – <i>Établissements d'enseignement privés</i>	93,9	90,25	96,12 %	93,9	90,28	96,15 %
Action 05 – <i>Bibliothèques et documentation</i>	456,26	476,15	104,36 %	456,26	476,16	104,36 %
Action 13 – <i>Diffusion des savoirs et musées</i>	127,71	134,3	105,16 %	127,71	134,3	105,16 %
Action 14 – <i>Immobilier</i>	1 119,1	1 120,34	100,11 %	1 231,66	1 183,61	96,10 %
Action 15 – <i>Pilotage et support du programme</i>	1 585,35	1 620,17	102,20 %	1 585,35	1 619,7	102,17 %
Action 17 – <i>Recherche</i>	4 033,63	3 869,05	95,92 %	4 033,63	3 869,05	95,92 %

Sources : RAP 2021, Commission des finances.

En 2021, **13 935 millions d'euros en AE et 13 998 millions d'euros en CP** ont été consommés, soit un taux d'exécution de 100,17 % en AE et de 99,82 % en CP par rapport à la loi de finances initiales.

Le programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* a connu plusieurs mouvements de crédits en cours d'exécution, qui ont porté le total des crédits disponibles à **14 022 millions d'euros en AE et à 14 094 millions d'euros en CP** :

- Il a bénéficié de **126,44 millions d'euros en AE et de 96,03 millions d'euros en CP** au titre des reports de l'année 2020. Ces crédits concernent essentiellement des opérations immobilières, et le report de crédits de fonds de concours rattachés trop tardivement sur 2020 pour être consommés durant cet exercice.



- **3,54 millions d'euros en AE et 10,79 millions d'euros en CP** de fonds de concours et d'attributions de produits ont été rattachés au programme 150. Les fonds de concours, notamment en provenance du FEDER, sont relatifs à l'aménagement et à la construction de logements universitaires. Les attributions de produits sont destinées au Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Hcéres).

- L'arrêté de répartition du 3 novembre 2021<sup>1</sup> a abondé le titre 2 du programme 150 à hauteur de **8,29 millions d'euros en AE et en CP**, en provenance du programme 551 *Provision relative aux rémunérations publiques*, pour financer les mesures décidées lors du rendez-vous salarial de juillet 2020, en particulier la convergence indemnitaire des services déconcentrés en Île-de-France.

- Plusieurs décrets de virement et de transfert sont intervenus sur le programme 150. Leur solde s'élève à **-1,4 million d'euros en AE et à 0,15 million d'euros en CP**. La majorité d'entre ces mouvements, entrants comme sortants, transfèrent des crédits au titre de mesures de convergence indemnitaire entre ministères.

- La loi de finances rectificatives du 1<sup>er</sup> décembre 2021 (LFR 2) a procédé à **l'annulation de 18,87 millions d'euros en AE et 23,58 millions d'euros en CP**, soit le solde de la réserve de précaution des crédits hors titre 2, après que 39,50 millions d'euros en AE et CP aient été dégelés pour couvrir les surcoûts liés à la compensation aux établissements des prolongations des contrats doctoraux, au financement des tutorats étudiants, au recrutement de psychologues et au dispositif « chèque psy », dans le contexte de la crise sanitaire.

#### DE LA LFI À L'EXÉCUTION 2021

(CP, en millions d'euros)



Sources : RAP 2021, Commission des finances.

(1) Arrêté du 3 novembre 2021 portant répartition de crédits.

Par rapport à l'ensemble des crédits rendus disponibles en cours de gestion, le taux de consommation des crédits se porte à **99,37 % en AE et 99,31 % en CP**.

## **2. Des crédits et des emplois essentiellement portés par les opérateurs du programme**

Le programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* finançait, en 2021, **163 opérateurs**, soit plus d'un tiers des opérateurs de l'État. Les opérateurs du programme relèvent de plusieurs catégories :

- Les universités et assimilés (70) ;
- Les écoles et les formations d'ingénieurs (33) ;
- La catégorie des « autres opérateurs d'enseignement supérieur et de recherche », qui regroupe les établissements d'enseignement restants (37) ;
- Les opérateurs de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche, qui n'ont pas de mission de formation supérieure et/ou de recherche mais qui interviennent en soutien auprès des autres opérateurs du programme (13) ;
- L'établissement public d'aménagement universitaire de la région Île-de-France (EPAURIF) (1) ;
- Les communautés d'universités et d'établissements (9).

En 2021, l'ensemble des opérateurs du programme 150, *via* les subventions pour charges de service public (SCSP) et les dotations en fonds propres qui leur sont attribuées, ont consommé **13 009 millions d'euros en AE et 13 092 millions d'euros en CP**, soit 93 % des crédits alloués au programme. Parmi les opérateurs du programme, ce sont les universités qui perçoivent la plus grande proportion des crédits transférés *via* les SCSP (86 % des crédits finançant les SCSP).

À ce titre, en raison de l'importance des SCSP dans les crédits du programme, il est difficile d'identifier la nature réelle des dépenses qui sont réalisées. En effet, **les SCSP sont identifiées comme des dépenses de fonctionnement** (titre 3), mais supportent en réalité essentiellement des dépenses de personnel. Ainsi, la masse salariale des opérateurs du programme a représenté, en 2021, **89 % des dépenses de titre 3, soit 11 831 millions d'euros**.

Pour l'année 2021, **187 240 ETPT** ont été rémunérés par les opérateurs du programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire*, dont 156 965 ETPT sont décomptés sous plafond d'emplois et 30 275 ETPT hors plafond d'emplois.

En revanche, **seuls 5 502 ETPT ont été rémunérés directement par le programme 150** : ce sont les personnels enseignants, les personnels d'encadrement et les agents des bibliothèques et musées. Le plafond d'emplois, fixé à 6 794 ETPT

en LFI 2021, a été retraité à 5 538 ETPT en raison des changements de périmètre intervenus sur le programme en cours de gestion 2021 (changements essentiellement liés au passage à des responsabilités et compétences élargies pour certains opérateurs).

**Le schéma d'emplois s'établit à +35 ETP**, contre + 15 ETP prévus en LFI 2021 au titre de la loi de programmation de la recherche. 20 ETP supplémentaires ont été créés au titre du rattrapage partiel des emplois exceptionnellement non pourvus en raison de la crise sanitaire en 2020.

## B. ANALYSE DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME

Sont associés au programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* plusieurs objectifs qui ont trait à **l'amélioration du niveau des étudiants et de leur insertion professionnelle**, à **la production de connaissances scientifiques et à la valorisation de la recherche française**, à **l'ouverture européenne et internationale** des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, et enfin à **l'amélioration de l'efficacité des opérateurs du programme**.

Il est difficile d'apprécier les résultats relatifs au niveau des étudiants et à leur insertion professionnelle car la quasi-totalité des indicateurs ne sont pas renseignés, les données n'étant pas encore disponibles pour 2021. Certaines d'entre elles seront produites à l'automne, d'autres ne seront pas obtenues avant plusieurs années.

Les indicateurs relatifs à la production scientifique et à la valorisation des résultats de la recherche française montrent une **poursuite de l'érosion de la position de la France au niveau européen et international**. Les résultats des démarches de valorisation de la recherche publique ne sont pas renseignés, car les enquêtes ne seront lancées qu'à l'automne 2022.

En ce qui concerne l'ouverture européenne et internationale des établissements, les indicateurs montrent une **réduction de la part des étudiants étrangers en mobilité internationale en France**, en lien direct avec la pandémie de Covid-19 et la diminution générale de la mobilité des personnes à l'échelle globale. En revanche, la **hausse de la proportion d'étrangers dans les recrutements d'enseignants-chercheurs** montre que les efforts faits par les établissements en matière d'attractivité internationale portent leurs fruits.

Enfin, **l'efficacité des opérateurs semble être en cours d'amélioration**. La part des mentions à faibles effectifs (soit moins de 50 étudiants dans une licence, et moins de 30 étudiants dans un master) continue à diminuer. Les indicateurs relatifs à la qualité de la gestion immobilière montrent que celle-ci reste stable : le taux d'occupation des locaux se maintient à 64 %, et le pourcentage de sites secondaires recevant moins de 1 000 étudiants à 67,3 %.

## II. LE PROGRAMME 231 *VIE ÉTUDIANTE*

### A. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME EN 2021

#### 1. Une exécution supérieure aux prévisions de la loi de finances initiale en raison de la crise sanitaire

Le programme 230 *Vie étudiante* était doté, en LFI 2021, de **2 902 millions d'euros en AE** et de **2 901 millions d'euros en CP**.

#### PRÉVISION ET EXÉCUTION EN 2021 DU PROGRAMME 231 *VIE ÉTUDIANTE* (y c. FdC et AdP)

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Prévision LFI 2021	Exécution 2021	Taux de consommation	Prévision LFI 2021	Exécution 2021	Taux de consommation
<b>Programme 231 - Vie étudiante</b>	<b>2 903</b>	<b>3 044</b>	<b>104,85 %</b>	<b>2 902</b>	<b>3 041</b>	<b>104,78 %</b>
01 - <i>Aides directes</i>	2 374	2 505	105,54 %	2 374	2 502	105,41 %
02 - <i>Aides indirectes</i>	368	376	102,25 %	367	376	102,54 %
03 - <i>Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives</i>	60,19	60,53	100,57 %	60,19	60,55	100,61 %
04 - <i>Pilotage et animation du programme</i>	101	102	100,66 %	101	102	100,66 %

Sources : RAP 2021, Commission des finances.

Le programme 231 *Vie étudiante* a connu plusieurs mouvements de crédits en cours d'exécution, qui ont porté le total des crédits disponibles à **3 086 millions d'euros en AE** et **3 098 millions d'euros en CP** :

- Le programme 231 a bénéficié de **2,7 millions d'euros en AE** et de **14,2 millions d'euros en CP** au titre des reports de l'année 2020.

- **0,9 million d'euros en AE et en CP** de fonds de concours et attributions de produits ont été rattachés au programme 231. Ils concernent essentiellement le remboursement de prêts d'honneur par leurs bénéficiaires et le contrat de plan État-région « Logement étudiant ».

- La loi de finances rectificative du 19 juillet 2021 <sup>(1)</sup> (LFR 1) a abondé le programme 231 à hauteur de **150 millions d'euros en AE et en CP** afin de financer

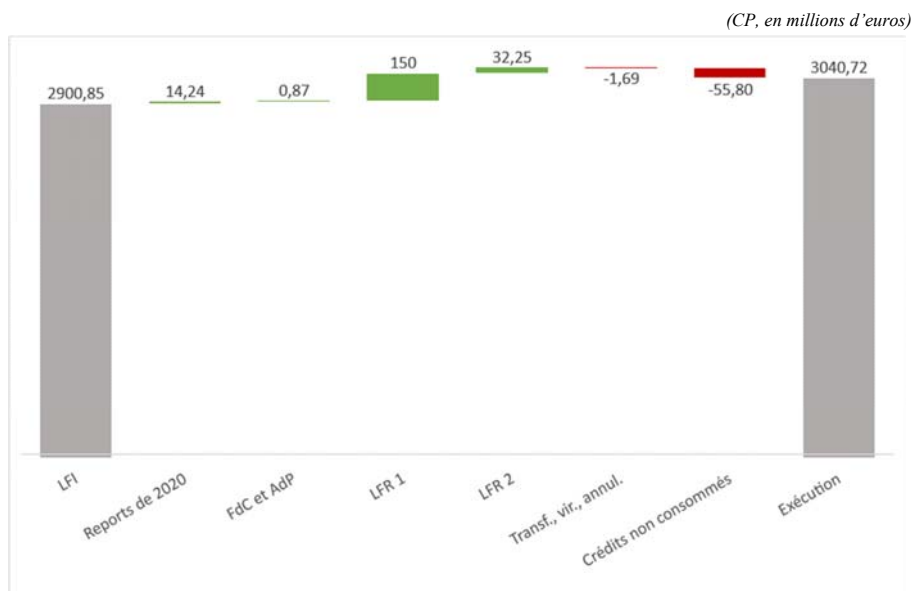
(1) Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

la possible forte croissance des effectifs de boursiers au cours de l'année universitaire 2020-2021 dans le contexte de la crise sanitaire.

- La loi de finances rectificatives du 1<sup>er</sup> décembre 2021 <sup>(1)</sup> (LFR 2) a ouvert **31,46 millions d'euros en AE et 32,25 millions d'euros en CP supplémentaires** afin notamment de financer l'indemnité d'inflation de 100 euros attribuée aux boursiers non-salariés.

- Enfin, deux décrets de transfert sont intervenus en cours de gestion. Le décret du 28 janvier 2021 <sup>(2)</sup> a **abondé le programme 231 à hauteur de 2 millions d'euros en AE et de 1 million d'euros en CP** en provenance du programme 364 *Cohésion* de la mission *Plan de relance* au titre du financement des cordées de la réussite. Le décret du 8 décembre 2021 <sup>(3)</sup> procède à un **transfert sortant de 2,7 millions d'euros en AE et CP** au bénéfice des programmes 361 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*, 144 *Environnement et prospective de la politique de défense*, 143 *Enseignement technique agricole*, 142 *Enseignement supérieur et recherche agricoles* et 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle*, au titre du financement de l'indemnité d'inflation de 100 euros au bénéfice des étudiants boursiers relevant de ces programmes.

#### DE LA LFI À L'EXÉCUTION 2021



Sources : RAP 2021, Commission des finances

(1) LOI n° 2021-1549 du 1er décembre 2021 de finances rectificative pour 2021.

(2) Décret n° 2021-84 du 28 janvier 2021 portant transfert de crédits.

(3) Décret n° 2021-1598 du 8 décembre 2021 portant transfert de crédits.

Par rapport à l'ensemble des crédits rendus disponibles en cours de gestion, **le taux de consommation des crédits se porte à 98,62 % en AE et à 98,14 % en CP.**

## **2. Les CROUS, opérateurs du programme, fortement affectés par la crise sanitaire**

Le programme 230 *Vie étudiante* se décompose en quatre actions : *Aides directes* (01), *Aides indirectes* (02), *Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives* (03), et *Pilotage et animation du programme* (04). **L'impact de la crise sanitaire est particulièrement marqué sur les actions 01 *Aides directes* et 02 *Aides indirectes*.**

En ce qui concerne l'action 01 *Aides directes*, qui porte essentiellement des crédits d'intervention sous la forme des bourses attribuées aux étudiants, la consommation des crédits excède la prévision en LFI 2021 **en raison d'un nombre de boursiers plus élevé que prévu au premier semestre 2021**, et des mesures d'accompagnement spécifiques en faveur des étudiants, telles que **l'indemnité d'inflation** accordée à l'automne 2021 (+ 61,70 millions d'euros).

L'action 02 « Aides indirectes » porte pour l'essentiel les crédits nécessaires au financement du réseau des œuvres universitaires et scolaires, *via* une subvention pour charges de service public (SCSP) qui lui est versé, **qui représente 73 % des crédits de cette action.**

Or, les ressources et les dépenses des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) ont été particulièrement affectées par la crise sanitaire, d'autant plus que le financement de ces opérateurs repose en grande partie sur des ressources propres.

L'activité de restauration des CROUS a été confrontée à des difficultés nombreuses en 2020 et 2021 en raison en premier lieu des restrictions sanitaires qui ont conduit à limiter les possibilités de restauration assise et à encourager la vente à emporter. La fréquentation a en outre diminué, du fait d'une moindre présence physique des étudiants dans les établissements d'enseignement supérieur. Pour 2021, **les pertes d'exploitation sont estimées à 37 millions d'euros.**

Ces pertes d'exploitation n'ont été que partiellement compensées en 2020, et n'ont pas été compensées en 2021 par le budget de la mission *Recherche et enseignement supérieur*. Le CNOUS a néanmoins pu verser aux CROUS 30 millions d'euros grâce à des économies de constatations sur les versements dus au CAS pensions ainsi qu'à un prélèvement sur fonds de roulement en fin d'exercice.

Par ailleurs, les mesures prises en faveur des étudiants ont également contribué à aggraver la situation financière des CROUS. Parmi celles-ci :

– La **poursuite des repas sociaux à 1 euro** pour les étudiants boursiers et non boursiers de janvier à août 2021, puis pour les étudiants boursiers et non boursiers précaires de septembre à décembre 2021 a eu un coût de **47,9 millions** ;

– Le **gel des loyers** dans le parc des logements gérés par les CROUS a eu un coût de **3,7 millions d’euros en 2021**.

Si pour le moment le budget des CROUS, qui s’élève à 1,2 milliard d’euros, reste à l’équilibre, les pertes de recettes propres dues à la crise sanitaire et les mesures sociales prises en faveur des étudiants pourraient à moyen terme remettre en cause cet équilibre. Le réseau des CROUS s’est néanmoins vu attribuer des financements en provenance du plan de relance à **hauteur de 253 millions** pour la mise en œuvre de projets d’investissements.

## **B. ANALYSE DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME**

Le programme 231 *Vie étudiante* se fixe plusieurs objectifs qui ont trait à la promotion de l’égalité des chances pour l’accès aux études supérieures, à l’amélioration des conditions de vie et de travail des étudiants, et au suivi de la santé des étudiants.

En ce qui concerne l’accès aux études supérieures, les indicateurs renseignés à ce jour montrent une **hausse de la proportion d’enfants d’ouvriers en licence et en master**, mais une baisse en doctorat, ainsi qu’une **baisse du pourcentage d’étudiants boursiers en classe préparatoire aux grandes écoles (CPGE)**.

En matière d’amélioration des conditions de vie et de travail des étudiants, les indicateurs restent **globalement stables** concernant la couverture des besoins en logement des étudiants boursiers, le niveau de satisfaction relative au logement et à la restauration dans le réseau des CROUS. Si le taux de couverture des dépenses d’hébergement par les ressources propres des CROUS est en légère hausse en 2021, il reste **fortement dégradé en ce qui concerne les services de restauration**, du fait de la crise sanitaire.

Enfin, l’indicateur relatif au nombre moyen de consultations par étudiant auprès des services universitaires de médecine préventive et de promotion de la santé reste élevé, dans les mêmes proportions qu’en 2020, témoignant du **besoin d’accompagnement des étudiants dans le contexte de la crise sanitaire**.





**RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE  
PENSIONS**

**SOMMAIRE**

Pages

**I. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE PENSIONS**..... 362

    A. LE PROGRAMME 741 *PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE  
RETRAITE ET ALLOCATIONS TEMPORAIRES D’INVALIDITÉ*..... 364

    B. LE PROGRAMME 742 *OUVRIERS DES ÉTABLISSEMENTS  
INDUSTRIELS DE L’ÉTAT*..... 367

    C. LE PROGRAMME 743 *PENSIONS MILITAIRES D’INVALIDITÉ ET DES  
VICTIMES DE GUERRE ET AUTRES PENSIONS*..... 368

**II. LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE**..... 370

    A. LE PROGRAMME 198 *RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE DES  
TRANSPORTS TERRESTRES*..... 372

    B. LE PROGRAMME 197 *RÉGIMES DE RETRAITE ET DE SÉCURITÉ  
SOCIALE DES MARINS*..... 373

    C. LE PROGRAMME 195 *RÉGIMES DE RETRAITE DES MINES, DE LA  
SEITA ET DIVERS*..... 374

## I. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE *PENSIONS*

Le compte d’affectation spéciale (CAS) *Pensions*, créé par l’article 51 de la loi de finances pour 2006 <sup>(1)</sup>, en application du I de l’article 21 de la loi organique relative aux lois de finances <sup>(2)</sup>, retrace les dépenses et les recettes concourant au financement des régimes de retraite et d’invalidité de la fonction publique d’État et des régimes assimilés. À ce titre, il comprend :

- les pensions de retraite et d’invalidité des fonctionnaires de l’État ;
- les pensions de retraite et d’invalidité des ouvriers de l’État ;
- les pensions de retraite des militaires, les pensions militaires d’invalidité ainsi que les pensions versées aux victimes de guerre.

L’exécution du CAS *Pensions* est restée maîtrisée en 2021, avec des niveaux de dépenses et de recettes proches des prévisions de la loi de finances initiale et un solde excédentaire de 362 millions d’euros.

• **En 2021, les dépenses du CAS *Pensions* ont atteint 60,39 milliards d’euros.** Elles sont supérieures de 169 millions d’euros (+ 0,3 %) aux prévisions de la loi de finances pour 2021 <sup>(3)</sup>, un écart supérieur aux exercices précédents (– 0,1 % en 2020 et + 0,01 % en 2021), qui résulte principalement de la sur-exécution des transferts inter-régimes de compensation démographique (+ 208 millions d’euros) dont les montants sont temporairement affectés par les conséquences de la crise sanitaire.

### EXÉCUTION DES CRÉDITS DU CAS *PENSIONS*

(en millions d’euros)

	LFI 2021	Exécution 2021	Écart à la prévision	
Programme 741 – Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d’invalidité	56 743,6	56 933,1	+ 189,5	+ 0,3 %
Programme 742 – Ouvriers des établissements industriels de l’État	1 937,5	1 922,3	– 15,2	– 0,8 %
Programme 743 – Pensions militaires d’invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	1 543,5	1 538,2	– 5,3	– 0,3 %
<b>Total</b>	<b>60 224,6</b>	<b>60 393,6</b>	<b>+ 169,0</b>	<b>+ 0,3 %</b>

Source : commission des finances d’après les annexes budgétaires.

**Les dépenses du CAS augmentent de 844 millions d’euros (+ 1,4 %) par rapport à l’exécution 2020, un rythme légèrement supérieur à celui de l’exercice précédent (+ 0,9 % entre 2020 et 2019).** L’accélération observée résulte elle aussi de transferts inter-régimes de compensation démographique plus élevés que prévu,

(1) Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

(2) Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

(3) Loi n° 2020-1 721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

mais également de la hausse des dépenses des pensions civiles et militaires, qui représentent 91 % des crédits du CAS.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU CAS PENSIONS

(en millions d'euros)

	Exécution 2019	Exécution 2020	Exécution 2021	Évolution sur un an	
Programme 741 – Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	55 347,6	55 967,1	56 933,1	+ 966,0	+ 1,7 %
Programme 742 – Ouvriers des établissements industriels de l'État	1 921,5	1 924,8	1 922,3	- 2,5	- 0,1 %
Programme 743 – Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	1 752,0	1 657,4	1 538,2	- 119,2	- 7,2 %
<b>Total</b>	<b>59 021,1</b>	<b>59 549,3</b>	<b>60 393,6</b>	<b>+ 844,3</b>	<b>+ 1,4 %</b>

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

• **Les recettes du CAS Pensions s'établissent à 60,76 milliards d'euros en 2021.** Elles sont inférieures de 227,8 millions d'euros (- 0,4 %) aux prévisions de la loi de finances, un écart similaire à celui constaté lors des exercices précédents. Les contributions employeurs de l'État et les cotisations versées par les fonctionnaires ont été plus faibles que prévu en raison de la non réalisation du schéma d'emplois initialement prévu dans certains ministères, en particulier ceux où les cotisants sont les plus nombreux (ministères de l'éducation nationale, de l'intérieur, de la justice et des armées).

### EXÉCUTION DES RECETTES DU CAS PENSIONS

(en millions d'euros)

	LFI 2021	Exécution 2021	Écart à la prévision	
Programme 741 – Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	57 504,5	57 290,4	- 214,1	- 0,4 %
Programme 742 – Ouvriers des établissements industriels de l'État	1 935,6	1 924,0	- 11,6	- 0,6 %
Programme 743 – Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	1 543,5	1 549,6	+ 6,1	+ 0,4 %
<b>Total</b>	<b>60 983,6</b>	<b>60 763,9</b>	<b>- 219,7</b>	<b>- 0,4 %</b>

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

Les recettes du CAS Pensions sont en légère diminution de 56 millions d'euros (- 0,1 %) par rapport à leur niveau de 2020 (contre + 0,8 % entre 2019 et 2020). Cette baisse résulte de l'évolution modérée des rémunérations indiciaires au sein de la fonction publique, liée au gel du point d'indice. Elle s'explique aussi par la stabilité du taux des cotisations des fonctionnaires ainsi que par de moindres besoins de subventions du programme 743.

## ÉVOLUTION DES RECETTES DU CAS PENSIONS

(en millions d'euros)

	Exécution 2019	Exécution 2020	Exécution 2021	Évolution sur un an	
Programme 741 – Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	56 686,8	57 227,3	57 290,4	+ 63,1	+ 0,1 %
Programme 742 – Ouvriers des établissements industriels de l'État	1 907,6	1 926,9	1 924,0	- 2,9	- 0,2 %
Programme 743 – Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	1 725,3	1 657,4	1 549,6	- 107,8	- 6,5 %
<b>Total</b>	<b>60 319,7</b>	<b>60 811,6</b>	<b>60 763,9</b>	<b>- 47,7</b>	<b>- 0,1 %</b>

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

● **Le solde du CAS Pensions s'est élevé à 362 millions d'euros en 2021.** Il est inférieur de 397 millions d'euros (- 52 %) aux prévisions de la loi de finances, mais le II de l'article 21 de la LOLF, qui impose que « [e]n cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées », a été respecté chaque mois de l'année.

Le solde cumulé du CAS atteint 9,5 milliards d'euros, soit presque 2 mois de prestations. Toutefois, aucune baisse des taux de contribution employeur n'est envisagée. En effet, la direction du budget anticipe, à compter de 2023, une éventuelle mobilisation du solde cumulé pour faire face à une dégradation de l'équilibre du CAS en cours d'année, permettant ainsi d'assurer le respect du II de l'article 21 de la LOLF.

### A. LE PROGRAMME 741 PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE RETRAITE ET ALLOCATIONS TEMPORAIRES D'INVALIDITÉ

Le programme 741 finance les pensions de retraite versées par l'État aux anciens fonctionnaires, en application du code des pensions civiles et militaires de retraite, ainsi que les pensions d'invalidité servies aux fonctionnaires en activité <sup>(1)</sup>. Ces pensions concernent uniquement les fonctionnaires titulaires <sup>(2)</sup>.

#### ÉVOLUTION DU SOLDE ANNUEL DU PROGRAMME 741

(en millions d'euros)

	2019	2020	2021	Évolution	
Dépenses	55 347,7	55 967,1	56 933,1	+ 966,0	+ 1,7 %
Recettes	56 686,8	57 227,3	57 290,4	+ 63,1	+ 0,1 %
<b>Solde</b>	<b>+ 1 339,1</b>	<b>+ 1 260,3</b>	<b>+ 357,3</b>	<b>- 902,9</b>	<b>- 71,6 %</b>

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

(1) En cas d'invalidité n'empêchant pas la reprise de ses fonctions, un fonctionnaire perçoit une allocation temporaire d'invalidité. Si son incapacité est permanente, il est mis à la retraite et perçoit une pension.

(2) Les agents contractuels de la fonction publique relèvent du régime général pour leur retraite de base et de l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC) pour leur retraite complémentaire.

• **Les dépenses du programme 741 se sont élevées à 56,93 Md€ en 2021.** Elles sont supérieures de 189,5 millions d’euros aux prévisions de la loi de finances initiale.

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 741**

(en millions d’euros)

	LFI 2021	Exécution 2021	Écart à la prévision	
Action 01 – Fonctionnaires civils relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite	46 445,6	46 697,3	+ 251,7	+ 0,5 %
<i>dont dépenses de pensions :</i>	45 913,0	45 924,0	+ 11,0	–
Action 02 – Militaires relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite	10 165,7	10 102,3	– 63,4	– 0,6 %
<i>dont dépenses de pensions :</i>	9 804,0	9 774,0	– 29,0	– 0,3 %
Action 03 – Allocations temporaires d’invalidité	132,3	133,5	+ 1,3	+ 0,9 %
<b>Total</b>	<b>56 743,6</b>	<b>56 933,1</b>	<b>+ 189,5</b>	<b>+ 0,3 %</b>

Source : commission des finances d’après les annexes budgétaires.

**Les dépenses de pensions sont proches de la prévision.** Les crédits relatifs aux pensions civiles ont atteint 45,92 milliards d’euros, soit une légère sur-exécution de 11 millions d’euros due à des entrées de pensions plus importantes que prévu (+ 3 500) et à un montant moyen de pension également supérieur à la prévision (+ 0,1 %). À l’inverse, les dépenses de pensions militaires ont été sous-exécutées de 29 millions d’euros en raison de sorties de pensions plus nombreuses (+ 1 300) et des entrées en pensions moins importantes qu’anticipé (– 500) ainsi qu’un montant moyen de pension en retrait (– 0,2 %).

**Ce sont les autres dépenses du programme qui ont été sur-exécutées.** Les dépenses liées aux transferts inter-régimes de compensation démographique sont supérieures à la prévision de 204 millions d’euros pour les pensions civiles et de 35 millions d’euros pour les pensions militaires tandis que le versement de l’État à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) est supérieur de 36 millions d’euros.

• **En 2021, les recettes du programme 741 ont atteint 57,29 milliards d’euros,** dont 49,3 milliards d’euros pour les contributions employeurs et 7,1 milliards d’euros pour les cotisations salariales.

## EXÉCUTION DES RECETTES DU PROGRAMME 741

(en millions d'euros)

	LFI 2021	Exécution 2021	Écart à la prévision
Cotisations salariales	7 250,6	7 090,9	- 159,8
Contributions employeurs	49 498,2	49 320,2	- 178,1
ATI	166,2	159,8	- 6,5
CNRACL	487,6	482,8	- 4,7
Compensation démographique	0,0	153,1	+ 153,1
Validations de services	75,2	49,0	- 26,2
Autres (dont rachats d'études, FSV et indus)	26,7	34,7	+ 8,0
<b>Total</b>	<b>57 504,5</b>	<b>57 290,4</b>	<b>- 214,1</b>

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

Elles sont inférieures de 222 millions d'euros (- 0,4 %) aux prévisions de la loi de finances initiale. Ce sont avant tout les **cotisations salariales** et les **contributions patronales relatives aux pensions civiles** qui sont inférieures à la prévision (- 367 millions d'euros), en raison de la non-réalisation du schéma d'emplois initialement prévu dans certains ministères, en particulier ceux où les cotisants sont les plus nombreux (ministères de l'éducation nationale, de l'intérieur, de la justice et des armées). Les cotisations et contributions de La Poste sont également plus faibles que prévu (- 140 millions d'euros), du fait d'une révision de leurs modalités de calcul. Ces écarts sont partiellement compensés par des cotisations salariales et contributions patronales militaires supérieures aux prévisions (+ 137 millions d'euros).

En outre, les recettes dues aux **transferts inter-régimes de compensation démographique** s'élèvent à 153 millions d'euros contre une prévision nulle <sup>(1)</sup>. En effet, comme l'indique la Cour des comptes, la crise sanitaire a temporairement modifié les situations démographiques et financières relatives des régimes de retraite : « *la contraction de la masse salariale dans les régimes des salariés a ainsi alourdi [1] a charge de compensation [du programme 741] au titre des pensions civiles et militaires de la fonction publique d'État pour les années 2020 et 2021* » <sup>(2)</sup>.

**Les recettes augmentent de 55 millions d'euros (+ 0,1 %) par rapport à 2020.** Compte tenu du solde annuel positif du programme 741, aucune modification de taux n'a été nécessaire. Les taux de contribution de l'État au CAS n'ont plus été ajustés en cours d'année depuis 2013 <sup>(3)</sup>. De même, aucun versement du budget général au CAS n'a eu lieu depuis 2012.

(1) Le CAS Pensions demeure toutefois contributeur nette : les recettes de transferts (153 M€) sont contrebalancées par des dépenses (473 M€), soit un solde négatif (- 320 M€).

(2) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 du compte d'affectation spéciale Pensions, juin 2022, page 17.

(3) Les taux de contribution de l'État sont de 74,28 % du traitement indiciaire pour les pensions de retraite civiles, de 126,07 % pour les pensions militaires et de 0,32 % pour les allocations temporaires d'invalidité.

## B. LE PROGRAMME 742 OUVRIERS DES ÉTABLISSEMENTS INDUSTRIELS DE L'ÉTAT

Le programme 742 assure la couverture des risques vieillesse et invalidité des ouvriers de l'État. Il finance le Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) et le Fonds relatif aux rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCEM), dont la gestion est confiée à la Caisse des dépôts et consignations.

• **En 2021, les dépenses du programme 742 ont atteint 1,92 milliard d'euros.** Elles sont inférieures de 15,2 millions d'euros (– 0,8 %) aux prévisions de la loi de finances initiale.

### EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 742

(en millions d'euros)

	LFI 2021	Exécution 2021	Écart à la prévision	
Action 01 – Prestations vieillesse et invalidité	1 873,0	1 861,4	– 11,6	– 0,6 %
Action 03 – Autres dépenses spécifiques	1,8	0,7	– 1,0	– 58 %
Action 04 – Gestion du régime	6,1	7,0	+ 0,9	+ 14 %
Action 05 – Rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCEM)	56,6	53,2	– 3,4	– 6 %
<b>Total</b>	<b>1 937,5</b>	<b>1 922,3</b>	<b>– 15,2</b>	<b>– 0,8 %</b>

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

L'écart observé résulte principalement de la sous-exécution des crédits du FSPOEIE, qui représentent 97 % de la dépense du programme, à hauteur de 11,6 millions d'euros. Cette sous-consommation est due, pour les pensions de droit direct, à une légère surestimation du nombre de pensionnés en 2021 (– 497) et du montant moyen de la pension de droit direct, qui induit un montant total de prestations de droit direct inférieur de 12,4 millions d'euros à la prévision. Elle est partiellement compensée par une sur-exécution des crédits relatifs aux pensions de droit indirect (+ 0,8 million d'euros).

L'écart par rapport aux prévisions de la loi de finances pour 2021 tient aussi à de moindres dépenses du Fonds des RATOCEM (– 3,4 millions d'euros) dues à un nombre de bénéficiaires plus réduit qu'anticipé.

• **En 2021, les recettes du programme 742 se sont élevées à 1,92 milliards d'euros.** Elles sont inférieures de 11,6 millions d'euros (– 0,6 %) à la prévision. La majeure partie de cet écart résulte de recettes dues aux transferts inter-régimes de compensation démographique inférieures de 9,5 millions d'euros à la prévision.

**EXÉCUTION DES RECETTES DU PROGRAMME 742**

(en millions d'euros)

	<b>LFI 2021</b>	<b>Exécution 2021</b>	<b>Écart à la prévision</b>	
Cotisations salariales et contributions patronales	340,0	341,6	+ 1,6	+ 0,5 %
Contribution de l'État au FSPOEIE et au Fonds des RATOCEM	1 505,9	1 502,5	- 3,4	- 0,2 %
Compensation démographique	89,0	79,5	- 9,5	- 10,6 %
Recettes diverses	0,0	0,2	+ 0,2	-
Autres financements (FSV, FSI, cotisations rétroactives)	0,7	0,1	- 0,6	- 83,5 %
<b>Total</b>	<b>1 935,6</b>	<b>1 924,0</b>	<b>- 11,6</b>	<b>- 0,6 %</b>

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

Les subventions de l'État au FSPOEIE et au Fonds des RATOCEM, qui assurent l'équilibre du programme 742, ont atteint 1,5 milliard d'euros en 2021. Elles sont inférieures de 3,4 millions d'euros aux prévisions de la loi de finances, en raison de moindres dépenses du fonds des RATOCEM. Le taux de la contribution employeurs est demeuré inchangé (il est de 35,01 % depuis 2019).

Il convient de souligner que les cotisations salariales et contributions patronales, qui ont atteint 342 millions d'euros en 2021, sont légèrement supérieures à la prévision, de 1,6 million d'euros (+ 0,5 %). Ce sont les cotisations patronales qui ont été sur-exécutées, du fait d'un nombre de recrutements plus important qu'anticipé. Le taux de la retenue pour pension des personnels ouvriers de l'État n'a pas été modifié (il est de 11,10 % depuis 2020, comme pour les fonctionnaires civils).

**C. LE PROGRAMME 743 PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ ET DES VICTIMES DE GUERRE ET AUTRES PENSIONS**

Le programme 743 finance la retraite du combattant ainsi que les pensions militaires d'invalidité et les pensions des victimes de guerre ou d'actes de terrorisme, versées en application du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre. Il finance également diverses prestations, pensions, rentes et allocations dont l'État est redevable, notamment au titre d'engagements historiques et de la reconnaissance de la nation (Légion d'honneur, médaille militaire, pensions des anciens agents du chemin de fer franco-éthiopien, avantages de pension des anciens agents de l'ORTF, pensions du régime concordataire des cultes d'Alsace-Moselle, pensions et rentes des sapeurs-pompiers volontaires victimes d'accident, allocations de reconnaissance des anciens supplétifs d'Algérie).

● **En 2021, les dépenses du programme 743 ont atteint 1,54 milliard d'euros.** Elles sont inférieures de 5,3 millions d'euros (- 0,3 %) aux prévisions de la loi de finances pour 2021.



## EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 743

(en millions d'euros)

	LFI 2021	Exécution 2021	Écart à la prévision	
Action 01 – Reconnaissance de la Nation	645,6	640,0	– 5,6	– 0,9 %
Action 02 – Réparation	850,9	851,8	+ 0,9	+ 0,1 %
Action 03 – Pensions d'Alsace-Moselle	16,0	15,7	– 0,3	– 2,2 %
Action 04 – Allocations de reconnaissance des anciens supplétifs	18,9	18,7	– 0,2	– 0,9 %
Action 05 – Pensions des anciens agents du chemin de fer franco-éthiopien	0,0	0,0	– 0,0	– 17,9 %
Action 06 – Pensions des sapeurs-pompiers et anciens agents de la défense passive victimes d'accident	12,1	11,9	– 0,1	– 1,0 %
Action 07 – Pensions de l'ORTF	0,1	0,1	– 0,0	– 4,6 %
<b>Total</b>	<b>1 543,5</b>	<b>1 538,2</b>	<b>– 5,3</b>	<b>– 0,3 %</b>

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

Les dépenses de l'action 01 *Reconnaissance de la Nation*, qui finance essentiellement la retraite du combattant <sup>(1)</sup>, sont inférieures à la prévision de 5,6 millions d'euros pour s'établir à 640 millions d'euros. À l'inverse, les crédits exécutés de l'action 02 *Réparation*, qui finance les pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ou d'actes de terrorisme, sont supérieurs de 0,9 million d'euros à la prévision. Comme chaque année, il est difficile d'estimer avec exactitude la mortalité des bénéficiaires de ces pensions et donc le coût réel des mesures de revalorisation des prestations.

• **En 2021, les recettes s'établissent à 1,55 milliard d'euros.** Elles sont supérieures de 6,1 millions d'euros (+ 0,4 %) à la prévision. L'écart se concentre sur les recettes relatives aux pensions militaires d'invalidités, qui ont été sur-exécutées de 6 millions d'euros.

(1) La retraite du combattant est une allocation accordée aux titulaires de la carte du combattant âgés de plus de 65 ans ainsi que, sous certaines conditions, aux titulaires d'autres pensions dès l'âge de 60 ans.

EXÉCUTION DES RECETTES DU PROGRAMME 743

(en millions d'euros)

	LFI 2021	Exécution 2021	Écart à la prévision
Financement de la retraite du combattant	644,8	644,9	+ 0,1
Financement Légion d'honneur	0,2	0,2	+ 0,0
Financement Médaille militaire	0,5	0,5	+ 0,0
Financement des pensions militaires d'invalidité	850,9	856,9	+ 6,0
Financement des pensions d'Alsace-Moselle	16,0	16,1	+ 0,1
Financement des allocations anciens supplétifs	18,9	18,9	+ 0,0
Financement pensions chemin de fer franco éthiopien	0,0	0,0	- 0,0
Financement des pensions des sapeurs-pompiers et anciens agents de la défense passive	12,1	11,9	- 0,2
Pensions de l'ORTF	0,1	0,1	+ 0,0
<b>Total</b>	<b>1 543,5</b>	<b>1 549,6</b>	<b>+ 6,1</b>

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

Le programme 743 retrace des pensions et allocations qui ne sont soumises à aucune cotisation. **Les recettes proviennent intégralement de versements effectués par les ministères depuis différents programmes du budget général.** Les prévisions de recettes sont donc directement calquées sur les prévisions de dépenses.

## II. LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

La mission *Régimes sociaux et de retraite* regroupe les subventions versées par l'État à différents régimes spéciaux de retraite au sens de l'article L. 711-1 du Code de la sécurité sociale qui sont, pour la plupart, des régimes anciens et antérieurs à la création de la sécurité sociale, tels que :

- le régime de retraite des agents du cadre permanent de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF), fermé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020 ;
- le régime des agents du cadre permanent de la Régie autonome des transports parisiens (RATP) ;
- le régime social des marins ;
- le régime des anciens mineurs, fermé ;
- le régime de la Société d'exploitation industrielle des tabacs et des allumettes (SEITA), fermé.

Ces régimes sont dans l'impossibilité de s'autofinancer car leurs caractéristiques démographiques sont marquées par un fort déséquilibre entre le nombre de cotisants

et le nombre de pensionnés. Leur équilibre financier tient donc aux subventions qu'ils reçoivent de l'État. **En 2021, les versements de l'État ont contribué à financer 67 % des dépenses de ces régimes.**

Au total, **les dépenses de la mission se sont élevées à 6,1 milliards d'euros.** Elles diminuent de 136 millions d'euros (– 2,2 %) par rapport à l'exécution 2020. Les trois programmes de la mission voient leurs crédits exécutés diminuer. Si la crise sanitaire, notamment le dispositif d'activité partielle, a continué de diminuer les cotisations perçues par les caisses de retraite, en augmentant les subventions de l'État, ces effets ont été moindres qu'en 2020.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT  
DE LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE**

*(en millions d'euros)*

	Exécution 2019	Exécution 2020	Exécution 2021	Évolution sur un an	
Programme 198 – Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	4 055,4	4 221,6	4 169,0	– 52,7	– 1,2 %
Programme 197 – Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	825,6	823,2	809,6	– 13,6	– 1,7 %
Programme 195 – Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 305,1	1 199,5	1 129,8	– 69,7	– 5,8 %
<b>Total</b>	<b>6 186,1</b>	<b>6 244,3</b>	<b>6 108,3</b>	<b>– 136,0</b>	<b>– 2,2 %</b>

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

Le montant des crédits exécutés est proche des prévisions de la loi de finances initiale, avec **une légère sous-exécution de 45 millions d'euros (– 0,7 %)**. En fin de gestion, 41,5 millions d'euros ont ainsi pu être annulés par la seconde loi de finances rectificative pour 2021 <sup>(1)</sup>.

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT  
DE LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE**

*(en millions d'euros)*

	LFI 2021	Exécution 2021	Écart à la prévision	
Programme 198 – Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	4 195,0	4 169,0	– 26,0	– 0,6 %
Programme 197 – Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	809,6	809,6	+ 0,0	+ 0,0 %
Programme 195 – Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 148,7	1 129,8	– 18,9	– 1,6 %
<b>Total</b>	<b>6 153,3</b>	<b>6 108,3</b>	<b>– 45,0</b>	<b>– 0,7 %</b>

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

(1) Loi n° 2021-1549 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 de finances rectificative pour 2021.

La majeure partie (83 %) des 245,9 millions d'euros de crédits mis en réserve a été levée en gestion, à l'exception de 41,6 millions d'euros annulés sur les programmes 195 et 198 par la première loi de finances rectificative pour 2021 <sup>(1)</sup>.

## A. LE PROGRAMME 198 RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE DES TRANSPORTS TERRESTRES

**Le programme 198 finance les régimes sociaux et de retraite ainsi que des dispositifs d'aide au départ spécifiques aux transports terrestres.** Il s'agit, en particulier, des régimes de retraite des agents du cadre permanent de la SNCF et des agents du cadre permanent de la RATP, qui comportent des dispositions dérogatoires au droit commun et dont la structure démographique est déséquilibrée.

### EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 198

(en millions d'euros)

	LFI 2021	Exécution 2021	Écart à la prévision	
Action 03 – Régime de retraite du personnel de la SNCF	3 290,4	3 272,5	- 17,9	- 0,5 %
Action 04 – Régime de retraite du personnel de la RATP	737,0	737,0	-	-
Action 05 – Autres régimes	167,6	159,5	- 8,2	- 4,9 %
<b>Total</b>	<b>4 195,0</b>	<b>4 169,0</b>	<b>- 26,0</b>	<b>- 0,6 %</b>

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

En 2021, les dépenses du programme 198 ont atteint 4,17 milliards d'euros. Elles sont inférieures de 26 millions d'euros (- 0,6 %) au montant voté dans la loi de finances initiale. En fin de gestion, 22,9 millions d'euros de crédits ont été annulés.

**L'écart à la prévision est principalement porté par la subvention versée au régime de retraite du personnel de la SNCF** (- 17,9 millions d'euros), qui diminue de 69,5 millions d'euros par rapport à l'exécution 2020. Les crédits prévus pour la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF ont été révisés à la baisse (- 27,7 millions d'euros) en raison, d'une part, d'un nombre de décès supérieur à la prévision, en partie dû à la crise sanitaire, ainsi que, d'autre part, à de moindres départs à la retraite. En parallèle, les cotisations collectées ont également été moins importantes (- 8,9 millions d'euros). L'exonération de cotisations sociales dues sur les rémunérations versées aux employés de la SNCF en activité partielle <sup>(2)</sup> en 2021 a été compensée par une subvention de 20 millions d'euros (contre 93 millions d'euros en 2020).

L'écart à la prévision résulte également de la **sous-consommation de l'enveloppe prévue pour le congé de fin d'activité** (dit « CFA ») **des conducteurs**

(1) Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

(2) Dans le cadre de la crise sanitaire, l'ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle a rendu éligible au dispositif les salariés de droit privé des entreprises inscrites au répertoire national des entreprises contrôlées majoritairement par l'État.

