

N° 124

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 novembre 2020

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de **finances rectificative**,  
adopté par l'Assemblée nationale, pour **2020**,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

---

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

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) :** 3522, 3531 et T.A. 497

**Sénat :** 122 (2020-2021)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL .....</b>	<b>7</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE</b>	
<b>L'EXERCICE 2020 DANS LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES</b>	
<b>I. UNE RÉVISION À LA BAISSÉ DE L'HYPOTHÈSE DE CROISSANCE PARTICULIÈREMENT PRUDENTE .....</b>	<b>7</b>
A. LE GOUVERNEMENT TABLE DÉSORMAIS SUR UNE CHUTE DU PIB DE 11 % EN 2020, DU FAIT DU RECONFINEMENT .....	7
B. CETTE HYPOTHÈSE APPARAÎT TRÈS PRUDENTE AU REGARD DES PREMIÈRES ESTIMATIONS DISPONIBLES .....	9
<b>II. UNE TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE DÉGRADÉE SOUS L'EFFET DU RENFORCEMENT DES MESURES DE SOUTIEN .....</b>	<b>11</b>
A. LE RECONFINEMENT CONDUIT LÉGITIMEMENT À RENFORCER LES MESURES DE SOUTIEN.....	11
B. ...CE QUI PÈSE SUR LES COMPTES PUBLICS.....	12
<b>DEUXIÈME PARTIE</b>	
<b>LE BUDGET DE L'ÉTAT</b>	
<b>I. LA DEUXIÈME PHASE DE LA CRISE RAMÈNERAIT LE DÉFICIT À UN NIVEAU PROCHE DE CELUI PRÉVU DANS LA PRÉCÉDENTE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE.....</b>	<b>13</b>
A. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE EN 2020 SERAIT 2,4 FOIS PLUS ÉLEVÉ QU'EN 2019 .....	13
B. LE NIVEAU DU DÉFICIT RÉSULTE D'UNE PRÉVISION DE DÉPENSES QUI N'A PAS VOCATION À ÊTRE ENTIÈREMENT RÉALISÉE.....	15
<b>II. MALGRÉ LE NOUVEAU CONFINEMENT, LES RECETTES DE L'ÉTAT SONT PRÉVUES EN AUGMENTATION PAR RAPPORT AU PRÉCÉDENT COLLECTIF BUDGÉTAIRE.....</b>	<b>17</b>
A. LES ENCAISSEMENTS CONSTATÉS DEPUIS L'ÉTÉ PERMETTENT DE REHAUSSER L'ESTIMATION DES RECETTES FISCALES.....	17
B. LES RECETTES NON FISCALES SONT ESTIMÉES DANS L'ENSEMBLE AU MÊME NIVEAU QU'AU MOIS DE SEPTEMBRE.....	19

---

<b>III. LE CONFINEMENT ENTRAÎNE DES OUVERTURES DE CRÉDITS MASSIVES .....</b>	<b>20</b>
<b>A. LES DÉPENSES DES MINISTÈRES ENTRAÎNENT DES OUVERTURES ET DES ANNULATIONS DE CRÉDIT SIGNIFICATIVES, MÊME HORS PLAN D'URGENCE .....</b>	<b>20</b>
1. <i>L'exécution budgétaire de l'année est marquée par des mouvements de crédits sur la plupart des missions du budget général.....</i>	<i>20</i>
2. <i>Le plan d'urgence bénéficie à la fois de la sous-exécution des crédits précédemment ouverts et de l'ouverture de crédits nouveaux d'un montant très élevé .....</i>	<i>23</i>
3. <i>Les principales ouvertures de crédits, hors plan d'urgence, tirent les conséquences de la crise sur les dépenses sociales.....</i>	<i>29</i>
<b>B. LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE SUR LES TRANSPORTS EN COMMUN PÈSENT SUR LE SOLDE DES COMPTES SPÉCIAUX .....</b>	<b>39</b>
<b>C. LE PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE PRÉVOIT UNE AUGMENTATION IMPORTANTE DES EMPLOIS DE L'ÉTAT ET SURTOUT DE SES OPÉRATEURS.....</b>	<b>41</b>
<b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>43</b>
• <b>ARTICLE LIMINAIRE Prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2020 .....</b>	<b>43</b>