**rou tiers** (– 6,1 millions d’euros), en raison d’une surévaluation du nombre de départs en CFA lors de l’élaboration du projet de loi de finances pour 2022. Ces crédits sont néanmoins en forte hausse par rapport à l’exécution 2020 (+ 14,7 millions d’euros soit + 12 %), hausse que la Cour des comptes attribue « *aux évolutions démographiques et à une précipitation de dépôts de dossiers de demande de CFA fin 2020, qui serait due à l’application au 1<sup>er</sup> janvier 2021 de l’accord du 17 juillet 2020 introduisant notamment une décote pour les départs en CFA avant 58 ans* » <sup>(1)</sup>.

Si la **subvention versée à la Caisse de retraites du personnel de la RATP** est conforme aux prévisions de la loi de finances, ce résultat masque une sous-exécution, pour des montants similaires, des dépenses de la caisse (– 14,2 millions d’euros) et des cotisations (– 18,3 millions d’euros). L’exonération de cotisations sociales dues sur les rémunérations versées aux employés de la RATP en activité partielle en 2021 a été compensée par une subvention de 8,6 millions d’euros (contre 16 millions d’euros en 2020). Le déficit de l’exercice a été couvert par la trésorerie de la caisse. Comme prévu, les dépenses augmentent de 5 millions d’euros par rapport à l’exécution 2020.

## **B. LE PROGRAMME 197 RÉGIMES DE RETRAITE ET DE SÉCURITÉ SOCIALE DES MARINS**

Le programme 197 finance la participation financière de l’État au **régime spécial de sécurité sociale des marins et des gens de mer** ainsi que la subvention pour charges de service public destinée à couvrir les coûts de fonctionnement de l’Établissement national des invalides de la marine (ENIM) qui en assure la gestion.

En 2021, **les dépenses du programme 197 ont atteint 809,6 millions d’euros**, un montant conforme à la prévision. Elles diminuent de 2,4 millions d’euros par rapport à l’exercice 2020.

Si le montant des **cotisations** collectées est inférieur de 6 millions d’euros aux prévisions de la loi de finances, ce manque à gagner est plus que compensé par un total de prestations inférieur de 19,7 millions d’euros à la prévision. Ces écarts sont partiellement dus aux effets de la crise sanitaire, qui a retardé certains départs en retraite mais aussi diminué le montant des cotisations durant les périodes d’activité partielle. Si la loi du 8 octobre 2021 <sup>(2)</sup> a instauré une cotisation sur les périodes d’activité partielle des marins, le produit de cette cotisation ne sera perçu par l’ENIM qu’en 2022.

Au total, le résultat de l’exercice 2021 permet à l’ENIM de dégager un **excédent** technique et de maintenir un niveau de trésorerie élevé pour la branche vieillesse (44 millions d’euros fin 2021, selon des données provisoires).

---

(1) *Cour des comptes, note d’analyse de l’exécution budgétaire 2021 de la mission Régimes sociaux et de retraite, page 28.*

(2) *Loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d’adaptation au droit de l’Union européenne dans le domaine des transports, de l’environnement, de l’économie et des finances.*

### C. LE PROGRAMME 195 RÉGIMES DE RETRAITE DES MINES, DE LA SEITA ET DIVERS

Le programme 195 finance des **régimes spéciaux de retraite plus anciens et en voie d’extinction** qui, en raison de leur déclin démographique, ne doivent leur équilibre financier qu’aux subventions qu’ils perçoivent de l’État. Il s’agit notamment du régime des mines, du régime de la société d’exploitation industrielle des tabacs et des allumettes (SEITA), du régime de la caisse des retraites des régies ferroviaires d’outre-mer et du régime de l’Office radiodiffusion-télévision française (ORTF).

#### EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 195

(en millions d’euros)

	LFI 2021	Exécution 2021	Écart à la prévision	
Action 01 – Versements au fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines	1 011,3	993,2	- 18,1	- 1,8 %
Action 02 – Régime de retraite de la SEITA	136,3	135,7	- 0,6	- 0,4 %
Action 04 – Caisse des retraites des régies ferroviaires d’outre-mer	1,1	0,9	- 0,2	- 21,7 %
Action 07 – Versements liés à la liquidation de l’ORTF	0,1	0,1	- 0,0	- 0,2 %
<b>Total</b>	<b>1 148,7</b>	<b>1 129,8</b>	<b>- 18,9</b>	<b>- 1,6 %</b>

Source : commission des finances d’après les annexes budgétaires.

**Les crédits exécutés du programme 195 s’élèvent à 1,13 milliard d’euros en 2021.** Ils sont inférieurs de 18,90 millions d’euros (- 1,6 %) aux prévisions de la loi de finances initiale, ce qui a conduit à des annulations de crédits à hauteur de 18,60 millions d’euros en fin de gestion. La sous-exécution porte principalement sur les dépenses relatives au régime des mines, qui sont inférieures de 18,1 millions d’euros à la prévision. Elle est due à un nombre de décès plus élevé que prévu, dont une part est liée à la crise sanitaire.

**Les crédits consommés diminuent de 69,7 millions d’euros (- 5,8 %) par rapport à l’exécution 2020.** Cette diminution traduit, d’une part, la baisse de la subvention versée par l’État au régime des mines (- 63 millions d’euros) et, d’autre part, la baisse de la subvention versée au régime de la SEITA (- 6,3 millions d’euros).

Enfin, il convient de rappeler que **la mission *Régimes sociaux et de retraite* ne retrace pas le coût pour l'État de l'intégralité des régimes spéciaux**. En effet, d'autres régimes bénéficient d'un financement par l'État, soit *via* d'autres missions du budget général (régimes de l'Opéra de Paris et de la Comédie française), soit par le biais de taxes affectées (régime des non-salariés agricoles, qui relève de la Mutualité sociale agricole<sup>(1)</sup>, régime de retraite de la branche des industries électriques et gazières). C'est pourquoi la Cour des comptes a réitéré sa demande d'une révision de l'architecture globale de la mission afin d'en clarifier le périmètre<sup>(2)</sup>, notamment dans la perspective d'une réforme des retraites.

---

(1) *Le régime de retraite complémentaire obligatoire des non-salariés agricoles a été retiré du périmètre de la mission au 1<sup>er</sup> janvier 2020.*

(2) *Cour des comptes, ibid., page 14.*





**RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES  
AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

**SOMMAIRE**

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	378
<b>I. LA MISSION RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</b> ....	379
<b>A. PROGRAMME 119 – CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS         TERRITORIALES ET À LEURS GROUPEMENTS</b> .....	380
1. <i>Soutien aux projets des communes et groupements de communes</i> (action 1) : une moindre sous-consommation en CP.....	382
2. <i>Dotation de soutien à l'investissement local exceptionnelle</i> (action 9) : une incidence budgétaire encore à venir malgré une consommation accrue en CP .....	384
3. <i>Soutien aux projets des départements et des régions</i> (action 3) : une ouverture de crédits importante pour le fonds de stabilisation des départements en cours d'exercice .....	384
4. <i>Dotations générales de décentralisation des communes, des départements, des             régions et concours particuliers</i> (actions 2, 4, 5 et 6) : des montants et une consommation stables en dehors des DGD concours particuliers .....	385
5. <i>Concours exceptionnels pour l'achat de masques</i> (action 8) : une contribution renouvelée malgré une absence initiale en LFI 2021 .....	386
6. Objectif et indicateurs de performance : un léger recul de l'efficacité des dotations d'investissement de l'État.....	386
<b>B. PROGRAMME 122 – CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION</b> .....	387
1. <i>Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales</i> (action 1) : des crédits largement consacrés à la réparation des dégâts causés par la tempête Alex.....	388
2. <i>Administration des relations avec les collectivités territoriales</i> (action 2) : une augmentation des crédits ouverts en cours d'exercice .....	389
3. <i>Dotations Outre-Mer</i> (action 4).....	390
4. Un objectif et un indicateur de performance moins bien réalisés du fait de conditions d'indemnisation plus difficiles .....	390
<b>II. LE COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : UN SOLDE EXCÉDENTAIRE DU FAIT DE LA REPRISE ÉCONOMIQUE</b> .....	391
1. L'exécution du compte d'avances principalement portée par le programme 833 ..	392
2. Objectifs et indicateurs de performance .....	393

## INTRODUCTION

**La mission *Relations avec les collectivités territoriales (RCT)*** ne constitue qu'une fraction d'environ 9 % des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, la plus grande partie se composant de prélèvements sur recettes (PSR) au profit des collectivités territoriales (82 %) et de TVA affectée aux régions (9 %).

La mission *RCT* regroupe deux types de dotations : d'une part, des dotations destinées à **subventionner des projets d'investissements locaux** – certaines étant libres d'emploi, la plupart étant attribuées sur appels à projets – d'autre part, des **dotations de compensation de transferts de compétences ou de pertes de recettes fiscales** liées à des réformes antérieures.

Entrent notamment dans la première catégorie la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID, ex-DGE <sup>(1)</sup>) et la dotation « politique de la ville » (DPV). Ces dotations évoluent de façon dynamique. Les différentes dotations globales de décentralisation (DGD) – appartenant à la seconde catégorie – interviennent en compensation du transfert de certaines charges, elles sont « figées ».

La mission *RCT* est composée de deux programmes :

– le programme 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* ;

– le programme 122 *Concours spécifiques et administrations*.

La mission est associée au **compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales*** qui, pour l'essentiel, retrace les versements mensuels effectués par l'État aux collectivités territoriales et à divers établissements publics et organismes au titre des avances sur les impositions directes locales qu'il perçoit pour leur compte. En 2020 et 2021, ce compte spécial a également porté les crédits des avances remboursables au titre des pertes de recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO), avances attribuées aux départements fragilisés par les conséquences économiques de la crise sanitaire.

---

(1) En 2019, la dotation générale d'équipement a été transformée en une dotation de soutien à l'investissement des départements comportant une part « péréquation » et une part « projet ». À compter de l'exercice budgétaire 2022, ces deux parts sont fusionnées.

## I. LA MISSION RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les crédits ouverts en LFI pour 2021 au titre de la mission *RCT* se sont élevés à **4,18 milliards d'euros en AE** et **3,92 milliards d'euros en CP**, en progression respectivement de 345,66 millions d'euros (+ 9,0 %) et de 451,1 millions d'euros (+ 13,0 %) par rapport à la LFI pour 2020.

### EXÉCUTION 2021 DES CRÉDITS DE LA MISSION RCT (FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS INCLUS)

(en millions d'euros)

	Crédits LFI 2021		Crédits exécutés		Écart en valeur absolue (et en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 119 <i>Concours financiers aux CT et à leurs groupements</i>	3 981,26	3 727,22	4 367,81	3 987,43	+ 386,55 (+ 9,71 %)	+ 260,21 (+ 6,98 %)
Programme 122 <i>Concours spécifiques et administration</i>	194,23	192,01	276,65	200,63	+ 82,42 (+ 42,43 %)	+ 8,62 (+ 4,49 %)
<b>Total mission RCT</b>	<b>4 175,49</b>	<b>3 919,23</b>	<b>4 644,46</b>	<b>4 188,06</b>	<b>+ 468,97</b> <b>(+ 11,23 %)</b>	<b>+ 268,83</b> <b>(+ 6,86 %)</b>

Source : Rapport annuel de performances 2021.

Le niveau de consommation des crédits observé en 2021 est supérieur à celui constaté en 2019 et en 2020. Entre 2019 et 2021, les **dépenses de la mission ont ainsi crû de 798,05 millions d'euros en AE et de 748,45 millions d'euros en CP**, soit une progression respective de 20,8 % et 21,8 % qui a débuté en 2020 et s'est poursuivie en 2021. Cette hausse est principalement le fait du programme 119, représentant 95,2 % des crédits en CP de la mission en 2021.

### ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION RCT AU COURS DES TROIS DERNIÈRES ANNÉES

(FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS INCLUS)

(en millions d'euros)

	Crédits exécutés en 2019		Crédits exécutés en 2020		Crédits exécutés en 2021	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Mission RCT</b>	3 846,41	3 439,61	4 411,30	3 618,01	4 644,46	4 188,06

Source : Rapport annuel de performances 2021.

L'évolution du périmètre de la mission en 2021 a été limitée à quelques mesures concernant essentiellement le programme 119 dont la plus notable est l'ouverture de crédits au titre de la compensation du transfert du réseau routier national non concédé à l'Eurométropole de Strasbourg pour 4,1 millions d'euros <sup>(1)</sup>.

(1) Article 9 de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace.

La mission *Relations avec les collectivités territoriales* regroupe quasi exclusivement des crédits d'intervention. Une part importante des dépenses de la mission résulte d'obligations légales.

#### **A. PROGRAMME 119 – CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LEURS GROUPEMENTS**

Le programme 119 représente plus de **95 % du montant de la mission** et comprend principalement les dispositifs de soutien à l'investissement des collectivités – en particulier la DETR, la DSIL et la DSID – ainsi que les crédits relatifs à la DGD déclinée à chaque échelon territorial.

Les crédits ouverts en LFI pour 2021 au titre du programme 119 se sont élevés à **3 981,26 millions d'euros en AE** et **3 727,22 millions d'euros en CP**, en progression respective de 11,0 % et 14,1 % par rapport à la LFI pour 2020.

La gestion budgétaire 2021 a été marquée par d'importants reports de crédits (516,42 millions d'euros en AE et 98,43 millions d'euros en CP) finançant, d'une part, le dispositif de DSIL exceptionnelle intégré au plan de relance et instauré fin 2020 pour soutenir l'effort d'investissement des communes et de leurs groupements et, d'autre part, le fonds de stabilisation des départements.

Par ailleurs, la loi de finances rectificative du 1<sup>er</sup> décembre 2021 <sup>(1)</sup> a ouvert 42,93 millions d'euros de crédits en AE et 201,91 millions d'euros de crédits en CP pour financer notamment le fonds de stabilisation des départements (28,1 millions d'euros en AE et 115 millions d'euros en CP) et pour le remboursement partiel des masques achetés par les collectivités (86,9 millions d'euros en CP).

---

(1) Loi n° 2021-1549 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 de finances rectificative pour 2021.

## GESTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 119 AU COURS DE L'EXERCICE 2021

(en millions d'euros)

	AE	CP
LFI (y compris FdC et AdP prévus en LFI)	3 981,26	3 727,22
<b>LFR 2</b>	42,93	201,91
<b>Autres mouvements de crédits</b>	<b>496,45</b>	<b>92,46</b>
Reports de crédits 2020	516,42	98,43
Virements	0,00	0,00
Transferts	- 19,97	- 5,97
Décrets d'avance	0,00	0,00
<b>Fonds de concours et attributions de produits</b>	0,00	0,00
<b>Total des crédits ouverts</b>	<b>4 520,65</b>	<b>4 021,59</b>
<b>Crédits consommés</b>	<b>4 367,81</b>	<b>3 987,43</b>

Source : Rapport annuel de performances 2021, Rapport annuel du CBCM 2021.

En 2021, les dépenses du programme 119 s'élèvent à **4,37 milliards d'euros en AE** et **3,99 milliards d'euros en CP**, en hausse respectivement de 3,0 % et 16,9 % par rapport à 2020. Les taux d'exécution s'établissent à **96,62 % sur la base des crédits disponibles en AE** et à **99,15 % en CP**, marquant une amélioration de la consommation des crédits par rapport à l'exercice précédent (voir tableau *infra*).

Cette hausse de la consommation des crédits par rapport à la gestion 2020 (+ 128,97 millions d'euros en AE et + 577,88 millions d'euros en CP) résulte principalement de trois mouvements. En premier lieu, les **réformes de la fiscalité locale et des impôts de production** à compter de 2021 ont conduit à l'adoption de compensations à destination des collectivités à hauteur de 312 millions d'euros en AE et en CP. Par ailleurs, les **mesures de soutien faisant suite à la crise sanitaire** continuent de produire leurs effets par le biais d'une hausse de la consommation de la DSIL exceptionnelle et du fonds de stabilisation des départements (+ 234 millions d'euros en CP). Enfin, plus structurellement, la **progression tendancielle des dotations d'investissement** de droit commun contribue à cette dynamique à hauteur de 47 millions d'euros en CP.

## CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 119

(en millions d'euros)

	2020		2021		Différentiel 2021-2020	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Crédits disponibles</b>	4 848,13	3 507,98	4 520,65	4 021,59	- 327,48	513,61
<b>Crédits consommés</b>	4 238,84	3 409,55	4 367,81	3 987,43	128,97	577,88
<i>en % des crédits disponibles</i>	87,43 %	97,19 %	96,62 %	99,15 %	919 pb*	196 pb*

\* point de base

Source : Rapport annuel de performances 2021.

### 1. Soutien aux projets des communes et groupements de communes (action 1) : une moindre sous-consommation en CP

Cette action regroupe divers transferts aux collectivités territoriales permettant à l'État d'allouer des subventions à des communes ou à des EPCI sur la base de projets qu'ils présentent aux préfets. Au titre de cette action, 1 829,28 millions d'euros d'AE et 1 606,52 millions d'euros de CP ont été inscrits en LFI 2021.

Les dotations rattachées à cette action ont fait l'objet d'une sous-consommation des crédits en AE ouverts en LFI 2021 de 210,39 millions d'euros (après 159,87 millions d'euros de sous-consommation lors de l'exercice 2020) marquant une baisse de la dépense des crédits en AE par rapport à la gestion 2020 de 3,03 %. Toutefois, l'exécution des crédits en CP est globalement en progrès par rapport à la gestion 2020 (+ 47,8 millions d'euros pour la DSIL, + 12,6 millions d'euros pour la DPV mais - 28,9 millions d'euros pour la DETR), donnant lieu à une sous-consommation moindre sur cet exercice (95,0 % des CP ouverts en LFI ont été consommés en 2021 contre 92,8 % en 2020).

– **La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)**, créée en 2011, subventionne les dépenses d'équipement des communes et groupements de communes essentiellement en milieu rural. Les critères retenus dans son attribution sont fondés sur la population et la richesse fiscale des communes et EPCI. En 2021, 1 013,7 millions d'euros de crédits en AE ont été consommés au titre de cette dotation (99,96 % des AE disponibles) et 852,9 millions d'euros en CP (100,3 % des crédits disponibles). La sous-consommation constatée en CP a été financée par une fongibilité interne de 2,9 millions d'euros de la DSID vers la DETR.

– **La dotation politique de la ville (DPV)**, qui a remplacé en 2015 la dotation de développement urbain (DDU), tend à renforcer le soutien aux communes défavorisées et présentant des dysfonctionnements urbains. Répartie entre les départements, cette dotation est allouée par le préfet pour financer des projets portés par les communes éligibles au bénéfice des habitants des quartiers

prioritaires de la ville. En 2021, 149,7 millions d’euros de crédits en AE ont été engagés, soit 99,79 % des crédits disponibles. En CP, la consommation s’est établie à 122,2 millions d’euros, soit 98,81 % des crédits disponibles, marquant une meilleure consommation que lors de l’exercice 2020 – celle-ci s’établissait alors à 95 % des crédits disponibles en CP.

– **La dotation de soutien à l’investissement des communes et de leurs groupements (DSIL)**, pérennisée depuis la LFI 2018, participe à la mise en œuvre des plans de financement de projets structurants au plan local. En 2021, 531,8 millions d’euros de crédits en AE ont été consommés – soit 99,98 % des crédits disponibles. La consommation des CP s’est améliorée par rapport aux années 2019 et 2020 (respectivement + 58 millions d’euros et + 48 millions d’euros) mais reste en deçà du niveau de consommation observé pour les autres dotations de soutien à l’investissement de bloc communal, s’établissant en 2021 à 97,89 % des crédits disponibles (493,3 millions d’euros). Par ailleurs, depuis l’exercice 2021, la DSIL a cessé de faire partie des vecteurs retenus pour porter les crédits du « Grand Plan d’Investissement » (GPI).

#### ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES PRINCIPALES DOTATIONS DE L’ACTION 1

(en millions d’euros)

	AE consommées			CP consommés		
	2020	2021	2021-2020	2020	2021	2021-2020
<b>DETR</b>	1 013,0	1 013,7	+ 0,7	881,8	852,9	- 28,9
<b>DPV</b>	143,6	149,7	+ 6,1	109,6	122,2	+ 12,6
<b>DSIL</b>	543,3	531,8	- 11,5	445,5	493,3	+ 47,8

Source : Rapports annuels de performance 2020 et 2021.

– Les dotations gérées en AE = CP, dites « de compensation », sont exonérées de gel car leur montant est calibré au plus juste en LFI et représentent des crédits plus modestes (63,5 millions d’euros ouverts en LFI 2021, soit un montant similaire à la LFI 2020), dont 91 % ont été consommés. Cette sous-consommation plus marquée que lors de l’exercice précédent (97 % en 2020) s’explique par une sous-exécution importante de la dotation forfaitaire titres sécurisés (DTS) qui représente 72,4 % des crédits ouverts par la LFI 2021 au titre de cette sous-action (soit 45,8 millions d’euros en AE = CP). Ainsi, 40,1 millions d’euros ont été engagés dans le cadre de la DTS, faisant apparaître une sous-consommation de 5,7 millions d’euros, liée à une baisse du nombre de demandes de titres en 2021. Cette sous-exécution a donné lieu à une fongibilité interne en direction du fonds de stabilisation des départements en AE et a permis de financer des besoins complémentaires au titre de la DSIL exceptionnelle en CP.

**2. Dotation de soutien à l'investissement local exceptionnelle (action 9) : une incidence budgétaire encore à venir malgré une consommation accrue en CP**

Créée en 2020 à l'occasion de la troisième LFR <sup>(1)</sup> et dotée dès cette année-là d'un milliard d'euros en AE (mais sans ouverture de CP), **la dotation de soutien à l'investissement (DSIL) exceptionnelle** participe de l'effort de relance des projets des communes et de leurs groupements après la crise sanitaire. La LFI 2021, faisant suite à cette ouverture en AE, a donc abondé l'action 9 de 100 millions d'euros de CP pour assurer les premières demandes de paiement. Ces crédits ont été majorés en cours de gestion pour financer les besoins complémentaires de DSIL exceptionnelle, notamment par le dégel intégral de la réserve de précaution du programme 119, pour un montant de 74,7 millions d'euros en CP.

Le reliquat des crédits d'AE de DSIL exceptionnelle de 2020 non exécutés et reportés sur 2021 a été presque entièrement consommé (375 millions d'euros après 571 millions d'euros en 2020). Dans le même temps, la consommation de CP a largement augmenté, passant de 9 millions d'euros en 2020 (financés par fongibilité interne) à 158,2 millions d'euros en 2021. Le reste à payer s'élevant à près de 781 millions d'euros fin 2021, l'impact budgétaire de cette dotation portera davantage sur les exercices suivants.

**3. Soutien aux projets des départements et des régions (action 3) : une ouverture de crédits importante pour le fonds de stabilisation des départements en cours d'exercice**

La LFI 2021 prévoit de porter à l'action 3 les crédits affectés à la **dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID)** qui a remplacé en 2019 la DGE. Elle a ouvert 211,86 millions d'euros de crédit en AE – à un niveau stable par rapport à 2020 – et 160,57 millions d'euros en CP, en augmentation de 55,44 millions d'euros par rapport à 2020. La quasi-totalité des AE a été engagée au 31 décembre 2021. Toutefois, si l'exécution des CP a augmenté en comparaison avec les gestions précédentes (+ 14,8 millions d'euros par rapport à l'exécution 2020 et + 65,6 millions d'euros par rapport à l'exécution 2019), elle est demeurée inférieure à la prévision d'exécution pour 2021, accusant une sous-consommation de 29,4 millions d'euros par rapport aux CP disponibles. Cette importante sous-consommation s'explique notamment par des difficultés économiques conjoncturelles qui ont retardé l'exécution des travaux prévus par les départements et régions bénéficiaires. Ce reliquat a été reporté sur l'exercice 2022.

La LFI 2021 n'a par ailleurs prévu aucun crédit pour le **fonds de stabilisation des départements (FSD)** doté de 115 millions d'euros par an depuis sa création par la LFI 2019 <sup>(2)</sup> et qui a été exceptionnellement abondé de 200 millions d'euros par la LFR du 30 novembre 2020 <sup>(3)</sup>, répartis dans le cadre de

---

(1) Article 28 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

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

(3) Loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020.



l'accord de méthode État-départements du 14 décembre 2020 qui prévoyait une consommation de 115 millions d'euros en 2020 et un report de 85 millions d'euros (en AE et en CP) sur l'exercice 2021. En 2021, outre ce report, le financement de ce fonds a été assuré en AE par le dégel de la réserve des dotations de soutien à l'investissement et par un mouvement de fongibilité interne lié à la sous-exécution de la DTS. En CP, la LFR 2 <sup>(1)</sup> a ouvert 115 millions d'euros au bénéfice du FSD. *In fine*, il a été pourvu à hauteur de 200 millions d'euros en AE et en CP intégralement consommés.

#### LE FINANCEMENT DU FONDS DE STABILISATION DES DÉPARTEMENTS

(en millions d'euros)

	Crédits en LFI 2021	Reports 2020	Mouvements internes	Dégel	LFR 2	Crédits ouverts	Crédits consommés
AE	0	85,0	5,7	81,2	28,1	200,0	200,0
CP	0	85,0	0	0	115,0	200,0	200,0

Source : Cour des comptes.

#### 4. Dotations générales de décentralisation des communes, des départements, des régions et concours particuliers (actions 2, 4, 5 et 6) : des montants et une consommation stables en dehors des DGD concours particuliers

Le montant total des crédits ouverts en LFI 2021 au titre de l'action 2 qui comprend la **dotation générale de décentralisation (DGD) des communes** s'élève à 134,39 millions d'euros en AE en comme en CP, un montant stable en valeur depuis la LFI 2009 car résultant d'obligations de compensation dans un cadre fixé par la loi <sup>(2)</sup>. Leur consommation en 2021 a été quasi-intégrale.

De même, en LFI 2021, les **DGD des départements et des régions** – qui compensent financièrement les charges transférées à ces collectivités (actions 4 et 5) – n'ont connu aucun mouvement financier autre que ceux préexistant dans la LFI 2020. Les crédits ouverts s'élèvent respectivement à 266 millions d'euros et 1 206 millions d'euros en AE = CP et ont été quasi-intégralement consommés.

Les **DGD concours particuliers** regroupent des transferts financiers compensatoires à destination de toutes les catégories de collectivités territoriales et forment l'action 6 dotée en LFI 2021 de 253,6 millions d'euros en AE et en CP, en augmentation de 7,3 % par rapport à la gestion 2020. Cette hausse est la conséquence du fait que la LFI 2021, prévoyant la réduction de 50 % des valeurs locatives de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de cotisation foncière des entreprises (CFE) pour les établissements industriels, a créé dans le même temps

(1) Loi n° 2021-1549 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 de finances rectificative pour 2021.

(2) Les DGD sont des allocations annuelles versées par l'État aux collectivités territoriales pour financer des accroissements de charges dus aux transferts de compétences résultant du processus de décentralisation. Ces compensations de charges nouvelles sont prévues par l'article 72-2 de la Constitution qui précise qu'il appartient au législateur de déterminer les ressources compensatrices.

deux dotations de compensation – à destination des collectivités concernées – dotées de 17 millions d’euros en AE et en CP.

Par ailleurs, deux décrets de transfert ont modifié le montant des crédits des DGD concours particuliers. Ainsi, l’annulation de crédits de la DSIL exceptionnelle a permis d’abonder la DGD « bibliothèque »<sup>(1)</sup>, mesure relevant du plan de relance<sup>(2)</sup>, de 30 millions d’euros en AE et de 15 millions d’euros en CP. Cette dotation étant gérée en AE = CP, le différentiel de 15 millions d’euros en AE fait l’objet d’un report sur 2022. Un second décret a permis une augmentation mineure de la DGD domaine fluvial. *In fine*, 270,8 millions d’euros de crédits ont été ouverts pour l’action dont la quasi-totalité a été consommée.

### **5. Concours exceptionnels pour l’achat de masques (action 8) : une contribution renouvelée malgré une absence initiale en LFI 2021**

En dépit de l’absence de CP (mais de 80 millions d’euros d’AE) prévus en loi de finances initiale pour 2021, la contribution de l’État aux achats de masques des collectivités territoriales a été renouvelée en 2021 au moyen de la LFR 2 et de reports de 2020, abondant cette contribution d’un total de 13,7 millions d’euros de crédits en AE et de 98,8 millions d’euros en CP. Ces crédits ont fait l’objet d’une consommation intégrale. Ce dispositif n’a pas vocation à être reconduit en 2022.

### **6. Objectif et indicateurs de performance : un léger recul de l’efficacité des dotations d’investissement de l’État**

L’objectif unique du programme vise à *Promouvoir les projets de développement local, en assurant un équilibre entre maximisation de l’effet de levier et concentration des fonds sur des projets structurants pour les collectivités*. Au service de cet objectif visant à mesurer l’efficacité de la stratégie de dotation de l’État, cinq indicateurs ont été mis en place en 2021 qui apparaissent globalement en retrait par rapport à l’exercice précédent :

– **L’indicateur 1.1**, qui mesure le pourcentage de projets financés par la DETR avec un taux de subvention compris entre 25 % et 35 % afin de s’assurer de l’effet de levier de la dotation, s’affiche en léger recul à 42 % contre 43,35 % en 2020.

– **Les indicateurs 1.4 et 1.5** mesurent également l’effet de levier de deux autres dotations, la DSIL et la DPV, en rapportant le montant des subventions accordées au montant total des investissements engagés par les bénéficiaires. Ainsi, concernant la DSIL, le rapport s’élève à 4,27<sup>(3)</sup> – en légère baisse par rapport à

---

(1) Décret de transfert n° 2021-84 du 28 janvier 2021.

(2) Soutien à l’investissement des collectivités territoriales, en 2021 et 2022, pour la construction et la rénovation énergétique de leurs bibliothèques et pour l’extension de leurs horaires d’ouverture.

(3) Cela signifie que pour chaque euro accordé au titre de la DSIL, 4,27 euros sont au total investis dans le projet.

2020 – et à 3,1 pour ce qui est de la DPV, un niveau stable par rapport à l’année précédente.

– **L’indicateur 1.2** correspond au pourcentage que représente le volume des subventions accordées à des projets concourant à la transition écologique au titre de la DSIL et de la DETR. Créé en 2019, cet indicateur affiche un niveau équivalent à l’année précédente à 22,7 % (22,5 % en 2020), demeurant très éloigné des prévisions du projet annuel de performance de 2021 qui s’établissaient à 35 %.

– **L’indicateur 1.3** mesure un autre aspect de l’efficacité de l’investissement de l’État en s’attachant au délai séparant la décision de subvention de DETR de la fin de réalisation du projet, ce qui permet d’identifier la capacité des services de l’État à sélectionner des projets suffisamment mûrs pour être réalisés rapidement. Ce délai s’est allongé en 2021, passant de 17 mois en 2020 à 23,08 mois.

## **B. PROGRAMME 122 – CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION**

Le programme 122 *Concours spécifiques et administration*, majoritairement constitué de dotations exceptionnelles et de dotations aux collectivités d’outre-mer, a été **doté en LFI 2021 de 194,23 millions d’euros en AE et de 192,01 millions d’euros en CP** (y compris fonds de concours et autorisations de paiement), en baisse de 48,43 millions d’euros en AE et de 9,53 millions d’euros en CP par rapport à l’exécution 2020.

En cours de gestion 2021, la LFR 1 <sup>(1)</sup> a abondé le programme 122 de 43,3 millions d’euros de crédits en AE et de 15 millions d’euros en CP. Cette hausse est principalement due aux dédommagements consentis aux collectivités au titre de la tempête Alex <sup>(2)</sup>. Hormis cette augmentation de crédits intervenue en LFR 1, le périmètre du programme est resté quasiment identique en 2021 à celui de l’exercice précédent, et la variation tendancielle nette s’est avérée baissière en raison d’une diminution des crédits relatifs aux travaux divers d’intérêt local correspondant à l’ancienne réserve parlementaire, dispositif en extinction depuis 2017.

Le programme a également fait l’objet de reports importants (98,9 millions d’euros en AE et 32,5 millions d’euros en CP) dont la plus grande part relève de la dotation de soutien aux collectivités locales dans le cadre d’événements climatiques (DSEC). Outre la hausse des crédits alloués par la LFR 1, les conséquences de la tempête Alex ont également donné lieu à la création d’un fonds de concours alimenté par le fonds de solidarité de l’Union européenne (FSUE) abondant le programme d’un montant de 59,3 millions d’euros en AE et en CP.

---

(1) Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificatives pour 2021.

(2) Tempête apparue entre le 30 septembre et le 3 octobre 2020, dont l’essentiel des dégâts causés en France a eu lieu dans les Alpes-Maritimes et en Bretagne.

**GESTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 122 AU COURS DE L'EXERCICE 2021**

(en millions d'euros)

	AE	CP
LFI (y compris FdC et AdP prévus en LFI)	194,23	192,01
LFR 1	43,30	15,00
Autres mouvements de crédits	100,26	33,84
Report de crédits 2020	98,88	32,46
Virements	0,00	0,00
Transferts	1,38	1,38
Décrets d'avance	0,00	0,00
Fonds de concours et attributions de produits	59,35	59,35
<b>Total des crédits ouverts</b>	<b>397,1</b>	<b>300,1</b>

Source : Rapport annuel de performances 2021, Rapport annuel du CBCM 2021.

Ainsi, pour l'exercice 2021, les **crédits disponibles s'élèvent finalement pour le programme 122 à 397,1 millions d'euros en AE et 300,1 millions d'euros en CP**, en hausse significative respectivement de 104,4 % et de 56,3 % par rapport aux ouvertures de crédits effectuées en LFI 2021. L'évolution de leur consommation par rapport à 2020 est contrastée, les crédits en AE ayant été l'objet d'une consommation nettement supérieure comparativement à la gestion 2020 (+ 105 millions d'euros soit + 60 %), alors que celle des CP a été sensiblement identique. Il demeure néanmoins que le taux de consommation des crédits en AE comme en CP est très faible, avec notamment une baisse de près de 2 000 points de base du taux de consommation des crédits en CP entre 2020 et 2021. Cette **sous-budgétisation couplée à une sous-consommation toutes deux récurrentes et importantes** tiennent à la nature des dépenses du programme qui relèvent pour beaucoup de dotations exceptionnelles qui sont, de ce fait, difficilement prévisibles.

**CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 122**

(en millions d'euros)

	2020		2021		Différentiel 2021-2020	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Crédits disponibles</b>	285,0	240,9	397,1	300,1	112,1	59,2
<b>Crédits consommés</b>	172,5	208,4	276,7	200,6	104,2	- 7,8
<i>en % des crédits disponibles</i>	<i>60,53 %</i>	<i>86,51 %</i>	<i>69,68 %</i>	<i>66,84 %</i>	<i>915 pb*</i>	<i>- 1 967 pb*</i>

\* point de base.

Source : Cour des comptes.

**1. Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales (action 1) : des crédits largement consacrés à la réparation des dégâts causés par la tempête Alex**

Cette action regroupe des subventions uniquement constituées de transferts aux collectivités territoriales. Leur caractère exceptionnel rend la prévision peu aisée, ce qui explique d'une part la hausse significative des crédits alloués en cours d'exercice et d'autre part leur consommation relativement faible. Ainsi, la LFI 2021

prévoyait d'octroyer à cette action 49 millions d'euros de crédits en AE et 46,8 millions d'euros en CP.

La survenue de la tempête Alex en octobre 2020 a conduit à l'ouverture de crédits en 2020 largement reportés sur l'exercice 2021 <sup>(1)</sup> (92 millions d'euros en AE et 25 millions d'euros en CP) et abondés en LFI 2021 puis en LFR 1 pour apprécier au mieux la teneur finale des dommages. En outre, un fonds de concours a été créé en 2021 pour rattacher la contribution financière du FSUE au dédommagement de la tempête Alex, doté de 59 millions d'euros en AE et en CP. Des crédits ont également été ouverts au titre d'un fonds de reconstruction exceptionnel (35 millions d'euros en AE et 11 millions d'euros en CP) mais n'ont pas été consommés en 2021.

### IMPACT BUDGÉTAIRE DE LA TEMPÊTE ALEX

(en millions d'euros)

		LFI 2021	Reports 2020	LFR 1	Fonds de concours	Crédits ouverts	Exécution
AE	DSEC	40,0	91,7	8,6	0	140,3	120,0
	Fonds FSUE	0	0	0	59,3	59,3	6,0
	Fonds exceptionnel	0	0	34,7	0	34,7	0
	<b>TOTAL</b>	<b>40,0</b>	<b>91,7</b>	<b>43,3</b>	<b>59,3</b>	<b>234,3</b>	<b>126,0</b>
CP	DSEC	30,0	25,2	4,5	0	59,7	38,9
	Fonds FSUE	0	0	0	59,3	59,3	1,3
	Fonds exceptionnel	0	0	10,5	0	10,5	0
	<b>TOTAL</b>	<b>30,0</b>	<b>25,2</b>	<b>15,0</b>	<b>59,3</b>	<b>129,5</b>	<b>40,2</b>

Source : Cour des comptes.

Ainsi, les crédits ouverts pour cette action ont été bien supérieurs à ceux prévus dans la LFI 2021, s'élevant à 252,87 millions d'euros en AE et 155,92 millions d'euros en CP. Leur consommation n'a toutefois été que partielle (51,4 % en AE et 35,9 % en CP) et le reste à payer important couplé aux reports induits par cette sous-consommation (report sur 2022 de l'intégralité des crédits ouverts en LFR 1 au titre du fonds exceptionnel et de 53,33 millions d'euros en AE et 58,07 millions d'euros en CP au titre du FSUE) indique que l'incidence budgétaire de cette catastrophe portera également sur les exercices suivants.

## **2. Administration des relations avec les collectivités territoriales (action 2) : une augmentation des crédits ouverts en cours d'exercice**

Cette action regroupe des dépenses de fonctionnement au bénéfice de la direction générale des collectivités locales (DGCL) et d'organismes nationaux

(1) Ce volume important de report a été permis par l'article 102 de la loi de finances pour 2021 déplaçant, pour le programme 122, les crédits pouvant faire l'objet d'un report sur 2021.

relatifs aux collectivités territoriales ainsi que des dépenses d'investissement à destination des outils informatiques employés par la DGCL (en particulier le programme ACTES). Dotée en LFI 2021 de 0,64 million d'euros en AE et 0,60 million d'euros en CP, l'action a été l'objet de la création de deux unités opérationnelles (UO) en cours d'année non prévue en LFI. Cette création a donné lieu à d'importants abondements au vu des crédits ouverts initialement, portant les crédits ouverts finalement à 3,81 millions d'euros en AE et 2,42 millions d'euros en CP.

**GESTION BUDGÉTAIRE DE L'ACTION 2**  
**ADMINISTRATION DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

*(en millions d'euros)*

	Crédits en LFI 2021	Reports 2020	Mouvements de fongibilité interne depuis l'action 1	Crédits ouverts	Crédits consommés
<b>AE</b>	0,64	0,18	2,99	<b>3,81</b>	<b>3,20</b>
<b>CP</b>	0,60	0,23	1,60	<b>2,42</b>	<b>1,05</b>

Source : Rapport annuel de performance 2021.

L'action a connu une consommation relativement faible – en particulier en CP – s'établissant à 84,0 % des crédits ouverts en AE et à 43,4 % en CP.

**3. Dotations Outre-Mer (action 4)**

Cette action regroupe les crédits de la dotation globale de fonctionnement à destination de la Nouvelle-Calédonie, les dotations destinées à compenser les charges de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française résultant d'un transfert de compétences ainsi que des crédits à destination de Saint-Martin.

Ces dotations ouvertes en LFI 2021 ont représenté 145 millions d'euros en AE et en CP, en hausse de 2,5 millions d'euros du fait de la compensation des charges transférées au titre du transfert d'aérodromes à la Polynésie française ainsi qu'en raison d'une hausse tendancielle des dotations existantes. Ces crédits ont été quasiment entièrement consommés.

**4. Un objectif et un indicateur de performance moins bien réalisés du fait de conditions d'indemnisation plus difficiles**

L'unique objectif du programme porte sur le traitement rapide des demandes d'indemnisation pour les collectivités touchées par une catastrophe naturelle. Ainsi, l'indicateur 1.1 – qui mesure le délai moyen de versement des aides dans le cadre de cette procédure d'indemnisation – affiche un délai de 11,22 mois, loin de la cible affichée de 6 mois. Cette forte dégradation de l'indicateur (qui s'élevait à environ 9 mois et demi en 2019 et 2020) s'explique par un nombre important de dossiers présentant des dégâts pour des montants supérieurs à un

million d'euros et par la crise sanitaire qui a engendré des difficultés organisationnelles ralentissant les missions d'inspection.

## **II. LE COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : UN SOLDE EXCÉDENTAIRE DU FAIT DE LA REPRISE ÉCONOMIQUE**

Le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales* a pour objet de verser des avances de fiscalité aux collectivités territoriales, à des établissements publics nationaux et aux chambres consulaires. Il se compose de trois programmes :

- **Le programme 832** – *Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie* n'a connu aucune dépense ni recette en 2021 comme c'est le cas depuis 2013, principalement en raison de conditions strictes d'octroi des avances.
- **Le programme 833** – *Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements publics et divers organismes* retrace les versements mensuels effectués par l'État aux collectivités territoriales et à divers établissements publics et organismes, correspondant au montant des impositions directes locales qu'il perçoit pour leur compte.
- **Le programme 834** – *Avances remboursables de droits de mutation à titre onéreux destinées à soutenir les départements et d'autres collectivités affectés par les conséquences de l'épidémie de Covid-19*, créé en 2020 pour soutenir les collectivités confrontées à une perte de recettes de DMTO en raison du ralentissement de l'activité lié à la crise sanitaire.

Le programme 833 – portant l'essentiel des dépenses du compte d'avances – a connu une **modification importante de son périmètre** par la prise en compte de nouvelles affectations de ressources de fiscalité directe locale et l'adjonction de produits ne relevant pas de la fiscalité directe locale. Cette évolution du périmètre est due à deux réformes fiscales. Il s'agit en premier lieu de la suppression des recettes de taxe d'habitation (TH) pour les collectivités, conduisant à la mise en place de mécanismes de compensation principalement par l'affectation d'une fraction de TVA associée à un dispositif de coefficient correcteur. La seconde réforme est celle de la baisse des impôts de production se traduisant, d'une part, par la suppression de la part régionale de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) compensée par une fraction de TVA et, d'autre part, par la baisse de moitié des impôts fonciers (CFE et TFPB) sur les établissements industriels. L'effet sur les finances locales de la baisse des impôts de production est neutralisé par la mise en place de deux prélèvements sur les recettes de l'État.

Si la LFI 2021 avait retenu une prévision de solde négatif du compte d'avances à – 622 millions d'euros, son **solde d'exécution en fin d'année 2021 est**

**largement excédentaire à hauteur de 2,43 milliards d'euros**, dépassant les prévisions initiales, y compris celles de la LFR 2. Ce solde excédentaire reflétant le solde positif des programmes 833 et 834 est dû à une hausse des recettes (+ 4,34 %) et une légère baisse des dépenses (– 1 %), toutes deux résultant de la reprise de l'activité économique en 2021. L'amélioration de la conjoncture a en effet conduit, d'une part, à une hausse des recettes de fiscalité directe locale et des fractions de TICPE attribuées aux départements (à hauteur de 4,9 milliards d'euros) et, d'autre part, à une meilleure situation financière de collectivités ayant bénéficié d'avances au titre du programme 834 finalement déclarées inéligibles, ce qui a mené à des remboursements ou à des rétablissements de crédits (à hauteur de 322 millions d'euros) participant à la baisse finale des dépenses du compte d'avances.

**PRÉVISIONS ET EXÉCUTION DU COMPTE D'AVANCES  
AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

*(en milliards d'euros)*

	Exécution 2020	Prévision LFI 2021	Exécution 2021
<b>Recettes</b>	<b>105,67</b>	<b>111,60</b>	<b>110,24</b>
<i>dont programme 833</i>	<i>105,67</i>	<i>111,60</i>	<i>110,24</i>
<i>dont programme 834</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<b>Dépenses (*)</b>	<b>108,54</b>	<b>112,22</b>	<b>107,82</b>
<i>dont programme 832</i>	<i>0</i>	<i>0,01</i>	<i>0</i>
<i>dont programme 833</i>	<i>108,19</i>	<i>111,51</i>	<i>108,12</i>
<i>dont programme 834</i>	<i>0,35</i>	<i>0,7</i>	<i>– 0,297</i>
<b>Solde</b>	<b>– 2,87</b>	<b>– 0,62</b>	<b>2,42</b>

(\*) En AE = CP

Source : Cour des comptes, DGFIP, Rapport annuel de performance 2021.