**PREMIÈRE PARTIE  
CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER**

**TITRE PREMIER  
DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES**

<b>I. RESSOURCES AFFECTÉES .....</b>	<b>45</b>
<b>A. IMPOSITION ET AUTRES RESSOURCES AFFECTÉES À DES TIERS.....</b>	<b>45</b>
• <b>ARTICLE 1<sup>er</sup> A (nouveau) Droit à l'image collective des sportifs professionnels .....</b>	<b>45</b>
• <b>ARTICLE 1<sup>er</sup> Mesures relatives à l'ajustement des ressources affectées à des organismes chargés de missions de service public.....</b>	<b>51</b>
<b>B. DISPOSITIONS RELATIVES AUX BUDGETS ANNEXES ET AUX COMPTES SPÉCIAUX .....</b>	<b>54</b>
• <b>ARTICLE 2 Modification des ressources du compte d'affectation spéciale (CAS) « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » .....</b>	<b>54</b>
• <b>ARTICLE 3 Ajustement des recettes du compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique » .....</b>	<b>61</b>

**TITRE II  
DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES  
ET DES CHARGES**

- **ARTICLE 4 Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois** .....66

**SECONDE PARTIE  
MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES**

**TITRE PREMIER  
AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2020 - CRÉDITS DES MISSIONS**

- **ARTICLE 5 Budget général : ouvertures de crédits**.....69
- **ARTICLE 6 Budgets annexes : annulations de crédits**.....71
- **ARTICLE 7 Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits** .....73

**TITRE II  
AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2020 - PLAFONDS DES  
AUTORISATIONS D'EMPLOIS**

- **ARTICLE 8 Plafonds des autorisations d'emplois de l'État**.....75
- **ARTICLE 9 Plafonds des autorisations d'emplois des opérateurs**.....77

**EXAMEN EN COMMISSION**.....81

**I. AUDITION DE M. OLIVIER DUSSOPT, MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU  
MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE, CHARGÉ  
DES COMPTES PUBLICS (5 NOVEMBRE 2020)** .....81

**II. EXAMEN DU RAPPORT (12 NOVEMBRE 2020)** .....99

**LA LOI EN CONSTRUCTION** .....101



## EXPOSÉ GÉNÉRAL

### PREMIÈRE PARTIE L'EXERCICE 2020 DANS LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES

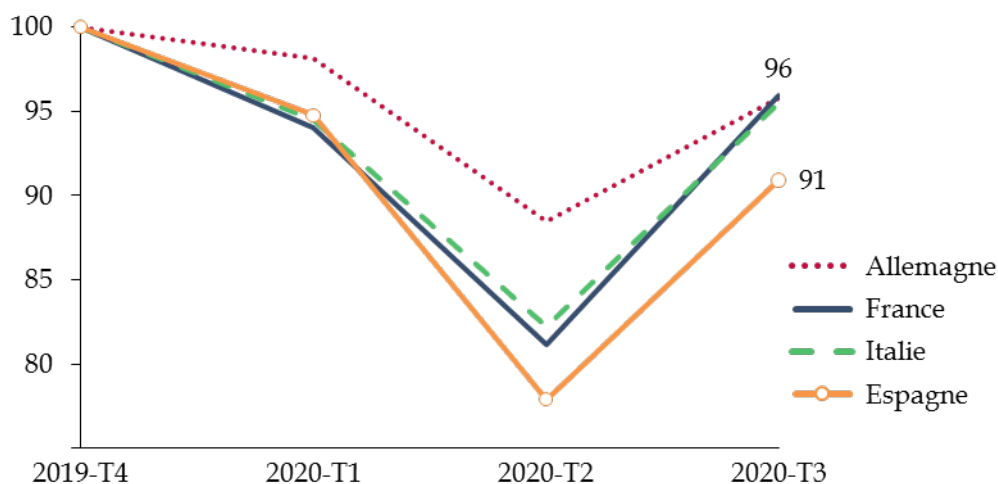
#### I. UNE RÉVISION À LA BAISSSE DE L'HYPOTHÈSE DE CROISSANCE PARTICULIÈREMENT PRUDENTE