**1. L'exécution du compte d'avances principalement portée par le programme 833**

L'absence de mouvement de dépense ou de recette du programme 832 en 2021 et le faible volume de dépense du programme 834 (– 296,94 millions d'euros du fait des remboursements évoqués *supra*) font porter l'essentiel du solde du compte d'avances par le programme 833. Celui-ci affiche en 2021 un niveau de recettes en hausse de 4,34 % par rapport à 2020 à 110,24 milliards d'euros et des dépenses stables à 108,12 milliards d'euros (en AE et en CP). Le programme se décline en quatre actions :

– **L'action 1**, de loin la plus importante, a pour objet de garantir le versement par l'État aux collectivités <sup>(1)</sup> des avances sur le montant des impositions directes locales et, plus récemment, des fractions de TVA au titre de la

---

(1) Hormis les collectivités territoriales et organismes assimilés, des fonds de péréquation et du budget de l'État bénéficient également de ces versements ainsi que le pointe la Cour des comptes dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 en déplorant le manque de visibilité des différents bénéficiaires.



compensation de pertes de recettes de fiscalité directe locale. Lors de l'exercice 2021, 100,98 milliards d'euros ont été consommés au titre de cette action.

– **L'action 2** garantit aux départements le versement mensuel de la part de la TICPE leur revenant pour le financement du revenu minimum d'insertion (RMI) et du revenu de solidarité active (RSA). Le droit à compensation pérenne des départements au titre du RSA s'établit en 2021 à 5,40 milliards d'euros. Le solde de cette action est structurellement déficitaire, les recettes de TICPE s'avérant systématiquement inférieures aux droits à compensation, ce qui nécessite de mobiliser la trésorerie du compte d'avances.

– **Les actions 3 et 4** ont pour objet principal l'attribution respectivement aux départements et aux régions de frais de gestion d'impôts locaux précédemment acquis à l'État. Ces deux dernières actions ne mobilisent chacune que 1 % des crédits du programme pour un montant consommé cumulé de 1 735,7 millions d'euros en 2021.

## 2. Objectifs et indicateurs de performance

Le programme 833 est assorti de deux objectifs visant à mettre à la disposition des collectivités territoriales les ressources fiscales leur revenant à une date certaine, pour leur permettre ainsi d'optimiser la gestion de leur trésorerie.

### MAQUETTE DE PERFORMANCE DU COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

Objectifs	Indicateurs
1 – Mettre les avances sur contributions directes locales à disposition des collectivités territoriales à une date certaine	Taux de versement des avances aux collectivités sur contributions directes locales
2 – Mettre les avances de TICPE et de frais de gestion à disposition des départements et des régions à une date certaine	Taux de versement des avances de TICPE et de frais de gestion aux départements et aux régions

Source : *Rapport annuel de performances 2021*.

L'objectif 1 porte sur les contributions directes locales. En 2021, l'indicateur 1.1 est en léger recul par rapport aux années précédentes, s'établissant à 93,23 % contre 94,95 % en 2020.

L'objectif 2 porte sur les avances de TICPE et de frais de gestion. L'indicateur 2.1 se maintient à un niveau élevé avec 98,04 % de versements réalisés à la date prévue en 2021.



## REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS

### SOMMAIRE

—

PAGES

<b>I. LE PROGRAMME 200 <i>REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ÉTAT</i></b> .....	396
A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DEMEURE MARQUÉE PAR LA CRISE SANITAIRE .....	397
B. LA PERFORMANCE OBSERVÉE TÉMOIGNE DE L'ACCÉLÉRATION DU TRAITEMENT DES DEMANDES DES CONTRIBUABLES.....	398
<b>II. LE PROGRAMME 201 <i>REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX</i></b> .....	399
A. LA RÉFORME DE LA TAXE D'HABITATION ENTRAÎNE UNE FORTE BAISSÉ DES RESTITUTIONS D'IMPÔTS LOCAUX.....	400
B. LA CRISE SANITAIRE CONTRAIRE L'AMPLEUR DE LA BAISSÉ DES REMBOURSEMENTS D'IMPÔTS DE PRODUCTION.....	401

La mission *Remboursements et dégrèvements* retrace les atténuations de recettes fiscales consenties aux contribuables pour diverses raisons : restitution de trop versés, application d'un crédit d'impôt ou encore rectification du montant d'imposition (erreur matérielle, issue d'un contentieux, stipulation d'une convention internationale...). Elle comprend deux programmes, l'un ayant trait aux impôts d'État (programme 200) et l'autre aux impôts locaux (programme 201).

En 2021, les remboursements et dégrèvements se sont élevés à 130,39 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) comme en autorisations d'engagement (AE) <sup>(1)</sup>. Ils représentent 30,6 % des recettes fiscales brutes du budget général.

L'écart entre l'exécution et la prévision est très faible (+ 0,8 %), ce qui témoigne de la justesse de l'estimation réalisée par la direction générale des finances publiques (DGFIP).

Par rapport à l'année précédente les crédits de la mission sont en baisse de 13,7 % (- 20,63 milliards d'euros). Ils représentaient alors 37,1 % des recettes fiscales brutes. En 2020, les remboursements et dégrèvements avaient, en effet, atteint un niveau inédit – tant pour le montant des crédits consommés que pour la part de recettes fiscales brutes à laquelle ils correspondaient – en raison de la crise sanitaire qui a vu le rythme des restitutions s'accélérer grâce aux facilités accordées par l'administration fiscale aux entreprises qui ont, en outre, davantage mobilisé les créances d'imposition auxquelles elles avaient droit.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION

(en milliards d'euros)

	AE = CP				
	Exécution 2020	Prévision 2021	Exécution 2021	Évolution 2021/2020	Écart à la prévision
Programme 200 <i>Impôts d'État</i>	128,09	122,44	122,29	- 5,80	- 0,16
Programme 201 <i>Impôts locaux</i>	22,93	6,89	8,10	- 14,83	+ 1,21
Mission <i>Remboursements et dégrèvements</i>	151,02	129,33	130,39	- 20,63	+ 1,05

Source : rapport annuel de performances 2021

### I. LE PROGRAMME 200 REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ÉTAT

Le programme 200 se décline en trois actions qui correspondent chacune à une catégorie de restitution : l'action 11 *Remboursements et restitutions liés à la mécanique de l'impôt* (trop versés), l'action 12 *Remboursements et dégrèvements*

(1) En prévision, les montants ouverts en AE et en CP sont identiques compte tenu de la nature des dépenses qu'ils retracent (moindres recettes) et du caractère évaluatif de ces crédits en application de l'article 10 de la LOLF. En exécution, les AE et les CP sont quasi identiques pour ces mêmes raisons (0,004 % de différence en 2021).

liés aux politiques publiques (crédits d'impôt) et l'action 13 *Remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'État* (corrections d'impôt en raison d'une erreur matérielle, un contentieux, une convention internationale...). Il concentre 93,8 % des crédits consommés de la mission.

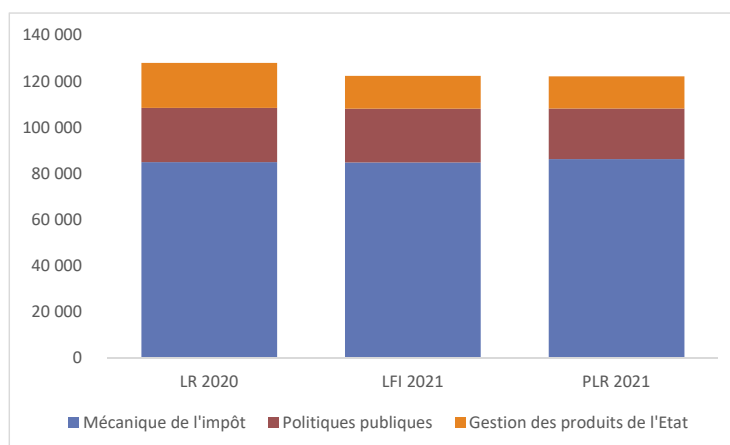
En 2021, ces atténuations de recettes fiscales se sont élevées à 122,29 milliards d'euros, soit un montant quasi identique à celui évalué en loi de finances initiale (122,44 milliards d'euros). Les ouvertures nettes des annulations de crédits en lois de finances rectificative (LFR) n'ont été que de 534,8 millions d'euros en 2021 (– 198,1 millions d'euros en LFR 1 <sup>(1)</sup> et + 732,9 millions d'euros en LFR 2 <sup>(2)</sup>), soit 0,04 % des crédits initiaux.

### A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DEMEURE MARQUÉE PAR LA CRISE SANITAIRE

Si le réalisé est conforme au prévisionnel avec un écart de seulement – 0,13 %, il témoigne d'une baisse sensible de 5,8 milliards d'euros par rapport à l'année 2020 (– 4,5 %). Cette diminution dissimule des dynamiques opposées entre les trois catégories de restitutions retracées par les actions du programme.

#### DÉCOMPOSITION DU PROGRAMME 200 PAR ACTION

(en millions d'euros)



Source : rapport annuel de performances 2021.

Les reversements liés à la mécanique de l'impôt – principalement les trop versés de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) <sup>(3)</sup>, d'impôt sur les sociétés (IS) <sup>(4)</sup> et

(1) Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

(2) Loi n° 2021-1549 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 de finances rectificative pour 2021.

(3) Une entreprise bénéficie d'un crédit de TVA lorsque la TVA déductible est supérieure à la TVA collectée.

(4) Le paiement de l'IS sous la forme d'acomptes trimestriels peut conduire à ce que le montant dû soit inférieur au montant versé.

d'impôt sur le revenu (IR) <sup>(1)</sup> – ont augmenté de 1,28 milliard d'euros (+ 1,5 %). Cette hausse trouve son origine dans la hausse des restitutions d'IS aux entreprises en raison, d'une part, de l'impact de la crise sanitaire sur leur situation financière et, d'autre part, des facilités données à celles-ci pour qu'elles puissent obtenir plus rapidement les remboursements auxquels elles peuvent prétendre, dont le report en arrière du déficit (*carry-back*) sur les trois derniers exercices à titre exceptionnel <sup>(2)</sup>.

À l'inverse, les crédits de l'action 12 *Politiques publiques* ont diminué de 6,7 % par rapport à 2020 en raison du tarissement des créances relatives au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), abrogé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019 et transformé en allongement pérenne de cotisations sociales.

De même, les remboursements et les dégrèvements réalisés sur l'action 13 *Gestion des produits de l'État* ont baissé de 5,5 milliards d'euros. Il s'agit d'un retour à la normale après une année 2020 marquée par des décaissements importants suite à l'issue défavorable pour l'État de deux contentieux fiscaux (1,6 milliard d'euros dans l'affaire OPCVM et 800 millions d'euros dans l'affaire Précompte) ainsi que de la correction d'erreurs déclaratives à hauteur de 2 milliards d'euros.

## B. LA PERFORMANCE OBSERVÉE TÉMOIGNE DE L'ACCÉLÉRATION DU TRAITEMENT DES DEMANDES DES CONTRIBUABLES

Deux indicateurs de performance affichent un résultat particulièrement satisfaisant dans le contexte de crise sanitaire qui affecte l'économie et, plus particulièrement, la santé financière des entreprises.

### PART DES DEMANDES DE REMBOURSEMENT DE CRÉDITS DE TVA ET DE TROP VERSÉS D'IS AYANT REÇU UNE SUITE FAVORABLE TRAITÉES SOUS 30 JOURS

(en pourcentage)

2019	2020	2021 (prévision)	2021 (réalisation)	Cible (2023)
88,1	92,5	80	91,9	80

Source : rapport annuel de performances 2021.

### ANCIENNETÉ MOYENNE DES DEMANDES DE REMBOURSEMENT DE CRÉDIT DE TVA QUI ONT FAIT L'OBJET D'UN REMBOURSEMENT APRÈS 30 JOURS

(en nombre de jours)

2019	2020	2021 (prévision)	2021 (réalisation)	Cible (2023)
63,9	65,6	60	64,1	60

Source : rapport annuel de performances 2021

Ces résultats couronnent l'effort de l'administration fiscale pour améliorer les délais de traitement des demandes de remboursements depuis plusieurs années. À court terme, ils témoignent des instructions données par le ministère chargé de

(1) Dans le cadre du prélèvement à la source, l'administration fiscale peut être amenée à compenser un trop-versé en application d'un taux d'imposition inexact.

(2) Article 5 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 et article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

l'économie et des finances afin de soulager la trésorerie des petites et moyennes entreprises (PME) et, ainsi, soutenir l'économie française pendant la pandémie.

Cependant, cette célérité a reposé, en partie, sur un relâchement temporaire des contrôles. C'est pourquoi la cible de ces deux indicateurs de performance est maintenue à un niveau inférieur et rappelle que les niveaux constatés ont vocation à demeurer exceptionnels.

Quant au taux net de réclamations contentieuses en matière d'IR et de contribution à l'audiovisuel public traitées sous un mois, il s'avère stable en 2021 : 95,4 % contre 94,4 % en 2020 pour une cible fixée à 94,6 %.

## **II. LE PROGRAMME 201 REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX**

À la différence des *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État*, le programme 201 se décline, non pas par la nature des restitutions qu'il retrace, mais par l'imposition concernée : action 01 *Contribution économique territoriale*, action 02 *Taxes foncières*, action 03 *Taxes d'habitation*. Une quatrième action concerne les *Admissions en non-valeur d'impôts locaux*. À la suite des réformes de la fiscalité locale intervenues au cours des dernières années <sup>(1)</sup>, il ne concentre plus que 6,2 % des crédits de la mission (contre 15,2 % en 2020).

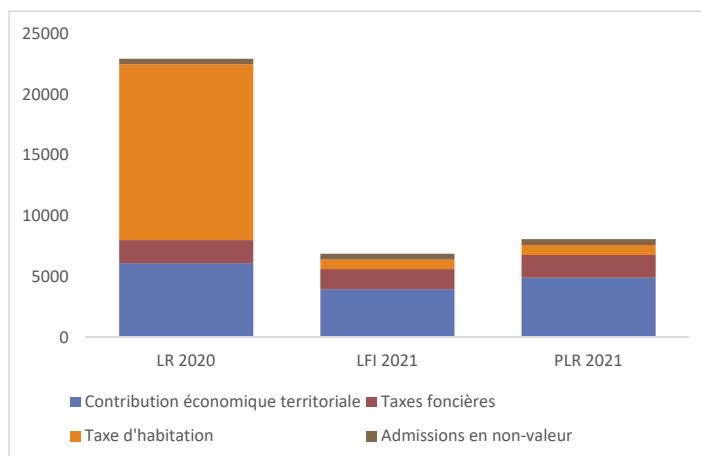
En 2021, ces atténuations de recettes fiscales destinées aux collectivités territoriales se sont élevées à 8,1 milliards d'euros, soit un montant supérieur à celui évalué en loi de finances initiale (6,9 milliards d'euros). Les ouvertures de crédits en lois de finances rectificative (LFR) ont été conséquentes avec 880,2 millions d'euros (+ 203,2 millions d'euros en LFR 1 et + 677 millions d'euros en LFR 2), soit 12,8 % des crédits initiaux.

---

(1) *Suppression progressive de la taxe d'habitation pour la résidence principale et baisse des impôts de production.*

## DÉCOMPOSITION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 201 PAR ACTION

(en millions d'euros)



Source : rapport annuel de performances

### A. LA RÉFORME DE LA TAXE D'HABITATION ENTRAÎNE UNE FORTE BAISSÉ DES RESTITUTIONS D'IMPÔTS LOCAUX

Par rapport à l'année précédente, les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux sont en forte baisse : – 14,83 milliards d'euros, soit 64,7 % de moins qu'en 2020. Cette contraction est la cause principale du recul du montant des crédits consommés de la mission en 2021.

L'action 03 *Taxe d'habitation* (TH) enregistre la plus forte baisse puisque ses crédits passent de 14,47 milliards d'euros à 823 millions d'euros entre 2020 et 2021. Sa part dans le programme 201 ne représente plus qu'un dixième des crédits contre un peu moins des deux tiers l'année précédente.

Depuis 2018 <sup>(1)</sup>, la TH sur la résidence principale est progressivement supprimée pour l'ensemble des contribuables (80 % des foyers en 2021). À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021, cette suppression prend la forme d'une exonération et non plus d'un dégrèvement. D'un point de vue budgétaire, la baisse par étapes du montant de la TH n'entraîne donc plus l'inscription d'une dépense sur les crédits du programme 201. Les sommes qui subsistent concernent essentiellement des remboursements consécutifs à des réclamations gracieuses et contentieuses.

(1) Article 5 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.



## **B. LA CRISE SANITAIRE CONTRAIRE L'AMPLEUR DE LA BAISSÉ DES REMBOURSEMENTS D'IMPÔTS DE PRODUCTION**

Deux dispositions de la loi de finances initiale<sup>(1)</sup> visaient à alléger la contribution économique territoriale (CET), composée de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la cotisation foncière des entreprises (CFE) : la suppression de la part régionale (50 %) de la CVAE et l'abaissement de 3 % à 2 % du taux de plafonnement de la CET en fonction de la valeur ajoutée.

Mécaniquement, la suppression de la part régionale de la CVAE a entraîné une diminution de moitié du dégrèvement barémique en 2021, ce qui explique la forte baisse de l'action 01 *Contribution économique territoriale* de 1,2 milliard d'euros (- 19,7 %).

Toutefois, la baisse n'a pas été aussi importante que celle attendue puisque la loi de finances initiale se fondait sur l'hypothèse d'un recul de 2,3 milliards d'euros. Cet écart a nécessité l'ouverture de 880,2 millions d'euros de crédits supplémentaires en LFR. Le programme 201 affiche ainsi un réalisé supérieur de 17,5 % par rapport au prévisionnel.

Cette moindre baisse s'explique par la forte contraction de la valeur ajoutée des entreprises du fait de la crise sanitaire. Ainsi, l'accroissement du nombre de bénéficiaires du plafonnement de la CET et l'abaissement de son taux voté en loi de finances initiale ont nettement modéré la diminution prévue.

### **Un indicateur de performance en légère progression**

L'unique indicateur de performance du programme 201 porte sur le taux de réclamations contentieuses relatives à la TH traitées en moins d'un mois.

Il est légèrement plus élevé que prévu puisqu'il atteint 96,5 % en 2021 contre 95,3 % en 2020 pour un objectif fixé à 95,5 %.

---

(1) Article 8 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.



## SANTÉ

### SOMMAIRE

—

Pages

<b>I. LE PROGRAMME 204 PRÉVENTION, SÉCURITÉ SANITAIRE ET OFFRE DE SOINS.....</b>	<b>405</b>
A. DES DÉPENSES PLUS MODÉRÉES QU'AU COURS DE L'EXERCICE 2020.....	405
B. UN FONDS DE CONCOURS QUI RESTE MOBILISÉ DANS LE CADRE DE LA GESTION DE LA CRISE.....	408
<b>II. LE PROGRAMME 183 PROTECTION MALADIE.....</b>	<b>409</b>
A. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME DANS SON ENSEMBLE .....	409
B. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE L'AME .....	410
C. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU FONDS D'INDEMNISATION DES VICTIMES DE L'AMIANTE.....	412
D. LES DÉPENSES FISCALES .....	412

La mission *Santé* se décompose en deux programmes placés sous l'autorité du ministre des solidarités et de la santé : le programme 204 *Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins* et le programme 183 *Protection maladie*. Onze dépenses fiscales, dont le montant total s'élève à 1,081 milliard d'euros en 2021, sont associées à la mission *Santé*.

- Les crédits ouverts en LFI 2021 s'élèvent à 1 315,18 millions d'euros en AE et à 1 320,48 millions d'euros en CP, ce qui a constitué une augmentation significative par rapport à la budgétisation initiale de 2020 (+ 16,99 % en AE et + 17,02 % en CP). Le montant des crédits disponibles sur la mission a toutefois été moins élevé en 2021 qu'en 2020 en raison :

- d'annulations de crédits en loi de finances rectificative (LFR) du 1<sup>er</sup> juillet 2021 <sup>(1)</sup> et du 1<sup>er</sup> décembre 2021 <sup>(2)</sup> (– 27,25 millions d'euros en AE et – 29,06 millions d'euros en CP au total sur la mission) ;

- et surtout d'une diminution des dépenses associées au fonds de concours dédié aux dépenses COVID par rapport à l'exercice précédent (– 420 millions d'euros en AE=CP par rapport à l'exercice 2020).

- Le taux de consommation des crédits de la mission ne s'est élevé qu'à 89,3 % tant en AE qu'en CP au cours de l'exercice 2021, en contraste avec la sur-exécution très prononcée de l'année précédente imputable à la crise sanitaire. Le taux de 89,3 % résulte d'un taux de consommation de 99,98 % sur le programme 183 et de seulement 74 % sur le programme 204 dont les dépenses avaient initialement largement augmenté pendant la crise sanitaire.

Au total, les dépenses de la mission en CP se sont élevées à 1 495,2 millions d'euros, un montant en nette diminution par rapport à l'exercice 2020 (– 13,2 %).

---

(1) Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

(2) Loi n° 2021-1549 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 de finances rectificative pour 2021.

## L'EXÉCUTION 2021 DES CRÉDITS DE LA MISSION SANTÉ

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	Consommation 2020	Consommation 2021	Évolution 2020-2021	Consommation 2020	Consommation 2021	Évolution 2020-2021
Programme 183 <i>Protection maladie</i>	936	1 002	+ 7,05 %	936	1 002	+ 7,05 %
Programme 204 <i>Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins</i>	829,9	496,4	- 40,2 %	788	493,2	- 37,4 %
<b>Ensemble de la mission</b>	<b>1 766</b>	<b>1 498,4</b>	<b>- 15,1 %</b>	<b>1 724</b>	<b>1 495,2</b>	<b>- 13,3 %</b>

Source : Commission des finances d'après les documents budgétaires.

### I. LE PROGRAMME 204 PRÉVENTION, SÉCURITÉ SANITAIRE ET OFFRE DE SOINS

Le programme 204 finance la politique de modernisation de l'offre de soins, le pilotage de la politique de santé publique et deux opérateurs sanitaires (l'Institut national du cancer – INCa – et l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail – ANSES). Le programme a été le support de la gestion financière de la crise sanitaire à travers la création en 2020 d'un fonds de concours, reconduit en 2021.

#### A. DES DÉPENSES PLUS MODÉRÉES QU'AU COURS DE L'EXERCICE 2020

Les crédits du programme 204 prévus en LFI 2021 (250,29 millions d'euros en AE et 255,59 en CP) ont connu une hausse de 27,4 % par rapport à la budgétisation initiale pour 2020, cette hausse étant essentiellement liée aux 45 millions d'euros de crédits d'investissement ouverts dans le cadre du Ségur de la Santé et destinée au plan d'investissement de l'Agence de Santé de Wallis et Futuna.

- La régulation budgétaire du programme a été nettement moins intense qu'au cours de l'exercice précédent en s'appuyant sur la capacité à prévoir certains des effets de la crise sanitaire. Le programme a fait l'objet d'une mise en réserve qui s'est élevée à 3,4 % des AE et des CP ouverts en LFI 2021. Ces crédits n'ont pas été dégelés en fin de gestion puisque l'intégralité des crédits nécessaires pour couvrir le risque contentieux avec les laboratoires Servier<sup>(1)</sup> ont été ouverts en LFR 2 (34,52 millions d'euros en AE et 32,71 millions d'euros en CP). Des reports de crédits non-consommés en 2020 (14 millions d'euros) ont notamment permis de financer l'indemnisation des victimes de la Depakine à hauteur de 10 millions d'euros et le programme PHARE<sup>(2)</sup> à hauteur de

(1) Les laboratoires Servier ont introduit une requête visant à obtenir de l'État le remboursement des sommes versées dans le cadre de l'indemnisation des victimes du médicament Médiator.

(2) Lancé en 2011, le programme PHARE est un programme de structuration de la fonction achat dans les établissements hospitaliers.

2 millions d'euros. Enfin, des transferts de crédits en provenance d'autres programmes <sup>(1)</sup> ont été effectués pour un montant total de 9,6 millions d'euros.

• La surconsommation des crédits (+ 246,4 millions d'euros en AE et + 237,5 millions d'euros en CP) initialement ouverts sur le programme est liée, pour l'essentiel, aux dépenses réalisées au titre du fonds de concours « *Participations diverses aux politiques de prévention, de sécurité sanitaire et d'offre de soins* ». Ce fonds de concours est alimenté par des crédits de l'assurance maladie versés sur le programme 204 par Santé publique France. Les autres dépenses ont augmenté de 43 millions d'euros par rapport à l'exercice 2020, essentiellement du fait d'une hausse des dépenses d'intervention <sup>(2)</sup> liée notamment à l'indemnisation des victimes de la Dépakine et au financement non prévu dans la programmation de l'académie de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) de Lyon (10 millions d'euros) <sup>(3)</sup>.

Il convient de souligner que plusieurs postes de dépenses sont caractérisés par une sous-consommation des crédits : les frais de justice, les crédits d'investissement alloués dans le cadre du Ségur de la Santé à l'agence de Wallis et Futuna et les crédits du titre 2 sur le budget opérationnel de programme de la direction générale de l'offre de soins (BOD DGOS).

#### ÉCART ENTRE LA PROGRAMMATION ET LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 204

(en millions d'euros)

	Crédits ouverts en LFI 2021		Crédits exécutés en 2021		Écart en valeur absolue (et %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
11 – Pilotage de la politique de santé publique	67,4	69,4	115,7	104,9	+ 48,3 (+ 71,7 %)	+ 35,5 (+ 51,15 %)
12 – Santé des populations	1,2	1,2	1,2	1	0 (0 %)	- 0,2 (- 16,7 %)
14 – Prévention des maladies chroniques et qualité de vie des malades	50,7	52,8	50,6	52,6	- 0,1 (- 0,2 %)	- 0,2 (- 0,4 %)
15 – Prévention des risques liés à l'environnement et à l'alimentation	26,2	26,2	27,2	26,4	+ 1 (+ 3,8 %)	+ 0,2 (+ 0,8 %)
16 – Veille et sécurité sanitaire	1,6	1,6	212,4	229,7	+ 210,8*	+ 228,1*
17 – Politique des produits de santé et de la qualité des pratiques et des soins	4,2	4,2	9,4	4,4	+ 5,2 (+ 123,8 %)	+ 0,2 (+ 4,76 %)
18- Projets régionaux de santé	0	0	14,7	10	+ 14,7	+ 10
19 – Modernisation de l'offre de soins	99	100,3	65,5	64,1	- 33,5 (- 33,8 %)	- 36,2 (- 36,2 %)
<b>Total :</b>	<b>250,3</b>	<b>255,6</b>	<b>496,7</b>	<b>493,2</b>	<b>+ 246,4</b> <b>(+ 98,4 %)</b>	<b>+ 237,4</b> <b>(+ 93 %)</b>

\*Ces montants s'expliquent par les dépenses réalisées sur le fonds de concours.

Source : Commission des finances d'après les documents budgétaires.

(1) Ces transferts de crédits ont été reçus des programmes 364 Cohésion, 209 Solidarité avec les pays en développement et 150 Formations supérieures et recherches universitaires.

(2) Les dépenses d'intervention financent notamment les dotations à l'ONIAM et les subventions aux associations.

(3) L'OMS installée à Lyon une nouvelle division entièrement dédiée à la formation des acteurs de la santé des États membres.

### La situation financière de l'Institut national du cancer (INCa)

L'INCa est un groupement d'intérêt public entre l'État et les principaux acteurs de la lutte contre le cancer. L'INCa est le dernier opérateur financé à titre principal par le programme 204 <sup>(1)</sup> après le transfert du financement de plusieurs opérateurs à l'Assurance maladie. La subvention pour charge de service public de l'institut s'élève en LFI à 39,09 millions d'euros en AE et en CP <sup>(2)</sup>, ce qui représente 33 % des recettes globalisées de l'INCa. L'exercice est marqué par une augmentation des dépenses de l'opérateur dans le cadre de la première année de mise en œuvre de la stratégie décennale de lutte contre le cancer. Ainsi, les dépenses de l'INCa sont passées de 94 millions d'euros en 2020 à 108,52 millions d'euros en CP en 2021.

- En matière de performance, la Cour des comptes souligne que certains indicateurs continuent de porter de manière prépondérante sur la gestion et les moyens ce qui ne permet que partiellement d'évaluer l'efficacité des dépenses.

- Huit dépenses fiscales sont associées au programme 204 pour un coût total estimé à 580 millions d'euros en 2021. Elles sont énumérées dans le tableau suivant.

#### DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME 204 ET ESTIMATION DE LEUR COÛT

(en millions d'euros)

Intitulé	Chiffrage 2021
Exonération d'impôt sur le revenu pour les indemnités journalières de sécurité sociale servies au titre des maladies « longues et coûteuses »	480 millions d'euros
Taux de 10 % de TVA pour les prestations de soins dispensées par les établissements thermaux autorisés	30 millions d'euros
Exonération d'impôt sur le revenu, à hauteur de 60 jours par an, de la rémunération perçue au titre de la permanence des soins par les médecins ou leurs remplaçants installés dans certaines zones rurales ou urbaines	26 millions d'euros
Exonérations d'impôt sur le revenu pour les indemnités journalières de sécurité sociale servies au titre des maladies « longues et coûteuses »	27 millions d'euros
Déduction forfaitaire de 3 % déclarée par les médecins conventionnés	11 millions d'euros
Déduction forfaitaire au titre du groupe III déclarée par les médecins conventionnés	6 millions d'euros
Exonération de taxe sur la publicité télévisée sur les messages passés pour le compte d'œuvres d'utilité publique à l'occasion de grandes campagnes nationales	Dépense non chiffrable

Source : projet annuel de performances.

(1) L'ANSES est placée sous la tutelle de cinq ministères respectivement chargés de l'agriculture, de l'écologie, de la santé, du travail et de la consommation et n'est donc pas financé à titre principal par le programme 204 Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins.

(2) La subvention pour charge publique de l'INCa s'élevait à 41,20 M€ en AE et CP en 2018, elle est donc en légère diminution depuis plusieurs exercices.

La Cour des comptes recommande <sup>(1)</sup> de procéder à la revue des dépenses fiscales du programme 204. Elle observe notamment que certaines mesures envisagées ont pu être reportées en raison de la crise sanitaire.

## B. UN FONDS DE CONCOURS QUI RESTE MOBILISÉ DANS LE CADRE DE LA GESTION DE LA CRISE

Le programme 204 a servi de support à la gestion financière de la crise sanitaire via la création d'un fonds de concours « *Participations diverses aux politiques de prévention, de sécurité sanitaire et d'offres de soins* » <sup>(2)</sup> alimenté par Santé Publique France (SPF) <sup>(3)</sup>. Les crédits correspondants visent uniquement à financer des dépenses en lien avec la crise sanitaire. Ce fonds de concours, dont la mise en extinction était prévue au plus tard le 31 décembre 2021, a été maintenu en 2022.

• Quatre avenants à la convention passée entre SPF et le ministère des solidarités et de la santé <sup>(4)</sup> ont été signés au cours de l'année 2021 pour permettre l'affectation de recettes à l'État au titre de ce fonds de concours (284,53 millions d'euros en AE=CP). Le fonds de concours a également fait l'objet de report de crédits en 2020 sur l'exercice 2021 à hauteur de 41 millions d'euros en AE et 78 millions d'euros en CP <sup>(5)</sup>. 283,9 millions d'euros en AE et 284,41 millions d'euros en CP ont été consommés au titre du dernier exercice, ce qui correspond à une réduction importante à hauteur de 57 % en AE et de 54 % en CP par rapport à l'exercice 2020.

### DÉPENSES RÉALISÉES SUR LE FONDS DE CONCOURS

Intitulé de la dépense	Chiffrage 2021 (CP, en millions d'euros)
Système d'information	101,79
Communication	73,22
Distribution de masques	31,08
Transports	20,69
Conseil	18,67
Matériel médical et sanitaire	17,01
Infrastructure logistique	15,02
Agences de santé	4,51
Recherche	1,92
DASRI	0,24
Formation	0,16
Contrôle pass sanitaire aux frontières	0,01
<b>Total</b>	<b>284,41</b>

Source : Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Santé.

(1) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Santé, 2022.

(2) La création du fonds de concours a été actée par un arrêté du 27 mars 2020.

(3) SPF est un opérateur dont le budget est financé en totalité par l'Assurance maladie depuis 2020.

(4) Il s'agit de la convention passée entre SPF et le ministère des solidarités et de la santé autorisant l'abondement du fonds de concours.

(5) En 2021, le fonds de concours a fait l'objet de report de crédits sur l'exercice 2022 à hauteur de 44 M€ en AE et 76 M€ en CP.



La répartition des dépenses associées au fonds de concours a évolué en 2021 par rapport à l'exercice précédent. Alors que les achats de matériels (principalement des masques FFP2 et des blouses) ne représentent plus que 6 % du montant total des dépenses contre près de la moitié des dépenses en 2020, celles destinées aux numéros verts et aux systèmes d'information sont largement montées en charge. En effet, les deux numéros verts nationaux dédiés à la gestion de la crise sanitaire et l'application TousAntiCovid ont porté en 2021 l'essentiel des dépenses en matière de communication et de systèmes d'information.

Il est à noter que les surcoûts liés à la crise sanitaire supportés par l'Agence de santé de Wallis-et-Futuna <sup>(1)</sup> (+ 4 millions d'euros) ont été financés par les crédits alloués au fonds de concours.

La Cour des comptes avait recommandé en juillet 2021 dans un rapport remis à la commission des finances de l'Assemblée nationale <sup>(2)</sup> d'éteindre le fond de concours en 2022 dans la mesure où il contribuait à créer une confusion entre les missions relevant du ministère de la santé et celles de Santé publique France. Dans un objectif de clarification des compétences, le ministère a cessé de faire l'acquisition de matériels dont l'approvisionnement incombe désormais à SPF. La Cour des comptes recommande désormais dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire au titre de l'exercice 2021 de la mission *Santé* de mettre fin au fond de concours au terme de l'exercice 2022.

## **II. LE PROGRAMME 183 PROTECTION MALADIE**

Sous la responsabilité du directeur de la sécurité sociale, le programme 183 finance l'aide médicale de l'État (AME) organisant la prise en charge sanitaire des étrangers en situation irrégulière résidant en France et le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA).

### **A. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME DANS SON ENSEMBLE**

Le programme a été doté en LFI 2021 de 1 064,89 millions d'euros en AE=CP, ce qui représente une hausse de 14,83 % par rapport à la LFI 2020. La programmation en LFI a en effet tenu compte des effets du premier confinement et d'un potentiel effet rebond de soins non consommés en 2020. Cette hausse des crédits ouverts est également liée à l'anticipation d'un déport partiel des soins de la protection universelle maladie (PUMA) vers l'AME de droit commun <sup>(3)</sup> à hauteur de + 30 millions d'euros.

---

(1) Il s'agit essentiellement du coût de l'hébergement au titre des confinements successifs imposé à tout passager souhaitant se rendre sur ce territoire.

(2) Cour des comptes, *Les dépenses publiques pendant la crise et le bilan opérationnel de leur utilisation*, juillet 2021.

(3) Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, les droits à l'assurance maladie sont maintenus sur une période de six mois après expiration du visa, au lieu de douze mois auparavant. Les personnes qui demeurent sur le territoire français au-delà de ces 6 mois deviennent donc potentiellement éligibles à l'AME.

**EXÉCUTION 2021 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 183 PROTECTION MALADIE**

(en millions d'euros)

	Crédits ouverts en LFI 2021 (AE=CP)	Crédits exécutés en 2021	Écart en valeur absolue (et en %)
<b>02 – Aide médicale de l'État</b>	1 056,89	994,35	– 62,54 (– 5,92 %)
<b>03 – Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante</b>	8	7,68	– 0,32 (– 4 %)
<b>Total :</b>	<b>1 064,89</b>	<b>1 002,03</b>	<b>– 62,86 (– 5,90 %)</b>

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

L'exécution pour l'exercice 2021 a été de 1 002,03 millions d'euros en AE=CP par rapport aux crédits finalement ouverts, soit un taux de consommation des crédits disponibles de 99,98 %. En cours de gestion, le tendanciel de dépenses d'AME ayant été établi, les LFR de juillet et de décembre 2021 ont opéré des annulations pour un montant total de 62,8 millions d'euros.

**MOUVEMENTS EN COURS DE GESTION DU PROGRAMME 183**

(en millions d'euros)

	<b>Programme 183 AE=CP</b>
<b>LFI</b>	1 064,89
<b>LFR1</b>	– 6,97
<b>LFR2</b>	– 55,8
<b>Autres mouvements de crédits (reports)</b>	0,1
<b>Total des crédits ouverts</b>	1 002,2
<b>Réserve en fin de gestion</b>	0
<b>Crédits disponibles</b>	1 002,2
<b>Crédits consommés</b>	1 002,03

Source : Cour des comptes.

- En matière de performance, la Cour des comptes observe que les indicateurs associés au programme 183 continuent de porter de manière prépondérante sur la gestion et les moyens ce qui ne permet pas d'apprécier l'efficacité des politiques publiques portées par le programme.

**B. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE L'AME**

- L'aide médicale d'État constitue le principal poste de la mission et la quasi-intégralité des crédits du programme 183. Le dispositif de l'AME comporte trois éléments distincts : l'AME de droit commun, le dispositif dédié aux soins urgents et l'AME « humanitaire ». L'ensemble du dispositif est géré par l'assurance maladie pour le compte de l'État. Les dépenses d'AME sont réalisées dans le cadre d'une convention qui prévoit que le programme 183 effectue des virements annuels à la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM).

### Les difficultés de budgétisation du programme 183

L'estimation *ex ante* du coût du programme 183 est structurellement complexe du fait d'importantes incertitudes quant à son coût effectif. L'absence de la facture définitive émise par la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM) empêche de déterminer de manière exhaustive le niveau de dépenses au cours de l'exercice précédent. En 2021, la connaissance de l'activité réelle financée par l'AME a été rendue plus complexe encore en raison des effets de la garantie de financement qui sont aujourd'hui difficiles à évaluer<sup>(1)</sup>.

La Cour des comptes recommande, dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission, de procéder à une estimation du nombre de bénéficiaires de l'AME en exploitant les données disponibles du ministère de l'intérieur et de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra).

- La budgétisation initiale 2021 a doté l'AME de droit commun de 985,4 millions d'euros (+ 12 % par rapport à la LFI 2020), l'AME soins urgents de 70 millions d'euros et les autres formes d'AME de 2 millions d'euros. L'augmentation de la programmation initiale 2021 au regard de la LFI 2020 tenait compte de la sous-budgétisation structurelle du programme et du potentiel effet rebond de la consommation de soins.

- L'exécution des crédits consacrés aux dépenses d'AME est en hausse de 7 % par rapport à l'exercice 2020, notamment en raison d'un effet rebond après la forte baisse observée pendant la crise sanitaire et de la hausse des tarifs hospitaliers résultant des mesures prises dans le cadre du Ségur de la Santé. Par ailleurs, certaines dispositions dérogatoires<sup>(2)</sup> mises en place en 2020 pour garantir la continuité des soins ont été reconduites en 2021. Ces dispositions ont eu pour conséquences de relever le niveau de dépenses d'AME.

#### EXÉCUTION 2021 DES DIFFÉRENTES COMPOSANTES DE L'AIDE MÉDICALE DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

	Consommation AE=CP
<b>AME de droit commun</b>	923
<b>AME soins urgents</b>	70
<b>Autres formes d'AME<sup>(3)</sup></b>	1,354
<b>Total :</b>	994,354

Source : Commission des finances d'après les documents budgétaires.

(1) La garantie de financement avait pour objectif d'assurer aux établissements de santé qu'ils ne perdraient pas de ressources en dépit de leur mobilisation accrue dans le contexte de la crise sanitaire.

(2) Il s'agit en particulier de la suspension de l'obligation de dépôt physique des primo-demandes ou encore de prolongations de droits.

(3) Il s'agit de l'AME dite « humanitaire » ainsi que du remboursement des frais pharmaceutiques et dépenses de soins infirmiers pour les personnes gardées à vue.

### **C. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU FONDS D'INDEMNISATION DES VICTIMES DE L'AMIANTE**

Le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) est un établissement public administratif créé par l'article 53 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 <sup>(1)</sup> dans le but d'assurer la répartition des préjudices subis par des victimes de l'amiante.

La dotation de l'État au FIVA s'élève à 8 millions d'euros en AE/CP en LFI 2021. En 2021, le nombre de nouvelles victimes enregistrées a été relativement faible par rapport aux années précédentes en raison de la poursuite de la crise sanitaire. Ainsi, le montant des dépenses d'indemnisation du FIVA fut en retrait par rapport aux projections réalisées dans le cadre de la LFI 2021 (- 14,6 %). Les crédits ont été consommés à hauteur de 7,68 millions d'euros et la réserve de précaution (0,3 million d'euros) a été entièrement redéployée vers l'action n°2 *Aide médicale d'État*.

En 2021, l'activité du FIVA est restée perturbée par la crise sanitaire mais retrouve progressivement son niveau observé avant la survenue de la pandémie. La demande globale est en légère hausse par rapport à 2020 (17 214 unités, soit une hausse de +1,1 %), ce qui reste toutefois inférieur au niveau de 2019 (19 725 demandes). Le délai moyen de présentation des décisions demeure inférieur au délai légal de 6 mois <sup>(2)</sup>, alors que le nombre de décisions émises est en nette augmentation par rapport à 2020 (+ 16,1 %).

### **D. LES DÉPENSES FISCALES**

Le programme 183 comprend trois dépenses fiscales, d'un montant total de 501 millions d'euros en 2021 :

---

(1) Loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001.

(2) Article 53 de la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001.

**DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME 183 ET ESTIMATION<sup>1</sup> DE LEUR COÛT**

(en millions d'euros)

Intitulé	Chiffre 2019	Chiffre 2020	Chiffre 2021
<b>Exonération totale d'impôt sur le revenu pour les prestations et rentes viagères servies aux victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles et à hauteur de 50 % pour les indemnités temporaires</b>	465 millions d'euros	482 millions d'euros	494 millions d'euros
<b>Exonération d'impôt sur le revenu des indemnités versées aux victimes de l'amiante</b>	7 millions d'euros	5 millions d'euros	7 millions d'euros
<b>Déduction de l'actif successoral des rentes ou indemnités versées ou dues en réparation de dommages corporels liés à un accident ou une maladie</b>	Dépense non chiffrable*	Dépense non chiffrable*	Dépense non chiffrable*
<b>Coût total</b>	<b>487</b>	<b>497</b>	<b>501</b>

\* Le rapport annuel de performances 2021 indique que « le niveau de fiabilité des chiffrages de dépenses fiscales dépend de la disponibilité des données nécessaires à la reconstitution de l'impôt qui sera dû en l'absence des dépenses fiscales considérées ».

Source : *Projet annuel de performances*.

La dépense fiscale d'exonération totale pour les prestations et rentes viagères servies aux victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles croît régulièrement <sup>(1)</sup> tandis que l'exonération des indemnités versées aux victimes de l'amiante est stable. Si l'existence de ces dépenses fiscales apparaît cohérente avec les objectifs de la mission, la Cour des comptes recommande, dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission <sup>(2)</sup>, de procéder à une évaluation de ces exonérations.

(1) Cette dépense fiscale s'élevait à 375 millions d'euros 2015 et à 415 millions d'euros en 2018.

(2) *Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Santé, 2022.*



**SÉCURITÉS**  
POLICE, GENDARMERIE, SÉCURITÉ ROUTIÈRE,  
*CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS*

---

**SOMMAIRE**

---

	Pages
<b>I. LES MOYENS DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE</b> .....	416
<b>A. LE PROGRAMME 152 GENDARMERIE NATIONALE</b> .....	417
1. Les crédits de titre 2 et les emplois .....	418
2. Les crédits hors titre 2 .....	418
<b>B. LE PROGRAMME 176 POLICE NATIONALE</b> .....	419
1. Les crédits de titre 2 et les emplois .....	420
2. Les crédits hors titre 2 .....	421
<b>II. LES MOYENS DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE</b> .....	422
<b>A. LE PROGRAMME 207 SÉCURITÉ ET ÉDUCATION ROUTIÈRES</b> .....	422
<b>B. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE CONTRÔLE DE LA         CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS</b> .....	423
1. Une architecture complexe .....	424
2. Une exécution en retrait de la programmation .....	424

Les moyens alloués aux forces de sécurité intérieure et à la sécurité routière sont retracés par trois programmes de la mission *Sécurités*, qui représentaient en 2021 près de 96,8 % des crédits de paiement exécutés de celle-ci <sup>(1)</sup> :

– le programme 152 *Gendarmerie nationale*, placé sous la responsabilité du directeur général de la police nationale ;

– le programme 176 *Police nationale*, placé sous la responsabilité du directeur général de la police nationale.

– le programme 207 *Sécurité et éducation routières*, placé sous la responsabilité de la déléguée à la sécurité routière.

Il convient toutefois de noter qu’au-delà des crédits du budget général de l’État, le produit des amendes de la circulation, majoritairement affecté au compte d’affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*, dit *CAS Radars*, finance également d’importantes dépenses contribuant à la sécurité routière.

## I. LES MOYENS DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

En 2021, la police et la gendarmerie nationale auront bénéficié, en exécution, d’un montant de 20,27 milliards d’euros de crédits de paiement (CP), en progression de 1,3 % par rapport aux crédits exécutés de l’année 2020.

### L’EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DES PROGRAMMES 176 ET 152 DEPUIS 2016

(en milliards d’euros)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>P176 – Police nationale</b>	9,927	10,398	10,596	10,903	10,916	11,050
<b>P152 – Gendarmerie nationale</b>	8,490	8,844	8,735	8,977	9,100	9,220
<b>Total</b>	18,418	19,242	19,331	19,880	20,016	20,270

Source : rapports annuels de performances de la mission *Sécurités* pour les années 2016 à 2021.

Au total, leurs moyens auront progressé de près de 10,1 % depuis 2016.