##### A. LE GOUVERNEMENT TABLE DÉSORMAIS SUR UNE CHUTE DU PIB DE 11 % EN 2020, DU FAIT DU RECONFINEMENT

L'économie française a connu une reprise plus rapide qu'escompté au troisième trimestre 2020, avec un rebond du PIB de 18,2 %, qui a permis de ramener le niveau d'activité à un niveau très proche de celui observé en Allemagne, où le recul du PIB avait pourtant été beaucoup plus modéré au deuxième trimestre.

#### Évolution du PIB trimestriel depuis le début de la crise sanitaire

(PIB en volume, cvs-cjo, base 100, 2019-T4=100)



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

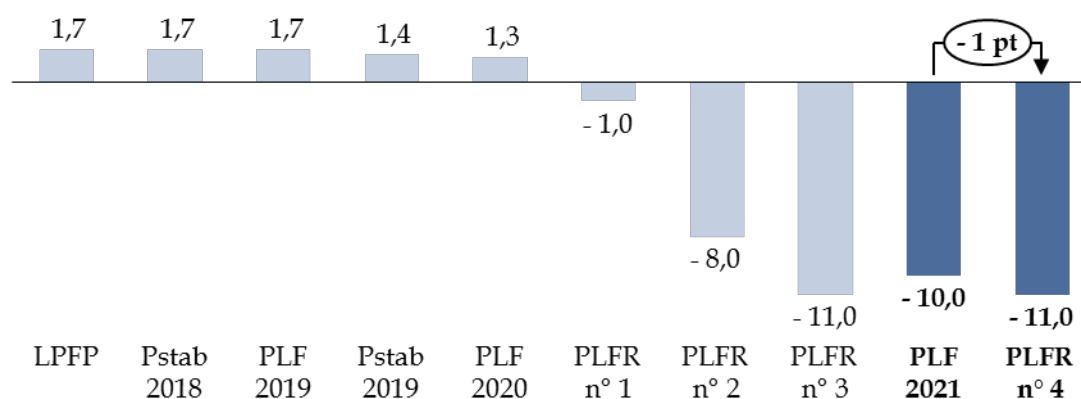
Un simple maintien de l'activité au niveau constaté au troisième trimestre aurait ainsi limité la baisse du PIB à 8,3 % à l'issue de l'exercice, soit 1,7 point en-dessous de l'hypothèse gouvernementale sous-jacente au projet de loi de finances pour 2020 (10 %).

Le reconfinement national annoncé le mercredi 28 octobre 2020 conduit toutefois le Gouvernement à **réviser à la baisse son hypothèse de croissance** pour l'exercice 2020.

Alors que le projet de loi de finances pour 2021 tablait sur une chute du PIB de 10 %, elle serait finalement de **11 %**.

### Évolution des prévisions de croissance du Gouvernement pour l'année 2020

(taux d'évolution du PIB en volume)

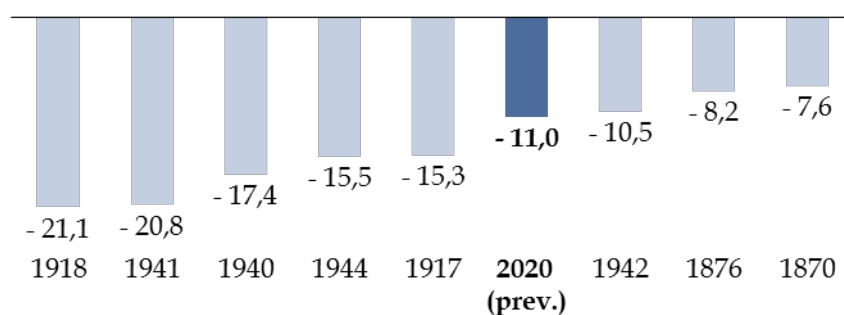


Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Il faut remonter à l'année 1944 pour retrouver une baisse plus prononcée de l'activité économique en France.

### Historique des principaux reculs du PIB en France depuis 1832

(taux d'évolution du PIB en volume)



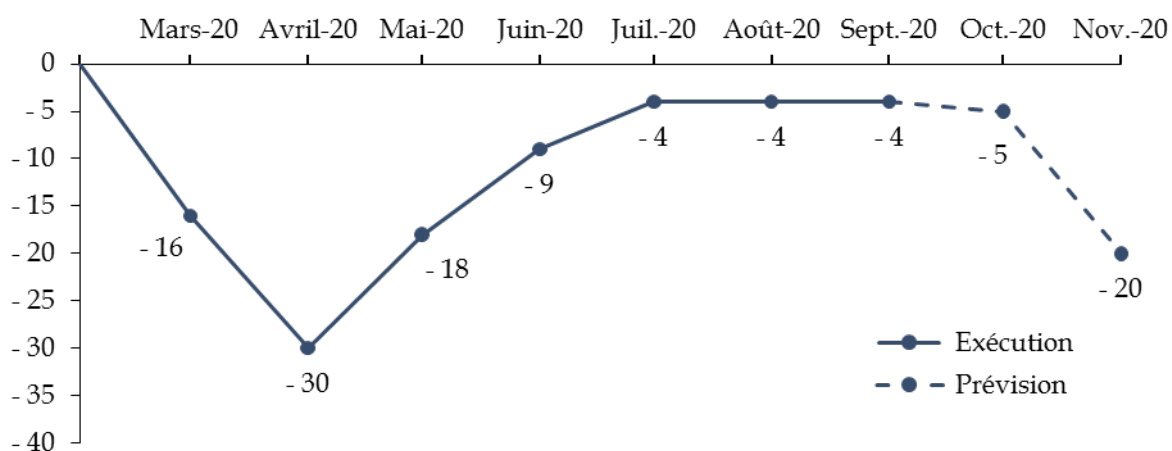
Source : commission des finances du Sénat (d'après : Global Financial Data)

Ainsi que l'a souligné le Gouvernement, ce nouveau scénario repose sur l'hypothèse d'une **perte d'activité de 20 % en novembre par rapport au niveau d'avant-crise**, contre 30 % en avril lors du premier confinement.



### Scénario de PIB mensualisé du Gouvernement

(écart au niveau d'activité d'avant-crise, en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat (d'après : Agnès Bénassy-Quéré, « Confinement-reconfinement », 4 novembre 2020)

Cette hypothèse se justifie à la fois par les **modalités plus souples** de ce nouveau confinement, par **l'expérience acquise par les entreprises** dans la mise en œuvre des protocoles sanitaires et par la **disponibilité des matériels de protection**.

#### **B. CETTE HYPOTHÈSE APPARAÎT TRÈS PRUDENTE AU REGARD DES PREMIÈRES ESTIMATIONS DISPONIBLES**

La prévision de croissance du Gouvernement apparaît **particulièrement prudente** au regard des premières estimations de l'effet du reconfinement sur l'activité économique.

**D'une part, il faudrait que le reconfinement se prolonge jusqu'à la fin de l'année pour que la chute du PIB soit de 11 % à l'issue de l'exercice**, compte tenu du rebond très rapide enregistré au troisième trimestre. Le scénario de croissance gouvernemental table donc implicitement sur une prolongation du confinement en décembre.

**D'autre part, l'effet du reconfinement sur l'activité pourrait être plus faible qu'escompté par le Gouvernement.**

Sur la base d'une enquête à laquelle les chefs d'entreprise ont très majoritairement répondu postérieurement au reconfinement, **la Banque de France estime ainsi que la perte d'activité atteindrait 12 % en novembre**. Elle serait donc près de trois fois inférieure à celle enregistrée en avril.