(1) Objet d’un rapport spécial spécifique tout au long de la XV<sup>e</sup> législature, le programme 161 Sécurité civile, qui portait en 2021 un peu plus de 3,2 % des crédits exécutés de la mission *Sécurités*, est traité dans la section ad hoc du présent tome du rapport sur le projet de loi de règlement du budget et d’approbation des comptes de l’année 2021.



## A. LE PROGRAMME 152 GENDARMERIE NATIONALE

Les crédits exécutés du programme 152 *Gendarmerie nationale* connaissent une progression de 119,3 millions d'euros en CP, soit environ 1,3 %. L'écart au montant prévu en loi de finances initiale est inférieur à 1 %, tant en AE qu'en CP.

### EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 152 EN 2021 PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE (y compris fonds de concours et attributions de produits)

(en millions d'euros ; en pourcentage)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Prévision LFI	Consommation*	Exécution	Prévision LFI	Consommation	Exécution
01 – <i>Ordre et sécurité publics</i>	3 538,6	3 609,2	102,0 %	3 538,6	3 609,2	102,0 %
02 – <i>Sécurité routière</i>	738,5	739,7	100,2 %	738,5	739,8	100,2 %
03 – <i>Missions de police judiciaire et concours à la justice</i>	2 244,2	2 271,4	101,2 %	2 244,2	2 271,4	101,2 %
04 – <i>Commandement, ressources humaines et logistique</i>	3 039,6	2 862,3	94,2 %	2 476,8	2 452,7	99,0 %
05 – <i>Exercice des missions militaires</i>	158,9	146,6	92,3 %	158,9	146,6	92,3 %
<b>Total</b>	<b>9 719,9</b>	<b>9 629,1</b>	<b>99,1 %</b>	<b>9 157,0</b>	<b>9 219,7</b>	<b>100,7 %</b>

Source : RAP 2021 de la mission Sécurité.

Représentant en 81,2 % en AE et 84,8 % en CP du montant des crédits consommés, les dépenses de personnel constituent le premier poste de dépenses du programme.

### EXÉCUTION PAR NATURE DE DÉPENSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 152

(en millions d'euros)

Prévision LFI, y.c. fdc et adp Consommation, y.c. fdc et adp	2021	
	AE	CP
Titre 2 – Dépenses de personnel	7 836,3 7 819,8	7 836,3 7 819,8
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	1 682,6 1 630,8	1 111,7 1 212,7
Titre 5 – Dépenses d'investissement	191,0 186,3	194,7 184,9
Titre 6 – Dépenses d'intervention	10 - 7,8*	14,4 2,3
Titre 7 – Dépenses d'opérations financières	0 0	0 0
<b>Total</b>	<b>9 719,9</b> <b>9 629,1</b>	<b>9 157,0</b> <b>9 219,7</b>

\* : cette dépense négative s'explique par l'imputation, dans le cadre du système d'information budgétaire de l'État Chorus, des retraits d'engagements juridiques budgétaires devenus sans objet à la consommation de l'année en cours et par l'exécution sur le programme 363 *Compétitivité* de dépenses programmées sur l'action 4 du programme 152.

Source : RAP 2021 de la mission Sécurité.

## 1. Les crédits de titre 2 et les emplois

Atteignant un montant de près de 7,82 milliards d'euros tant en AE qu'en CP, **l'exécution des crédits de titre 2 prévus en LFI atteint un niveau de 99,8 %**, tandis que le plafond d'emplois, fixé à 101 449 ETPT en LFI, est consommé à hauteur de 100 085,7 ETPT.

**Tant les sorties que les entrées ont été plus nombreuses que prévu** : alors que 11 414 sorties étaient prévues, leur nombre a atteint 13 046, tandis que l'on comptabilisait 13 397 entrées au lieu des 11 731 entrées prévues. Des incorporations de gendarmes adjoints volontaires et de sous-officiers de gendarmerie ont notamment été effectuées pour compenser les départs du programme, mais leur nombre, compte tenu des modalités des campagnes de recrutement, excédait celui des départs. Le schéma d'emploi, fixé à 317 ETP, a ainsi été réalisé, une fois pris en compte et retraités certains transferts budgétaires, à 370 ETP <sup>(1)</sup>.

## 2. Les crédits hors titre 2

Hors titre 2, le montant des crédits exécutés s'est établi à près de 1,81 milliard d'euros en AE et 1,4 milliard d'euros en CP, comme en 2020.

**Les reports de crédit entrants**, limités à 14,9 millions d'euros en AE et 0,5 million d'euros en CP en 2020, **progressent nettement en 2021 en AE pour atteindre un montant de 216,19 millions d'euros en AE** et 0,03 million d'euros en CP. Il s'agit essentiellement :

– d'une part, à hauteur de 14,2 millions d'euros en AE, de reports d'autorisations d'engagement affectées sur tranches fonctionnelles non engagées, dont 13,9 millions d'euros consacrés à des opérations immobilières ;

– d'autre part, à hauteur de 202 millions d'euros en AE, de reports d'AE issus de la gestion 2020 visant à permettre de lancer les opérations d'investissement relatives au renouvellement des véhicules blindés et véhicules de maintien de l'ordre de la gendarmerie.

Parmi les mouvements réglementaires – qui auront augmenté de 49 millions d'euros en AE et en CP les crédits du programme –, est particulièrement notable, dans le cadre de la mise en œuvre du plan de relance, **un transfert d'un montant de 43,63 millions d'euros en AE et en CP en provenance du programme 363 Compétitivité de la mission Plan de relance**. Il était destiné au financement du maintien en condition opérationnelle des moyens aéronautiques et à la modernisation des systèmes d'information et de communication, notamment avec le déploiement de terminaux numériques mobiles NEO.

---

(1) Hors prise en compte et retraitement des transferts budgétaires, le schéma est réalisé à hauteur de 351 ETP.

Par ailleurs, si la loi de finances rectificative du 19 juillet 2021 <sup>(1)</sup> (LFR 1) avait annulé 10,13 millions d’euros, tant en AE qu’en CP, sur les crédits mis en réserve, **une ouverture de crédits à hauteur de 18,36 millions d’euros en CP en loi de finances rectificative de fin de gestion** <sup>(2)</sup> (LFR 2) aura permis de compenser la sous-budgétisation des dépenses liées à la sécurisation du référendum qui se tenait le 12 décembre en Nouvelle-Calédonie <sup>(3)</sup>.

## B. LE PROGRAMME 176 POLICE NATIONALE

Les crédits exécutés du programme 176 *Police nationale* connaissent une progression de 207,3 millions d’euros en AE par rapport à l’exercice 2020, soit une augmentation d’environ 1,9 %, et de 134,1 millions d’euros en CP, soit une hausse d’environ 1,2 %. Le taux d’exécution des montants prévus en LFI est élevé, s’établissant à 98,8 % en AE et 98,9 % en CP.

### EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 176 EN 2021 PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE (y compris fonds de concours et attributions de produits)

(en millions d’euros ; en pourcentage)

Actions	Autorisations d’engagement			Crédits de paiement		
	Prévision LFI	Consommation	Exécution	Prévision LFI	Consommation	Exécution
01 – <i>Ordre public et protection de la souveraineté</i>	1 443,1	1 505,7	104,3 %	1 443,1	1 505,7	104,3 %
02 – <i>Sécurité et paix publiques</i>	3 314,2	1 961,7	59,2 %	3 314,2	1 961,7	59,2 %
03 – <i>Sécurité routière</i>	461,6	277,3	60,1 %	461,6	277,3	60,1 %
04 – <i>Police des étrangers et sûreté des transports internationaux</i>	1 043,0	1 527,7	146,5 %	1 043,0	1 527,7	146,5 %
05 – <i>Missions de police judiciaire et concours à la justice</i>	3 141,7	2 410,4	76,7 %	3 141,7	2 410,4	76,7 %
06 – <i>Commandement, ressources humaines et logistique</i>	1 837,5	3 419,6	186,1 %	1 768,0	3 367,0	190,4 %
<b>Total</b>	<b>11 241,0</b>	<b>11 102,5</b>	<b>98,8 %</b>	<b>11 171,5</b>	<b>11 049,9</b>	<b>98,9 %</b>

Source : RAP 2021 de la mission Sécurités.

Comme le programme 152 *Gendarmerie nationale*, le programme 176 *Police nationale* porte essentiellement des crédits de titre 2. Ceux-ci représentent effectivement près de 90 % des montants exécutés, tant en AE qu’en CP.

(1) Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

(2) Loi n° 2021-1549 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 de finances rectificative pour 2021.

(3) Après ceux du 4 novembre 2018 et du 4 octobre 2020, le référendum d’autodétermination du 12 décembre 2021 était le troisième et dernier référendum prévu par l’accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998.

**EXÉCUTION PAR NATURE DE DÉPENSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 176**

(en millions d'euros)

Prévision LFI, y.c. fdc et adp Consommation, y.c. fdc et adp	2021	
	AE	CP
Titre 2 – Dépenses de personnel	10 155,0 9 932,5	10 155,0 9 932,5
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	845,6 927,8	780,0 892,2
Titre 5 – Dépenses d'investissement	201,1 200,9	197,2 185,3
Titre 6 – Dépenses d'intervention	33,6 39,5	33,6 38,3
Titre 7 – Dépenses d'opérations financières	5,6 1,7	5,6 1,6
<b>Total</b>	<b>11 241,0</b> <b>11 102,5</b>	<b>11 171,5</b> <b>11 049,9</b>

Source : RAP de la mission Sécurités pour l'année 2021.

### 1. Les crédits de titre 2 et les emplois

Atteignant un montant de plus de 9,93 milliards d'euros tant en AE qu'en CP, l'exécution des crédits de titre 2 prévus en LFI s'établit à 97,8 %, tandis que le plafond d'emplois, fixé à 148 571 ETPT en LFI, est consommé à hauteur de 147 283 ETPT, soit un taux de consommation de 99,1 %.

Quoique, comme pour le programme 152 *Gendarmerie nationale*, les sorties et les entrées aient été plus nombreuses que prévu, **le programme 176 Police nationale a exactement respecté son schéma d'emploi**, fixé à 1 145 ETP en loi de finances initiale, malgré plusieurs écarts à la prévision tant en ce qui concerne les entrées qu'en ce qui concerne les sorties. Peuvent particulièrement être notés :

- des départs en retraite mais aussi des détachements sortants et autres départs temporaires plus nombreux que prévu au sein du corps d'encadrement et d'application ;

- la persistance de difficultés de recrutement dans la filière scientifique ;

- des révisions à la hausse des entrées et des sorties au sein du personnel administratif, le volume de recrutement des contractuels ayant été fortement augmenté et ayant finalement compensé une hausse du nombre de fins de contrats et de départs à la retraite.

Finalement, alors que 7 371 sorties étaient prévues, leur nombre a atteint 9 264, dont 2 563 départs à la retraite, tandis que l'on comptabilisait 10 409 entrées, au lieu des 8 516 prévues.

La sous-exécution des crédits de titre 2 résulte notamment du caractère tardif des recrutements, concentrés en fin d'année, auxquels il a été procédé pour compenser les départs plus nombreux que prévu. Les marges de manœuvre budgétaire ainsi dégagées auront permis que le programme procède, pour la deuxième fois depuis 2011, à une opération de fongibilité asymétrique de 87 millions d'euros.

## 2. Les crédits hors titre 2

Hors titre 2, **le montant des crédits exécutés a dépassé 11,102 milliards d'euros en AE**, en hausse de 5,9 %, **tandis que les CP consommés atteignent 11,05 milliards d'euros**, en légère baisse de 0,8 %.

**Les reports de crédits entrants s'établissent à 86,53 millions d'euros en AE et 9,79 millions d'euros en CP<sup>(1)</sup>.**

**Les mouvements réglementaires n'auront, au total, que très marginalement affecté le montant des crédits hors titre 2 du programme**, augmentant les AE de 0,66 million d'euros tout en réduisant les CP de 3,8 millions d'euros. Peuvent toutefois être signalés :

– une série de mouvements entrants en provenance des programmes 144 *Environnement et prospective de la politique de défense*, 178 *Préparation et emploi des forces* et 302 *Facilitation et sécurisation des échanges*, pour un montant global de 5,6 millions d'euros en AE et 2,6 millions d'euros en CP, destiné au financement du service national des données de voyage <sup>(2)</sup> ;

– un mouvement entant en provenance du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental*, d'un montant de 1,44 million d'euros en AE et en CP destiné au financement de la direction générale de la sécurité intérieure ;

– un mouvement entrant en provenance du même programme, d'un montant de 1 million d'euros en AE et en CP, destiné au financement du centre de certification des unités cynotechniques privées pour la détection des explosifs (Cynodex) ;

---

(1) Le RAP de la mission Sécurités ne donne aucune précision complémentaire sur la destination des AE ainsi reportées.

(2) Renommé « Agence nationale des données de voyage », à la suite de l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> juillet 2022, du décret n° 2022-752 du 29 avril 2022 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Agence nationale des données de voyage », ce service, créé par un arrêté du 16 décembre 2019, est chargé de la mise en place et de l'amélioration des dispositifs de collecte et d'exploitation des données de voyage, à savoir les données de réservation, d'enregistrement et d'embarquement des personnes présentes à bord des transports aériens, maritimes et terrestres, pour les besoins de la prévention, de la recherche, de la constatation ou de la poursuite des infractions pénales ou de l'exécution des condamnations pénales ou des mesures de sûreté, de la prévention et de la répression du terrorisme, de la sûreté de l'État, de la défense, de la sécurité publique, de la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, du contrôle des frontières, de la lutte contre l'immigration irrégulière et de la sûreté des transports.

– un mouvement sortant à destination du programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*, notamment destiné à financer, à hauteur de 3,6 millions d'euros en AE et en CP, le stock stratégique des postes informatiques NOEMI <sup>(1)</sup>.

Par ailleurs, si la LFR 1 avait annulé 7,51 millions d'euros, tant en AE qu'en CP, sur les crédits mis en réserve, **la LFR 2 a procédé à l'ouverture de 7,22 millions d'euros en AE pour financer la mesure de gratuité des transports annoncée dans le cadre du « Beauvau de la sécurité »**, tout en annulant 44,35 millions d'euros en AE et en CP sur les crédits de titre 2 hors CAS *Pensions* mis en réserve.

Par ailleurs, il convient de noter que l'opération de fongibilité asymétrique précitée aura permis de financer des dépenses liées à la crise sanitaire, aux réparations automobiles ou à la transformation de la CRS 8 pour en faire une compagnie d'intervention rapide. La fongibilité asymétrique aura également permis de faire face aux dépenses de fonctionnement occasionnées par le référendum en Nouvelle-Calédonie, à hauteur de 3,9 millions d'euros, et d'acheter, pour 4 millions d'euros, 5 000 caméras piétons, en sus des 10 000 prévues sur le programme 363 *Compétitivité* de la mission *Plan de relance*.

## II. LES MOYENS DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE

Les dépenses du programme 207 *Sécurité et éducation routières* et des programmes financés par le CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*, dit CAS *Radars*, se sont élevées en 2021 à plus de 1,27 milliard d'euros. Il convient toutefois de noter que les crédits du CAS ne sont pas destinés exclusivement à la politique de sécurité routière.

### A. LE PROGRAMME 207 SÉCURITÉ ET ÉDUCATION ROUTIÈRES

Le programme 207 *Sécurité et éducation routières* aura consommé 39,5 millions d'euros en AE et 40,12 millions d'euros en CP, soit des montants légèrement inférieurs à ceux programmés en loi de finances initiale. Les crédits exécutés sont également inférieurs de 5,6 % en AE et de 3,1 % en CP aux dépenses de l'année 2020.

---

(1) Solutions permettant le télétravail, les postes NOEMI sont des ordinateurs portables sécurisés et chiffrés qui permettent à l'utilisateur de se connecter à l'environnement numérique du ministère de l'intérieur.

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 207 EN 2021  
PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE**

*(en millions d'euros ; en pourcentage)*

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Prévision LFI	Consommation	Exécution	Prévision LFI	Consommation	Exécution
1 – Observation, prospective, réglementation et soutien au programme	4,2	2,7	63,6 %	4,2	2,8	66,8 %
2 – Démarches interministérielles et communication	16,4	19,3	117,8 %	16,4	20,4	124,3 %
3 – Éducation routière	20,4	17,5	85,8 %	20,4	16,9	82,9 %
<b>Total</b>	<b>41,0</b>	<b>39,5</b>	<b>96,3 %</b>	<b>41,0</b>	<b>40,12</b>	<b>97,8 %</b>

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2021.

La modestie des crédits du programme, en valeur absolue et à l'échelle de la mission, incline à relativiser les écarts à la programmation et l'évolution de l'exécution. Il convient toutefois de noter :

- une très légère hausse des dépenses de fonctionnement, qui progressent de 1,5 % en CP, pour s'établir à 31,7 millions d'euros ;

- l'absence de crédits de titre 2, les effectifs du programme et les rémunérations correspondantes ayant été transféré en 2015 au programme 216 *Conduite et pilotages des politiques de l'intérieur* ;

- une exécution des crédits d'investissement limitée à 2,1 millions d'euros en AE, soit 56 % des AE ouvertes en LFI, et 1,7 million d'euros en CP, soit 44 % des CP votés, la Cour des comptes indiquant que « [cela] s'explique par la nature des opérations d'investissement qui concernent essentiellement des constructions de nouveaux centres d'examen (Bar-le-Duc, Les Abymes, etc.), leur mise en sécurité ou leur rénovation (Bobigny, Cergy-Pontoise) » et que « réalisés sur plusieurs exercices budgétaires, ces projets sont par ailleurs sujets à des glissements calendaires ».

**B. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS**

Aux termes de l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances, « les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées ».

La clarté de l'énoncé ne doit cependant pas dissimuler la complexité de l'architecture d'un CAS qui voit ses recettes et ses dépenses diminuer.

## 1. Une architecture complexe

Le CAS est divisé en **deux sections**, qui financent **quatre programmes**.

**Le produit des amendes forfaitaires issues des radars automatisés est affecté au CAS dans la limite de 510 millions d'euros**, les sommes excédant ce plafond étant affectées au fonds pour la modernisation et l'investissement en santé (FMIS) dans la limite de 26 millions d'euros, et le solde à l'Agence de financement des infrastructures de transport (AFITF).

**Est également affecté au CAS le produit des autres amendes de la police de la circulation, minoré d'une fraction de 45 millions d'euros** revenant au budget général de l'État.

Aux termes de l'article 49 de la loi de finances pour 2006 <sup>(1)</sup>, les recettes issues des amendes forfaitaires issues des radars automatisés sont ventilées à hauteur de 340 millions d'euros au sein de la première section *Contrôle automatisé* et à hauteur de 170 millions d'euros au sein de la deuxième section *Circulation et stationnement routiers*, tandis que le produit des autres amendes de la police de la circulation, minoré de 45 millions d'euros, est affecté à la deuxième section.

**La première section est principalement consacrée aux radars.** Dans le cadre du programme 751, elle finance leur installation et leur entretien, ainsi que la gestion du système de permis à points.

**L'objet de la seconde section est plus imprécis.** Si les programmes 753 *Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers*, qui porte **des crédits destinés à la généralisation du procès-verbal électronique**, et 754 *Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières*, qui participe au **financement d'opérations destinées à rendre plus sûrs la circulation et les transports en commun**, contribuent à la politique de sécurité routière, **les dépenses du programme 755 Contribution au désendettement de l'État sont affectées au budget général de l'État en recettes non fiscales.**

## 2. Une exécution en retrait de la programmation

Les recettes d'amendes de la circulation prévues en LFI s'élevaient à 1,96 milliard d'euros, dont 809 millions d'euros pour les amendes forfaitaires radar non majorées et 1,151 milliard d'euros pour les amendes forfaitaires hors radar et les amendes forfaitaires majorées. Devaient être affectées au CAS 82 % de ces recettes, soit 1,611 milliard d'euros. Cependant, les périodes de couvre-feu et de fermeture des établissements de nuit ont, selon la délégation à la sécurité routière, eu un effet important sur les résultats de la sécurité routière, et les recettes d'amendes se sont révélées inférieures de 13 % à la prévision.

---

(1) Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.



Cette baisse aura principalement affecté le CAS, dont le montant des recettes aura finalement été inférieur de 14,2 % à la prévision initiale, la dotation du FMIS et la dotation de l'AFITF étant préservée, de même que le reversement de 45 millions d'euros au projet.

L'article 2 de la LFR 2 aura ainsi eu pour objet d'ajuster le montant des ressources affectées au CAS pour tirer les conséquences de la révision à la baisse de l'estimation du produit des amendes de contrôle automatisé non majorées. Par dérogation aux dispositions de l'article 49 de la loi de finances pour 2006 précédemment évoquées, cet article a ainsi plafonné, pour l'année 2021, à 355,4 millions d'euros le produit des amendes forfaitaires perçues par la voie de systèmes automatiques de contrôle et sanction affecté au CAS, 316,32 millions d'euros étant destinés à la première section *Contrôle automatisé* et 39,08 millions d'euros à la deuxième section *Circulation et stationnement routiers*, ces ajustements permettant de compenser à hauteur de 150 millions d'euros une partie de la réduction des recettes affectées à l'AFITF.

#### RECETTES DU CAS RADARS EN 2021

(en millions d'euros)

	Prévision LFI	Exécution	Écart
<b>Section <i>Contrôle automatisé</i></b>	<b>335,4</b>	<b>316,3</b>	<b>- 19,1</b> <b>- 5,7 %</b>
01 – Amendes perçues par la voie du système de contrôle-sanction automatisé	335,4	316,3	- 19,1 - 5,7 %
02 – Recettes diverses ou accidentelles	-	-	-
<b>Section <i>Circulation et stationnement routiers</i></b>	<b>1 276,0</b>	<b>1 065,9</b>	<b>- 210,1</b> <b>- 16,5 %</b>
03 – Amendes perçues par la voie du système de contrôle-sanction automatisé	170,0	39,1	- 130,9 - 77 %
04 – Amendes forfaitaires de la police de la circulation et amendes forfaitaires majorées issues des infractions constatées par la voie du système de contrôle-sanction automatisé et des infractions aux règles de la police de la circulation	1 106,0	1 026,9	- 79,2 - 7,2 %
05 – Recettes diverses ou accidentelles	-	-	-
<b>Total</b>	<b>1 611,4</b>	<b>1 382,3</b>	<b>- 229,2</b> <b>- 14,2 %</b>

La limitation des ressources du CAS par l'article 2 de la LFR 2 et certaines sous-consommations ont conduit à modifier les crédits des différents programmes,

pour un montant total de 124,56 millions d’euros en AE et 136,57 millions d’euros en CP :

– sur le programme 751 *Structures et dispositifs de sécurité routière*, ont été annulés 7,1 millions d’euros en AE et 19,1 millions d’euros en CP ;

– sur le programme 755 *Désendettement de l’État*, ont été annulés, tant en AE qu’en CP, 117,49 millions d’euros.

### DÉPENSES DU CAS RADARS EN 2021

(en millions d’euros)

Programmes et actions	Prévision LFI		Exécution		Écart en valeur absolue (et en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>751 – Structures et dispositifs de sécurité routière</b>	<b>335,4</b>	<b>335,4</b>	<b>347,9</b>	<b>334,0</b>	<b>12</b> <b>3,6 %</b>	<b>- 1,4</b> <b>- 0,4 %</b>
01 – Dispositifs de contrôle	186,9	186,9	201,6	194,5	14,7 7,9 %	7,5 4 %
02 – Centre national de traitement	92,0	92,0	73,6	73,6	- 18,4 - 20 %	- 18,4 - 20 %
03 – Soutien au programme	18,0	18,0	17,4	16,7	- 0,5 - 2,9 %	- 0,7 - 4,3 %
04 – Système d’information Éducation routière et permis de conduire	38,5	38,5	54,7	49,2	16,2 42 %	10,7 27,8 %
<b>753 – Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers</b>	<b>26,2</b>	<b>26,2</b>	<b>26,2</b>	<b>26,2</b>	<b>0</b> <b>0 %</b>	<b>0</b> <b>0 %</b>
01 – Déploiement du procès-verbal électronique	26,2	26,2	26,2	26,2	0 0 %	0 0 %
<b>754 – Contribution à l’équipement des collectivités territoriales pour l’amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières</b>	<b>643,3</b>	<b>643,3</b>	<b>412,1</b>	<b>413,8</b>	<b>- 231,3</b> <b>- 35,9 %</b>	<b>- 229,5</b> <b>- 35,7 %</b>
01 – Contribution à l’équipement des collectivités territoriales pour l’amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières	643,3	643,3	412,1	413,8	- 231,3 - 35,9 %	- 229,5 - 35,7 %
<b>755 – Désendettement de l’État</b>	<b>606,5</b>	<b>606,5</b>	<b>458,9</b>	<b>458,9</b>	<b>- 147,6</b> <b>- 24,3 %</b>	<b>- 147,6</b> <b>- 24,3 %</b>
01 – Désendettement de l’État	606,5	606,5	458,9	458,9	- 147,6 - 24,3 %	- 147,6 - 24,3 %
<b>Total</b>	<b>1 611,4</b>	<b>1 611,4</b>	<b>1 244,6</b>	<b>1 232,9</b>	<b>- 366,9</b> <b>- 22,8 %</b>	<b>- 378,5</b> <b>- 23,5 %</b>

Source : rapport annuel de performances du CAS Contrôle de la circulation et du stationnement routiers pour 2021

Au-delà de ces ajustements, il convient de noter que les dépenses du programme 751 *Structures et dispositifs de sécurité routière* ont été supérieures, en

AE, à la programmation initiale, en raison du report de 19,08 millions d'euros, qui correspondent à des engagements relatifs à la poursuite de l'externalisation de la conduite des véhicules radars et à la modernisation du système d'information des permis de conduire. Les crédits de l'action 1 *Dispositifs de contrôle* auront permis de disposer de 198 radars de plus qu'en 2020 et d'achever la remise en état des radars les plus dégradés lors de la crise des gilets jaunes, tandis que la subvention versée à l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) par le programme dans le cadre de l'action 2 *Centre national de traitement*, subit une réfaction de 18,4 millions d'euros en AE et en CP et se voit ainsi imputer l'essentiel de l'annulation de 19,08 millions d'euros en LFR 2, ce choix s'expliquant par la trésorerie de l'opérateur, bénéficiaire à hauteur d'environ 60 millions d'euros. Enfin, si l'exécution des crédits de l'action 4 est très supérieure à la programmation, cela s'explique par les investissements réalisés pour la modernisation du système d'information de l'éducation routière et du permis de conduire, en partie grâce au redéploiement de crédits de l'action 2 *Centre national de traitement*.



**SECURITÉS**  
**SÉCURITÉ CIVILE**

**SOMMAIRE**

—

Pages

<b>INTRODUCTION</b> .....	430
<b>I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE</b> .....	431
A. UNE SOUS-BUDGÉTISATION IMPORTANTE DONNANT LIEU À UNE MODIFICATION SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS .....	431
B. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INTERVENTION EN FORTE PROGRESSION COUPLÉES À DES NIVEAUX D'INVESTISSEMENT STABLES.....	432
C. UNE MEILLEURE CONSOMMATION DES CRÉDITS .....	434
<b>II. LES PERFORMANCES DU PROGRAMME GLOBALEMENT EN REcul</b> .....	434

## INTRODUCTION

Le programme 161 *Sécurité civile* de la mission *Sécurités* retrace les crédits finançant les actions du ministère de l'intérieur consacrées à la protection des populations et la gestion des crises.

Le programme 161 *Sécurité civile* a été doté en LFI pour 2021 de 415,08 millions d'euros en AE et de 520,41 millions d'euros en CP (soit 2,5 % des crédits de l'ensemble de la mission *Sécurités*).

Le programme a fait l'objet d'une gestion budgétaire modifiant de manière significative le montant des crédits de telle sorte que les crédits disponibles ont été portés à 756,96 millions d'euros en AE et à 735,94 millions d'euros en CP, principalement du fait d'un important report de crédits en AE et de la création d'un fonds de concours finançant les centres de tests et de vaccination.

Quant aux crédits consommés, ils se sont élevés à 669,5 millions d'euros en AE et de 678 millions d'euros en CP, en forte hausse par rapport à l'exercice précédent (+ 41,2 % en AE et + 22,1 % en CP) en raison d'une augmentation des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'intervention. Les taux de consommation des autorisations d'engagement et des crédits de paiement disponibles se sont ainsi établis respectivement à 88,4 % et à 92,1 %.

### ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION AU COURS DES TROIS DERNIÈRES ANNÉES À PÉRIMÈTRE COURANT <sup>(1)</sup>

(en millions d'euros)

	Crédits exécutés en 2019		Crédits exécutés en 2020		Crédits exécutés en 2021	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Programme 161</b>	452,38	548,31	474,26	555,36	669,49	677,96

Source : Rapports annuels de performance 2019, 2020 et 2021.

L'exercice budgétaire 2020 du programme 161, marqué par la pandémie de Covid-19, s'est caractérisé par des dépenses supplémentaires liées à la crise sanitaire qui n'ont pas été totalement compensées par les économies réalisées du fait de la baisse des interventions classiques de sécurité civile pendant les confinements. L'exercice 2021 a correspondu à un retour à un niveau normal d'activité opérationnelle, dans la moyenne des années d'avant-crise, couplée à la persistance de certaines dépenses en lien avec la crise sanitaire. Le cumul de ces deux facteurs explique la hausse globale en AE et en CP des crédits consommés.

En 2021, les interventions des forces de sécurité civile sur le territoire national (feux de forêt, déminages, catastrophes naturelles, technologiques ou sanitaires...) ont retrouvé leur niveau d'avant-crise – hors engagement dans la lutte

(1) Une partie des évolutions s'expliquent par des mesures de périmètres et de transferts.

contre la Covid. L'année 2021 a par ailleurs été l'occasion d'un record d'engagement aux niveaux européen et international avec 105 coopérations réalisées avec des services de sécurité civile étrangers, principalement lors d'inondations en Belgique et de feux de forêt dans le pourtour méditerranéen. Ces coopérations ne représentent toutefois qu'une part minimale dans le total des interventions. La « saison feux » 2021 en France a été d'intensité moyenne, les moyens nationaux ayant été engagés sur 200 incendies environ.

## I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

### A. UNE SOUS-BUDGÉTISATION IMPORTANTE DONNANT LIEU À UNE MODIFICATION SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS

La LFI pour 2021 a doté le programme *Sécurité civile* de 413,44 millions d'euros de crédit en AE (- 15,9 % par rapport à la LFI 2020) et 518,77 millions d'euros en CP (+ 0,1 % par rapport à la LFI 2020), hors fonds de concours et attributions de produits. Par la suite, les deux lois de finances rectificatives ont ouvert des montants nets de 25,9 millions d'euros en AE et 21,88 millions d'euros en CP, permettant notamment de financer des surcoûts opérationnels et d'engager l'achat de deux hélicoptères décidé en fin d'année 2021 au titre du plan de relance.

Le programme a en outre fait l'objet de reports, de transferts et d'abondements divers dont les montants ont été en hausse par rapport à l'exercice précédent. Ainsi, le programme a notamment bénéficié de 126,22 millions d'euros de reports d'AE, en augmentation de 66 %, finançant notamment des dépenses de fonctionnement non exécutées en 2020 et reportées l'année suivante. Un décret de transfert <sup>(1)</sup> a en outre ouvert 23,45 millions d'euros en CP sur le programme, s'ajoutant au transfert <sup>(2)</sup> de 35,93 millions d'euros en AE et 11,13 millions d'euros en CP provenant du programme 363 *Compétitivité*. Par ailleurs, la création en cours de gestion d'un fonds de concours afin de financer les centres de tests et de vaccination a alimenté le programme à hauteur de 160,18 millions d'euros de crédits (en AE et en CP). Ce fonds de concours a été abondé par Santé Publique France et placé sous la responsabilité des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) et d'associations agréées.

Enfin, un dégel de 80 % de la réserve de précaution hors titre 2 de 8,6 millions d'euros a participé à la prise en compte des différents surcoûts apparus en cours de gestion. L'ensemble des dispositifs de gestion mis en place en cours d'exécution budgétaire ont donc pallié une sous-budgétisation importante du programme en loi de finances initiale.

Les crédits consommés représentent ainsi 162 % des crédits ouverts en AE et 131 % de ceux ouverts en CP par la LFI pour 2021. Le tableau suivant reprend l'intégralité des éléments propres à la gestion en 2021 du programme *Sécurité civile*.

---

(1) Décret n° 2021-831 du 28 juin 2021.

(2) Par le décret n° 2021-84 du 28 janvier 2021.

## GESTION BUDGÉTAIRE 2021

(en millions d'euros)

	Programme 161 Sécurité civile	
	AE	CP
<b>LFI (hors FdC et AdP prévus en LFI)</b>	413,44	518,77
<b>LFR 1 + LFR 2</b>	25,90	21,88
<b>Autres mouvements de crédits</b>	<b>162,41</b>	<b>44,30</b>
<i>Reports de crédits 2020</i>	126,55	8,44
<i>Virements</i>	- 0,04	- 0,04
<i>Transferts</i>	35,90	35,90
<i>Décrets d'avance</i>	0,00	0,00
<b>Fonds de concours et attributions de produits</b>	165,48	165,48
<b>Total des crédits ouverts</b>	<b>767,23</b>	<b>750,42</b>
<b>Crédits disponibles <sup>(*)</sup></b>	<b>756,96</b>	<b>735,94</b>
<b>Crédits consommés</b>	<b>669,50</b>	<b>678,00</b>

(\*) Crédits ouverts hors ceux mis en réserve.

Source : Rapport annuel de performances 2021.

La Cour des comptes a pointé les risques d'un « *programme budgétaire particulièrement rigide* » <sup>(1)</sup> alors que la vocation même du programme est de gérer des crises, par nature imprévisibles, nécessitant une marge de manœuvre budgétaire. Cela a d'ailleurs conduit le CBCM à émettre un avis favorable assorti de réserves sur le document prévisionnel unique (DPU) pour 2021. Ainsi, si une « saison feux » d'intensité moyenne et l'absence de calamité majeure ont permis d'éviter une pression trop importante sur les dépenses du programme en 2021, tel n'aurait pas été le cas dans l'éventualité d'un épisode climatique extraordinaire, dont l'occurrence est rendue de plus en plus fréquente par le changement climatique.

## B. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INTERVENTION EN FORTE PROGRESSION COUPLÉES À DES NIVEAUX D'INVESTISSEMENT STABLES

Les crédits de fonctionnement exécutés au titre du programme *Sécurité civile* se sont élevés à 177,87 millions d'euros en AE et à 163,52 millions d'euros en CP, en croissance respectivement de 79,8 % et 26,8 % par rapport à 2020, affichant un niveau bien supérieur à celui initialement programmé (+ 96,9 millions d'euros en AE et + 58,3 millions d'euros en CP). Les dépenses de fonctionnement étant majoritairement portées par l'action n° 12 « *Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux* » (77,01 % des crédits de fonctionnement du programme 161 en AE et 74,9 % en CP) qui recouvre notamment la maintenance de l'ensemble des moyens d'intervention (aériens, terrestres et de déminage), la progression des crédits de fonctionnement s'explique donc en grande partie par la reprise des activités de maintenance qui avaient été limitées pendant la crise

---

(1) Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021.



sanitaire ou repoussées à 2021. Ainsi, le maintien en conditions opérationnelles (MCO) des cellules des hélicoptères initialement prévu en 2020 a été repoussé à 2021 et financé par un report d'un montant de 47,92 millions d'euros en AE.

De même, les dépenses d'intervention sont en progression importante atteignant 264,27 millions d'euros en AE (+ 120,01 millions d'euros par rapport à 2020) et 230,79 millions d'euros en CP (+ 88,74 millions d'euros par rapport à 2020), excédant largement les crédits programmés (+ 132 % en AE et + 102 % en CP). Cette sous-budgétisation est la résultante du caractère relativement imprévisible des dépenses d'intervention qui financent, au sein du programme 161, l'anticipation et la gestion des crises ainsi que les personnels d'intervention (sapeurs-pompiers de Paris, sapeurs-pompiers volontaires...). Ces activités, portées intégralement par les actions n° 11 « *Prévention et gestion des crises* » et n° 13 « *Soutien aux acteurs de la sécurité civile* », sont soumises à d'importantes variations d'un exercice budgétaire à l'autre. Le dépassement qui caractérise l'année 2021 est dû aux dépenses occasionnées par la pandémie (campagne de vaccination et de tests) et financées par le fonds de concours ouvert par Santé Publique France. Par ailleurs, la subvention au budget spécial de la Ville de Paris au titre du financement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) a progressé en 2021, s'établissant à 93,6 millions d'euros (+ 2,2 % par rapport à 2020).

Les crédits d'investissement exécutés sur le programme sont restés à un niveau équivalent à celui de 2020, accusant une légère baisse de 4,15 millions d'euros en AE (portant ces crédits à 38,32 millions d'euros) et d'un million d'euros en CP (atteignant ainsi 94,61 millions d'euros). Les investissements les plus significatifs ont porté sur l'acquisition de deux hélicoptères de type *HI45D3 Airbus Helicopters* pour un montant de 13 millions d'euros. L'investissement immobilier a été relancé en 2021, représentant pour l'exercice 7 % des crédits d'investissement exécutés (contre 3,8 % en 2020).

## EXÉCUTION 2021 DU PROGRAMME 161 PAR TITRE

(en millions d'euros)

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Prévision LFI	Réalisation	Prévision LFI	Réalisation
<i>Titre 2 : Dépenses de personnel</i>	189,41	184,36	189,41	184,36
<i>Titre 3 : Dépenses de fonctionnement</i>	80,96	177,87	105,25	163,52
<i>Titre 5 : Dépenses d'investissement</i>	24,44	38,32	105,07	94,61
<i>Titre 6 : Dépenses d'intervention</i>	113,86	264,27	114,27	230,79
<i>Titre 7 : Dépenses d'opérations financières</i>	4,77	4,67	4,77	4,67
<b>Total</b>	<b>413,44</b>	<b>669,49</b>	<b>518,77</b>	<b>677,96</b>

Source : Rapport annuel de performances 2021.

**C. UNE MEILLEURE CONSOMMATION DES CRÉDITS**

Le taux de consommation des crédits hors titre 2 s'est nettement amélioré par rapport à 2020, passant de 76,5 % à 83,9 %. La sous-consommation subsistante repose notamment sur le fonds de concours *Participation de Santé Publique France à la lutte contre la Covid-19*.

L'exécution 2021 des crédits du titre 2 du programme 161 *Sécurité civile* reste marquée par une sous-consommation à hauteur de 5,05 millions d'euros en AE = CP. Contrairement à l'année précédente, cette sous-exécution n'est pas la conséquence directe de la crise sanitaire – qui avait réduit l'activité opérationnelle des forces de sécurité civile – mais plutôt la résultante des difficultés de recrutement et de la suppression de la prime d'astreinte des Formations militaires de la Sécurité Civile (ForMiSC) qui n'a pas encore été compensée par la hausse du taux de l'indemnité spéciale SECCIV <sup>(1)</sup>. La consommation du plafond d'emplois du programme est de 2 470 ETPT pour un plafond à 2 490 ETPT, soit une vacance de 20 ETPT.

**II. LES PERFORMANCES DU PROGRAMME GLOBALEMENT EN RECU**

Le rapport annuel de performances 2021 affiche, pour les objectifs les plus significatifs du programme, des niveaux d'indicateur plutôt dégradés et souvent inférieurs aux prévisions inscrites dans le bleu budgétaire 2021.

(1) Indemnité spéciale allouée au personnel des formations militaires de la sécurité civile prévue à l'article 11 du décret n° 88-286 du 24 mars 1988 relatif au commandement des formations militaires de la sécurité civile.

**MAQUETTE DE PERFORMANCE DU PROGRAMME 161**

Objectifs	Indicateurs
1 – Assurer l’efficacité et l’efficience des dispositifs de lutte contre les feux de forêt	Efficacité du dispositif de protection des forêts pendant la campagne « saison feux »
2 – Assurer la disponibilité des moyens aériens et leur conformité aux besoins opérationnels	Efficience des opérations de secours aux personnes en hélicoptère dans les milieux difficiles
	Taux de disponibilité opérationnelle des avions de la sécurité civile
3 – Faire évoluer la cartographie des centres de déminage pour éliminer les munitions historiques et faire face à la menace terroriste	Taux d’évolution des stocks collectés de munitions anciennes
	Interventions sur objets suspects dans les délais
4 – Harmoniser les moyens des services départementaux d’incendie et de secours	Taux d’adhésion des SDIS à l’infrastructure complémentaire Acropole-Antarès <sup>(1)</sup>

Source : rapport annuel de performances 2021.

Ainsi, la disponibilité des moyens aériens – nécessaire à l’efficacité des interventions – demeure en deçà des cibles retenues. La disponibilité opérationnelle des avions de la sécurité civile est sensiblement similaire à celle de 2021 mais moindre que celle prévue dans le programme annuel de performances (94,15 % contre 98 % en prévision). De même, la disponibilité des hélicoptères EC145 en base affiche un niveau en retrait par rapport aux prévisions du PAP mais également en recul vis-à-vis des exercices précédents (passant de 92,2 % en 2020 à 91,2 % en 2021).

L’efficacité du dispositif de protection des forêts pendant la campagne « saison feux » évolue en fait assez peu par rapport à 2020. L’objectif pâtit d’un indicateur très dégradé mesurant le nombre d’hectares brûlés en fonction de l’intensité de l’aléa climatique et s’élevant à 36,78 ha en 2021 contre 7,58 ha en 2020. Cette hausse est principalement due au feu de Gonfaron (Var) en août 2021 qui a fortement détérioré l’indicateur qui, sans lui, aurait été nettement meilleur (10,10 ha), bien qu’en retrait par rapport à 2020.

Enfin, l’objectif tendant à « faire évoluer la cartographie des centres de déminage pour éliminer les munitions historiques et faire face à la menace terroriste » affiche des résultats contrastés. Ainsi, du fait de l’insuffisante disponibilité des terrains de destruction, les stocks collectés de munitions anciennes continuent de très légèrement progresser (+ 0,27 %) alors que la prévision du PAP tablait sur une destruction de 10 % de ces stocks. À l’inverse, les interventions sur objets suspects pour les équipes non prépositionnées s’effectuent quasi systématiquement dans les délais attendus (98 % du temps), atteignant la cible du PAP 2021.

(1) Cet indicateur est amené à disparaître, un nouvel indicateur relatif au « taux de déploiement du système NexSIS 18-112 au sein des SDIS » a été mis en œuvre depuis la LFI 2022.



## SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

### SOMMAIRE

	Pages
<b>I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2021</b> .....	438
<b>II. OBSERVATIONS PAR PROGRAMME</b> .....	440
A. LE PROGRAMME 304 <i>INCLUSION SOCIALE ET PROTECTION DES PERSONNES</i> .....	440
B. LE PROGRAMME 157 <i>HANDICAP ET DÉPENDANCE</i> .....	440
C. LE PROGRAMME 137 <i>ÉGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES</i> .....	441
D. LE PROGRAMME 124 <i>CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES ET SOCIALES</i> .....	442
E. LE PROGRAMME 371 <i>PRISE EN CHARGE PAR L'ÉTAT DE L'INDEMNITÉ INFLATION</i> .....	444
F. LES DÉPENSES FISCALES.....	444

## I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2021

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* porte les politiques publiques de solidarité et de cohésion sociale de l'État en faveur des personnes les plus fragiles.

La loi de finances initiale (LFI) pour 2021 a prévu l'ouverture de 26 256,28 millions d'euros en autorisation d'engagement (AE) et 26 253,10 millions d'euros en crédits de paiement (CP) pour l'ensemble de la mission, soit un montant en retrait par rapport à la programmation initiale pour 2020 (- 0,21% en AE et - 0,11% en CP). Cette légère diminution, qui doit être rapportée à la nette augmentation des crédits ouverts sur la mission depuis 2017 (+ 40 %), s'explique d'une part par des modifications de périmètre <sup>(1)</sup> et d'autre part par les allocations exceptionnelles de solidarité mises en place en 2020 dans le contexte de la crise sanitaire.

En 2021, les crédits exécutés sur la mission se sont élevés à 29 450,87 millions d'euros en AE et à 29 476,13 millions d'euros en CP ce qui correspond, à périmètre constant, à une évolution de - 0,7 % en AE et à - 1,1 % en CP par rapport à l'exécution de l'exercice 2020. Cette surconsommation des crédits par rapport aux montants ouverts en LFI résulte notamment de la mise en place de l'indemnité d'inflation, d'une sous-budgétisation dans la programmation initiale et d'aléas de gestion <sup>(2)</sup>.

Le poids des dépenses d'intervention continue d'augmenter, elles représentent 95,9 % des dépenses totales de la mission, soit un montant de 28,27 milliards d'euros. Ces dépenses relèvent en majeure partie du financement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et de la prime d'activité <sup>(3)</sup>. Les dépenses de personnels représentent 400,25 millions d'euros ce qui correspond à une chute de 31 % par rapport à l'exercice précédent mais à une hausse de 1 % à périmètre constant. Au total, les dépenses de la mission ont connu une progression modérée en 2021 (+ 1,6 %) au regard des exercices précédents (+ 15 % entre 2019 et 2020), en partie du fait des réductions de périmètre (pour 413,39 millions d'euros).

---

(1) Le soutien des politiques du sport, de la jeunesse et de la vie associative a par exemple été transféré du programme 124 au ministère de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports. D'autres mesures ont induit une modification de la répartition de compétences entre l'État et les administrations de Sécurité sociale, entraînant une variation du périmètre de la mission.