### Estimation de la perte d'activité de la Banque de France

(écart au niveau d'activité d'avant-crise en pourcentage, sauf indication contraire)

	Poids (en % du PIB)	Perte d'activité en avril	Perte d'activité en octobre	Perte d'activité en novembre
<b>Agriculture et industrie</b>	<b>15</b>	<b>- 31</b>	<b>- 4</b>	<b>- 5</b>
Agriculture et industrie agroalimentaire	4	- 10	1	0
Énergie, eau, déchets, cokéfaction et raffinage	3	- 21	- 4	- 5
Reste de l'industrie manufacturière	9	- 44	- 5	- 7
<b>Construction</b>	<b>6</b>	<b>- 65</b>	<b>- 6</b>	<b>- 8</b>
<b>Services marchands</b>	<b>57</b>	<b>- 27</b>	<b>- 5</b>	<b>- 17</b>
Commerce de gros et de détail, transports, hébergement et restauration	18	- 46	- 9	- 40
Services financiers et immobiliers	17	- 5	0	- 1
Autres services marchands	22	- 30	- 6	- 12
<b>Services non marchands</b>	<b>22</b>	<b>- 30</b>	<b>0</b>	<b>- 5</b>
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>- 31</b>	<b>- 4</b>	<b>- 12</b>

Source : commission des finances du Sénat (Banque de France, « Point sur la conjoncture française à fin octobre 2020 », 9 novembre 2020)

**Au total, la perte serait très concentrée dans les services marchands**, tandis que l'industrie, l'agriculture, les services non marchands et la construction devraient être relativement préservés.

Même en conservant l'hypothèse d'un confinement de deux mois, **une perte d'activité de 12 % aboutirait à une chute de PIB de 9,6 % en 2020**, significativement inférieure à celle prévue par le Gouvernement (11 %).

### Illustrations des effets possibles du reconfinement sur la croissance 2020

(écart au niveau d'activité d'avant-crise, en pourcentage)

	Octobre	Novembre	Décembre	Croissance 2020
<b>Scénario pessimiste</b> : confinement aussi strict qu'en avril jusqu'à la fin de l'exercice	- 5	- 30	- 30	- 12,7
<b>Scénario implicite du Gouvernement</b> : perte d'activité de 20 % en novembre et décembre	- 5	- 20	- 20	- 11,0
<b>Scénario inspiré de la Banque de France</b> : perte d'activité de 12 % en novembre et en décembre	- 4	- 12	- 12	- 9,6

Source : commission des finances du Sénat

Le Gouvernement reconnaît d'ailleurs le caractère particulièrement prudent de sa prévision de croissance puisque **ce recul supplémentaire du PIB ne le conduit pas à revoir à la baisse sa prévision de recettes pour 2020**, alors qu'en principe ces dernières évoluent en ligne avec l'activité.

En réalité, les recettes sont même légèrement revues à la hausse (+ 0,7 milliard d'euros) par rapport au projet de loi de finances pour 2021, ce qui ne manque pas d'interroger.

À ce titre, il convient de rappeler que **la prévision de croissance doit être établie en fonction du scénario le plus probable en l'état des informations disponibles.**

## II. UNE TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE DÉGRADÉE SOUS L'EFFET DU RENFORCEMENT DES MESURES DE SOUTIEN

### A. LE RECONFINEMENT CONDUIT LÉGITIMEMENT À RENFORCER LES MESURES DE SOUTIEN...

Si les recettes sont globalement stables, les dépenses sont en forte hausse, ce qui tient essentiellement au **renforcement des mesures d'urgence du plan de soutien (+ 20,9 milliards d'euros)**, qui fera l'objet d'une analyse approfondie dans la deuxième partie du présent rapport.

#### Évolution du coût 2020 des mesures de soutien ayant un impact sur le déficit

(en milliards d'euros)

Nature	PLF 2021	PLFR n° 4	Évolution
Activité partielle	30,8	34,0	+ 3,2
Fonds de solidarité pour les entreprises	8,5	19,4	+ 10,9
Dépenses de santé exceptionnelles	9,8	11,8	+ 2,0
Exonération de cotisations sociales	5,2	8,2	+ 3,0
Ouverture de crédits divers	5,6	6,0	+ 0,4
Prime pour les indépendants	0,9	0,9	0,0
Inclusion sociale et protection des personnes vulnérables	0,9	2,0	+ 1,1
Avances remboursables aux PME	0,5	0,5	0,0
Assurance chômage	1,6	1,6	0,0
Achats de masques non chirurgicaux	0,3	0,6	+ 0,3
Sinistralité des prêts BEI	0,1	0,1	0,0
Report en arrière des déficits (« carry back »)	0,4	0,4	0,0
<b>Total</b>	<b>64,5</b>	<b>85,4</b>	<b>+ 20,9</b>

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

Cela conduit mécaniquement à dégrader le scénario budgétaire pour 2020, qui tablait pourtant déjà sur un accroissement sans précédent de la dette et du déficit publics.

### B. ... CE QUI PÈSE SUR LES COMPTES PUBLICS

Au total, le déficit atteindrait 11,3 % du PIB à l'issue de l'exercice, en hausse de 1,1 point par rapport à la prévision sous-jacente au PLF 2021.

#### Facteurs sous-jacents à l'évolution du solde public 2020 entre le PLF 2021 et le PLFR n° 4

(en milliards d'euros, sauf indication contraire)

Solde PLF 2021	- 227,7 (- 10,2 % du PIB)
Fonds de solidarité	- 10,9
Exonérations de cotisations sociales supplémentaires	- 3,0
Activité partielle	- 3,2
Prime pour les ménages précaires	- 1,1
Rehaussement de l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie	- 1,9
Révision de la croissance et prise en compte des remontées fiscales	+ 0,7
Dépenses Unédic (hors activité partielle)	- 0,5
Moindres dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales	+ 0,8
Prélèvement sur recettes au bénéfice de l'Union européenne (PSR-UE)	- 0,3
Autres crédits de l'État	- 0,7
Autres	- 0,1
<b>Solde révisé PLFR n° 4</b>	<b>- 247,9 (- 11,3 % du PIB)</b>

Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses transmises par le Gouvernement)

Cela porterait le niveau de l'endettement à 119,8 % du PIB à l'issue de l'exercice, 2,3 points au-dessus de la prévision sous-jacente au PLF 2021. Le scénario est en revanche légèrement plus favorable que celui anticipé dans le cadre du troisième PLFR.

#### Évolution du scénario budgétaire gouvernemental pour 2020

(en points de PIB)

	2019	2020 (PLFR n° 3)	2020 (PLF 2021)	2020 (PLFR n° 4)
<b>Solde public</b>	- 3,0	- 11,4	- 10,2	- 11,3
<b>Prélèvements obligatoires</b>	44,1	44,2	44,8	45,2
<b>Dépenses publiques</b>	54,0	63,6	62,8	64,3
<b>Endettement public</b>	98,1	120,9	117,5	119,8

Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses transmises par le Gouvernement)