(2) La sous-budgétisation et les aléas de gestion représentent un montant total de 458,80 M€.

(3) En exécution, les dépenses d'AAH s'élèvent en effet à 11 399,83 M€ et celles relatives à la prime d'activité à 9 893,46 M€.

**MOUVEMENTS EN COURS DE GESTION SUR LA MISSION  
SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES**

*(en millions d'euros)*

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
<b>LFI</b>	26 256,28	26 253,10
Reports	+ 26,02	+ 47,41
Annulations	- 0,65	- 0,09
Transferts	- 12,54	- 12,43
Virements	- 10,2	- 10,2
LFR	+ 3 526,22	+ 3 525,56
<b>Crédits ouverts</b>	29 785,13	29 803,35

Source : Commission des finances, d'après les documents budgétaires

Comme au cours des exercices précédents, la mission a fait l'objet d'ouvertures de crédits importantes (3 526,22 millions d'euros en AE et 3 525,56 millions d'euros en CP), en l'espèce dans le cadre de la seconde loi de finances rectificative <sup>(1)</sup>, essentiellement pour financer la mise en place de l'indemnité inflation. En effet, la LFR 2 a créé un programme 371 provisoire rattaché à la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* afin de financer le versement de cette indemnité.

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION  
SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES EN 2021**

*(en millions d'euros)*

	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2021	Exécution 2021	Écart à la prévision		LFI 2021	Exécution 2021	Écart à la prévision	
<b>Programme 304 Inclusion sociale et protection des personnes</b>	12 388,8	12 428,4	+ 39,6	+ 0,32 %	12 388,8	12 425,8	+ 37	+ 0,3 %
<b>Programme 157 Handicap et dépendance</b>	12 668,5	12 833	+ 164,5	+ 1,3 %	12 663,6	12 832	+ 168,4	+ 1,33 %
<b>Programme 137 Égalité entre les femmes et les hommes</b>	48,7	48,5	- 0,2	- 0,41 %	+ 41,5	41,9	+ 0,4	+ 0,96 %
<b>Programme 124 Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales</b>	1 150,3	1 141	- 9,3	- 0,81 %	1 159,2	1 176,5	+ 17,3	+ 1,49%
<b>Programme 371 Prise en charge par l'État de l'indemnité inflation</b>	0	3 000*	+ 3 000	-	0	3 000	+ 3 000	- *

\* Ce programme a été créé en LFR 2 et a été doté de 3 200 M€ en 2021.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2021.

(1) LOI n° 2021-1549 du 1er décembre 2021 de finances rectificative pour 2021.

## II. OBSERVATIONS PAR PROGRAMME

### A. LE PROGRAMME 304 INCLUSION SOCIALE ET PROTECTION DES PERSONNES

Le programme 304 finance des actions diversifiées dont notamment les dépenses de l'État consacrées à la prime d'activité, les dispositifs d'aide alimentaire ou encore les actions d'accompagnement et de protection des enfants.

Alors qu'elles avaient connu une croissance soutenue en 2020 <sup>(1)</sup> (+ 30 %), les dépenses du programme ont baissé de 14,8 % en 2021 et se sont élevées à 12 428 millions d'euros en AE et à 12 426 M€ en CP. À périmètre constant, c'est-à-dire en tenant compte du caractère ponctuel en 2020 du versement d'aides exceptionnelles de solidarité (AES), la baisse se limite à 1 %, les dépenses de prime d'activité ayant été plutôt dynamiques en 2021 (+ 1,6 %).

L'écart avec la budgétisation initiale, qui résulte de dépenses supplémentaires de prime d'activité et d'aide alimentaire, a été financé par une levée intégrale de la réserve de précaution (61,9 millions d'euros) et une ouverture de crédits en LFR 2 du 1<sup>er</sup> décembre (137,3 millions d'euros en AE et 130 millions d'euros en CP). Le taux d'exécution des crédits ouverts est élevé puisqu'il s'établit à 99,17 % en AE et à 99,15 % en CP.

### B. LE PROGRAMME 157 HANDICAP ET DÉPENDANCE

Les dépenses du programme 157, qui visent essentiellement à financer l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et l'aide au poste dans le cadre de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH), sont en augmentation continue depuis plusieurs années. La hausse du nombre de bénéficiaires et la revalorisation des prestations expliquent cette dynamique. Les mesures visant à maîtriser les dépenses <sup>(2)</sup> n'ont pas infléchi la croissance des montants consommés. D'autant plus que la budgétisation pour 2022 intègre désormais le coût de l'abattement forfaitaire sur les revenus du conjoint de 5 000 euros, majoré de 1 300 euros par enfant, qui a été mis en place par l'article 202 de la LFI pour 2022 <sup>(3)</sup>. Le coût de cette mesure a été évalué à 185 millions d'euros dans la programmation initiale pour 2022.

---

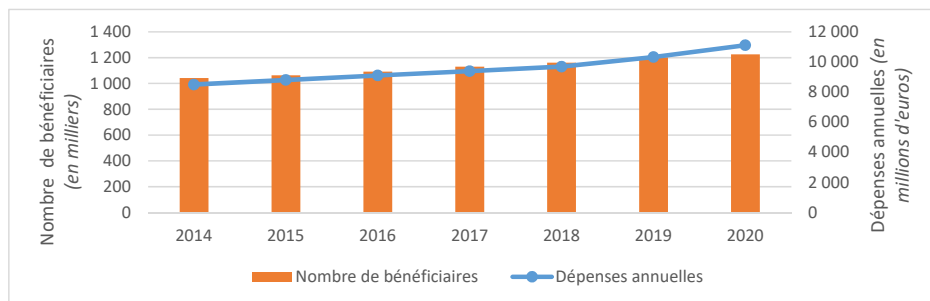
(1) Cette croissance importante est liée à la création d'aides exceptionnelles de solidarité (AES) et à la recentralisation du financement du RSA versé à la Réunion.

(2) Ces mesures d'économie sont passées par l'abaissement du plafond de ressources pour les bénéficiaires en couple sans enfant et la fusion des compléments d'AAH (le complément de ressources et la majoration pour la vie autonome).

(3) LOI n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.



### ÉVOLUTION DU NOMBRE DES BÉNÉFICIAIRES DE L'AAH ET DES DÉPENSES ASSOCIÉES



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

Le programme 157 a été doté en LFI 2021 de 12,66 millions d'euros en AE/CP. Le taux de consommation des crédits disponibles est proche de 100 % tant en AE qu'en CP.

La budgétisation initiale de l'AAH a été insuffisante avec une programmation qui s'établissait à 11,164 milliards d'euros pour une exécution des crédits qui s'est finalement élevée à 11,4 milliards d'euros. Ainsi, la réserve de précaution, de 63,3 millions d'euros en AE/CP, a été intégralement levée. La LFR 2 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 a ouvert des crédits à hauteur de 170,2 millions d'euros en AE et de 172,4 millions d'euros en CP. Dans sa note d'analyse budgétaire de la mission <sup>(1)</sup>, la Cour des comptes a réitéré sa recommandation visant à améliorer le processus de budgétisation de l'AAH.

### C. LE PROGRAMME 137 ÉGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES

Le programme 137 *Égalité entre les femmes et les hommes* a été doté en LFI 2021 de 48,7 millions d'euros en AE et de 41,5 millions d'euros en CP, soit une augmentation de 37 % par rapport à la LFI 2020. Après report et transfert, les crédits disponibles se sont élevés à 48,61 millions d'euros en AE et à 41,91 millions d'euros en CP. L'exercice budgétaire du programme est marqué par une consommation presque totale des crédits (99,46 % en AE et 98,42 % en CP) et une levée intégrale de la réserve de précaution.

Avec 80 % des crédits du programme, l'action 21 *Politiques publiques – Accès au droit* – qui finance notamment la plateforme d'écoute téléphonique « 39.19 » et l'ouverture de nouveaux centres de prise en charge – a constitué le principal poste de dépenses.

En matière de performance, les résultats, qui avaient subi une nette dégradation en raison de la crise sanitaire, sont en amélioration. À titre d'exemple, le *Taux d'appels traités par la permanence téléphonique nationale de*

(1) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances, 2022.

référence (39.19) est passé de 84,1 % en 2019 à 60,3 % en 2020 en raison de la recrudescence des appels lors du premier semestre 2020. Grâce au renforcement des moyens humains et techniques de la plateforme, l'indicateur s'est élevé à 85 % en 2021.

#### EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 137

(en millions d'euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
11 – Actions et expérimentations pour la culture de l'égalité et en faveur de l'égalité professionnelle, politique et sociale	1,87	1,87	4,39	3,71	5,19	–	–	–
12 – Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes	14,46	14,54	14,73	15,13	19,35	–	–	–
13 – Soutien du programme égalité entre les femmes et les hommes	1,21	1,40	0,63	0,7	0,96	–	–	–
14 – Actions de soutien, d'expérimentation en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes	3,39	3,39	0	–	–	–	–	–
15 – Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains	2,03	2,18	2,91	2,75	3,56	–	–	–
21 – Politiques publiques – Accès au droit					-	19,01	30,81	35,4
22 – Partenariats et innovations					-	9,49	5,14	5,5
23 – Soutien du programme égalité entre les femmes et les hommes					-	1,34	0,56	0,9
<b>Total</b>	<b>22,96</b>	<b>23,38</b>	<b>22,66</b>	<b>22,29</b>	<b>29,07</b>	<b>29,85</b>	<b>36,51</b>	<b>41,9</b>

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

#### D. LE PROGRAMME 124 CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES ET SOCIALES

Le programme 124 finance les moyens de fonctionnement des « ministères sociaux », hors secteur travail et emploi, ainsi que ceux des agences régionales de santé (ARS). Les crédits initialement ouverts sur le programme sont en baisse en 2021 par rapport à la LFI 2020 (– 13,68 % en AE et – 11,13 % en CP) principalement en raison d'effets de périmètre.

**VARIATION DES DÉPENSES PAR TITRE SUR LE PROGRAMME 124 ENTRE 2020 ET 2021**
*(en millions euros)*

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2020	2021	variation (en %)	2020	2021	variation (en %)
Titre 2 – Dépenses de personnel	578,46	398,55	– 31 %	578,46	398,55	– 31 %
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	790,62	734,32	– 7 %	735,59	770,14	+ 4,7 %
Titre 5 – Dépenses d'investissement	7,52	1,7	– 77 %	4,0	1,79	– 55 %
Titre 6 – Dépenses d'intervention	6,47	6,39	– 1 %	6,63	5,96	– 10 %
<b>Total</b>	<b>1 383,07</b>	<b>1 140,97</b>	<b>– 17,57 %</b>	<b>1 324,69</b>	<b>1 176,46</b>	<b>– 11,19 %</b>

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

La réforme de l'organisation territoriale de l'État <sup>(1)</sup> a conduit à une diminution d'environ un tiers des effectifs du programme 124 *via* des transferts d'emplois nombreux vers le ministère de l'Intérieur et vers le ministère de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports <sup>(2)</sup>. En 2021, le programme 124 a été affecté par la prolongation de la crise sanitaire, ce qui a notamment nécessité une augmentation du nombre de recrutements de profils spécialisés par le centre de crise (+ 95 ETPT au cours de l'exercice 2021).

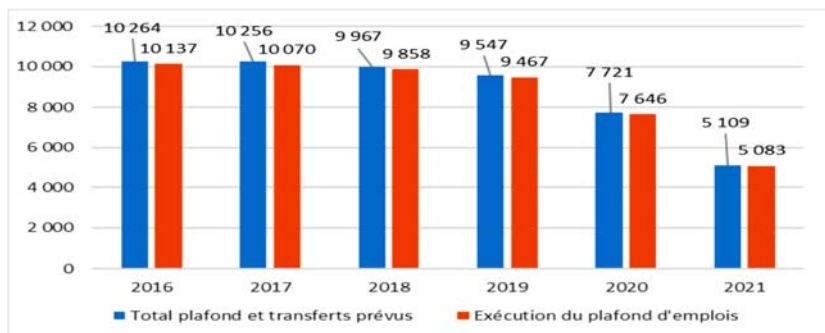
La crise sanitaire a également pesé sur les moyens de fonctionnement du ministère et des autres services en 2021. Au total, les surcoûts liés à la crise se sont élevés à 56,73 millions d'euros en AE et 56,92 millions d'euros hors titre 2. Ces surcoûts ont été financés à hauteur de 57 % en AE et de 59 % en CP par l'action des ARS qui ont compensé une part importante de ces surcoûts par des prélèvements sur leur trésorerie. Le dégel de la réserve initiale (12,3 millions d'euros en AE et 12,6 millions d'euros en CP) et une ouverte en LFR 2 de 12,1 millions d'euros en AE et 10,7 millions d'euros en CP ont également été nécessaires pour financer le solde. Ces crédits supplémentaires ont aussi permis de compenser les surcoûts liés à la communication (surcoûts de 8,9 millions d'euros en AE et de 7,5 millions d'euros en CP), aux systèmes d'information (6 millions d'euros en CP) et aux ARS (35,24 millions d'euros).

Le plafond d'emplois, fixé à 4 819 ETPT par la LFI 2021, a été rehaussé de 261 ETPT en cours d'année par la LFR 2 et de 29 ETPT par des transferts en gestion. Ainsi, au cours de l'exercice 2021, le niveau d'exécution s'élève à 5 083 ETP alors que le plafond d'emplois consolidé s'élevait à 5 109 ETPT, ce qui correspond à une légère sous-consommation de 26 ETPT (0,5 % du plafond autorisé).

(1) Cette réforme a affecté le programme en raison d'une fusion de deux réseaux territoriaux préexistants.

(2) Vers le programme 354 Administration générale et territoriale de l'État et vers le programme 214 Soutien de la politique de l'éducation nationale.

### PLAFOND D'EMPLOIS DE LA MISSION (EN ETP)



\* Les transferts prévus désignent les transferts programmés dans le cadre de la réforme territoriale de l'État.

Source : Cour des comptes, d'après les rapports annuels de performance.

### E. LE PROGRAMME 371 PRISE EN CHARGE PAR L'ÉTAT DE L'INDEMNITÉ INFLATION

L'article 13 de la loi de finances rectificative du 1<sup>er</sup> décembre 2021 <sup>(1)</sup> a mis en place une « indemnité d'inflation » qui prend la forme d'une aide exceptionnelle de 100 euros ayant vocation à bénéficier à 38 millions de personnes. Placé sous la responsabilité du directeur de la sécurité sociale, le programme 371 a servi de support financier à la compensation des organismes de sécurité sociale supportant le versement de l'aide <sup>(2)</sup>.

Sur la base d'une estimation du nombre de bénéficiaires de l'indemnité, 3,2 milliards d'euros ont été ouverts en LFR 2 sur l'action unique composant le programme. 3 milliards d'euros ont été consommés en 2021 *via* un transfert à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), les 200 millions d'euros restants ont fait l'objet d'un report de crédits au cours de l'exercice 2022 <sup>(3)</sup>. En 2021, le programme 371 a ainsi représenté un peu plus de 10 % des crédits ouverts sur la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, ce qui explique en majeure partie la sur-exécution des crédits de la mission.

### F. LES DÉPENSES FISCALES

30 dépenses fiscales sont rattachées aux programmes de la mission en 2021, pour un coût total de 11 140 millions d'euros contre 13 942 millions d'euros en 2020. Cet écart résulte essentiellement de la suppression progressive de la taxe d'habitation qui a conduit à la suppression de la dépense fiscale « *Exonération en*

(1) Loi n° 2021-1549 du 1er décembre 2021 de finances rectificative pour 2021.

(2) Soit par dépense supplémentaire, soit par moindre recette liée au dispositif d'aide au paiement de cotisations sociales.

(3) Ce report de crédits permet notamment de financer les indemnités qui doivent être versées aux bénéficiaires qui ne sont couverts par aucun organisme verseur identifié.

*faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste* ». Les dépenses fiscales constituent un enjeu majeur pour la mission puisqu'elles représentent 38 % des crédits budgétaires qu'elle porte et 12,3 % du total des dépenses fiscales. Il convient toutefois de souligner que le poids des dépenses fiscales au sein du programme est en diminution constante depuis 2018 <sup>(1)</sup>. Si le montant des dépenses fiscales rattachées à la mission est important, il n'est porté que par un nombre relativement réduit de dispositifs.

Comme le souligne la Cour des comptes dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission <sup>(2)</sup>, les informations disponibles sur les dépenses fiscales sont lacunaires, leur chiffrage n'étant pas systématiquement renseigné et le nombre de bénéficiaires n'étant pas toujours connu.

---

<sup>(1)</sup> Les dépenses fiscales représentaient 72 % du montant des crédits budgétaires de la mission en 2018.

<sup>(2)</sup> Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances, 2022.



**SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE**

**SOMMAIRE**

—

Pages

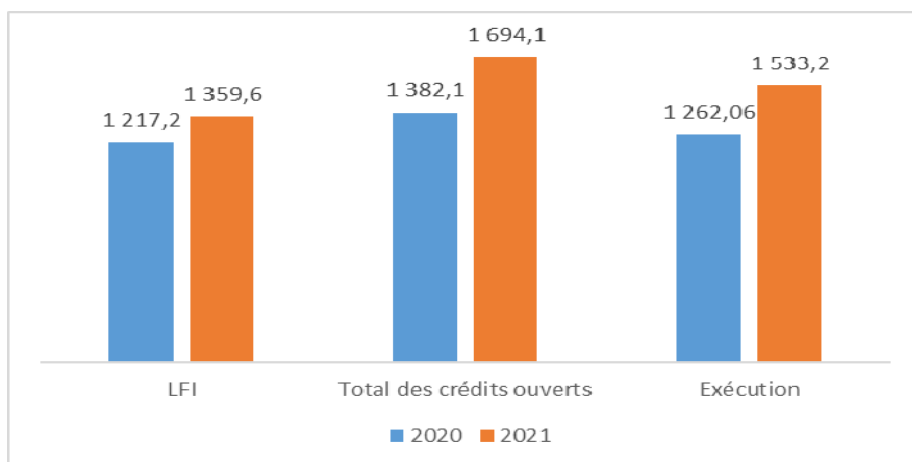
<b>I. ANALYSE AU NIVEAU DE LA MISSION .....</b>	<b>448</b>
<b>II. LE PROGRAMME 219 <i>SPORT</i>.....</b>	<b>451</b>
<b>III. LE PROGRAMME 163 <i>JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE</i>.....</b>	<b>453</b>
<b>IV. LE PROGRAMME 350 <i>JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES 2024</i> ...</b>	<b>456</b>

## I. ANALYSE AU NIVEAU DE LA MISSION

La mission *Sport, jeunesse et vie associative* (SJVA) est composée de trois programmes : le programme 219 *Sport*, le programme 163 *Vie associative* et le programme 350 *Jeux olympiques et paralympiques 2024*, qui relèvent du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports (MENJS). L'exécution 2021 s'élève à **près de 2 123 millions d'euros consommés en autorisations d'engagement (AE) et plus de 1 533 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, des chiffres proches de la totalité des crédits ouverts en 2021 (près de 2 190 millions et 1 695 millions respectivement).

Le budget de la mission *SJVA* a été en augmentation entre 2020 et 2021, ce qui s'explique principalement par les crédits ouverts pour répondre à la crise sanitaire, ainsi qu'à la préparation des jeux olympiques ; **l'augmentation s'observe en comparant les crédits initiaux (+ 142,4 millions d'euros en CP par rapport à la LFI 2020) et encore davantage en considérant l'exécution (+ 271,1 millions d'euros par rapport à la loi de règlement 2020, en hausse de 21,5 %).**

### COMPARAISON DES CRÉDITS DE LA MISSION *SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE* ENTRE 2020 ET 2021 (EN CP)



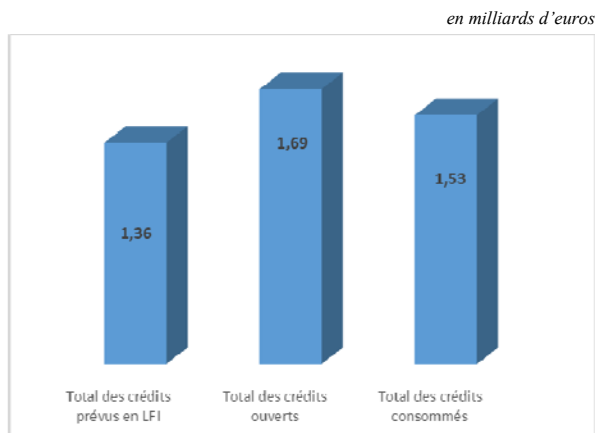
Source : Assemblée nationale, commission des finances, à partir des rapports annuels de performance de la mission Économie pour les années 2020 et 2021.

Cette augmentation globale masque d'importantes disparités en fonction des programmes. Le programme 163 *Jeunesse et vie associative* est ainsi sous-exécuté à hauteur de près de 100 millions d'euros ; alors que le programme 219 *Sport* a bénéficié des crédits liés au déploiement du Pass'Sport et des compensations de perte de billetterie et que le programme 350 *Jeux olympiques et paralympiques* a enregistré la montée en charge de la société de livraison des ouvrages olympiques (SOLIDEO).



**Au total, les crédits disponibles en cours d'exercice ont été supérieurs à ceux ouverts en loi de finances initiale pour 2021 de 331 millions d'euros en AE et 333 millions d'euros en CP. *In fine*, les crédits consommés ont été supérieurs à ceux ouverts en loi de finances initiale de 266,13 millions d'euros en AE et 173,64 millions d'euros en CP ; le différentiel s'expliquant par une sous-consommation des crédits ouverts en cours d'année pour financer le Pass'Sport et le dispositif de compensation de pertes de billetterie.**

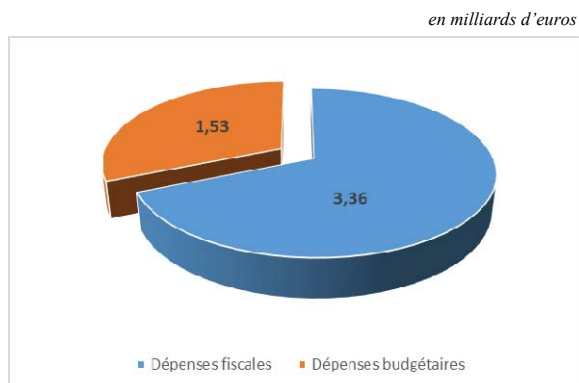
#### COMPARAISON ENTRE CRÉDITS OUVERTS, DISPONIBLES ET CONSOMMÉS EN 2021 (EN CP)



Source : Assemblée nationale, commission des finances, à partir du rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2021.

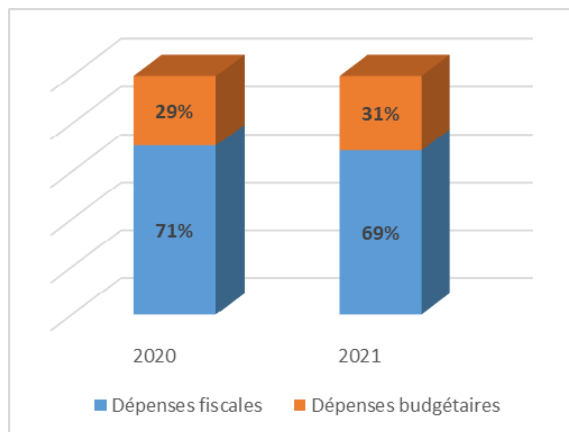
**Les dépenses fiscales rattachées à la mission ont constitué un coût de 3,36 milliards d'euros, soit une augmentation de + 2,7 % par rapport à l'exécution 2020, mais une baisse du poids relatif des dépenses fiscales par rapport au financement budgétaire.**

#### DÉPENSES FISCALES ET BUDGÉTAIRES (EN CP)



Source : Assemblée nationale, commission des finances, à partir du rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2021.

**COMPARAISON DU POIDS DES DÉPENSES FISCALES DANS LES DÉPENSES TOTALES DE LA MISSION *SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE* 2020-2021**



Source : Assemblée nationale, commission des finances, à partir du rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2021.

Les politiques publiques portées par la mission *Sport, jeunesse et vie associative* ont bénéficié en 2021 de crédits complémentaires en provenance de la mission *Plan de relance* :

– 370 millions d’euros en AE et en CP en provenance du programme 364 *Cohésion* qui ont bénéficié au service civique et au Fonds de coopération de la jeunesse et de l’éducation populaire ;

– 92 millions d’euros en AE et 67 millions d’euros en CP en provenance des programmes 362 *Écologie*, 363 *Compétitivité* et 364 *Cohésion* pour contribuer au soutien du monde sportif.

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION *SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE* EN 2021 PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE**

en millions d’euros

<i>Programmes</i>	Autorisations d’engagement			Crédits de paiement		
	LFI	Exécution	(En %)	LFI	Exécution	(En %)
P. 219 <i>Sport</i>	433,13	765,06	176,63 %	432,23	685,80	158,66 %
P. 163 <i>Jeunesse et vie associative</i>	693,23	627,43	90,51 %	693,23	611,78	88,25 %
P. 350 <i>Jeux olympiques et paralympiques</i>	354,70	730,46	205,94 %	234,09	235,61	100,65 %
<b>Total</b>	<b>1 481,06</b>	<b>2 122,95</b>	<b>143,34 %</b>	<b>1 359,55</b>	<b>1 533,19</b>	<b>112,77 %</b>

Source : Assemblée nationale, commission des finances, à partir du rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2021.

## II. LE PROGRAMME 219 *SPORT*

Le programme 219 *Sport* affiche 765,06 millions d’euros consommés en AE, pour 433,13 millions prévus en LFI, et 685,80 millions d’euros consommés en CP pour 432,23 millions prévus en LFI. **Le taux d’exécution s’élève donc à 177 % en AE et 159 % en CP.** Cette forte augmentation en cours d’année des crédits de la mission s’explique en grande partie par **les mesures d’urgences prises pour répondre à la crise sanitaire.**

### EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME *SPORT* EN 2021 PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE (Y COMPRIS LES FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS)

*en millions d’euros*

<i>Actions</i>	Autorisations d’engagement			Crédits de paiement		
	LFI	Exécution	(En %)	LFI	Exécution	(En %)
01 – Promotion du sport pour le plus grand nombre	88,94	217,48	245,53 %	88,94	198,15	222,79 %
02 – Développement du sport de haut niveau	273,22	480,01	175,69 %	272,32	420,64	154,47 %
03 – Prévention par le sport et protection des sportifs	25,92	27,26	105,14 %	25,95	26,84	103,66 %
04 – Promotion des métiers du sport	45,05	40,31	89,48 %	45,05	40,14	89,09 %
<b>Total</b>	<b>433,13</b>	<b>765,06</b>	<b>176,63 %</b>	<b>432,23</b>	<b>685,80</b>	<b>158,66 %</b>

*Source : Assemblée nationale, commission des finances, à partir du rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2021.*

Au total, **ce sont près de 360 millions d’euros de crédits (AE et CP) qui ont été ouverts en cours d’exécution, soit 80 % des crédits ouverts en LFI ; en plus desquels** le programme *Sport* a bénéficié de financements complémentaires en provenance de la mission *Plan de relance* à hauteur de 92 millions d’euros en AE et 67 millions d’euros en CP.

PRINCIPAUX MOUVEMENTS DE CRÉDIT DURANT L'EXÉCUTION 2021 (HORS T2)

en millions d'euros

Texte	Mouvement en AE	Mouvement en CP	Justification
Arrêté du 29 janvier 2021 portant report de crédits	107	107	– compensation des pertes de billetterie des organisateurs de compétition
Décret n° 2021-831 du 28 juin 2021 portant transfert de crédits	99,75	99,75	– compensation des pertes de billetterie des organisateurs de compétition pour la deuxième année consécutive
Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021	129,02	129,02	– financement de la mise en place du dispositif Pass'Sport – financement des mesures issues du Comité interministériel à la ville
Décret n° 2021-1 509 du 19 novembre 2021 portant transfert de crédits	5,95	5,95	– financement des délégués syndicaux Jeunesse et Sport ; – financement du fonds territorial de solidarité de l'ANS qui vise à accompagner les associations sportives les plus en difficulté (face à la crise sanitaire et ses impacts).
Loi n° 2021-1 549 du 1 <sup>er</sup> décembre 2021 de finances rectificative pour 2021	10,96	12,28	– compensation des pertes d'exploitation du Stade de France en 2020 liées à la crise sanitaire ; – financement des mesures décidées par le Comité interministériel des villes (CIV) en faveur de l'Agence nationale du sport (ANS) – financement des besoins supplémentaires pour les médaillés des Jeux Olympiques et paralympiques de Tokyo

Source : Assemblée nationale, commission des finances, à partir du rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2021.

La grande majorité des dépenses du programme *Sport* sont des **dépenses d'intervention** : 574,64 millions d'euros en AE (75 % des AE consommées) et 493,46 millions d'euros en CP (72 % des CP consommés). Suivent **les dépenses de personnel**, avec 118,54 millions d'euros en AE comme en CP (17 % des CP consommés).

Les nombreux abondements ainsi intervenus en cours de gestion ont bénéficié principalement aux actions 1 et 2 du programme. L'action 1 *Promotion du sport pour le plus grand nombre*, présente ainsi un taux d'exécution de 222,8 %, après avoir été abondée des crédits destinés notamment au Pass'Sport, et des crédits complémentaires alloués à l'Agence nationale du sport (ANS) au titre du fonds de solidarité et du comité interministériel à la ville ; l'action 2 *Développement du sport de haut niveau* a été exécutée à hauteur de 154,5 %, car elle a été le support des crédits relatifs aux dispositifs de compensation des pertes de billetterie.

L'action 4 *Promotion des métiers du sport*, a quant à elle été sous-exécutée à hauteur de 5 millions d'euros, sans qu'aucune explication ne figure dans les documents budgétaires ; le rapport annuel de performance se contentant de constater que « la consommation des crédits est inférieure à la LFI ».

### III. LE PROGRAMME 163 JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

**627,43 millions d'euros d'AE et 611,78 millions d'euros de CP ont été consommés sur le programme 163 Jeunesse et vie associative, soit un taux d'exécution de 88 % et 86 % respectivement.** Ces taux recouvrent des réalités diverses selon les actions du programme ; les crédits des actions 1 *Développement de la vie associative*, 4 *Développement du service civique* et 6 *Service national universel* ont été largement sous exécutés, alors qu'on observe une importante surconsommation de crédits sur l'action 2 *Actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire*.

#### EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE EN 2021 PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE (Y COMPRIS LES FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS)

en millions d'euros

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI	Exécution	(En %)	LFI	Exécution	(En %)
01 – Développement de la vie associative	72,58	62,07	85,51 %	72,58	61,73	85,06 %
02 – Actions en faveur de la jeunesse et de l'Éducation populaire	77,10	141,50	183,54 %	77,10	130,73	169,57 %
04 – Développement du service civique	498,79	379,48	76,08 %	498,79	379,38	76,06 %
06 – Service National Universel	62,26	44,39	71,30 %	62,26	39,93	64,14 %
<b>Total</b>	<b>710,73</b>	<b>627,43</b>	<b>88,28 %</b>	<b>710,73</b>	<b>611,78</b>	<b>86,08 %</b>

Source : Assemblée nationale, commission des finances, à partir du rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2021.

La France compte près de 1,5 million d'associations (et autant de bénévoles), qui emploient 1,8 million de salariés et ont 20 millions d'adhérents. **L'action 1 Développement de la vie associative** porte les crédits destinés au fonds de développement de la vie associative, au soutien aux associations agréées Jeunesse et Éducation populaire ou encore au compte d'engagement citoyen. La sous-consommation des crédits de cette action s'explique principalement par **une consommation inférieure de 16 millions d'euros aux crédits prévus pour le compte d'engagement citoyen (CEC)**, partiellement compensée par une surconsommation de crédits du fonds de développement de la vie associative (+ 4 millions d'euros).

### **Le compte d'engagement citoyen**

Le compte d'engagement citoyen (CEC), créé par l'article 39 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, permet de reconnaître et valoriser l'engagement à travers l'octroi d'heures de formation citoyenne ou professionnelle adossées au compte personnel de formation (CPF). Dans la limite d'un plafond de 720 euros cumulables au titre du compte d'engagement citoyen, 240 euros de crédits de formation peuvent être alloués périodiquement aux individus accomplissant l'une de ces formes d'engagement. Ce droit s'ajoute aux droits à formation acquis au titre de l'activité professionnelle.

**Cette sous-consommation des crédits du CEC** est due selon les documents budgétaires à un « *recours au CEC moindre que prévu, tant en 2020 qu'en 2021* » ; **symptomatique d'un dispositif qui n'est toujours pas opérationnel**. La recommandation exprimée les années précédentes par les rapporteurs spéciaux d'agir pour assurer l'effectivité du dispositif est ainsi d'actualité, alors que la Cour des comptes souligne qu'à défaut « *d'actions correctrices résolues* », « *la pérennité du CEC dans sa forme actuelle pourrait être mise en question alors même que la valorisation de l'engagement sous ses différentes formes est primordiale* » <sup>(1)</sup>.

**L'action 2 Actions en faveur de la jeunesse et de l'Éducation populaire** doit permettre l'accès des jeunes à une information générale <sup>(2)</sup> accessible et lisible, favoriser la mobilité locale et internationale ainsi que l'accès à des loisirs sécurisés et de qualité. À cet effet, les crédits de cette action sont destinés aux loisirs éducatifs des jeunes (comme le dispositif « Colos apprenantes »), au fonds de coopération de la jeunesse et de l'Éducation populaire (FONJEP), aux échanges internationaux des jeunes ou encore à la politique de mentorat pour les jeunes – tel le dispositif « 1 jeune, 1 mentor » annoncé par le Président de la République le 1<sup>er</sup> mars 2021.

L'important écart de plus de 64 millions d'euros en AE et 53 millions d'euros en CP constaté sur cette action entre l'exécution et les crédits prévus en loi de finances initiale provient notamment de **la mise en œuvre des politiques de mentorat** (23 millions d'euros en AE et 12 millions d'euros en CP) **et de loisirs éducatifs** (43 millions d'euros en AE et en CP consacrés au financement des Colos apprenantes et du Plan mercredi). Ces crédits ont été redéployés au sein du programme depuis ceux initialement affectés au service civique (action 4) et au compte d'engagement citoyen (action 1).

**L'action 4 Développement du service civique** a bénéficié en loi de finances initiale d'une dotation inédite de près de 500 millions d'euros, destinée à

---

(1) Cour des comptes, note d'exécution budgétaire 2021 du budget de la mission Sport, jeunesse et vie associative.

(2) À ce titre, les crédits de l'action 4 soutiennent notamment la structuration du réseau « info-jeunesse », composé du Centre d'information et de documentation jeunesse (CIDJ), centre de ressources national, ainsi que des centres régionaux d'information jeunesse (CRIJ) qui animent un réseau de proximité constitué des bureaux information jeunesse (BIJ) et des points information jeunesse (PIJ).

accompagner l'Agence du service civique dans la réalisation des ambitieux objectifs fixés dans le Plan de relance. Le plan « 1 jeune, 1 solution », inscrit dans le Plan de relance présenté le 3 septembre 2020, prévoyait en effet 100 000 missions de service civique supplémentaire sur deux ans, en sus de ce qui était normalement prévu par l'Agence. Pour 2021, 245 000 jeunes devaient ainsi être recrutés au total. En raison de la crise sanitaire, qui s'est poursuivie en 2021, l'agence n'a cependant pu atteindre cet objectif – 145 500 jeunes ont au total été recrutés. En conséquence, seuls 380 millions d'euros ont été consommés sur cette action. Le reliquat a permis le financement des dépenses supplémentaires enregistrées sur l'action 2 (*cf. supra*). Il convient cependant de souligner que l'Agence du service civique a également massivement bénéficié de financements en provenance de la mission *Plan de relance* – portant le total de ses ressources disponibles en 2021 à 737,7 millions d'euros.

Enfin, le **service national universel**, dont les crédits sont portés par l'**action 6** éponyme, a poursuivi en 2021 sa montée en charge, après une préfiguration réussie en 2019 mais une édition 2020 annulée à cause de la crise sanitaire. Plus de 62 millions d'euros lui ont été alloués en loi de finances initiale pour 2021, avec un objectif de 25 000 jeunes à accueillir. Les effets de la crise s'étant poursuivis en 2021, seuls 15 000 jeunes ont finalement été pris en charge lors de cette édition 2021 ; et seuls 44,39 millions d'euros en AE et 39,93 millions d'euros en CP ont *in fine* été consommés.

#### PRINCIPAUX MOUVEMENTS DE CRÉDIT DURANT L'EXÉCUTION 2021

(En millions d'euros)

Texte	Mouvement en AE	Mouvement en CP	Justification
Loi n° 2021-1 549 du 1 <sup>er</sup> décembre 2021 de finances rectificative pour 2021	- 51	- 51	- annulation de la réserve de précaution (27 millions) ; - sous-exécution de la subvention pour charges de services publics de l'Agence du service civique et des crédits du compte d'engagement citoyen
Arrêté du 12 février 2021 portant report de crédits « généraux »	6,17	7,85	- report de crédits de l'année 2020, incluant notamment 5 millions d'euros au titre du Fonds de développement de la vie associative (FDVA) ouverts par la loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020

Source : Assemblée nationale, commission des finances, à partir du rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2021.

On notera également l'importance des montants rattachés en 2021 au titre des **fonds de concours et attributions de produits : plus de 19,18 millions d'euros**. Cela s'explique notamment par le dispositif de fléchage d'une quote-part des sommes issus des comptes bancaires inactifs pour financer le FDVA, introduit dans la loi de finances pour 2020 <sup>(1)</sup> par amendement parlementaire. Le FDVA a bénéficié par ce biais de 19,15 millions d'euros complémentaires. 17,65 millions ont été délégués aux services déconcentrés et consommés essentiellement au titre du FDVA « Fonctionnement et innovation » ; s'agissant des 1,5 million d'euros

(1) Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, article 272.

restants, affectés à l'administration centrale, seuls 462 700 ont été consommés au titre du FDVA « Formation des bénévoles ».

#### Le dispositif de financement du FDVA introduit dans la loi de finances pour 2020

L'article 272 de la loi de finances pour 2020 modifié a prévu qu'à compter de l'exercice 2021, **une quote-part de 20 % des sommes acquises à l'État** en application des 3° et 4° de l'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques, du III de l'article L. 312-20 du code monétaire et financier et des I et II de l'article 13 de la loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence est affectée au Fonds de développement pour a vie associative (FDVA).

#### IV. LE PROGRAMME 350 JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES 2024

##### EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME *JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES* EN 2021 PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE (Y COMPRIS LES FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS)

en millions d'euros

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI	Exécution	(En %)	LFI	Exécution	(En %)
01 – Société de livraison des ouvrages olympiques et paralympiques	340,26	714,13	209,88 %	225,61	226,94	100,59 %
02 – Comité d'organisation des jeux olympiques et paralympiques	0	0	N/A	0	0	N/A
04 – Héritage des jeux olympiques et paralympiques	11,10	12,80	115,32 %	5,14	5,14	100 %
05 – Autres dépenses liées aux Jeux olympiques et paralympiques	3,34	3,52	105,43 %	3,34	3,52	105,43 %
<b>Total</b>	<b>354,70</b>	<b>730,46</b>	<b>205,94 %</b>	<b>234,09</b>	<b>235,61</b>	<b>100,65 %</b>

Source : Assemblée nationale, commission des finances, à partir du rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2021.

Le programme 350, *Jeux olympiques et paralympiques* affiche une exécution quasi-conforme à la prévision s'agissant des crédits de paiement, mais une **très importante sur-exécution s'agissant des autorisations d'engagement, pour lesquelles le taux d'exécution s'élève à 205,94 %**. L'arrêté du 12 février 2021 portant report des crédits a en effet ouvert sur la gestion 2021 plus de 375,76 millions d'euros en AE et 1,52 million d'euros en CP. Ces AE ont abondé les transferts aux collectivités non territoriales prévus par l'action 1.

La poursuite de la construction des ouvrages olympiques, supervisée par la Solidéo, a été conforme en 2021 au calendrier prévu. Aucun aléa majeur sur le respect des délais n'est intervenu en cours d'année. De la même manière, la maquette budgétaire a été respectée.



En 2021, la Solidéo a tenu cinq conseils d'administration, qui ont notamment permis :

– d'approuver la convention cadre entre Paris 2024 et la Solidéo relative aux opérations d'aménagement, qui détermine notamment le cadre de la mise à disposition durant la période des Jeux de 62 ouvrages olympiques construits par la Solidéo et les différents maîtres d'ouvrage <sup>(1)</sup> ;

– de valider d'une nouvelle maquette financière après prise en compte des coûts actualisés des années 2018 à 2021 ;

– de lancer des travaux de construction de l'Arena Porte de la Chapelle et du centre aquatique olympique à Saint-Denis.

Cependant, l'impact potentiel sur l'activité de la Solidéo du contexte d'inflation (en particulier ses conséquences sur le coût des matières premières), ainsi que des risques d'approvisionnement, devra être évalué.

L'action 4, *Héritage des jeux olympiques et paralympiques*, créée en vue de financer des projets en lien avec les JOP qui laisseront un héritage durable au sport français, ne porte pour le moment que les crédits dévolus au déménagement du laboratoire d'analyses anti-dopage de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) dans des locaux plus adaptés – afin d'améliorer les capacités d'analyse et ainsi répondre aux enjeux liés aux jeux.

---

(1) Rappelons que, sauf exception (notamment le village olympique et paralympique et le village des médias), la Solidéo n'a pas vocation à assurer elle-même la maîtrise d'ouvrage des infrastructures et équipements nécessaires à l'organisation des JOP 2024, mais elle a pour mission de répartir les financements sur les 29 maîtres d'ouvrage, publics ou privés, responsables de la construction, de la rénovation et de la reconfiguration après les Jeux desdits infrastructures et équipements.



## TRAVAIL ET EMPLOI

### SOMMAIRE

—

Pages

<b>I. LE PROGRAMME 102 ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI</b> .....	462
A. LE REPORT DES CRÉDITS OUVERTS À LA FIN DE L'ANNÉE 2020...	462
B. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE RELANCE .....	463
C. DES SOUS-EXÉCUTIONS JUSTIFIANT DES ANNULATIONS NETTES DE CRÉDITS.....	464
<b>II. LE PROGRAMME 103 ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI</b> .....	465
A. DES REPORTS EN HAUSSE .....	466
B. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE RELANCE .....	466
C. D'IMPORTANTES OUVERTURES EN LFR 2 .....	467
D. UN SOUTIEN MAINTENU À L'AGENCE NATIONALE POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES .....	468
E. UN SOUTIEN EXCEPTIONNEL À FRANCE COMPÉTENCES .....	468
<b>III. LE PROGRAMME 111 AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL</b> .....	469
<b>IV. LE PROGRAMME 155 CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL</b> .....	470
A. LES CRÉDITS DE TITRE 2 ET LES EMPLOIS .....	471
B. LES DÉPENSES HORS TITRE 2.....	472
<b>V. LES DÉPENSES FISCALES</b> .....	472

La mission *Travail et emploi* compte quatre programmes, dont les deux premiers – placés sous la responsabilité du délégué général à l’emploi et à la formation professionnelle – financent la politique de l’emploi, tandis que le dernier est le programme support du ministère du travail, du plein-emploi et de l’insertion :

– le programme 102 *Accès et retour à l’emploi* structure l’aide aux demandeurs d’emploi pour leur permettre de retrouver un emploi de qualité ;

– le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l’emploi* vise à accompagner les actifs et les entreprises dans leurs phases de transition et de montée en compétences, à accompagner les restructurations sur les territoires, à stimuler l’emploi et la compétitivité et à financer les opérateurs nationaux de la formation professionnelle ;

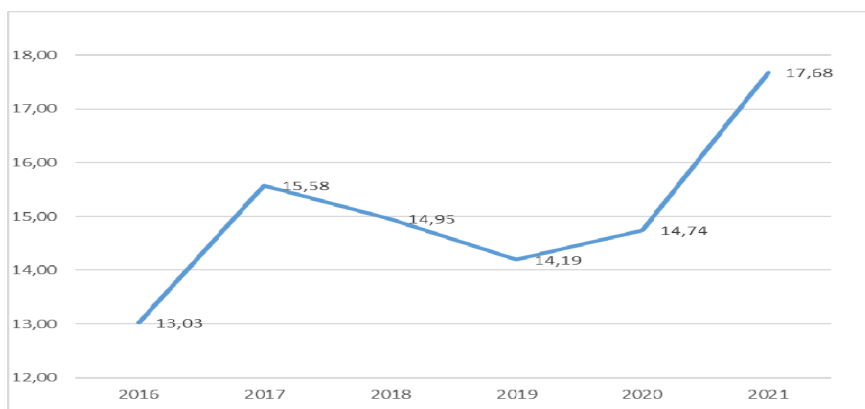
– le programme 111 *Amélioration de la qualité de l’emploi et des relations du travail* vise à l’amélioration des conditions d’emploi et de travail des salariés du secteur concurrentiel par la qualité du droit et sa diffusion, le contrôle de sa mise en œuvre, le conseil et l’appui au dialogue social ;

– le programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l’emploi et du travail*, programme d’appui et de soutien aux politiques publiques du ministère du travail, de l’emploi, et de l’insertion.

Au total, en 2021, le montant des crédits exécutés de la mission *Travail et emploi* aura connu une progression sensible de plus de 36 % en autorisations d’engagement (AE) et de presque 20 % en crédits de paiement (CP) pour atteindre 20,98 milliards d’euros en AE et 17,68 milliards d’euros en CP.