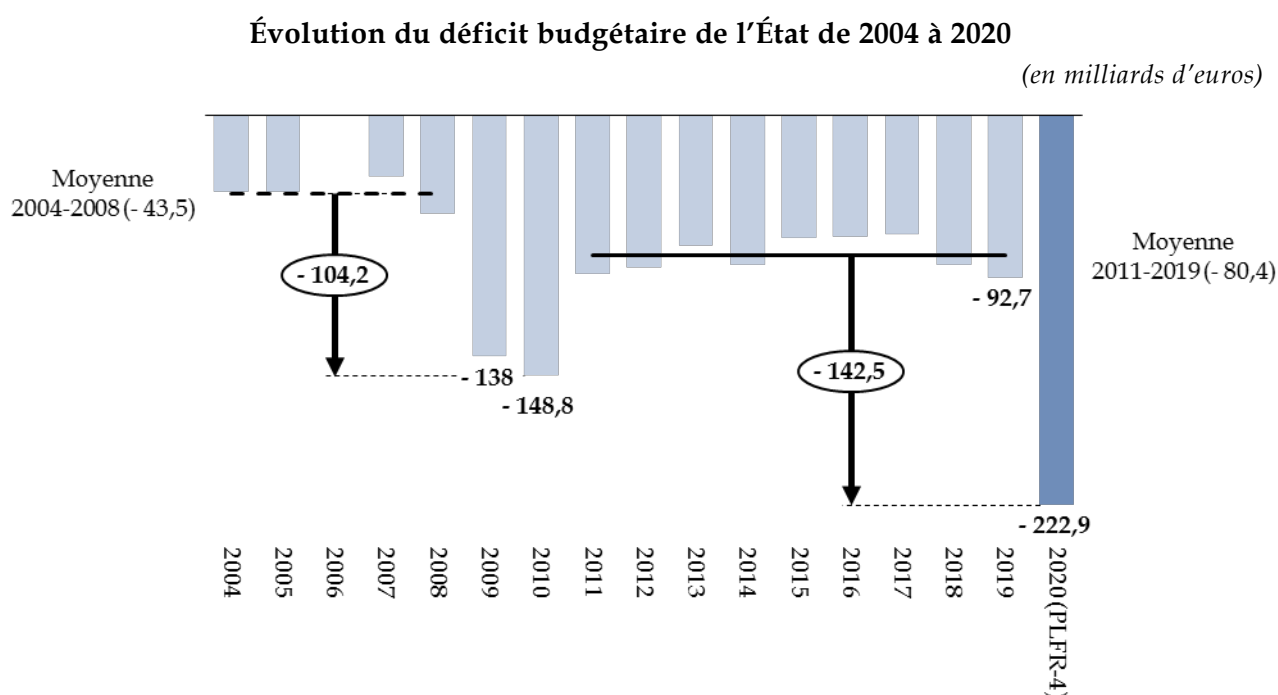
## DEUXIÈME PARTIE LE BUDGET DE L'ÉTAT

### I. LA DEUXIÈME PHASE DE LA CRISE RAMÈNERAIT LE DÉFICIT À UN NIVEAU PROCHE DE CELUI PRÉVU DANS LA PRÉCÉDENTE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

#### A. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE EN 2020 SERAIT 2,4 FOIS PLUS ÉLEVÉ QU'EN 2019

Selon le présent projet de loi de finances rectificative, le **déficit budgétaire de l'État s'établirait en 2020 à un niveau de 22,9 milliards d'euros**, soit un niveau égal à 2,4 fois celui de l'exercice précédent de 2019 (92,7 milliards de dollars).

L'aggravation est de plus de 140 milliards d'euros par rapport au niveau du déficit moyen des années antérieures à la crise, qui était pourtant déjà élevé. Au cours des années 2010, en effet, le déficit n'est jamais revenu au niveau qui était le sien avant la crise financière de 2009-2010.



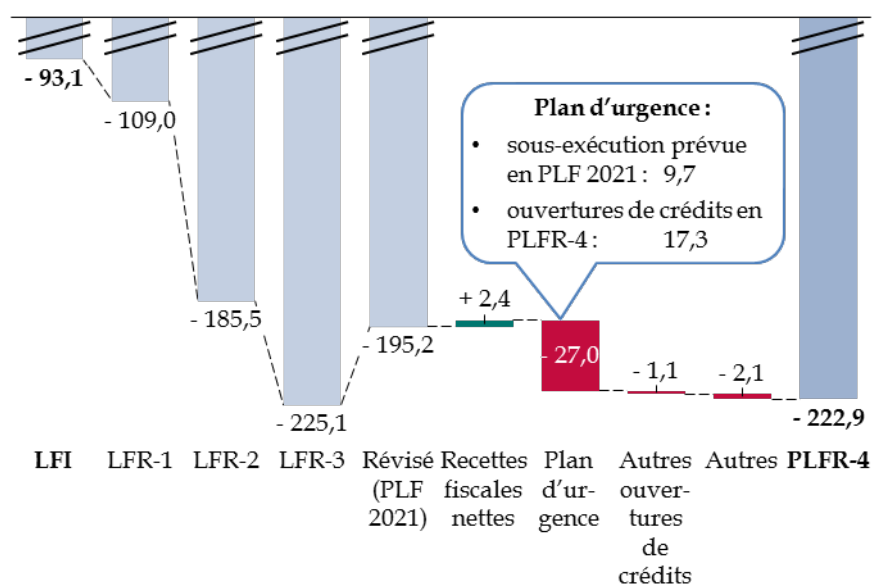
Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires)

Le déficit budgétaire en 2020 est ainsi **supérieur de 129,8 milliards d'euros** à celui voté en loi de finances initiale (93,1 milliards d'euros).