#### L’EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION TRAVAIL ET EMPLOI DEPUIS 2016

(en milliards d’euros)



Source : rapports annuels de performance de la mission Travail et emploi pour les années 2016 à 2021.

Ce niveau sans précédent s’explique non seulement par les ambitions de la programmation initiale des crédits de la mission mais aussi par les mouvements

intervenues en gestion. Aux ressources initialement prévues dans le cadre de la mission *Travail et emploi* se sont ajoutées une partie de celles mobilisées dans le cadre du programme 364 *Cohésion* de la mission *Plan de relance*, tandis que d'importants reports, notamment de crédits ouverts en loi de finances rectificative à la fin de l'année 2020, et des ouvertures nettes à la fin de l'année 2021 ont conforté les moyens alloués aux politiques de l'emploi et de la formation professionnelle et à leurs opérateurs, particulièrement France compétences. Ainsi les résultats de l'exercice 2021 font apparaître une surexécution sensible des montants prévus en loi de finances initiale, à hauteur de 31,3 % en AE et 16,13 % en CP.

#### EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION TRAVAIL ET EMPLOI EN 2021

(en millions d'euros)

	Crédits demandés en LFI y compris fonds de concours et attributions de produits		Crédits exécutés y.c. fdc et adp		Écart en valeur absolue (et en %)	
	AE	CP	AE*	CP	AE	CP
Programme 102 <i>Accès et retour à l'emploi</i>	6 859,1	6 774,7	7 608,6	6 878,7	749,5 10,93 %	103,9 1,53 %
Programme 103 <i>Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi</i>	8 331,2	7 722,1	12 554,8	10 058,5	4 223,6 50,70 %	2 336,4 30,26 %
Programme 111 <i>Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail</i>	149,2	88,7	151,2	83,8	2,1 1,38 %	-4,9 -5,50 %
Programme 155 <i>Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail</i>	645,2	639,7	670,1	660,4	24,9 3,85 %	20,7 3,23 %
<b>Total</b>	<b>15 984,7</b>	<b>15 225,2</b>	<b>20 984,7</b>	<b>17 681,4</b>	<b>5 000 31,28 %</b>	<b>2 456,2 16,13%</b>

\* : sont présentés dans cette colonne les montants de la consommation réelle des AE, après retraitement des données du système d'information budgétaire de l'État Chorus <sup>(1)</sup>.

Source : commission des finances, d'après le RAP 2021 de la mission *Travail et emploi* et le rapport pour l'année 2021 du contrôleur budgétaire et comptable ministériel des ministères sociaux.

S'ajoutent aux crédits budgétaires des dépenses fiscales dont le montant global, relativement stable par rapport à l'année 2020, s'élève à 9,78 milliards d'euros, portant le coût consolidé de la mission *Travail et emploi* à 27,46 milliards d'euros.

(1) Comme les années antérieures, les responsables de programme ont procédé, en lien avec le contrôleur budgétaire et comptable ministériel, au retrait d'engagements juridiques budgétaires des années antérieures devenus sans objet. Ces opérations leur donnent une vue plus juste des restes à payer, mais dans le cadre du système d'information budgétaire de l'État, Chorus, ils constituent une consommation négative qui s'impute sur la consommation de l'année en cours et la minore donc artificiellement. La lisibilité de l'information budgétaire peut ainsi s'en trouver brouillée.

## I. LE PROGRAMME 102 ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI

Les crédits exécutés du programme 102 *Accès et retour à l'emploi* connaissent, par rapport à 2020, une progression de plus de 1,272 milliard d'euros en AE, soit une hausse d'environ 20,1 %, et de plus de 565 millions d'euros en CP, soit une augmentation de près de 9 %. La surexécution des crédits programmés en loi de finances initiale demeure cependant mesurée, se limitant à 1,5 % en CP, notamment en raison de sous-exécutions.

### EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 102 EN 2021 PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE (y compris fonds de concours et attributions de produits)

(en millions d'euros ; en pourcentage)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Prévision LFI	Consommation*	Exécution	Prévision LFI	Consommation	Exécution
1 - Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi	3 461,96	3 428,03	99,0 %	3 461,96	3 428,03	99,0 %
2 - Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail	2 545,56	3 293,46	129,4 %	2 487,59	2 640,06	106,1 %
3 - Plan d'investissement des compétences	851,61	887,12	104,2 %	825,18	810,58	98,2 %
4 - Aide exceptionnelle contrat pro	0,00	0,00	-	0,00	0	-
<b>Total</b>	<b>6 859,13</b>	<b>7 608,61</b>	<b>110,9 %</b>	<b>6 774,73</b>	<b>6 878,67</b>	<b>101,5 %</b>

\* : sont indiqués dans cette colonne non les montants extraits de Chorus, figurant dans le RAP, mais ceux de la consommation réelle des AE, une fois neutralisé l'effet des retraits d'engagements juridiques budgétaires.

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2021 et données communiquées par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

### A. LE REPORT DES CRÉDITS OUVERTS À LA FIN DE L'ANNÉE 2020

Au cours de l'examen de la quatrième loi de finances rectificative pour 2020 <sup>(1)</sup>, alors que d'importantes annulations d'un montant de 344 millions d'euros en AE et de 193,7 millions d'euros en CP étaient prévues sur le programme 102 *Accès et retour à l'emploi*, un amendement du Gouvernement a été adopté par l'Assemblée nationale, dont objet l'était d'ouvrir des crédits d'un montant de 330 millions d'euros en AE et 176,5 millions d'euros en CP au titre de l'acte II de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Il s'agissait de financer un renforcement de l'insertion par l'activité économique, des aides à la

(1) Loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020.

mobilité et le service public de l'insertion. N'ayant pas vocation à couvrir des dépenses en 2020, les crédits ainsi ouverts ont été immédiatement gelés en vue de leur report sur 2021.

S'y sont notamment ajoutés des reports sur les lignes budgétaires relatives aux expérimentations réalisées dans le cadre du service public de l'insertion et de l'emploi, à hauteur de 45 millions d'euros en AE et de 30 millions d'euros en CP, et aux parcours emploi compétences, à hauteur de 120 millions d'euros en AE et 59 millions d'euros en CP.

Cela explique que le montant des reports entrants de crédits soit sensiblement plus élevé en 2021, atteignant 328,5 millions d'euros en AE et 175 millions d'euros en CP, qu'en 2020, année au cours de laquelle il ne s'était élevé qu'à 65 millions d'euros en AE et 20 millions d'euros en CP.

## **B. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE RELANCE**

Comme l'indique la Cour des comptes, la mission *Travail et emploi* aura connu en 2021 des transferts « *de grande ampleur* »<sup>(1)</sup> dans le cadre de la mise en œuvre du plan de relance. Au cours de l'année, le programme 102 *Accès et retour à l'emploi* aura ainsi été l'objet de mouvements réglementaires entrants nets d'un montant de 867,9 millions d'euros en AE et d'un peu plus de 547,04 millions d'euros en CP.

Sont particulièrement notables :

– un virement sortant vers le programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail*, d'un montant de 4,06 millions d'euros en AE et en CP, destiné au financement de dépenses liées aux systèmes d'information et de communication dans le cadre de la mise en œuvre de l'obligation de formation et des politiques d'inclusion ;

– dans le cadre du déploiement du plan #1jeune1solution, un transfert entrant de 871,9 millions d'euros en AE et 551,1 millions d'euros en CP en provenance du programme 364 *Cohésion* de la mission *Plan de relance*, visant à financer les contrats aidés destinés aux jeunes, les dispositifs d'insertion par l'activité économique, la garantie jeunes et l'allocation versée dans le cadre du parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA).

La Cour des comptes estime que « *du point de vue de la mission Travail et emploi, le choix fait de transférer les crédits du programme 364 est le bon : il permet une unité de gestion, tout en garantissant la lisibilité et la traçabilité du plan de relance, rendue nécessaire à la fois du fait de la composante européenne de ce*

---

(1) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Travail et emploi pour l'année 2021, p. 18.

*dernier et de l'identification des dépenses non pérennes associées à la relance, dans une logique de transparence de l'information financière du citoyen »<sup>(1)</sup>.*

### **C. DES SOUS-EXÉCUTIONS JUSTIFIANT DES ANNULATIONS NETTES DE CRÉDITS**

Par rapport à la loi de finances initiale, la surexécution du programme 102 *Accès et retour à l'emploi* tient au déploiement du plan #1jeune1solution. Sont particulièrement notables :

– une surexécution de 158 millions d'euros en CP sur les contrats aidés, qui correspond notamment aux crédits exécutés du plan de relance relatifs aux parcours emploi compétence et contrats d'insertion dans l'emploi destinés aux jeunes, d'un montant de 186 millions d'euros, nets de la sous-exécution de 28 millions d'euros des crédits socle ;

– une surexécution de 106 millions d'euros en CP sur les mesures d'allocations et d'accompagnement des jeunes, l'exécution de 211 millions d'euros de CP au titre du plan de relance étant amputée par une sous-exécution des crédits hors relance.

Hors relance, les écarts à la prévision sont essentiellement des sous-exécutions. Peuvent être plus particulièrement relevées :

– une sous-exécution de 290 millions d'euros du financement de l'allocation de solidarité spécifique, partiellement compensée par la dépense effectuée au titre de l'indemnité d'inflation (*cf. infra*) ;

– une sous-exécution de 105 millions d'euros des mesures en faveur des jeunes, liée au faible succès des aides nouvelles, tel l'accompagnement intensif des jeunes (AIJ) ou les aides aux anciens étudiants boursiers, et aux efforts faits en matière de garantie jeunes.

Les sous-exécutions ont conduit à des annulations nettes sur le programme 102, à hauteur de 50 millions d'euros en AE et en CP dans le cadre de la première loi de finances rectificatives pour l'année 2021 (LFR 1)<sup>(2)</sup>, et de 271,48 millions d'euros en AE et 401,98 millions d'euros en CP dans le cadre de la loi de finances rectificative de fin de gestion (LFR 2)<sup>(3)</sup>, et permis le financement d'une partie de l'indemnité d'inflation.

---

(1) *Ibid.*, p. 38.

(2) *Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.*

(3) *Loi n° 2021-1549 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 de finances rectificative pour 2021.*



### **L'indemnité d'inflation**

Aide exceptionnelle d'un montant de 100 euros qui vise à soutenir le pouvoir d'achat des classes moyennes et ménages modestes et compenser une partie des effets de l'inflation, l'indemnité inflation, annoncée par le Premier ministre le 21 octobre 2021, est exonérée de cotisations et contributions sociales et d'impôt sur le revenu et exclue des ressources servant au calcul des prestations sociales. Le versement de cette indemnité aux demandeurs d'emploi et aux jeunes bénéficiaires de dispositifs d'insertion vers l'emploi devait être financé par le programme 102 *Accès et retour à l'emploi*.

Les montants annulés en LFR 2 sur ce programme tiennent ainsi compte d'un besoin de financement estimé à 319 millions d'euros. Auront finalement été versés en 2021 277 millions d'euros en AE et en CP : 250 millions d'euros à Pôle emploi et 27 millions d'euros à l'Agence de services et de paiement (ASP). Il s'agit là d'une avance de trésorerie devant permettre le versement intégral de l'aide. Une régularisation à due concurrence des montants définitifs décaissés par les opérateurs sera effectuée en 2022.

## **II. LE PROGRAMME 103 ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI**

En hausse de près de 4,22 milliards d'euros en AE, soit une progression supérieure à 50 %, et de 2,4 milliards d'euros en CP, soit une augmentation de plus de 31 %, **les crédits du programme 103 connaissent une surexécution marquée de plus de 54 % en AE et de 30,3 % en CP.** À l'échelle de la mission *Travail et emploi*, le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* aura effectivement été le principal bénéficiaire de mouvements intervenus en gestion et des ouvertures de crédit prévues par la LFR 2.

Par ailleurs, la situation de deux opérateurs rattachés au programme 103, l'Agence pour la formation professionnelle des adultes et France compétences, et le soutien budgétaire dont ils ont bénéficié justifiaient que le programme soit particulièrement soutenu.

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 103 EN 2021  
PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE**  
(y compris fonds de concours et attributions de produits)

*(en millions d'euros ; en pourcentage)*

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Prévision LFI	Consommation*	Exécution	Prévision LFI	Consommation	Exécution
1 – Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations sur l'emploi	389,47	1 413,17	362,8 %	186,56	730,16	391,4 %
2 – Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences	1 746,42	3 795,76	217,3 %	1 546,77	3 415,22	220,8 %
3 – Développement de l'emploi	3 652,38	3 692,01	101,1 %	3 650,86	3 657,23	100,2 %
4 – Plan d'investissement des compétences	2 542,94	3 948,49	155,3 %	2 337,90	2 255,93	96,5 %
<b>Total</b>	<b>8 331,22</b>	<b>12 849,43</b>	<b>154,2 %</b>	<b>7 722,09</b>	<b>10 058,54</b>	<b>130,3 %</b>

\* : sont indiqués dans cette colonne non les montants extraits de Chorus, figurant dans le RAP, mais ceux de la consommation réelle des AE, une fois neutralisé l'effet des retraits d'engagements juridiques budgétaires.

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2021 et données communiquées par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

## A. DES REPORTS EN HAUSSE

Comme le programme 102 *Accès et retour à l'emploi*, le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* aura bénéficié en 2021 de reports de crédits en hausse par rapport à 2020. Ils atteignent effectivement 281 millions d'euros en AE et 747 millions d'euros en CP, alors qu'ils n'étaient en 2020 que de 108 millions d'euros en AE et de 355 millions d'euros en CP. Il s'agit notamment, à hauteur de 266 millions d'euros en AE et de 683 millions d'euros en CP, des crédits disponibles restants du fonds de concours de France compétences destiné à financer le plan d'investissement dans les compétences (PIC).

## B. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE RELANCE

Comme pour le programme 102 *Accès et retour à l'emploi*, la mise en œuvre du plan de relance s'est traduite pour le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* par d'importants transferts nets en provenance du programme 364 *Cohésion* de la mission *Plan de relance*.

Au titre du déploiement du plan #1jeune1solution, ont ainsi été transférés vers le programme 103 1,484 milliard d'euros en AE et 757,3 millions d'euros en CP, qui ont notamment permis de financer les entrées en formation de jeunes dans

le cadre du plan d'investissement dans les compétences, les emplois francs+ destinés aux jeunes, le FNE-Formation et la revalorisation de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle.

Plusieurs transferts sortants, y compris à destination du programme 364 *Cohésion*, méritent toutefois d'être signalés :

– un transfert sortant de 50 millions d'euros en AE et en CP vers le programme 423 *Accélération de la modernisation des entreprises* de la mission *Investissements d'avenir*<sup>(1)</sup>, destiné au financement de l'appel à projets Deffinum (dispositifs France formation innovante numérique) dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences ;

– un transfert sortant de 416,5 millions d'euros en AE seulement vers le programme 364 *Cohésion*, destiné au financement de l'aide exceptionnelle à l'apprentissage.

La Cour des comptes précise à ce propos que « *seules les dépenses liées à l'aide exceptionnelle (AECA) constituant un surcoût par rapport à l'aide unique aux employeurs d'apprentis (AUEA) devaient originellement être financées sur le programme 364* » mais que « *devant la complexité de la reconstitution par l'ASP, organisme payeur, du coût de l'AUEA pour chaque paiement effectué au titre de l'AECA, la DGEFP et la [direction du budget] ont décidé d'imputer la totalité des paiements AECA sur le programme 364* ».

### C. D'IMPORTANTES OUVERTURES EN LFR 2

Si, dans le cadre de la LFR 1, le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* a été l'objet, à hauteur de 47,52 millions d'euros, tant en AE qu'en CP, d'annulations imputées sur le montant des crédits mis en réserve, il aura en revanche bénéficié d'ouvertures massives en LFR 2. D'un montant global de 3,626 milliards d'euros en AE et de 2,54 milliards d'euros en CP, ces crédits supplémentaires visaient notamment à :

– couvrir les besoins de trésorerie de France compétences par le versement d'une subvention exceptionnelle de 2 milliards d'euros (*cf. infra*) ;

– financer l'annuité 2021 du plan de réduction des tensions de recrutement, à hauteur de 450 millions d'euros en AE et 216 millions d'euros en CP sur le volet salarié et de 450 millions d'euros en AE et 204 millions d'euros en CP sur le volet demandeurs d'emploi ;

– financer la révision à la hausse de la dépense au titre des compensations d'exonérations de cotisations sociales financées par le programme.

---

(1) À compter de l'exercice 2022, l'intitulé de cette mission est désormais Investir pour la France de 2030.

## **D. UN SOUTIEN MAINTENU À L'AGENCE NATIONALE POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES**

Établissement public industriel et commercial (EPIC), placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés de l'emploi, de la formation professionnelle et du budget, qui a succédé au 1<sup>er</sup> janvier 2017 à l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes, l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) bénéficiait, aux termes de la loi de finances initiale, d'une subvention pour charges de service public de 110 millions d'euros, soit un versement effectif de 107,8 millions d'euros après déduction de la mise en réserve de 2,2 millions d'euros.

L'opérateur poursuit la mise en œuvre de son plan de transformation, qui vise à assurer la soutenabilité financière de l'établissement ainsi qu'à moderniser et à refonder son projet social. En 2021, l'AFPA aura ainsi finalisé un nouveau schéma pluriannuel de stratégie immobilière pour 2020-2025, qui prévoit la fermeture de plusieurs centres.

Dans un contexte de difficultés financières structurelles, l'État s'est engagé à soutenir budgétairement l'AFPA dans sa transformation. Pour éviter toute cessation de paiement de l'opérateur, des versements complémentaires ont donc été effectués en 2021 pour un montant de 106,5 millions d'euros en AE et en CP.

## **E. UN SOUTIEN EXCEPTIONNEL À FRANCE COMPÉTENCES**

Établissement public administratif *sui generis*, opérateur de l'État, créé par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, France compétences est chargé de la régulation et du financement de l'alternance et de la formation professionnelle.

La crise sanitaire et ses conséquences économiques ont conduit à une baisse des recettes de l'organisme, assises sur la masse salariale, tandis que les dépenses poursuivaient leur progression dans le contexte de l'essor sans précédent de l'apprentissage et d'une mobilisation croissante par les actifs des droits dont ils disposaient dans le cadre du compte professionnel de formation. Aussi une première subvention avait-elle été inscrite en loi de finances initiales pour 2021, d'un montant de 750 millions d'euros en AE et en CP, portée par le programme 364 *Cohésion*, à laquelle s'ajoutaient 100 millions d'euros en AE et en CP pour financer les projets de transition professionnelle, montant également porté par le programme 364 *Cohésion*. L'article 239 de la loi de finances initiale subordonnait toutefois le versement de la subvention au vote par le conseil d'administration de l'institution, au plus tard le 30 novembre 2021, d'un budget à l'équilibre pour 2022.

Compte tenu de la situation, le soutien budgétaire accordé à France compétences a été conforté à deux titres par la deuxième loi de finances rectificative pour 2021 :

– d’une part, a été supprimée la condition de présentation par l’opérateur d’un budget à l’équilibre pour 2022 à laquelle était soumis le versement de la totalité de la subvention de 750 millions d’euros prévue en loi de finances initiale ;

– d’autre part, il a été décidé, dans le cadre des ouvertures de crédit dont le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l’emploi* bénéficiait, d’accorder à l’opérateur une nouvelle subvention, d’un montant de 2 milliards d’euros, tant en AE qu’en CP.

### III. LE PROGRAMME 111 AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L’EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL

Passant de 54,5 millions d’euros à 151,2 millions d’euros, **le montant des AE consommées par le programme 111 aura presque triplé en 2020 et 2021**, tandis que **le montant des CP exécutés est demeuré relativement stable**, ne progressant que d’un peu moins de 1,1 million d’euros pour s’établir à 83,8 millions d’euros. La consommation des AE aura été très légèrement supérieure à la prévision, tandis que les CP exécutés sont en retrait de 5,5 % par rapport au montant de 88,7 millions d’euros inscrit en loi de finances initiale, lui-même inférieur de 10,5 % à la programmation de la précédente loi de finances initiale.

Tant les variations, parfois fortes d’une année sur l’autre, des crédits programmés et consommés que la discordance entre les niveaux respectifs des AE et des CP s’expliquent par le caractère cyclique de l’activité du programme 111 *Amélioration de la qualité de l’emploi et des relations du travail*, les cycles correspondant notamment au renouvellement des conventions pluriannuelles de financement du paritarisme et de la formation syndicale et aux besoins de financement des mesures d’audience des représentativités syndicale et patronale.

#### EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 111 EN 2021 PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE (y compris fonds de concours et attributions de produits)

(en millions d’euros ; en pourcentage)

Actions	Autorisations d’engagement			Crédits de paiement		
	Prévision LFI	Consommation*	Exécution	Prévision LFI	Consommation	Exécution
1 – Santé et sécurité au travail	23,86	24,27	101,7 %	24,16	24,17	100,1 %
2 – Qualité et effectivité du droit	17,59	10,18	57,9 %	17,59	4,93	28,1 %
3 – Dialogue social et démocratie sociale	107,71	116,76	108,4 %	46,97	54,73	116,5 %
4 – Lutte contre le travail illégal	0	0	-	0	0	-
<b>Total</b>	<b>149,15</b>	<b>151,21</b>	<b>101,4 %</b>	<b>88,71</b>	<b>83,83</b>	<b>94,5 %</b>

\* : sont indiqués dans cette colonne non les montants extraits de Chorus, figurant dans le RAP, mais ceux de la consommation réelle des AE, une fois neutralisé l’effet des retraits d’engagements juridiques budgétaires.

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2021 et données communiquées par la direction générale du travail.

L'année 2021 a ainsi été celle du renouvellement de la convention triennale entre l'État et le fonds paritaire national <sup>(1)</sup> ainsi qu'avec les organismes chargés de la formation syndicale, justifiant que les crédits prévus en AE pour l'action 3 connaissent un quasi quadruplement, passant de 27,8 millions d'euros à 107,1 millions d'euros. La consommation aura finalement été de 116,8 millions d'euros.

La sous-exécution des CP du programme s'explique principalement par de moindres dépenses liées au défenseur syndical <sup>(2)</sup>, compte tenu de la lenteur de la montée en charge du dispositif, par le report du renouvellement général des conseillers prud'homaux et par les modifications subies par la formation continue des conseillers prud'homaux, notamment sous l'effet de la crise.

Il convient par ailleurs de noter que le programme 111 avait bénéficié d'un report à hauteur de 7 millions d'euros en AE et 9 millions d'euros en CP, correspondant aux dépenses d'organisation des élections syndicales dans les TPE, sous l'effet de la crise sanitaire.

En fin de gestion, la LFR 2 aura annulé 4,6 millions d'euros en AE et 7,3 millions d'euros en CP sur le programme.

#### **IV. LE PROGRAMME 155 CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL**

Programme support du ministère du travail, du plein-emploi et de l'insertion, **le programme 155 finance notamment la totalité des dépenses de personnel de la mission Travail et emploi**. Aussi les dépenses de titre 2 représentent-elles près de 87 % des crédits de paiement exécutés du programme. **Tous titres confondus, les crédits du programme 155 présentent une surexécution de 3,85 % en AE et 3,23 % en CP, pour atteindre 670,1 millions d'euros en AE et 660,4 millions d'euros en CP.**

Comme les autres programmes de la mission, le programme 155 aura bénéficié de reports de crédits 2020 et de crédits supplémentaires transférés ou ouverts en gestion :

---

(1) *Prévu par la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, un fonds paritaire contribue au financement des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs. Il répartit environ 120 millions d'euros par an, qui proviennent de trois sources : une contribution obligatoire des entreprises, une cotisation acquittée volontairement par les organismes paritaires du champ social et une subvention de l'État. Il finance notamment : la participation à la gestion d'organismes paritaires ; l'association des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs à la conception et la mise en œuvre de politiques publiques à travers la négociation interprofessionnelle et la participation à des instances de concertation ; la formation des militants des organisations syndicales.*

(2) *Bénéficiaire du statut de salarié protégé, le défenseur syndical est une personne autorisée à assister ou représenter un autre salarié engagé dans une procédure contentieuse devant les conseils de prud'hommes et les cours d'appel en matière prud'homale. Il est inscrit sur une liste établie par la direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités sur proposition des organisations d'employeurs et de salariés.*

– le report de crédits non consommés, à hauteur de 10,02 millions d’euros en AE et 25,31 millions d’euros en CP ;

– des virements et transferts d’un montant net de 9,8 millions d’euros en AE et de 4,18 millions d’euros, notamment en provenance des programmes 102 *Accès et retour à l’emploi* et 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l’emploi*, notamment au titre du financement de l’accompagnement du PIC, des actions de communication relatives au plan de relance et des systèmes d’information métier de la DGEFP ;

– l’ouverture nette, dans le cadre de la deuxième loi de finances rectificative de l’année de 9,52 millions d’euros en AE et 9,74 millions d’euros en CP, au titre de l’accompagnement de la réforme de l’organisation territoriale de l’État et des renforts nécessaires à la gestion de la crise sanitaire.

**La maquette budgétaire aura en outre connu une évolution de nature à améliorer la lisibilité de l’information budgétaire.** En effet, une action 1 *Soutien au plan d’investissement dans les compétences* porte désormais les crédits et les dépenses dédiés à l’accompagnement du PIC, tandis qu’au cours des exercices précédents les crédits correspondants étaient inscrits en LFI sur les actions 8 *Fonctionnement des services*, 09 *Systèmes d’information*, 11 *Communication* et 12 *Études, statistiques, évaluation et recherche* et exécutés sur la seule action 8 *Fonctionnement des services*. L’ensemble de cette dépense aura atteint en 2021 un montant de 16,87 millions d’euros en CP.

## A. LES CRÉDITS DE TITRE 2 ET LES EMPLOIS

**Passant de 602,88 millions d’euros en 2020 à 574,36 millions d’euros en 2021, le montant des dépenses de personnel aura diminué de plus de 4,7 %.** Ainsi, la mission *Travail et emploi* a continué de contribuer à la maîtrise des effectifs de l’État.

### LES EMPLOIS DE LA MISSION TRAVAIL ET EMPLOI DEPUIS 2017

(en ETPT)

En ETPT	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Plafond d’emplois (LFI)</i>	9 523	9 251	8 852	8 599	7 804
<i>Transferts de gestion</i>	12	12	13	9	49
<i>Plafond d’emplois (LFR)</i>	9 523	9 091	8 852	8 683	8 201
<i>Exécution du plafond d’emplois</i>	9 233	8 977	8 769	8 643	8 215

Source : *Cour des comptes, d’après les données de la direction des finances, des achats et des services des ministères sociaux.*

**Les crédits inscrits en loi de finances initiale sont toutefois légèrement surexécutés,** puisque les dépenses de titre 2 du programme représentent finalement 102,3 % du montant prévu, qui s’élevait à 561,64 millions d’euros.

Le plafond d'emplois pour 2021, fixé à 7 804 ETPT en LFI, a été porté à 8 201 ETPT, soit une hausse de 397 ETPT, par la loi de finances rectificative du 1<sup>er</sup> décembre 2021. Ce relèvement procède de deux facteurs :

– d'une part, des inadéquations constatées entre les transferts inscrits en LFI 2021 au titre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État (OTE) et la réalité de départs justifiaient de relever le plafond de 160 ETPT ;

– d'autre part, à hauteur de 237 ETPT, la poursuite de la crise sanitaire et du recrutement d'agents contractuels dans les services déconcentrés, chargés d'instruire les demandes d'activité partielle et de réaliser les contrôles en la matière.

En outre, le plafond d'emplois de la mission a été actualisé par des transferts en gestion à hauteur de 49 ETPT :

– 12 ETPT entrants au titre des délégués du préfet dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ;

– 54 ETPT entrants permettant de corriger les décalages de paie constatés au titre des transferts vers le ministère de l'intérieur dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État ;

– 17 ETPT sortants correspondant à divers autres transferts en gestion.

En conséquence, le plafond d'emplois consolidé en gestion pour 2021 s'élève à 8 250 ETPT.

La consommation des emplois constatée en 2021 s'est élevée à 8 215 ETPT. Elle intègre en particulier 233 ETPT qui ont poursuivi leur activité au sein des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS).

## **B. LES DÉPENSES HORS TITRE 2**

Hors titre 2, le montant des AE consommées s'élève à 95,74 millions d'euros une fois neutralisé l'effet des retraits d'engagements juridiques des années antérieures, tandis que celui des CP exécutés atteint 86,02 millions d'euros. Ainsi la consommation des CP progresse-t-elle de 12,02 millions d'euros.

## **V. LES DÉPENSES FISCALES**

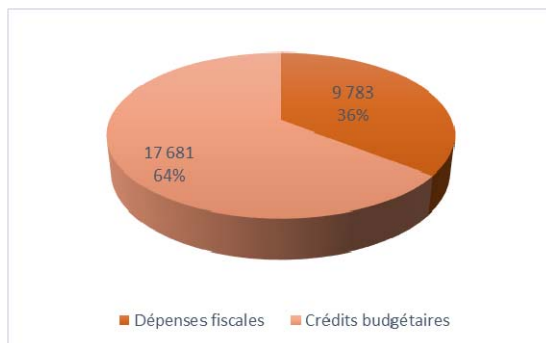
Les dépenses fiscales rattachées à la mission *Travail et emploi* atteignent le montant substantiel de 9,783 milliards d'euros. Représentant un montant équivalent à 55 % des crédits budgétaires, elles constituent 35,6 % du coût consolidé de la mission.



## COÛT CONSOLIDÉ DE LA MISSION TRAVAIL ET EMPLOI

(en millions d'euros)

Programme	Dépense fiscale	Chiffage définitif 2020	Chiffage initial 2021	Chiffage actualisé 2021
102	Exonération de TVA des associations intermédiaires conventionnées, visées à l'article L. 5132-7 du Code du travail dont la gestion est désintéressée	87	89	95
103	Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile	4 958	3 800	4 700
	Exonération de l'impôt sur le revenu dans une limite annuelle égale à 5 000 euros des rémunérations versées à raison des heures supplémentaires et complémentaires	1 879	2 091	2 091
	Exonération du salaire des apprentis et des gratifications versées aux stagiaires	540	415	540
	Exonération des services rendus aux personnes physiques par les associations agréées en application de l'article L. 7232-1 du Code du travail	580	580	610
	Exonération sous plafond des indemnités reçues par les salariés en cas de rupture conventionnelle du contrat de travail	295	320	295
	Taux de TVA 10 % pour les services d'aide à la personne	125	137	129
	Crédit d'impôt au titre des dépenses engagées pour la formation du chef d'entreprise	52	53	52
	Exonération de TVA des prestations de services et des livraisons de biens qui leur sont étroitement liées, effectuées dans le cadre de la garde d'enfants par les établissements visés aux deux premiers alinéas de l'article L. 2324-1 du code de la santé publique et assurant l'accueil des enfants de moins de trois ans	25	55	50
	Exonération de l'aide financière versée par l'employeur ou par le comité d'entreprise en faveur des salariés afin de financer des services à la personne	43	35	40
	Non-assujettissement à l'impôt sur les sociétés des résultats des activités des associations conventionnées des associations de services aux personnes ou autorisées	20	20	20
	Étalement sur quatre ans de l'imposition du montant des droits transférés d'un Compte épargne-temps vers un plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO) ou d'un plan d'épargne entreprise investi en titres de l'entreprise ou assimilés et de la fraction imposable des indemnités de départ volontaire en retraite ou de mise à la retraite	nc	nc	nc
	Exonération de l'aide financière versée par l'État aux créateurs ou repreneurs d'entreprises	1	ε	1
111	Exonération de la participation des employeurs au financement des titres-restaurant	420	400	420
	Taux de TVA de 10 % pour les recettes provenant de la fourniture des repas par les cantines d'entreprises ou d'administrations, et taux de TVA de 5,5 % pour la fourniture de repas par des prestataires dans les établissements publics ou privés d'enseignement	385	420	425
	Exonération partielle de la prise en charge par l'employeur, une collectivité territoriale ou Pôle emploi, des frais de transport entre le domicile et le lieu de travail	160	155	160
	Crédit d'impôt au titre des cotisations versées aux organisations syndicales représentatives des salariés et aux associations professionnelles nationales de militaires	141	141	145
	Exonération des gratifications allouées à l'occasion de la remise de la médaille d'honneur du travail	10	10	10
	Exonération des syndicats professionnels et de leurs unions pour leurs activités portant sur l'étude et la défense des droits et des intérêts collectifs matériels ou moraux de leurs membres ou des personnes qu'ils représentent	ε	ε	ε
<b>Total</b>		<b>9 721</b>	<b>8 721</b>	<b>9 783</b>



Source : commission des finances, d'après le RAP 2021.

Une seule dépense fiscale est rattachée au programme 102 *Accès et retour à l'emploi* : l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée des associations intermédiaires conventionnées dont la gestion est désintéressée. Son coût est estimé à 95 millions d'euros en 2021, en hausse de 13 millions d'euros.

Douze dépenses fiscales sont rattachées au programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* pour un coût total d'environ 8,528 milliards d'euros en 2021.

Six dépenses fiscales sont rattachées au programme 111 *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail*, pour un coût estimé à 1,16 milliard d'euros en 2021, notamment au titre du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dont bénéficie le secteur de la restauration collective.

**COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE**  
**PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT**  
**PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENETTEMENT DE LA GRÈCE**

**COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS**  
**AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES**  
**SERVICES PUBLICS**

**SOMMAIRE**

—

Pages

<b>I. LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT</b> .....	476
A. LES RECETTES DU COMPTE .....	476
B. LES DÉPENSES DU COMPTE .....	477
C. LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES .....	477
<b>II. LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENETTEMENT DE LA GRÈCE</b> .....	478
<b>III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS</b> .....	480
A. LES RECETTES DU COMPTE .....	481
B. LES DÉPENSES DU COMPTE .....	481
C. LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES .....	482

## VI. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT*

Le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* retrace les opérations patrimoniales de l'État actionnaire, c'est-à-dire essentiellement les ventes et les achats de titres, ainsi que l'affectation des produits de cession entre désendettement (versement à la Caisse de la dette publique) – le programme budgétaire concerné ayant récemment changé de destination (voir *infra*) – et investissement (opérations en capital). Les dividendes sont affectés, en revanche, au budget général de l'État.

Le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* est déficitaire de 0,8 milliard d'euros en 2021 : 4,8 milliards d'euros de recettes pour 5,5 milliards d'euros de dépenses. Ce déficit est imputé sur le solde excédentaire du compte arrêté au 31 décembre 2020, qui s'établit ainsi, au 31 décembre 2021, à 1,7 milliard d'euros.

### COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT*

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

Solde du compte au 31 décembre 2020	Recettes 2021	Dépenses 2021	Solde du compte au 31 décembre 2021
2 455	4 767	5 536	1 686

Source : rapport annuel de performances.

Fin 2021, la valorisation du portefeuille de participations cotées de l'Agence des participations de l'État (APE) atteignait 70 milliards d'euros. Les dividendes reçus en 2021 se sont élevés à 2,09 milliards d'euros, dont 0,92 milliard d'euros versés en numéraire et 1,17 milliard d'euros versés sous forme d'actions.

#### A. LES RECETTES DU COMPTE

L'essentiel des recettes 2021 du compte provient de versements du budget général sur le CAS, pour un total de 4 207 millions d'euros (88 % des recettes totales), dans un contexte sanitaire et économique qui a conduit à la suspension de l'ensemble des opérations de cession. Dans ce contexte, les opérations sur les recettes du compte sont directement justifiées par les opérations en dépenses.

Les principales opérations financées à ce titre sont :

- les dotations en capital de l'Agence française de développement (1 420 millions d'euros) et des programmes d'investissement d'avenir (1 070 millions d'euros) ;

- le financement d'une partie de la souscription de l'État à l'augmentation de capital d'Air France-KLM d'avril 2021 pour un montant de 593 millions d'euros ;

– le financement de la souscription à différents fonds : Fonds d’avenir automobile n° 2 pour 105 millions d’euros, Fonds France nucléaire pour 50 millions d’euros, Fonds Innovation Défense pour 20 millions d’euros, Fonds de Fonds France Relance État-Régions pour 15 millions et fonds commun de placement « Definvest » pour 10 millions d’euros.

Par ailleurs, une recette de 1 milliard d’euros depuis la mission *Économie* a été versée pour une opération restée confidentielle et qui n’a finalement pas eu lieu.

Les recettes prévues initialement pour le CAS étaient constituées du solde du compte en 2020 reporté sur 2021 (2 455 millions d’euros) et des reports des crédits du programme 358 *Renforcement exceptionnel des participations financières de l’État dans le cadre de la crise sanitaire* (11 696 millions d’euros) de la mission *Plan d’urgence face à la crise sanitaire*. Le total des recettes prévues a donc été largement sous-exécuté. Le décret d’avance du 19 mai 2021 <sup>(1)</sup>, ratifié par la première loi de finances rectificatives pour 2021 <sup>(2)</sup>, a d’ailleurs annulé 7,2 milliards d’euros de crédits sur le programme 358.

## B. LES DÉPENSES DU COMPTE

Les dépenses du compte se sont élevées à 5,5 milliards d’euros. Les principales opérations réalisées en 2021 ont été les suivantes :

– le rachat de titres Orano à Areva (1 782 millions d’euros), afin de permettre à la société Areva de faire face à ses besoins de liquidité ;

– la recapitalisation du groupe AFD (1 420 millions d’euros) pour lui permettre de respecter son ratio de solvabilité, dans un contexte de dégradation du risque sur ses contreparties ;

– les opérations relatives aux PIA (1 092 millions d’euros).

Enfin, la deuxième loi de finances rectificative pour 2021 <sup>(3)</sup> a annulé la contribution du CAS pour le désendettement de l’État prévue à un montant initial de 100 millions d’euros (voir *infra*).

## C. LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES

Dans sa note d’analyse d’exécution budgétaire <sup>(4)</sup>, la Cour des comptes regrette l’absence de pilotage centralisé des prises de participation de l’État dans des fonds sectoriels, c’est-à-dire des fonds d’investissements confiés en gestion à des opérateurs extérieurs. D’autant que le rendement de ces fonds est difficile à

---

(1) Décret n° 2021-620 du 19 mai 2021 portant ouverture et annulation de crédits à titre d’avance.

(2) Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

(3) Loi n° 2021-1549 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 de finances rectificative pour 2021.

(4) Cour des comptes, *Compte d’affectation spéciale Participations financières de l’État, note d’analyse de l’exécution budgétaire 2021*.

anticiper : ainsi, il s'est élevé à 498 millions d'euros en 2021, contre 96 millions d'euros en prévision. Ces recettes ont d'ailleurs été affectées au CAS, contrairement aux dividendes versés à l'État en numéraire qui reviennent au budget général.

De plus, la méthode d'investissement dans ces fonds ne correspond pas toujours à la logique budgétaire du CAS : si les crédits requis pour la totalité de la souscription sont versés en une fois, les appels de fonds depuis le compte n'interviennent que progressivement, aboutissant à des crédits « bloqués », ce qui impose un suivi extrabudgétaire de ces engagements. À l'inverse, les souscriptions dans le cadre des PIA donnent lieu à des versements qui correspondent, chaque année, aux montants effectivement décaissés.

Aussi, la Cour recommande (recommandation n° 1) de définir, à l'occasion du prochain projet de loi de finances, la doctrine du recours par l'État à des fonds d'investissement.

Par ailleurs, la Cour des comptes renouvelle ses critiques concernant le Fonds pour l'innovation et l'industrie (F2I). Ce fonds avait été constitué en 2018 avec une dotation de 10 milliards d'euros censée dégager un revenu de 250 millions d'euros par an afin de financer l'innovation de rupture. La Cour avait noté, dès le début <sup>(1)</sup>, sa construction complexe et souligne désormais que, du fait de la crise, les recettes tirées du mécanisme ont été fragilisées, l'objectif des 250 millions d'euros n'ayant pas été atteint en 2020 et 2021.

Aussi, la Cour propose de nouveau sa suppression (recommandation n° 3) et l'ouverture des crédits correspondants au sein de la mission *Investissements d'avenir*.

## **VII. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENETTEMENT DE LA GRÈCE**

Le compte d'affectation spéciale *Participation de la France au désendettement de la Grèce* a été créé par l'article 21 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012. Il constitue le véhicule budgétaire permettant de rembourser à l'État grec les revenus perçus par la Banque de France sur les obligations souveraines grecques qu'elle détient, conformément au plan de désendettement de la Grèce adopté le 21 juillet 2011.

Le compte retrace en recettes les versements de la Banque de France à l'État correspondant aux intérêts versés par la Grèce et en dépenses les remboursements de la France à la Grèce de ces mêmes intérêts. Il ne fait pas l'objet d'un suivi de performance par des indicateurs.

---

(1) *Cour des comptes, Le budget de l'État en 2018, mai 2019.*

Sur le plan budgétaire, les recettes et les dépenses annuelles du compte ont été fixées en fonction d'un calendrier résultant du plan de désendettement de la Grèce.

Le montant global à reverser à l'État Grec devait s'élever à 2 814,3 millions d'euros dont 754,3 millions au titre des obligations détenues en compte propre par la Banque de France et 2 060,0 millions d'euros concernant les obligations acquises au titre du programme pour les marchés de titres (PMT) mis en œuvre par la Banque centrale européenne entre 2010 et 2012.

#### CHRONIQUE DES DÉCAISSEMENTS PRÉVISIONNELS

(en millions d'euros)

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total
<b>Compte propre</b>	198,7	149	101,8	123,5	92,6	56	19,3	7,7	5,8	0	0	0	0	0	<b>754,3*</b>
<b>PMT</b>	0	450	399	309	233	183	148	118	86	35	27	26	22	24	<b>2 060,0</b>
<b>Total</b>	198,7	599	500,8	432,5	325,6	239	167,3	125,7	91,8	35	27	26	22	24	<b>2 814,3*</b>

\* effet d'arrondi au dixième.

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2016.

Cependant, le mécanisme de rétrocession des intérêts à la Grèce a été suspendu le 30 juin 2015 par l'Eurogroupe parallèlement à la fin du deuxième programme d'assistance financière à la Grèce, au motif que la Grèce ne remplissait pas les engagements pris en contrepartie de la rétrocession proposée. Le compte a dès lors affiché un très fort excédent budgétaire entre 2015 et 2018, la Banque de France continuant ses rétrocessions alors que les versements au profit de la Grèce étaient bloqués.

Le dispositif a été réactivé suite à l'accord de l'Eurogroupe du 22 juin 2018, qui a permis de reprendre les versements au titre des intérêts versés à partir de l'année 2017, à la fois pour les obligations détenues en compte propre et pour les obligations du programme PMT. La reprise des versements initialement prévus pour les années 2015 et 2016 reste cependant exclue.

En 2021, 209 millions d'euros ont été versés depuis le compte, dont 201 millions pour le portefeuille PMT et 8,3 millions s'agissant des intérêts des titres détenus en compte propre.

#### COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENETTEMENT DE LA GRÈCE

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

Solde du compte au 31 décembre 2020	Recettes 2021	Dépenses 2021	Solde du compte au 31 décembre 2021
1 009	133	209	933

Source : rapport annuel de performances.

L'exécution 2021 est marquée par plusieurs décalages dans les décaissements prévisionnels, qui ont des effets de sens contraire sur les dépenses du compte. En effet, l'Eurogroupe a décidé de reporter à mars 2021 le versement de 121,22 millions d'euros initialement prévu en juillet 2020 et de reporter à janvier 2022 le versement de la tranche PMT prévu en juillet 2021 d'un montant de 33,9 millions d'euros.

La Cour des comptes n'a pas formulé de recommandation au sein de sa note afférente d'analyse de l'exécution budgétaire <sup>(1)</sup>.

### **VIII. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS**

Le compte de concours financiers *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* (dit compte « *Avances* ») a été créé par l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006. La création de ce compte constitue la mise en œuvre de l'article 24 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Aux termes de cet article, les avances doivent respecter deux principes :

– la neutralité budgétaire pour l'État, qui passe par l'application d'un taux d'intérêt de l'avance au moins égal au taux d'intérêt des titres de l'État de maturité équivalente,

– une durée déterminée.

Le respect de ces deux principes doit garantir que lesdites avances ne deviennent pas des subventions qui ne diraient pas leur nom. En principe, les avances peuvent donc être consenties seulement si la ressource financière permettant son remboursement est certaine.

Les dépenses et recettes du compte n'affectent donc pas le déficit public au sens de la comptabilité nationale – aussi longtemps que les avances sont effectivement remboursées ou considérées comme remboursables.

Le compte affiche un déficit de 2,6 milliards d'euros en 2021. Le solde cumulé du compte depuis sa création est au demeurant largement déficitaire à – 6,2 milliards d'euros. Le stock d'avance restant à rembourser est donc encore important.

---

(1) *Cour des comptes, Compte d'affectation spéciale Participation de la France au désendettement de la Grèce, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021.*



**COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS AVANCÉS À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS**

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

<b>Solde du compte au 31 décembre 2020</b>	<b>Recettes 2021</b>	<b>Dépenses 2021</b>	<b>Solde du compte au 31 décembre 2021</b>
- 3 620	8 384	10 971	- 6 207

*Source : rapport annuel de performances.*

**A. LES RECETTES DU COMPTE**

Le compte retrace, en recettes, les remboursements perçus dans l'année en provenance des services de l'État ou organismes gérant des services publics bénéficiaires d'avances. Les intérêts perçus sur ces avances sont, en revanche, affectés au budget général de l'État.

Les remboursements ont été de 8 384,1 millions d'euros en 2021, un montant stable par rapport à 2020 (8 303,5 millions d'euros).

**RECETTES CONSTATÉES**

*(en millions d'euros)*

<b>Ligne</b>	<b>Exécution 2021</b>
01 Remboursement des avances octroyées au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune	8 067,9
03 Remboursement des avances octroyées à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics	93,9
04 Remboursement des avances octroyées à des services de l'État	221,9
06 Remboursement des avances octroyées aux exploitants d'aéroports touchés par la crise de covid-19 au titre des dépenses de sûreté-sécurité	0,3
<b>Total</b>	<b>8 384,1*</b>

\* effet d'arrondi au dixième.

*Source : rapport annuel de performances.*

**B. LES DÉPENSES DU COMPTE**

Le compte retrace, en dépenses, l'octroi d'avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics, à savoir :

– l'Agence des services et de paiement (ASP) au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune (programme 821) ;

– des organismes distincts de l'État et gérant des services publics (programme 823), tels que des établissements publics nationaux, des services concédés, des sociétés d'économie mixte, des organismes divers de caractère social ;

– des services de l'État (programme 824), tels que des budgets annexes, des services autonomes de l'État, des services nationalisés ;

– l’Office national d’indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) au titre de l’indemnisation des victimes du Benfluorex (programme 825) ;

Depuis le début de la crise sanitaire, trois nouveaux programmes ont été créés au sein du compte afin de financer des avances au bénéfice :

– des exploitants d’aéroports touchés par la crise de Covid-19 au titre des dépenses de sûreté-sécurité (programme 826) ;

– d’Île-de-France Mobilités face aux pertes de recettes tarifaires liées à l’épidémie (programme 827) ;

– aux autres autorités organisatrices de la mobilité, pour des raisons similaires (programme 929).

Le montant global des avances a été de 10 971 millions d’euros en 2021, un montant similaire à celui de 2020 (10 923 millions d’euros).

#### CRÉDITS DE PAIEMENT CONSOMMÉS PAR PROGRAMME

(en millions d’euros)

Programme	Exécution 2021
821 Avances à l’Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune	8 067,9
823 Avances à des organismes distincts de l’État et gérant des services publics	105,6
824 Avances à des services de l’État	1 100,6
825 Avances à l’ONIAM au titre de l’indemnisation des victimes du Benfluorex	0
826 Avances aux exploitants d’aéroports touchés par la crise de Covid-19 au titre des dépenses de sûreté-sécurité	250,0
827 Avances remboursables destinées à soutenir Île-de-France Mobilités à la suite des conséquences de l’épidémie de Covid-19	800,0
828 Avances remboursables destinées à soutenir les autorités organisatrices de la mobilité à la suite des conséquences de l’épidémie de la Covid-19	647,3
<b>Total</b>	<b>10 971,3*</b>

\* effet d’arrondi au dixième.

Source : rapport annuel de performances.

Le compte a été particulièrement sollicité, au cours de l’exercice 2021, afin de fournir des avances au budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* dont les recettes ont été très affectées par la baisse marquée du trafic aérien depuis le déclenchement de la crise sanitaire.

**Ainsi, la dette totale du BACEA vis-à-vis du compte Avances atteint 2 688 millions d’euros à la fin 2021, après 667,4 millions d’euros fin 2019.**

#### C. LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES

Face à l’augmentation massive de l’endettement du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*, la Cour des comptes recommande (recommandation n° 1) de définir une trajectoire actualisée de désendettement en prenant en compte les effets de la crise sur les recettes de celui-ci.

## PLAN D'URGENCE FACE À LA CRISE SANITAIRE

### SOMMAIRE

—

Pages

<b>I. L'EXÉCUTION DE LA MISSION EN 2021</b> .....	484
<b>II. PRINCIPALES OBSERVATIONS</b> .....	486
A. PROGRAMME 356 <i>PRISE EN CHARGE DU DISPOSITIF EXCEPTIONNEL DE CHÔMAGE PARTIEL À LA SUITE DE LA CRISE SANITAIRE</i> : LE RETOUR DE CERTAINES MESURES RESTRICTIVES A RETARDÉ L'AMÉNAGEMENT DU DISPOSITIF D'ACTIVITÉ PARTIELLE D'URGENCE .....	486
B. LE PROGRAMME 357 <i>FONDS DE SOLIDARITÉ FACE À LA CRISE SANITAIRE</i> A ÉTÉ FORTEMENT MOBILISÉ PENDANT L'ANNÉE 2021, CONTRAIREMENT AUX PRÉVISIONS .....	489
C. DES INTERVENTIONS LIMITÉES DE L'ÉTAT ACTIONNAIRE EXPLIQUENT LA SOUS-EXÉCUTION SUR LE PROGRAMME 358 <i>RENFORCEMENT EXCEPTIONNEL DES PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT DANS LE CADRE DE LA CRISE SANITAIRE</i> .....	492
D. LA CONSOMMATION SUR LE PROGRAMME 360 <i>COMPENSATION À LA SÉCURITÉ SOCIALE DES ALLÈGEMENTS DE PRÉLÈVEMENTS POUR LES ENTREPRISES LES PLUS TOUCHÉES PAR LA CRISE SANITAIRE</i> A ÉTÉ PLUS IMPORTANTE QU'ANTICIPÉE EN 2021 .....	494
E. LA SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 366 <i>MATÉRIELS SANITAIRES POUR FAIRE FACE À LA CRISE DE LA COVID-19</i> S'EXPLIQUE PAR UN BESOIN MOINDRE D'ÉQUIPEMENTS DE PROTECTION.....	496

## I. L'EXÉCUTION DE LA MISSION EN 2021

Prévue initialement pour le seul exercice 2020 et dénommée *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, cette mission a été créée par la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020 (LFR 1 pour 2020) pour accueillir les crédits finançant les principales mesures en faveur des entreprises (à l'exception notable des prêts garantis par l'État – PGE) : fonds de solidarité et activité partielle (LFR 1 pour 2020) puis renforcement des participations financières de l'État (LFR 2 pour 2020)<sup>(1)</sup>, exonérations de cotisations sociales (LFR 3 pour 2020)<sup>(2)</sup> et achat de matériels sanitaires pour faire face à la covid-19 (LFI pour 2021)<sup>(3)</sup>.

Pour financer les mesures de soutien à l'économie et l'emploi, le choix a été fait par les pouvoirs publics d'une mission budgétaire unique, qui devait garantir une certaine visibilité de l'autorisation parlementaire pour les acteurs économiques. Elle a été dotée de 70,6 milliards d'euros en 2020 : 41,8 milliards ont été consommés.

Cette mission n'avait pas été dotée de crédits dans le projet de loi de finances pour 2021, les dispositifs de soutien à l'économie ayant vocation à s'éteindre une fois la crise sanitaire terminée.

La reprise de l'épidémie au cours du deuxième semestre de l'année 2020 et la mise en place de nouvelles restrictions (entre autres la fermeture des remontées mécaniques) ont justifié d'ajouter des crédits supplémentaires sur cette mission en fin d'exercice. La loi n° 2020-1473 du 30 novembre de finances rectificative pour 2020 (LFR 4 pour 2020) a ainsi procédé à des ouvertures substantielles de crédits sur cette mission, soit 17,2 milliards d'euros, dont 10,8 milliards d'euros destinés à abonder le fonds de solidarité.

En parallèle, dans le cadre de la navette parlementaire, deux programmes seulement ont finalement été dotés de crédits par la loi de finances initiale pour 2021 : le *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire* à hauteur de 5,6 milliards d'euros et le nouveau programme *Matériels sanitaires pour faire face à la crise de la covid-19* à hauteur de 430 millions d'euros.

La persistance de la crise sanitaire en 2021 a nécessité la mise en place de nouvelles restrictions, ce qui s'est traduit par des ouvertures de crédits en cours de gestion pour abonder les différents dispositifs d'urgence.

Sur l'année 2021, le montant total des crédits disponibles sur la mission s'élève finalement à 42,2 milliards d'euros (en CP). Les crédits ouverts en loi de finances initiale n'ont donc représenté que 14,3 % des crédits disponibles sur l'exercice 2021.

---

(1) Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

(2) Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

(3) Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

**TABLEAU RÉCAPITULATIF DES MOUVEMENTS EN GESTION SUR LA MISSION PLAN  
D'URGENCE FACE À LA CRISE SANITAIRE EN 2021**

(en millions)	LFI pour 2021		Reports de 2020		Décret d'avance		LFR1		LFR2		Mouvements réglementaires		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 356			2 500	2 500	500	500	2 200	2 200	1 392	1 392			3 808	3 808
Programme 357	5 600	5 600	6 627 +7 928*	6 627 +7 928*	6 700	6 700	3 603	3 603	-800	-800	-394	-394	29 264	29 264
Programme 358			11 697	11 697	7 200	7 200			-429	-429			4 068	4 068
Programme 360							4 000	4 000	500	500			4 500	4 500
Programme 366	430	430									14	81	444	511
Total	6 030	6 030	28 752	28 752	0	0	9 803	9 803	2 121	2 121	-380	-313	42 084	42 151

\* Différenciation entre reports en provenance du fonds de solidarité (6 627 millions d'euros) et reports en provenance d'autres programmes de la mission Plan d'urgence (7 928 millions d'euros)

**Les reports de crédits de l'exercice 2020 vers l'exercice 2021 représentent 68,2 % des crédits disponibles sur l'année 2021** : la Cour des comptes avait évoqué, dans son rapport sur le budget de l'État en 2020, une certaine confusion des exercices budgétaires qui aurait, au moins partiellement, été évitée en ouvrant un montant plus important de crédits en loi de finances initiale pour 2021. Un montant aussi important de report contrevient en effet au principe d'annualité budgétaire.

Certains dispositifs, comme l'activité partielle de crise ou le fonds de solidarité, ont été à nouveau fortement sollicités en 2021, pour soutenir les entreprises fortement touchées par les mesures de restrictions sanitaires. À l'inverse, peu d'entreprises ont fait l'objet d'une prise de participation par l'État, ce qui explique le faible taux d'exécution du programme *Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la situation sanitaire*. **Finalement, sur les 42,2 milliards d'euros disponibles, 34,4 milliards d'euros ont été consommés sur l'année 2021, soit un taux d'exécution de 81,6 %.**

Sur les exercices 2020-2021, **ce sont 76,2 milliards d'euros qui ont été consommés sur la mission Plan d'urgence face à la crise sanitaire**, auxquels peuvent être ajoutés le financement par l'Unédic d'un tiers de l'activité partielle de crise (8,9 milliards d'euros en 2020 et 2,4 milliards d'euros en 2021), et les crédits de l'activité partielle de longue durée utilisés pour financer l'activité partielle (3,7 milliards d'euros), soit **un total de 91,2 milliards d'euros**.

Sur les cinq programmes de la mission, trois n'ont pas été dotés de crédits en loi de finances initiale pour 2021. Ce choix originel a nécessité de nombreux mouvements en gestion, parfois contradictoires (annulations puis ouvertures de crédits sur le même programme) et souvent contraires aux principes budgétaires de spécialité et d'annualité.

**Pour évaluer l'efficacité de l'intervention publique en faveur de l'économie, un comité de suivi et d'évaluation, dit « comité Cœuré », a été créé** par l'article 6 de la LFR 1. Son champ d'analyse couvre les mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19. Le comité a publié son rapport final en juillet 2021. Il souligne que « *les montants des dispositifs ont été globalement suffisants pour préserver la situation financière de la grande majorité des entreprises* » et estime que les effets d'aubaines ont été limités. Il alerte cependant sur le niveau de la dette publique et sur la nécessité de surveiller les entreprises les plus fragilisées par la crise <sup>(1)</sup>.

## II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

### **A. PROGRAMME 356 PRISE EN CHARGE DU DISPOSITIF EXCEPTIONNEL DE CHÔMAGE PARTIEL À LA SUITE DE LA CRISE SANITAIRE : LE RETOUR DE CERTAINES MESURES RESTRICTIVES A RETARDÉ L'AMÉNAGEMENT DU DISPOSITIF D'ACTIVITÉ PARTIELLE D'URGENCE**

Le programme 356 *Prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel à la suite de la crise sanitaire* a été créé par la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020 (LFR 1 pour 2020) pour porter les crédits de l'activité partielle d'urgence, prévue par l'article 11 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

Ce dispositif d'indemnisation de périodes chômées, qui préexistait à la crise sanitaire, a été renforcé pour éviter une hausse importante du taux de chômage suite aux diverses mesures de restrictions prises pour limiter l'évolution de l'épidémie. Le dispositif est financé pour deux tiers par l'État et pour un tiers par l'Unédic.

Au titre du dispositif d'urgence mis en place dès le mois d'avril 2020, le salarié était indemnisé à hauteur de 70 % de son salaire brut, et l'État et l'Unédic prenaient en charge 100 % de ces indemnités jusqu'à 4,5 fois le Smic. Le dispositif a été aménagé dès juin 2020 : seuls les secteurs les plus touchés par la crise ont continué de bénéficier d'un reste à charge nul pour les salariés en activité partielle, les autres entreprises devant assumer un reste à charge équivalent à 15 % de l'indemnité versée pour les salariés en activité partielle (ce qui équivalait à une prise en charge par l'État et l'Unédic abaissée à 60 % du salaire).

Le programme 356, qui porte uniquement les crédits de l'État, avait été doté de 22,6 milliards d'euros en 2020 et a été exécuté à hauteur de 17,8 milliards d'euros.

**La loi de finances pour 2021 n'a ouvert aucun crédit sur le programme 356** : une sortie progressive des restrictions sanitaires était anticipée

---

(1) Avis du comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19, rapport final, juillet 2021.

et le relais de l'activité partielle d'urgence devait être notamment pris par l'activité partielle de longue durée (APLD), financée par le plan de relance.

L'accélération de la propagation du virus a cependant nécessité de nouvelles mesures de restrictions au premier semestre 2021 : le calendrier de réduction des montants d'allocation et d'indemnité activité partielle a donc été revu. Deux dispositifs de soutien ont également été créés par la loi de finances de 2021 : la prise en charge par l'État d'une partie des congés payés des salariés des entreprises éligibles et une aide exceptionnelle pour les actifs « permittents », c'est-à-dire travaillant comme extras ou saisonniers. Leur financement était aussi porté par le programme 356, ce qui a justifié son changement de nom.

Ces différents éléments ont entraîné des mouvements de crédits en cours de gestion.

– L'arrêté de report du 24 décembre 2020 <sup>(1)</sup> annule 1 500 millions d'euros de crédits sur le programme 356 au titre de l'exercice 2020 et ouvre un montant identique de crédits sur le même programme au titre de l'exercice 2021.

– L'arrêté de report daté du 17 mars 2021 <sup>(2)</sup> annule 1 000 millions d'euros de crédits sur le programme 356 au titre de l'exercice 2020 et ouvre un montant identique de crédits sur le même programme au titre de l'exercice 2021.

– L'arrêté de report daté du 18 mars 2021 <sup>(3)</sup> procède à un report croisé : il annule 2 327 millions d'euros de crédits sur le programme 360 au titre de l'exercice 2020 et ouvre un montant identique sur le programme *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire* au titre de l'exercice 2021.

– Le décret d'avance du 19 mai 2021 <sup>(4)</sup> procède à l'ouverture de 500 millions d'euros de crédits sur le programme 356.

– La loi n° 2021-953 du 19 juillet de finances rectificative pour 2021 ouvre 2 200 millions d'euros de crédits pour financer le dispositif d'activité partielle.

– La loi n° 2021-1549 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 de finances rectificative pour 2021 annule 1 392 millions d'euros sur le programme 356.

---

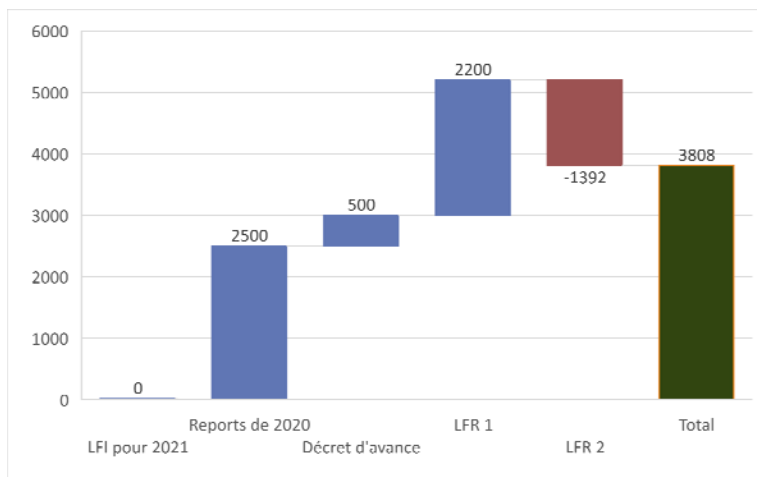
(1) Arrêté du 24 décembre 2020 portant report de crédits – Journal officiel du 27 décembre 2020.

(2) Arrêté du 17 mars 2021 portant report de crédits – Journal officiel du 20 mars 2021.

(3) Arrêté du 18 mars 2021 portant reports de crédits – Journal officiel du 21 mars 2021.

(4) Décret n° 2021-620 du 19 mai 2021 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance – Journal officiel du 20 mai 2021.

## OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS SUR LE PROGRAMME 356 EN 2021



Source : commission des finances à partir des documents budgétaires

Sur l'année 2021, le montant des crédits disponibles s'élève donc à 3 808 millions d'euros, dont 2 606 millions d'euros ont été consommés, soit un taux d'exécution de 68,4 %.

– Le **dispositif d'activité partielle d'urgence** concentre 40,6 % des crédits consommés, soit 1 058 millions d'euros.

– **L'indemnisation d'une partie des congés payés des salariés** pour les établissements dont l'activité a été interrompue ou réduite pendant les périodes de 2020 où l'état d'urgence était déclaré a coûté 241 millions d'euros à l'État en 2021.

– **L'aide aux « permittents »** a été versée au titre de la période de novembre 2020 à juin 2021 à une moyenne de 270 000 bénéficiaires par mois, pour un coût total du dispositif de 1 308 millions d'euros, exécutés sur l'exercice 2021.

**L'exécution du programme 356 ne donne pas une vision complète du coût du dispositif d'activité partielle d'urgence.** Il faut y ajouter en premier lieu les financements apportés par l'Unédic, soit 2,4 milliards d'euros. Le dispositif d'activité partielle d'urgence a également été financé par les crédits en provenance du programme 364 *Cohésion* de la mission *Plan de relance*, initialement fléchés vers le financement de l'activité partielle de longue durée (APLD). Le manque de crédits suffisants sur le programme 356 pour faire face aux besoins a justifié ce que la Cour des comptes qualifie « d'entorse aux principes de la LOLF » dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire <sup>(1)</sup>, c'est-à-dire l'utilisation de crédits pour une destination autre que celle prévue par le Parlement.

(1) Note d'analyse de l'exécution budgétaire de 2021 de la Cour des comptes sur la mission Plan d'urgence face à la crise sanitaire, p 7.



Sur les 4 450 millions d'euros exécutés sur l'action APLD du programme en 2021, **3 740 millions d'euros ont été utilisés pour financer l'activité partielle d'urgence**. Le coût total de l'activité partielle d'urgence s'élève donc à 7 190 millions d'euros.

Le manque d'anticipation de besoins plus importants que prévus, qui s'explique par l'imprévisibilité de l'évolution de la crise sanitaire, a nécessité des mouvements significatifs en gestion pour éviter toute rupture dans le versement des indemnités d'activité partielle. Néanmoins, le recours à des crédits provenant d'un autre programme et la combinaison de reports croisés et d'ouvertures en cours de gestion ne facilitent pas la lisibilité de l'exécution sur le programme 356.

Le programme n'a pas été doté de crédits en 2022, mais des reports ont été réalisés par un arrêté daté du 24 mars 2022 <sup>(1)</sup>, à hauteur de 1 202 millions d'euros. Une partie de ces crédits a ensuite été annulée par le décret n° 2022-512 du 7 avril 2022 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

## **B. LE PROGRAMME 357 FONDS DE SOLIDARITÉ FACE À LA CRISE SANITAIRE A ÉTÉ FORTEMENT MOBILISÉ PENDANT L'ANNÉE 2021, CONTRAIREMENT AUX PRÉVISIONS**

Le fonds de solidarité **a été créé par l'ordonnance n° 2020-317 du 27 mars 2020** portant création d'un fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de Covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation. Le programme 357 *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire* a été créé par la première loi de finances rectificative de l'année 2020.

Le fonds de solidarité était initialement centré sur les entreprises ayant un effectif inférieur ou égal à 10 salariés et le montant de l'aide était plafonné à 1 500 euros. L'évolution de l'épidémie au cours de l'année 2020 a entraîné le maintien et le renouvellement de restrictions sanitaires dans la durée, ce qui a nécessité l'élargissement des conditions d'accès au fonds de solidarité : le seuil de chiffre d'affaires, le critère de la taille de l'entreprise et le plafond de l'aide versée ont été rehaussés, ce qui a mécaniquement augmenté les versements faits par le fonds de solidarité sur la fin de l'année 2020. 11,8 milliards d'euros ont été consommés sur le programme sur l'exercice 2020.

**Ces conditions d'accès plus large ont été maintenues en 2021 et de nouvelles aides ont été créées, entraînant un rythme soutenu de consommation des crédits du fonds de solidarité sur les premiers mois de l'année 2021.** L'amélioration de la situation sanitaire s'est traduite par la mise en extinction du fonds de solidarité à compter du 30 septembre 2021. Certaines aides complémentaires ont été maintenues : les entreprises éligibles avaient jusqu'au

---

(1) Arrêté du 24 mars 2022 portant report de crédits – Journal officiel du 26 mars 2022.

15 juin 2022 pour déposer des demandes, ce qui explique que des crédits seront également consommés au titre du fonds de solidarité sur l'exercice 2022.

Sur l'année 2021, 29 263 millions d'euros de crédits ont été ouverts, dont seulement 19,1 % en loi de finances initiale. Le montant important de crédits rendus disponibles par d'autres vecteurs s'explique par le caractère imprévisible de l'épidémie, qui a nécessité des ajustements réguliers des restrictions sanitaires tout au long de l'année 2021.

Alors que seuls 5,6 milliards d'euros de crédits avaient été ouverts en loi de finances initiale, plusieurs mouvements sont donc intervenus en gestion pour abonder le fonds de solidarité.

– L'arrêté de report daté du 22 janvier 2021 <sup>(1)</sup> annule 7 928 millions d'euros de crédits sur le programme *Fonds de solidarité* au titre de l'année 2020 pour les ouvrir sur l'année 2021, soit l'intégralité des crédits non consommés au titre de l'exercice 2020.

– L'arrêté de report du 18 mars 2021 <sup>(2)</sup> procède à un report croisé à hauteur de 6 627 millions d'euros : des crédits ouverts en 2020 sur les programmes 356 (2 327 millions d'euros) et 360 (4 300 millions d'euros) sont annulés au titre de 2020 et ouverts au titre de 2021 sur le programme 357, qui finance le fonds de solidarité.

– Le décret d'avance du 19 mai 2021 <sup>(3)</sup> ouvre 6 700 millions d'euros sur le programme du fonds de solidarité et annule le même montant de crédits au titre de 2021 sur le programme *Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire*.

– La loi n° 2021-953 du 19 juillet de finances rectificative pour 2021 ouvre 3 603 millions d'euros de crédits sur le fonds de solidarité.

– La loi n° 2021-1549 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 de finances rectificative pour 2021 annule 800 millions d'euros sur le programme *Fonds de solidarité*.

– Enfin, sur l'année, 394 millions d'euros ont été transférés ou virés vers d'autres programmes.

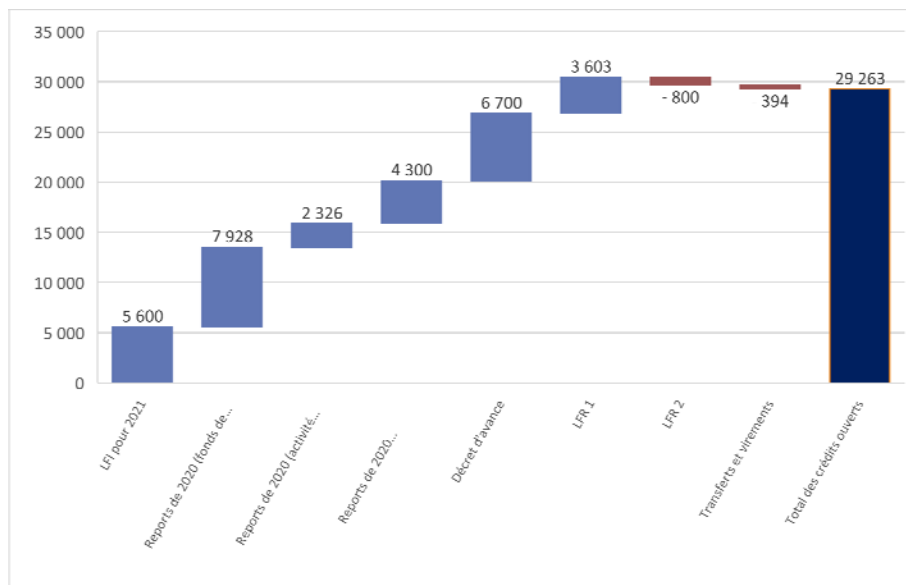
---

(1) Arrêté du 22 janvier 2021 portant reports de crédits - Journal officiel du 27 janvier 2021.

(2) Arrêté du 18 mars 2021 portant reports de crédits – Journal officiel du 21 mars 2021.

(3) Décret n° 2021-620 du 19 mai 2021 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance – Journal officiel du 20 mai 2021.

**OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS SUR LE PROGRAMME  
FONDS DE SOLIDARITÉ EN 2021**



Source : commission des finances à partir des documents budgétaires

S'il était difficile d'anticiper les besoins de crédits pour l'année 2021 en décembre 2020, le choix a été fait de procéder à une ouverture importante de crédits dans la loi de finances de fin de gestion de 2020 plutôt que d'ajuster le niveau des crédits ouverts sur le programme *Fonds de solidarité* à l'occasion de la nouvelle lecture du projet de loi de finances pour 2021. Comme le souligne la Cour des comptes <sup>(1)</sup>, cela contrevient au principe d'annualité budgétaire et atténue la portée de l'autorisation parlementaire.

Le mécanisme de reports croisés pose également question au regard du principe de spécialité budgétaire, selon lequel les crédits sont ouverts pour une destination précise, votée par le Parlement.

L'exécution 2021 est proche des montants ouverts : 26 785 millions d'euros ont été consommés en AE et 26 772 en CP, soit 91,5 % des crédits disponibles sur l'année.

Des aides complémentaires à celles versées par le fonds de solidarité et financées par le programme 357 ont été créées au cours de l'année 2021 pour soutenir les secteurs particulièrement affectés par les conséquences de la crise sanitaire. Ainsi, 1,7 milliard d'euros ont été versés au titre du dispositif « coûts fixes », qui finance une partie des coûts fixes des entreprises éligibles. Une aide pour les exploitants de remontées mécaniques a également été mise en place suite à

(1) Rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État en 2021, p 58.

la fermeture des remontées mécaniques annoncée en décembre 2020 : 600 millions d'euros ont été versés à ce titre en 2021.

Sur l'année 2021, les aides versées au titre du fonds de solidarité s'élevaient à 24,1 milliards d'euros et les aides versées au titre des dispositifs complémentaires à 2,7 milliards d'euros. Les décaissements du fonds de solidarité sur l'année 2021 ont donc été beaucoup plus massifs que sur l'année 2020.

Le programme n'a fait l'objet d'aucune ouverture en 2022 mais 2,28 milliards d'euros ouverts au titre de l'exercice 2021 ont fait l'objet de reports sur l'exercice 2022 <sup>(1)</sup>. Au 24 juin 2022, plus de 2 millions d'entreprises avaient bénéficié du fonds de solidarité, pour un montant de subventions versées équivalent à 41 milliards d'euros.

### **C. DES INTERVENTIONS LIMITÉES DE L'ÉTAT ACTIONNAIRE EXPLIQUENT LA SOUS-EXÉCUTION SUR LE PROGRAMME 358 RENFORCEMENT EXCEPTIONNEL DES PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT DANS LE CADRE DE LA CRISE SANITAIRE**

Le programme 358 *Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire* a été créé par la loi de n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020. Les crédits ouverts sur ce programme étaient destinés à alimenter le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* au fur et à mesure des participations financières décidées par l'État. L'objectif était de protéger les entreprises françaises stratégiques fragilisées par la crise contre toute prise de contrôle inamicale.

La nature des dépenses financées par le programme limite les informations dont les parlementaires pouvaient disposer sur les prises de participation envisagées par l'État lors du vote du budget et rendent difficile d'évaluer le niveau des crédits ouverts en loi de finances initiale.

En 2020, 20 milliards d'euros de crédits avaient été ouverts sur ce programme : 8,3 milliards d'euros ont été consommés, dont 4,05 milliards d'euros pour financer l'augmentation de capital de la SNCF en décembre 2020 et 3 milliards d'euros pour financer l'avance en compte courant d'actionnaire à la société Air France-KLM.

**La loi de finances pour 2021 n'a procédé à aucune ouverture de crédits mais des reports de crédits ont alimenté le programme pour 2021 :** l'arrêté de report du 21 décembre 2020 <sup>(2)</sup> a annulé 11 696 millions d'euros au titre de l'exercice 2020 et a ouvert un montant équivalent de crédits sur le même

---

(1) Entre autres : arrêté du 6 janvier 2022 portant report de crédits – Journal officiel du 7 janvier 2022 et arrêté du 25 mars 2022 portant reports de crédits – Journal officiel du 30 mars 2022.

(2) Arrêté du 21 décembre 2020 portant report de crédits – Journal officiel du 3 janvier 2021.

programme au titre de l'exercice 2021. Selon les documents budgétaires <sup>(1)</sup>, ces reports se justifiaient par le potentiel décalage dans le temps entre le début de la crise sanitaire et le besoin en capital de certaines entreprises.

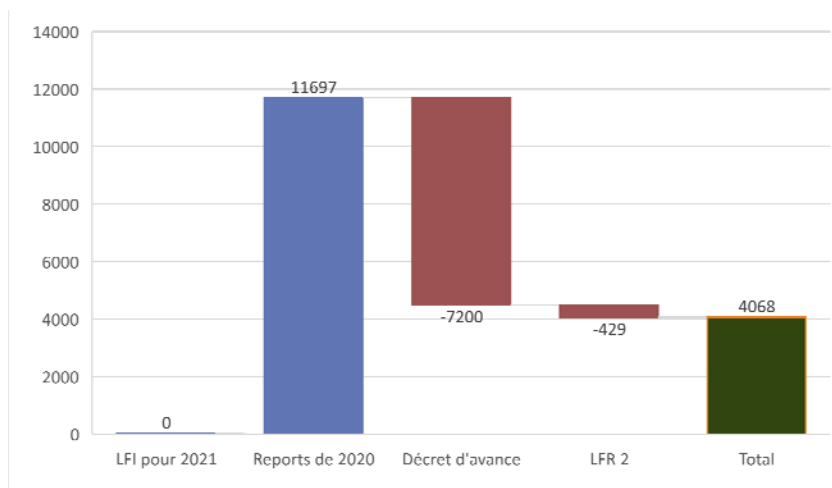
Au cours de l'exercice, le constat d'un besoin moindre de renforcement des fonds propres des entreprises françaises a entraîné une diminution conséquente des crédits ouverts sur le programme :

– le décret d'avance du 19 mai 2021 annule 7 200 millions d'euros de crédits sur le programme 358 ;

– la loi de finances rectificative du 1<sup>er</sup> décembre 2021 annule 429 millions d'euros.

65,2 % des crédits initiaux ont donc été annulés en cours d'exécution.

#### OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS SUR LE PROGRAMME 358 EN 2021



Source : commission des finances à partir des documents budgétaires

Le montant total de crédits disponibles sur le programme en 2021 s'élève donc à 4 068 millions d'euros. L'exécution a été très inférieure à la prévision : 672 millions d'euros ont finalement été consommés sur le programme, soit un taux d'exécution de 16,5 %.

– 593 millions d'euros ont été utilisés pour financer **la souscription par l'État à l'augmentation de capital de la société Air France-KLM** pour 122 560 251 actions (dont 76 millions d'euros déjà sur le CAS participations financières de l'État), société déjà bénéficiaire de crédits du programme en 2020.

(1) Rapport annuel de performance annexé au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2021 – Mission Plan d'urgence face à la crise sanitaire.

– **155 millions d’euros ont été versés à des fonds sectoriels** : 105 millions d’euros au fonds Avenir Automobile 2, qui soutient les sous-traitants de la filière automobile, et 50 millions d’euros au fonds France Nucléaire.

Les crédits non consommés au titre de l’exercice 2021 ont fait l’objet d’un report sur l’exercice 2022 : l’arrêté du 25 mars 2022 a annulé 3 395 millions d’euros au titre de 2021 et a ouvert 2 349 millions d’euros au titre de l’exercice 2022. Le solde entre les annulations et les ouvertures a été ouvert sur d’autres programmes.

Cette enveloppe de crédits rendus disponibles pour l’exercice 2022 a été réduite par le décret n° 2022-512 du 7 avril 2022 portant ouverture et annulation de crédits à titre d’avance : 1 924 millions d’euros ont été annulés sur le programme 358 pour financer des ouvertures de crédits sur divers autres programmes.

#### **D. LA CONSOMMATION SUR LE PROGRAMME 360 *COMPENSATION À LA SÉCURITÉ SOCIALE DES ALLÈGEMENTS DE PRÉLÈVEMENTS POUR LES ENTREPRISES LES PLUS TOUCHÉES PAR LA CRISE SANITAIRE* A ÉTÉ PLUS IMPORTANTE QU’ANTICIPÉE EN 2021**

Un dispositif d’allègement et de soutien au paiement des prélèvements sociaux a été instauré par l’article 65 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 (LFR 3 pour 2020). Les entreprises éligibles ont bénéficié d’exonérations de l’ensemble des cotisations sociales patronales (à l’exception des cotisations de retraite complémentaire Agirc-Arcco), associées à une aide au paiement des cotisations et des contributions sociales patronales et salariales correspondant à 20 % de la masse salariale des mois considérés. Les critères d’éligibilité des entreprises ont été assouplis lors du deuxième semestre de l’année 2020 pour prendre en compte le maintien des restrictions sanitaires.

Toute mesure d’exonération ou de réduction de cotisations ou contributions sociales doit faire l’objet d’une compensation intégrale de l’État à la sécurité sociale et aux organismes concernés, sauf à ce qu’une disposition adoptée en loi de financement de la sécurité sociale déroge à cette règle. Les crédits équivalents à cette compensation sont portés par le programme 360 *Compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire*, créé à l’occasion de la LFR 3 pour 2020. Il avait été doté de 8,2 milliards d’euros en 2020, dont 3,9 milliards avaient été décaissés.

**La loi de finances initiale pour 2021 n’a procédé à aucune ouverture de crédits sur le programme 360**, mais plusieurs mouvements sont intervenus en gestion.

L’arrêté du 18 mars 2021 procède à un report croisé de crédits : il annule 4 300 millions d’euros sur le programme 360 au titre de l’exercice 2020 et ouvre ces crédits sur le programme *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire* au titre de l’exercice 2021.

**L'évolution de la crise sanitaire en 2021 n'a pas permis la mise en extinction des dispositifs d'allègements de cotisations** : si les exonérations de cotisations patronales ont été supprimées, l'aide au paiement a été maintenue, ce qui a nécessité un abondement de crédits en cours d'année. La première loi de finances rectificative pour 2021 a ouvert 4 000 millions d'euros de crédits sur le programme 360, notamment pour financer la prolongation pour trois mois du dispositif d'aide au paiement.

Enfin, la loi de finances rectificative du 1<sup>er</sup> décembre 2021 a ouvert 500 millions d'euros supplémentaires sur le programme 360, pour financer les dispositifs de réduction de cotisations et de contributions sociales mis en place pour les travailleurs indépendants.

Ainsi, en cours de gestion, les annulations de crédits ont donc été suivies d'ouvertures d'un montant quasiment équivalent : **le fait de procéder à un report croisé vers un programme insuffisamment doté en loi de finances initiale pour ensuite ouvrir de nouveaux crédits sur le programme 360 grâce à une loi de finances rectificative affaiblit la portée de l'autorisation parlementaire et le principe de spécialité budgétaire**. La Cour des comptes <sup>(1)</sup> relève ainsi qu'« aucun crédit n'a été ouvert sur la gestion 2021 du programme 360 – alors que les besoins étaient certains – jusqu'à l'adoption de la LFR 1 du 19 juillet 2021 ».

Sur l'année, 4 000 millions d'euros ont été consommés, sur une enveloppe de 4 500 millions d'euros ouverte, soit un taux d'exécution de 88,9 %. L'enveloppe de 500 millions d'euros destinée aux travailleurs indépendants n'a pas pu être consommée sur l'année 2021 car leurs déclarations n'ont été transmises qu'en 2022. L'arrêté de report du 25 mars 2022 annule ainsi 500 millions d'euros sur le programme 360 au titre de l'exercice 2021 et ouvre un montant équivalent de crédits sur le même programme au titre de l'exercice 2022. Aucun crédit n'a été ouvert par la loi de finances pour 2022.

L'indicateur de performance *Nombre d'entreprises ayant bénéficié de l'aide au paiement de cotisations et contributions sociales* s'établit à 497 816 entreprises en 2021, contre 413 605 entreprises en 2020. Selon les documents budgétaires, cela représente 16 % du nombre total d'établissements tous secteurs confondus en 2021, un ratio qui illustrerait « *une bonne appropriation des dispositifs par les employeurs concernés* » <sup>(2)</sup>.

---

(1) *Note d'analyse de l'exécution budgétaire de 2021 de la Cour des comptes sur la mission Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, p 56.

(2) *Rapport annuel de performance* cité supra, p 75.

**E. LA SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 366  
MATÉRIELS SANITAIRES POUR FAIRE FACE À LA CRISE DE LA COVID-  
19 S'EXPLIQUE PAR UN BESOIN MOINDRE D'ÉQUIPEMENTS DE  
PROTECTION**

Le programme 366 a été créé par la loi de finances pour 2020. Il finance l'achat par l'État d'équipements de protection et de tests antigéniques destinés aux agents de la fonction publique de l'État et aux personnes vulnérables.

Il a été doté de 430 millions d'euros en AE et CP par la loi de finances initiale pour 2021 avec l'objectif d'acheter 335 millions de masques textiles à usage non sanitaire (pour un montant estimé à 400 millions d'euros) et pour 30 millions d'euros de tests antigéniques. Les différents mouvements en cours de gestion (reports et transferts) ont porté le total des crédits disponibles à 445 millions d'euros en AE et 511 millions d'euros en CP.

**Les besoins des ministères ont été revus à la baisse au cours de l'année,** entraînant une sous-consommation importante des crédits sur le programme 366 : seuls 262 millions d'euros en AE et 307 millions d'euros en CP ont finalement été consommés sur le programme en 2021, soit un taux d'exécution des AE de 59 %. Le prix des masques était inférieur à celui anticipé lors du vote des crédits du programme, ce qui explique également la sous-consommation constatée.

Ce sont 223,5 millions de masques qui ont été achetés : 74 millions pour alimenter le stock stratégique de masques et 149,5 millions au titre des publics bénéficiaires (agents de l'État et personnes vulnérables). Contrairement aux prévisions, aucun test antigénique n'a été demandé par les ministères qui pouvaient en bénéficier.

Le programme a été doté de 200 millions d'euros en 2022, crédits auxquels s'ajoutent 182 millions d'euros de crédits ouverts au titre de 2021 et reportés en 2022 <sup>(1)</sup>.

---

(1) Arrêté du 25 mars 2022 portant report de crédits – Journal officiel du 30 mars 2022.



## PLAN DE RELANCE

### SOMMAIRE

	Pages
<b>I. L'EXÉCUTION DE LA MISSION EN 2021</b> .....	499
A. L'ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DES CRÉDITS EN COURS DE GESTION.....	499
B. LE RYTHME DE DÉCAISSEMENT DES CRÉDITS .....	504
1. L'engagement et le décaissement rapide des crédits .....	504
2. Les prévisions de décaissements se décalent au-delà de 2022 .....	505
3. La question de la pérennisation de certaines mesures .....	506
<b>II. ANALYSE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES PAR PROGRAMME</b> .....	508
A. PROGRAMME 362 <i>ÉCOLOGIE</i> .....	508
B. PROGRAMME 363 <i>COMPÉTITIVITÉ</i> .....	511
C. PROGRAMME 364. <i>COHÉSION</i> .....	514

Le plan de relance français, présenté par le Premier Ministre le 3 septembre 2020 et dénommé France Relance, est doté de **100 milliards d’euros**, mêlant outils fiscaux, outils budgétaires, et garanties d’État. Il se décompose en **trois volets** correspondant aux trois priorités qu’il finance : **Écologie** (30 milliards d’euros), **Compétitivité** (34 milliards d’euros) et **Cohésion** (36 milliards d’euros).

Deux objectifs de court terme lui ont été attribués : permettre à la France de retrouver d’ici l’été 2022 son niveau d’activité économique d’avant crise, et faire baisser le chômage dès 2021. À plus long terme, les financements du plan de relance devaient permettre de soutenir la compétitivité et préparer l’adaptation de la France aux enjeux futurs.

L’ampleur du plan France Relance est **comparable à celle des plans de relance engagés par les partenaires européens de la France**, autour de 4 % du PIB. À l’instar de l’Espagne, de l’Italie et de l’Allemagne, le plan de relance français est en partie financé par des **subventions en provenance de la facilité européenne pour la reprise et la résilience**. Le contenu du plan France Relance est en outre similaire à celui d’autres plans de relance en Europe, qui mettent l’accent sur la rénovation énergétique des bâtiments, sur la cohésion sociale, sur l’innovation, ou encore sur le développement des mobilités vertes.

Le budget total du plan de relance français comprend : des **minorations d’impôts**, avec la baisse des impôts de production à hauteur de 20 milliards d’euros sur les années 2021 et 2022 ; des **financements directs** apportés par l’État (64 milliards d’euros), par les administrations de sécurité sociale (9 milliards d’euros) et par la Banque des territoires et Bpifrance (respectivement 3 et 2 milliards d’euros) ; et enfin, par des **garanties d’État** (2 milliards d’euros).

La mission budgétaire *Plan de relance* a été créée par la loi de finances initiale pour 2021, afin de **regrouper les crédits de l’État finançant les mesures de relance**. La création d’une telle mission *ad hoc* présentait en effet un certain nombre d’avantages :

– assurer une **visibilité de l’effort consenti par l’État** pour répondre à la crise économique grâce à une identification des masses budgétaires affectées au plan de relance ;

– permettre la **sanctuarisation des crédits exceptionnels** ouverts au titre de la relance et garantir leur utilisation au seul service des objectifs et des actions prévus par le plan de relance ;

– **éviter la pérennisation des crédits** au-delà de l’échéance du plan de relance ;

– assurer une **affectation et une consommation rapide des crédits** et permettre un suivi étroit de leur rythme d’exécution.

Toutefois, l'intégralité des 64 milliards d'euros de financements directs de l'État relevant du plan France Relance ne sont pas portés par la mission budgétaire *Plan de relance*. Ainsi, près de **28 milliards d'euros en AE et 24,6 milliards d'euros en CP** sont financés par d'autres missions budgétaires que la mission *Plan de relance* dont 11 milliards d'euros par la mission *Investissement d'avenir*, au titre du quatrième programme d'investissement d'avenir (PIA 4). Dès lors, la mission budgétaire *Plan de relance*, dotée de 36 milliards d'euros, **ne représente qu'un peu plus du tiers des dépenses prévues au titre du plan de relance**, et moins de 60 % des crédits budgétaires qui lui sont alloués.

La mission *Plan de relance* est découpée en trois programmes budgétaires qui reflètent les trois volets prioritaires du plan France Relance :

– le **programme 362 Écologie**, qui finance des actions contribuant à la transition écologique ;

– le **programme 363 Compétitivité**, qui a pour objectif de soutenir la compétitivité des entreprises françaises et la modernisation de l'État, en particulier dans le domaine numérique ;

– le **programme 364 Cohésion**, qui vise à promouvoir la cohésion sociale et territoriale par le biais de mesures en faveur de l'emploi.

Le pilotage des trois programmes de la mission *Plan de relance* a été confié à la **direction du budget**, sous l'autorité du ministre de l'Économie, des finances et de la relance, bien que la mise en œuvre effective des mesures portées par les programmes 362, 363, et 364, relève *in fine* des ministères compétents et de leurs opérateurs, par le biais de **délégations de gestion** avec les administrations concernées et de transferts de crédits vers les autres programmes du budget général.

Le plan France Relance se caractérise par un **rythme de décaissement particulièrement soutenu**. Ainsi, l'objectif fixé par le Gouvernement d'engager 70 % du plan de relance d'ici la fin de l'année 2021 a été atteint. En effet, au 31 décembre 2021, **72 milliards d'euros ont été engagés** et **42 milliards d'euros ont été décaissés** sur l'ensemble du périmètre du plan. En 2022, l'objectif est désormais d'engager la totalité des financements du plan.

## I. L'EXÉCUTION DE LA MISSION EN 2021

### A. L'ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DES CRÉDITS EN COURS DE GESTION

En loi de finances initiale pour 2021, la mission *Plan de relance* a été dotée de **36,19 milliards d'euros en AE** et de **21,84 milliards d'euros en CP**. Elle a bénéficié de **reports au titre de l'année 2020** à hauteur de **3,14 milliards en AE** et **0,33 milliard en CP**.

La **loi de finances rectificative du 19 juillet 2021 (LFR 1)** a abondé la mission *Plan de relance* à hauteur de **4,2 milliards d’euros en AE** et de **4,89 milliards d’euros en CP**. Les ouvertures et annulations sont ainsi réparties :

- Sur le programme 362 *Écologie*, **260 millions d’euros en CP** ont été ouverts en LFR 1 pour financer notamment l’accélération des décaissements du dispositif MaPrimeRénov’. **474 millions d’euros d’AE ont été annulés**, (une annulation de 534 millions d’euros d’AE sur la stratégie hydrogène a été partiellement compensée par une ouverture de 60 millions d’euros sur les actions 05 « Transition agricole » et 07 « Infrastructures et mobilités vertes »).

- Le programme 363 *Compétitivité* a été abondé à hauteur de **492 millions de CP supplémentaires**. En outre, **534 millions d’euros d’AE supplémentaires** ont été « transférés » depuis le programme 362, afin d’accélérer les opérations de soutien à la relocalisation et d’accompagner l’accélération des dépenses de guichet du dispositif *Industrie du futur*.

- Au titre du programme 364 *Cohésion*, **4 140 millions d’euros en AE et en CP** ont été ouverts afin de restaurer les crédits alloués aux dispositifs d’activité partielle de longue durée et d’activité partielle de droit commun, utilisés pour couvrir les dépenses liées à l’activité partielle d’urgence.

L’activité partielle de crise était en principe financée par le programme 356 *Chômage partiel et aides d’urgence aux employeurs et aux actifs* de la mission *Plan d’urgence face à la crise sanitaire* et, en LFI pour 2021, les crédits accordés à ce programme ne visaient qu’à couvrir les restes à payer de l’année 2020. Les nouveaux dispositifs d’activité partielle de longue durée et d’activité partielle de droit commun devaient quant à eux être pris en charge par le programme 364 sur la mission *Plan de relance*. Or, la persistance de la crise sanitaire en 2021 et de nouvelles mesures de restriction de l’activité décidées par le Gouvernement ont conduit à prolonger l’activité partielle d’urgence notamment au cours du premier semestre de l’année 2021. Pour financer le surcroît de dépenses par rapport aux crédits initiaux, le choix a été fait de mobiliser une partie des crédits du programme 364 pour financer l’activité partielle de crise. Ainsi, l’enveloppe de 4 140 millions d’euros attribuée au programme *Cohésion* en LFR 1 vise à rétablir les crédits destinés au financement des mesures du plan de relance, qui avaient été mobilisés dans le cadre des dispositifs d’urgence face à la crise sanitaire.

La **loi de finances rectificative du 1<sup>er</sup> décembre 2021 (LFR 2)** a quant à elle abondé la mission à hauteur de **2,27 milliards d’euros d’AE supplémentaires**.

- Sur le programme 362 *Écologie*, **524 millions d’euros en AE** ont été ouverts pour apporter des financements complémentaires concernant le soutien aux autorités organisatrices de transports en commun, le fonds de réhabilitation des friches, de nouvelles mesures de transition agricole et de soutien au secteur de la pêche ainsi qu’à la filière forêt-bois, et le renforcement des financements alloués au développement d’infrastructures cyclables.

• Le programme 363 *Compétitivité* a bénéficié de l'ouverture de **257 millions d'euros d'AE supplémentaires** afin de majorer l'enveloppe allouée au dispositif « Relocalisation : soutien aux projets industriels dans les territoires », en complément d'un redéploiement interne à hauteur de 68,3 millions d'euros en AE. 8 millions d'euros d'AE complémentaires ont également été attribués à l'action 06 « Commandes militaires » pour financer l'acquisition d'hélicoptères pour la gendarmerie nationale et la sécurité civile.

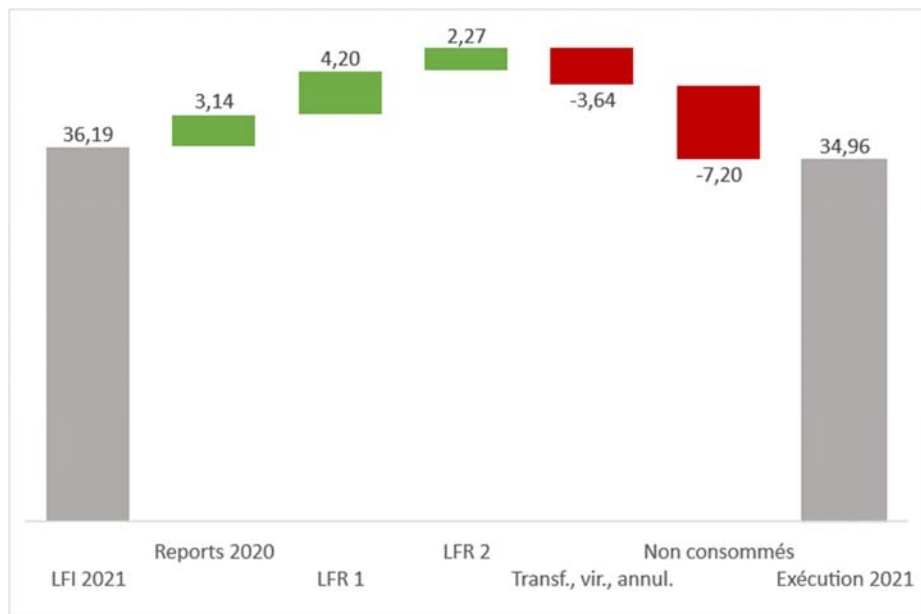
• Sur le programme 364 *Cohésion*, **1 489 millions d'euros en AE** ont été ouverts afin de financer trois dispositifs : le plan « 1 jeune, 1 solution » ; le plan Avenir montagne et les manufactures de proximité.

Par ailleurs, plusieurs décrets de transfert et de virement sont intervenus en cours de gestion 2021. Le solde des mouvements de crédits auxquels ils ont procédé s'élève à – 3,64 milliards d'euros en AE et – 1,96 milliard d'euros en CP.

Au total, en tenant compte de l'ensemble des ouvertures et annulations de crédits réalisées sur la mission au cours de l'année 2021, les **crédits disponibles** se sont élevés à **42,16 milliards d'euros en AE**, et **25,1 milliards d'euros en CP**.

### DE LA LFI À L'EXÉCUTION (AE)

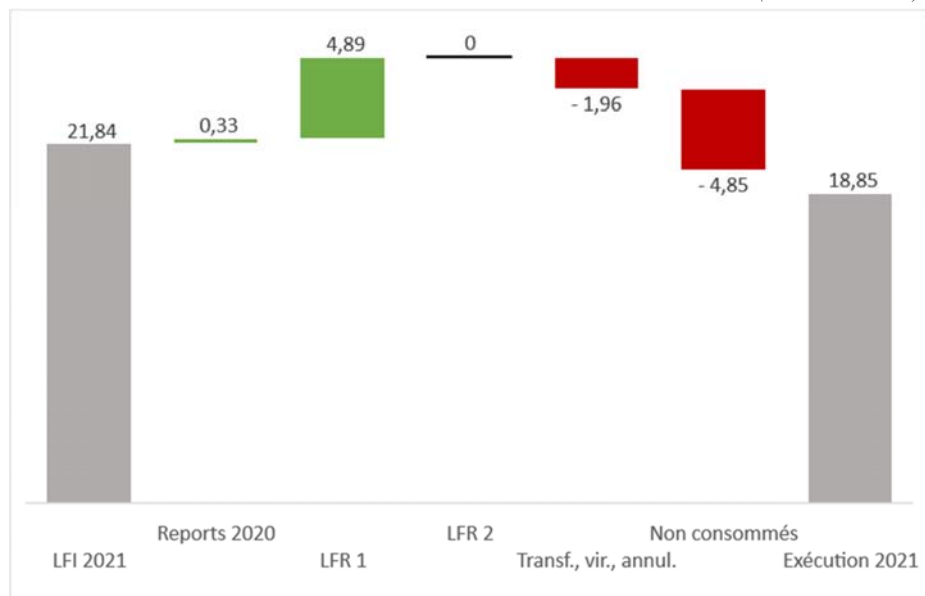
(en milliards d'euros)



Source : Rapport annuel de performance 2021.

### DE LA LFI À L'EXÉCUTION (CP)

(en milliards d'euros)



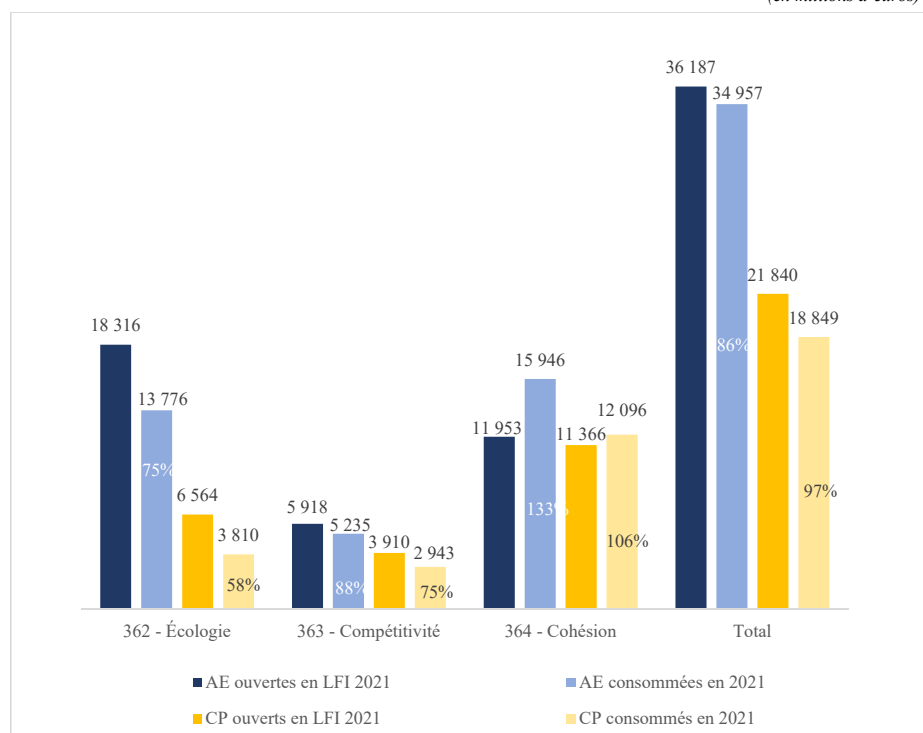
Source : Rapport annuel de performance 2021.

En 2021, **34,96 milliards d'euros d'AE** et **18,85 milliards d'euros de CP** ont été consommés, soit un taux de consommation des crédits de 96,6 % en AE et de 86,3 % en CP par rapport aux crédits ouverts en LFI, et de **82,9 % en AE** et **75 % en CP** par rapport à l'ensemble des crédits disponibles au cours de l'exécution budgétaires, en excluant du calcul les crédits du programme 364 *Cohésion* consommés au titre du financement de l'activité partielle d'urgence et le réabondement réalisé par la LFR 1.

Il convient toutefois de noter que les crédits sont considérés comme consommés dès lors qu'ils ont fait l'objet de virements ou de transferts depuis la mission *Plan de relance* vers les programmes budgétaires des ministères chargés de mettre en œuvre les mesures de relance. Le suivi de leur consommation à ce stade est néanmoins difficile et ne permet pas de retracer exactement la totalité des crédits consommés.

#### CONSOMMATION DES AE ET CP OUVERTS EN 2021 SUR LA MISSION *PLAN DE RELANCE*

(en millions d'euros)



Sources : RAP 2021, Commission des finances.

Au final, en 2021, **7,2 milliards d'AE** et **6,25 milliards de CP** n'ont pas été consommés, et ont fait l'objet d'un report sur 2 022 dans leur totalité <sup>(1)</sup>.

(1) Arrêté du 13 janvier 2022 portant report de crédits.

## B. LE RYTHME DE DÉCAISSEMENT DES CRÉDITS

### 1. L'engagement et le décaissement rapide des crédits en 2021

Sur la mission *Plan de relance*, le principe retenu par le Gouvernement a été celui d'une **grande rapidité d'engagement et d'exécution des crédits**. Cela a impliqué :

- la **mise en œuvre dès 2020 de dispositifs de relance** (ouvertures d'AE), dont les CP ont été accueillis et exécutés en 2021 sur la mission *Plan de relance* ;

- **l'ouverture, au terme de l'exercice 2021, de l'ensemble des AE portées par la mission** ;

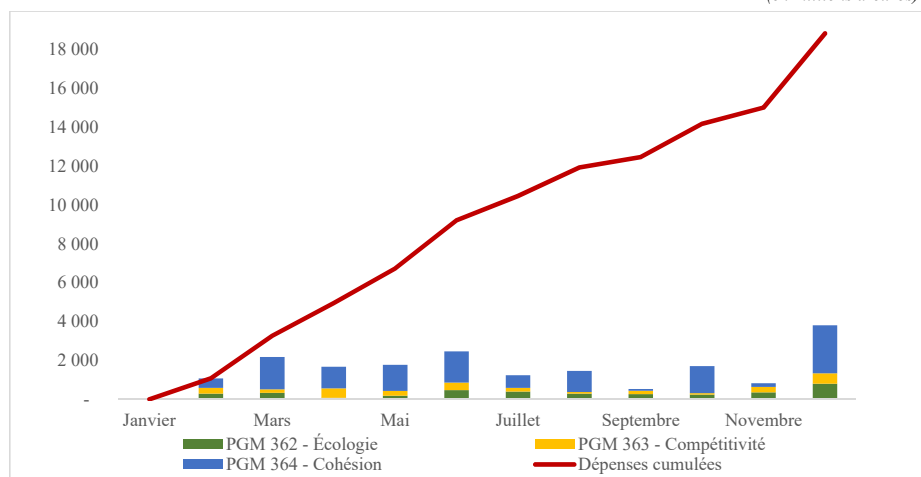
- la **possibilité de redéployer des crédits** vers d'autres mesures en cas de lenteurs injustifiées dans l'exécution ;

- **l'absence de mesures de régulation au cours de la gestion 2021** (notamment l'absence de mise en réserve initiale d'une fraction des crédits de la mission).

Les objectifs fixés pour fin 2021 prévoyaient l'engagement d'au moins 70 % des AE sur l'ensemble du plan de relance. Fin 2021, 72,2 milliards d'euros ont été engagés et 42,1 milliards d'euros ont été décaissés. Sur la seule mission budgétaire *Plan de relance*, en excluant du calcul les dépenses réalisées au titre de l'activité partielle d'urgence sur le programme 364 *Cohésion*, **31,4 milliards d'euros ont été engagés, et 15,2 milliards d'euros ont été décaissés**. Ainsi, pour l'année 2021 au titre du plan dans son ensemble, les objectifs fixés ont été respectés.

#### DÉPENSES MENSUELLES EN 2021 (CP)

(en millions d'euros)



Sources : Chorus, Commission des finances.



La rapidité d'exécution du plan de relance permet également à la France de **respecter ses engagements auprès de l'Union européenne** afin de bénéficier des financements communautaires au titre de la facilité pour la relance et la résilience (FRR) dans le cadre du plan de relance européen NextGenerationEU. En effet, le versement des financements européens est conditionné à l'atteinte de cibles et de jalons, suite à la mise en œuvre d'actions de court et de moyen termes, prévus par le programme national de relance et de résilience (PNRR). Au-delà du préfinancement de 5,1 milliards d'euros perçu en août 2021, la France a ainsi pu bénéficier d'un **premier versement de 7,4 milliards d'euros en mars 2022** suite à la validation de sa première demande de paiement déposée fin 2021, l'ensemble des objectifs fixés au titre de cette première tranche ayant été atteints dans les délais impartis.

La Cour des comptes relève néanmoins que cette volonté d'exécution rapide du plan de relance a nécessité une recherche active de candidats pour les appels à projets et appels à manifestation, et une large communication sur l'existence des aides de guichet portées par les programmes de la mission. Or, **ces modalités ont pu entraîner des effets d'aubaine**, notamment pour le soutien à la transition énergétique des équipements sportifs ou le soutien à la demande en « véhicules propres ».

## 2. Les prévisions de décaissements se décalent au-delà de 2022

La consommation des crédits de paiement est logiquement moins rapide que celle des engagements. En 2021, **20,8 milliards d'euros ont été consommés**, soit directement par les programmes de la mission *Plan de relance*, soit par l'intermédiaire des décrets de transfert ou des décrets de virement (qui représentent 1,96 milliard d'euros), à condition toutefois que les crédits aient bien été consommés par les programmes budgétaires vers lesquels ils ont été déplacés.

La poursuite des décaissements devrait en conséquence **s'étaler bien au-delà de 2022, au moins jusqu'en 2026**. L'échéancier de décaissement des programmes de la mission qui figure au sein du PAP 2022 prévoit un besoin en CP en 2022 et au-delà de 14,3 milliards d'euros. Toutefois, il ne tient pas compte des reports de crédits de paiement de 2021 vers 2022, ni des ouvertures d'AE réalisées en LFR 2. Selon la Cour des comptes, la sous-consommation en 2021 ainsi que les AE ouvertes en LFR 2 induisent un **décalage supplémentaire, en 2022 et au-delà, d'un besoin en CP de 12,2 milliards d'euros**. Ce décalage devrait entraîner une révision des prévisions de décaissement des programmes pour les années à venir.

Cette extension des décaissements au-delà de 2022 pourrait avoir un effet négatif sur l'accès aux financements européens. La France doit en effet recevoir 12,7 milliards d'euros de crédits européens début 2023, à la condition d'avoir atteint 66 engagements, dont certains relèvent des actions de la mission *Plan de relance*. Le retard pris en 2021, s'il n'est pas rattrapé en 2022, pourrait donc avoir des conséquences sur la prochaine tranche de versement en provenance de l'Union européenne.

La Cour des comptes renouvelle par ailleurs la recommandation adressée à la direction du budget, qu'elle a déjà formulée dans une communication à la commission des finances du Sénat en mars 2022 : dans la mesure où l'objet même de la mission budgétaire *Plan de relance* est de soutenir des actions ponctuelles et circonscrites dans le temps, au service de la relance économique du pays, **aucune AE supplémentaire ne devrait être ouverte au-delà de 2022**, et la mission devra être supprimée le plus tôt possible après cette date. Cette recommandation trouve un écho auprès du Gouvernement, qui a pour objectif d'avoir consommé la totalité des engagements avant la fin de l'année 2022.

### 3. La question de la pérennisation de certaines mesures

Certaines mesures du plan de relance ont rencontré un grand succès, ce qui a conduit le Gouvernement à ré-abonder leurs dispositifs de financement, soit par le biais de décrets de transfert ou de virement, soit en demandant l'ouverture de nouveaux crédits en loi de finances rectificative. À titre d'exemple, parmi ces mesures, figurent :

- Le **dispositif MaPrimeRénov'**, créé par la loi de finances pour 2020 en remplacement du crédit d'impôt pour la transition énergétique, qui prend en charge une partie du financement des travaux de rénovation énergétique réalisés par des propriétaires occupants du parc privé. En 2020, cette prime n'était ouverte qu'aux seuls propriétaires occupants aux revenus modestes et très modestes. En janvier 2021, MaPrimeRénov' a été étendue aux propriétaires occupants aux revenus intermédiaires. Dans le cadre exceptionnel du plan de relance, le dispositif a également été ouvert aux propriétaires occupants de revenus supérieurs, puis, en juillet 2021, aux propriétaires bailleurs. Un dispositif « MaPrimeRénov' Copros » a également été instauré en 2021.

Doté initialement de **575 millions d'euros en 2020**, en provenance des programmes 174 *Énergie, climat et après-mines* et 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*, le dispositif MaPrimeRénov' est progressivement monté en puissance sous l'effet des financements en provenance du programme 362 *Écologie* de la mission *Plan de relance* (2 milliards d'euros en AE et 0,91 milliard d'euros en CP en LFI 2021). Au regard du rythme de validation des dossiers, **200 millions d'euros de CP supplémentaires ont été attribués en LFR 1 pour 2021**. Enfin, la loi de finances initiales pour 2022 alloue 1,7 milliard d'euros en AE et 1,95 milliard d'euros en CP à MaPrimeRénov', dont 565,5 millions d'euros de CP sont financés par le programme 362 *Écologie* de la mission *Plan de relance*.

- Le **fonds de soutien à la reconversion des friches** a été mis en place dans le cadre du plan de relance, afin de permettre le recyclage foncier et la dépollution des friches urbaines et industrielles. La loi de finances initiale pour 2021 prévoyait que le fonds « friches » soit abondé à hauteur de **300 millions d'euros sur deux ans**. Ces financements étaient mobilisés dans le cadre d'appels à projets nationaux et régionaux, sous la responsabilité de l'ADEME et du Ministère de la transition écologique.

Ce dispositif a connu une dynamique importante puisque la totalité de l'enveloppe prévue pour deux ans a été **consommée avant la fin de l'année 2021**. Dès le mois de mai 2021, le Gouvernement avait annoncé porter le financement du fonds « friches » à **650 millions euros**, soit un doublement de l'enveloppe initiale. Le fonds a finalement bénéficié d'un **ré-abondement de 350 millions d'euros en AE** financés par des redéploiements de crédits au sein du programme 362 *Écologie* et du PIA 4.

Le 7 septembre 2021, le Président de la République a par ailleurs annoncé le maintien du fonds de recyclage des friches. En 2022, celui-ci a été doté de 133,5 millions d'euros en CP.

• Le plan « **1 jeune, 1 solution** » a été présenté par le Gouvernement le 23 juillet 2020 et comprend 26 mesures destinées à faciliter l'entrée des jeunes dans la vie professionnelle, à accompagner les jeunes éloignés de l'emploi grâce à des parcours d'insertion, et à orienter, tout en les formant, les jeunes vers des secteurs d'avenir. Parmi ces mesures, le **soutien exceptionnel de l'État à l'apprentissage** et la **prime à l'embauche des jeunes** ont connu un succès important.

La loi de finances rectificative du 30 juillet 2020 a instauré une prime exceptionnelle à l'apprentissage, financée par la mission *Travail et emploi*, pour tous les nouveaux contrats d'apprentissage signés entre le 1<sup>er</sup> juillet 2020 et le 28 février 2021. En loi de finances initiale pour 2021, **57 millions d'euros en AE et 801 millions d'euros en CP** ont été ouverts pour la prise en compte des nouveaux contrats éligibles signés en janvier et février 2021. Ces crédits ont été complétés en cours de gestion par des **reports de crédits 2020** (1,76 milliard d'euros en AE et 18,46 millions d'euros en CP) ; par un **transfert de crédits** (416 millions d'euros en AE uniquement) ; et par **l'ouverture de crédits supplémentaires en LFR 2** (3,5 milliards d'euros en AE et 2,3 milliards d'euros en CP) afin de tenir compte de la prolongation du dispositif décidée par le Gouvernement et pour intégrer la forte dynamique constatée des entrées en apprentissage. Cette aide a été prolongée à plusieurs reprises, et doit rester en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022. La loi de finances initiale pour 2022 alloue 1,63 milliard d'euros à la prime exceptionnelle à l'apprentissage pour 2022.

L'aide à l'embauche des jeunes de moins de 26 ans a été instaurée par le décret n° 2020-982 du 5 août 2020 dans le cadre du plan de relance. Cette aide consiste en une prime accordée aux employeurs pour l'embauche d'un jeune de moins de 26 ans entre le 1<sup>er</sup> août 2020 et le 31 janvier 2021. Cette mesure était financée par des crédits ouverts par la loi de finances rectificatives du 30 juillet 2020, sur la mission *Travail et emploi*, à hauteur de **1 milliard d'euros en AE et de 0,1 milliard d'euros en CP**. En loi de finances initiale pour 2021, les crédits inscrits au titre du plan de relance pour l'aide à l'embauche des jeunes ont été portés à **100 millions d'euros en AE**, et à **900 millions d'euros en CP**. Cette aide a été prolongée à plusieurs reprises, finalement jusqu'au 31 décembre 2022. La loi de finances initiale pour 2022 alloue 94,7 millions d'euros de CP supplémentaires.

Le maintien dans le temps, au-delà des délais initialement anticipés, de certaines mesures du plan de relance **témoigne de leur efficacité** et s'inscrit dans la logique qui avait présidé au choix d'une mission budgétaire *ad hoc*, qui visait notamment à garantir une **souplesse de gestion permettant de redéployer rapidement les crédits** des dispositifs dont le rythme d'exécution serait insuffisamment soutenu vers les dispositifs qui connaîtraient un rythme d'engagement et de décaissement plus rapide.

Cependant, la Cour des comptes met en avant le **risque d'un « effet cliquet »** induit par la pérennisation de certaines mesures du plan de relance qui, par définition, auraient dû rester temporaires. Au regard du succès rencontré, leur éventuelle suppression sera délicate. En tout état de cause, si le maintien à plus long terme de ces mesures devait être décidé, il serait souhaitable qu'elles soient désormais **financées par les missions budgétaires dont elles relèvent**, et non par la mission *Plan de relance* qui a pour perspective d'être supprimée dans les prochaines années.

## II. ANALYSE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES PAR PROGRAMME

### A. PROGRAMME 362 ÉCOLOGIE

Le programme 362 *Écologie* regroupe les crédits du plan de relance qui contribuent à la **transition écologique de l'économie pour générer une croissance durable et juste**. Il finance, entre autres, un grand plan de rénovation énergétique des bâtiments, publics comme privés, et des investissements relatifs aux infrastructures et aux mobilités vertes.

Le programme 362 supporte **18,3 milliards d'euros sur les 30 milliards d'euros dédiés au volet « Écologie » du plan de relance**, le reste étant financé par le programme d'investissements d'avenir, d'autres programmes budgétaires, ou encore Bpifrance.

En 2021, **18 316 millions d'euros en AE** et **6 564 millions d'euros en CP** ont été ouverts par la loi de finances initiales. Plusieurs mouvements sont intervenus en cours d'année :

- Le programme 362 a bénéficié de **156 millions d'euros en AE et de 166 millions d'euros en CP** au titre des reports de crédits de 2020.

- La loi de finances rectificatives du 19 juillet 2021 (LFR 1) a procédé à une **annulation nette de 474 millions d'euros d'AE sur le programme** (annulation de 534 millions d'euros alloués à la stratégie hydrogène en partie compensée par l'ouverture de 60 millions d'euros répartis sur les actions 05 et 07), et **a ouvert 260 millions d'euros de CP**, pour l'essentiel destinés au dispositif MaPrimeRénov (200 millions d'euros).

● La loi de finances rectificative du 1<sup>er</sup> décembre 2021 (LFR 2) a ouvert **524 millions d’euros en AE** qui, en parallèle de redéploiements au sein du plan de relance, étaient destinés à couvrir les besoins à hauteur de 1,3 milliard d’euros pour les investissements en matière de transports collectifs et d’infrastructures cyclables, le fonds « friches », la transition agricole, ainsi que le soutien au secteur de la pêche et à la filière forêt bois.

● Trois décrets de transfert ont également procédé à des annulations pour un montant total de 1 242 millions d’euros en AE et de 320 millions d’euros en CP.

Au total, au cours de la gestion 2021, par l’effet des ouvertures et annulations de crédits, 17 280 millions d’euros d’AE et 6 670 millions d’euros de CP ont été ouverts. Le taux d’exécution s’élève à 79,7 % en AE et à 57,1 % en CP par rapport à l’ensemble des crédits disponibles, avec **3 503 millions d’euros d’AE** et **2 860 millions de CP non consommés**.

#### PRÉVISION ET EXÉCUTION DES AE ET CP DU PROGRAMME 362 – ÉCOLOGIE, PAR ACTION

(en millions d’euros)

	AE			CP		
	Prévision LFI 2021	Consommation en 2021	Taux de consommation	Prévision LFI 2021	Consommation en 2021	Taux de consommation
<b>Programme 362 - Écologie</b>	<b>18 316</b>	<b>13 776</b>	<b>75,21 %</b>	<b>6 564</b>	<b>3 810</b>	<b>58,04 %</b>
Action 01 - <i>Rénovation énergétique</i>	6 295	5 136	81,58 %	2 825	1 225	43,35 %
Action 02 – <i>Biodiversité, lutte contre l’artificialisation des sols</i>	1 220	981	80,41 %	417	340	81,64 %
Action 03 - <i>Décarbonation de l’industrie</i>	1 000	516	51,60 %	281	84	29,86 %
Action 04 - <i>Économie circulaire et circuits courts</i>	500	246	49,20 %	84	68	80,95 %
Action 05 - <i>Transition agricole</i>	1 124	928	82,57 %	390	330	84,69 %
Action 06 - <i>Mer</i>	250	228	91,07 %	45	52	117,14 %
Action 07 - <i>Infrastructures et mobilités vertes</i>	3 607	3 224	89,38 %	1 300	1 306	100,45 %
Action 08 - <i>Énergies et technologies vertes</i>	3 720	1 918	51,55 %	899	256	28,51 %
Action 09 - <i>Dotation régionale d’investissement</i>	600	600	100,03 %	324	148	45,75 %

Sources : Rapport annuel de performance 2021, Commission des finances.

En tenant compte de leur montant et du taux de consommation de leurs crédits, plusieurs actions du programme appellent des remarques complémentaires.

- **L'action 01 *Rénovation énergétique*** regroupe les dépenses du plan de relance en faveur de la rénovation énergétique des bâtiments publics de l'État, des collectivités territoriales, des logements sociaux, des logements privés et des locaux des TPE/PME. Elle était dotée, en LFI 2021, de **6 295 millions d'euros en AE** et de **2 825 millions d'euros en CP**. Au titre de la **rénovation thermique des bâtiments publics de l'État et de ses opérateurs**, 2 529 millions d'euros ont été consommés en AE, et 487 millions d'euros en CP. La direction de l'immobilier de l'État (DIE) a notifié 16 000 marchés, et a ainsi atteint l'objectif d'engagement de la quasi-totalité des marchés au 31 décembre 2021.

- **L'action 03 *Décarbonation de l'industrie*** vise à faire évoluer les modes de production industrielle vers un modèle bas carbone. Elle était dotée par la LFI 2021 de **1 milliard d'euros en AE et de 281 millions en CP**. Au total, **516 millions d'euros en AE et 83,9 millions d'euros en CP ont été consommés**. *Via* des appels à projets, l'action 03 finance la participation de l'État aux investissements dans des procédés de fabrication moins émetteurs ainsi qu'aux investissements en faveur de la substitution d'une solution chaleur bas-carbone à une solution fossile. La sous-consommation de cette action s'explique par la temporalité des appels à projets, qui ont eu lieu plutôt en fin d'année 2021. Les autorisations d'engagements ont donc été reportées vers 2022.

- **L'action 04 *Économie circulaire et circuits courts*** s'appuyait en 2021 sur une enveloppe de **500 millions d'euros en AE et de 84 millions d'euros en CP**, destinée à favoriser le développement d'un modèle de production et de consommation circulaires visant à limiter la production de déchets et à préserver les ressources naturelles, la biodiversité et le climat. En 2021, **246 millions d'euros en AE et 68 millions d'euros en CP ont été consommés**. Cette sous-consommation s'explique, là également, par la temporalité des appels à projets et des procédures de sélection menés par l'ADEME.

- **L'action 05 *Transition agricole***, qui vise à accélérer la transformation industrielle, sanitaire et écologique de l'agriculture et de l'alimentation, était dotée de **1 124 millions d'euros en AE et de 390 millions d'euros en CP en LFI 2021**. Plusieurs dispositifs de cette action ont connu une consommation très dynamique et ont dû être ré-abondés en 2021. C'est notamment le cas du Plan Protéines, du dispositif de soutien **au renouvellement et au développement des agroéquipements**, notamment de l'aide à l'investissement dans des équipements de protection contre les aléas climatiques (100 millions d'euros supplémentaires ont été annoncés par le Premier Ministre suite à l'important épisode de gel du mois d'avril 2021).

- **L'action 07 *Infrastructures et mobilités vertes*** finance des solutions de mobilité plus respectueuses de l'environnement. Elle vise à la fois les transports individuels et les transports collectifs. En LFI 2021, elle était **dotée de 3,6 milliards**

**d'euros en AE et de 1,3 milliard d'euros en CP.** Cette action a connu une consommation dynamique, tant en ce qui concerne le secteur ferroviaire (650 millions d'euros en AE et 154,2 millions en CP) que les mobilités du quotidien (900 millions d'euros consommés au titre des transports, et 150 millions d'euros pour le plan vélo suite à un ré-abondement en LFR 2). Le dispositif de soutien à la demande en véhicules propres a donné lieu à une consommation de 719 millions d'euros en AE et en CP, en baisse de 60 % par rapport à 2020, pour **242 830 primes à la conversion et 353 613 bonus écologiques accordés** <sup>(1)</sup>.

• L'action 08 *Énergies et technologies vertes* était dotée en LFI 2021 de **3,72 milliards d'euros en AE et de 898 millions d'euros en CP.** Elle vise à positionner la France à la pointe des technologies de production d'hydrogène renouvelable, à soutenir les innovations au service de la transition écologique (*via* le PIA), à renforcer la compétitivité des entreprises dans la filière nucléaire et à aider les secteurs aéronautique et automobile. Au total, **1,9 milliard d'euros d'AE et 256 millions d'euros de CP ont été consommés.** Cette action a connu une sous-consommation importante, principalement en raison du report de mise en œuvre de la stratégie hydrogène, qui ne sera finalement pas financée par le plan de relance.

## **B. PROGRAMME 363 COMPÉTITIVITÉ**

Le programme 363 *Compétitivité* supporte les crédits du plan de relance qui visent au renforcement de la compétitivité et de la résilience économique et technologique de la France, en soutenant les entreprises et l'innovation.

En loi de finances initiales pour 2021, le programme 363 était doté de **5,92 milliards d'euros en AE et de 3,91 milliards d'euros en CP.** En février 2021, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) du ministère de l'économie, des finances et de la relance (MEFR) avait émis un avis défavorable sur la soutenabilité du programme pour les dispositifs gérés par le MEFR. **Le besoin de financement s'élevait à 214 millions d'euros en AE et à 96,6 millions d'euros en CP.**

Ce besoin de financement a été traité en cours de gestion par des redéploiements internes à la mission et par l'ouverture de crédits en loi de finances rectificative, ce qui a ensuite conduit le CBCM à formuler un avis favorable sur la soutenabilité budgétaire du programme. Les mouvements intervenus en cours d'année sont les suivants :

– Le programme 363 a bénéficié d'un **report de crédits** de 2020 vers 2021 à hauteur de **321 millions d'euros en AE et de 109 millions d'euros en CP.**

– La **loi de finances rectificatives du 19 juillet 2021 (LFR 1)** a procédé un abondement de **534 millions d'euros en AE**, en provenance du programme 362

---

(1) Tableau de bord du plan de relance, au 31 décembre 2021.

*Écologie* et de **492 millions d'euros en CP** afin d'augmenter l'enveloppe prévue pour le dispositif « Industrie du futur ».

– La **loi de finances rectificative du 1<sup>er</sup> décembre 2021 (LFR 2)** a ouvert **257 millions d'AE supplémentaires** afin de majorer l'enveloppe allouée au dispositif « Relocalisation ».

– Trois décrets de transfert ont également procédé à des annulations pour un montant total de **206 millions d'euros en AE et de 182 millions d'euros en CP**.

Au total, le niveau de crédits ouverts en cours de gestion a été supérieur de 15 % en AE (981 millions d'euros) et de 11 % en CP (476 millions d'euros) aux crédits autorisés en LFI 2021. Le taux d'exécution s'élève à 76,6 % en AE et à 67,8 % en CP par rapport à l'ensemble des crédits ouverts, avec **1,6 milliard d'euros d'AE et 1,3 milliard d'euros de CP non consommés**.

**PRÉVISION ET EXÉCUTION DES AE ET CP DU PROGRAMME 363 – COMPÉTITIVITÉ,  
PAR ACTION**

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	Prévision LFI 2021	Consommation 2021	Taux de consommation	Prévision LFI 2021	Consommation 2021	Taux de consommation
<b>Programme 363 - Compétitivité</b>	<b>5 918</b>	<b>5 235</b>	<b>88,46 %</b>	<b>3 910</b>	<b>2 943</b>	<b>75,28 %</b>
Action 01 - Financement des entreprises	904	515	56,97 %	757	378	49,89 %
Action 02 - Souveraineté technologique et résilience	1 497	1 557	104,02 %	853	893	104,68 %
Action 03 - Plan de soutien à l'export	104	95	91,77 %	70	63	90,55 %
Action 04 - Mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises - modernisation des administrations régaliennes	1 813	1 662	91,71 %	1 094	636	58,16 %
Action 05 - Culture	1 600	1 193	74,55 %	1 095	971	88,73 %
Action 06 - Commandes militaires	–	212	–	42	2	5,51 %

Sources : Rapport annuel de performance 2021, Commission des finances.

La répartition des crédits et l'exécution du programme 363 *Compétitivité* appellent plusieurs remarques.

• **L'action 01 Financement des entreprises** connaît une forte sous-exécution : **seuls 56,97 % des AE et 49,89 % des CP ont été consommés**. Le dispositif des fonds régionaux d'investissement, qui doivent permettre de renforcer le capital des PME dans les territoires, a donné lieu à la consommation de



15 millions d'euros en AE et en CP, alors qu'il était doté de 250 millions d'euros en AE et CP en LFI 2021. Ce niveau de dépenses s'explique par le retard pris dans le déploiement du dispositif.

• **L'action 02 *Souveraineté technologique et résilience*** a connu une exécution conforme aux prévisions en 2021. 1 557 millions d'euros en AE et 893 millions d'euros en CP ont été consommés. Les actions en faveur de la relocalisation, avec le fonds d'accélération des investissements industriels dans les territoires et l'appel à projets « Relocalisation : sécurisation des approvisionnements dans des secteurs critiques » ont été largement sollicités. Par ailleurs, le dispositif « Relocalisation : soutien aux projets industriels dans les territoires » a bénéficié d'une **majoration d'enveloppe de 50 millions d'euros de CP supplémentaires en LFR 1 et de 257 millions d'euros supplémentaires en LFR 2**, ainsi que d'un redéploiement interne de 68,3 millions d'euros en AE, afin de financer davantage de projets.

• La Cour des comptes a relevé que le programme 363 **supporte de nombreuses dépenses courantes du budget général** <sup>(1)</sup>. Ainsi, **l'action 04 *Mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises – modernisation des administrations régaliennes*** s'est avérée propice au rattachement de dépenses courantes prises en charge par d'autres programmes avant 2021 tels que des projets immobiliers de la police nationale (63,9 millions de CP en 2021) ou encore le maintien en condition opérationnelle des hélicoptères et des avions de la gendarmerie nationale et de la sécurité civile (208 millions d'euros d'AE consommés).

Par ailleurs, l'action 04 connaît une **sous-exécution importante en CP** (58,16 %), en raison des retards pris pour les mesures relatives à la numérisation des entreprises ou à la mise à niveau numérique des administrations, du fait des délais de sélection des dossiers. **Le dispositif IA Booster a quant à lui fait l'objet d'une annulation intégrale en LFR 2** (– 5 millions d'euros d'AE).

Le dispositif « Industrie du futur » connaît en revanche une dynamique positive. Il s'agit d'une dépense de guichet en faveur des entreprises pour soutenir des dépenses d'investissements industriels. Près de 7 900 lauréats ont été sélectionnés en 2021, pour un montant d'environ **838 millions d'euros de subventions**. 70 % des projets sont portés par des petites entreprises.

• L'exécution de **l'action 06 *Commandes militaires*** est presque nulle (2 millions d'euros de CP consommés sur 42 millions d'euros ouverts en LFI 2021), en raison de retards de livraison.

---

(1) Cour des comptes, NEB 2021.

### **C. PROGRAMME 364. COHÉSION**

Le programme 364 *Cohésion* regroupe les crédits qui visent à garantir l'équité et la cohésion sociale, en particulier grâce à des mesures de soutien à l'emploi sur tout le territoire.

En loi de finances initiales pour 2021, le programme 364 était doté de **11,9 milliards d'euros en AE et de 11,3 milliards d'euros en CP**. Plusieurs mouvements sont intervenus en cours d'année sur ce programme :

– Le programme 364 a bénéficié de **2,66 millions d'euros en AE et de 53 millions d'euros en CP** au titre des **reports de crédits de 2020**.

– La **loi de finances rectificatives du 19 juillet 2021 (LFR 1)** a ouvert **4,14 milliards d'euros supplémentaires en AE et en CP** pour compenser le financement, par les crédits du plan de relance, de l'activité partielle de crise.

– La **loi de finances rectificatives du 1<sup>er</sup> décembre 2021 (LFR 2)** a procédé à l'ouverture de **1,49 milliards d'euros d'AE supplémentaires** afin de réabonder trois dispositifs financés par le programme : le plan « 1 jeune, 1 solution », le plan Avenir montagne et les manufactures de proximité.

– Enfin, **trois décrets de transfert** sont intervenus en cours de gestion : ils ont procédé à l'ouverture de **27,6 millions d'euros d'AE**, et à l'annulation de **33 millions d'euros d'AE et de CP sur le titre 2**, ainsi qu'à l'annulation de **2 milliards d'euros d'AE et de 1,4 milliard d'euros de CP hors titre 2, transférés pour l'essentiel à la mission *Travail et emploi*, au titre du financement du plan « 1 jeune, 1 solution ».**

Au total, au cours de l'exécution 2021, par l'effet des ouvertures et annulations de crédits, **18 milliards d'euros en AE et 14 milliards d'euros en CP ont été ouverts**. Le taux d'exécution s'élève à **88 % en AE et à 86 % en CP** par rapport à l'ensemble des crédits disponibles en cours de gestion, avec **2,1 milliards d'euros en AE et 1,9 milliard d'euros en CP non consommés**.

PRÉVISION ET EXÉCUTION DES AE ET CP DU PROGRAMME 364 – *COHÉSION*, PAR ACTION

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	Prévision LFI 2021	Consommation 2021	Taux de consommation	Prévision LFI 2021	Consommation 2021	Taux de consommation
<b>Programme 364 – Cohésion</b>	<b>11 953</b>	<b>15 946</b>	<b>133,40 %</b>	<b>11 366</b>	<b>12 096</b>	<b>106,42 %</b>
Action 01 – <i>Sauvegarde de l'emploi</i>	4 988	4 450	89,21 %	4 988	4 450	89,21 %
Action 02 – <i>Jeunes</i>	3 466	8 626	248,90 %	4 179	5 832	139,55 %
Action 03 – <i>Handicap</i>	100	76	75,95 %	93	36	38,76 %
Action 04 – <i>Formation professionnelle</i>	1 476	1 405	95,20 %	1 314	1 226	93,34 %
Action 05 – <i>Recherche</i>	428	286	66,82 %	286	286	100,00 %
Action 06 – <i>Coopération sanitaire</i>	50	0	0,00 %	50	0	0,00 %
Action 07 – <i>Cohésion territoriale</i>	1 246	971	77,95 %	369	197	53,44 %
Action 08 – <i>Soutien aux personnes précaires</i>	200	132	65,94 %	87	67	77,89 %

Sources : RAP 2021, Commission des finances.

En tenant compte de leur montant et du taux de consommation de leurs crédits, plusieurs actions du programme appellent des remarques complémentaires.

- **L'action 01 *Sauvegarde de l'emploi*** dotée de **4 988 millions d'euros en AE et CP par la LFI**, connaît une **consommation de 4 450 millions d'euros en AE et en CP**. Toutefois, comme expliqué *supra*, près de 3,7 milliards d'euros ont été dépensés au titre du financement de l'activité partielle de crise. En fin de gestion, la LFR 2 a annulé 2,8 milliards d'euros en AE et 2,2 milliards d'euros en CP pour tenir compte du moindre recours à l'activité partielle de crise en raison de la reprise économique.

- **L'action 02 *Jeunes*** connaît une consommation bien supérieure à la prévision en LFI 2021 : **8,6 milliards d'euros en AE et 5,8 milliards d'euros en CP**. Cette forte sur-exécution résulte notamment de la **prolongation du dispositif de soutien exceptionnel à l'apprentissage**, initialement doté de 57 millions d'euros en AE et de 801 millions d'euros en CP et dont la consommation finale se porte à **5 768 millions d'euros en AE et à 3 157 millions d'euros en CP**, suite à plusieurs abondements successifs (reports de crédits, virement de transfert et ouvertures en LFR 2).

- La sous-consommation des crédits de paiement sur **l'action 03 *Handicap*** s'explique par le rythme d'exécution de la dépense et par la trésorerie de l'Agence de services et de paiement (ASP) qui verse les crédits relatifs à l'aide à l'embauche des travailleurs handicapés. La consommation des crédits de paiement ouverts en LFI n'a ainsi pas été nécessaire en 2021.

• **L'action 06 *Coopération sanitaire*** était dotée de **50 millions d'AE et de CP en LFI 2021**. La consommation apparaît nulle sur le programme 364 car ces crédits ont été transférés vers le programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*, et y ont été entièrement consommés.

• **L'action 07 *Cohésion territoriale*** était dotée de **1 246 millions d'euros en AE et de 369 millions d'euros en CP**. La sous-consommation des CP, à hauteur de 53 % par rapport à l'enveloppe, s'explique essentiellement par un décalage entre la vitesse d'engagement des crédits, et celle de décaissement, notamment sur la mesure relative au Plan France Très Haut Débit.