Il se dégrade également de 27,7 milliards d'euros par rapport à l'évaluation révisée de 195,2 milliards d'euros présentée dans le projet de loi de finances pour 2021, actuellement examiné par le Parlement. Il demeure toutefois **légèrement inférieur au déficit indiqué dans la précédente loi de finances rectificative du 30 juillet dernier** (225,1 milliards d'euros).

### Décomposition de l'évolution du déficit budgétaire de l'État en 2020

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires)

La dégradation du solde par rapport à l'estimation révisée présentée dans le projet de loi de finances pour 2021<sup>1</sup> s'explique principalement par l'accroissement des crédits de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire ». D'une part, l'estimation révisée prévoyait qu'un montant de crédits de 9,7 milliards d'euros ne serait pas consommé. D'autre part des crédits nouveaux, d'un montant de 17,3 milliards d'euros, sont ouverts sur la même mission par le présent projet de loi de finances rectificative (voir *infra*). L'écart de dépenses est donc de + 27,0 milliards d'euros par rapport à l'estimation révisée.

<sup>1</sup> Le rapporteur général présente les déterminants de la révision du déficit survenue en septembre 2020 dans le tome 1 du rapport général sur le projet de loi de finances pour 2021.

Lors de l'examen en première lecture à l'Assemblée nationale, **le déficit a été porté à 223,2 milliards d'euros**, en raison d'une augmentation des dépenses de 413,4 millions d'euros.

#### **B. LE NIVEAU DU DÉFICIT RÉSULTE D'UNE PRÉVISION DE DÉPENSES QUI N'A PAS VOCATION À ÊTRE ENTIÈREMENT RÉALISÉE**

Comme il a été indiqué dans la première partie du présent rapport, le projet de loi de finances rectificative repose sur des hypothèses particulièrement prudentes de dégradation des finances publiques, bien au-delà de l'impact du confinement décidé le 28 octobre dernier.

Sur le plan budgétaire, **les nouvelles ouvertures de crédits s'ajoutent à celles résultant de la troisième loi de finances rectificative**, alors même que cette dernière avait été construite sur des hypothèses macroéconomiques proches de celles aujourd'hui prévues.

Or l'exécution budgétaire, telle qu'elle ressort des situations hebdomadaires et mensuelles du budget de l'État jusqu'à la mi-octobre, donc avant la mise en œuvre du nouveau confinement, montre que l'écart entre les déficits budgétaires 2019 et 2020 est de 35 à 50 milliards d'euros depuis la fin du premier confinement. Cet écart passera à 130 milliards d'euros d'ici la fin de l'année si le déficit prévisionnel de 222,1 milliards d'euros est réalisé.

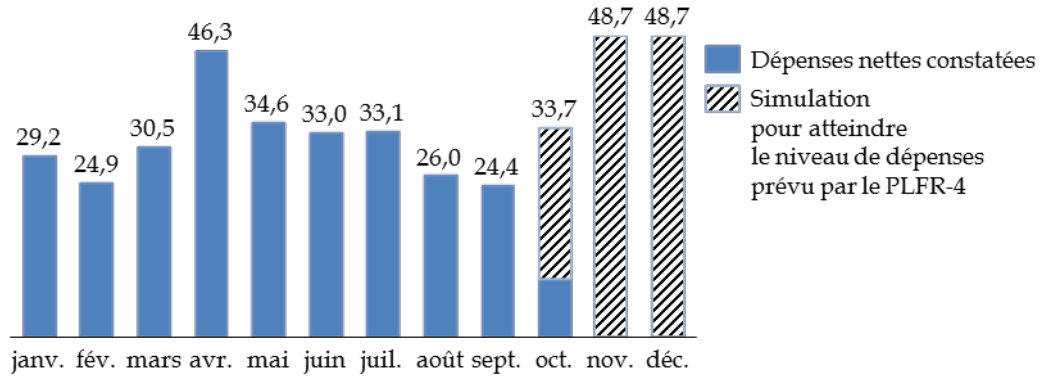
Les dépenses nettes du budget général, en particulier, sont de 291,4 milliards d'euros à la mi-octobre, soit 30,7 milliards d'euros par mois environ. Le montant des dépenses nettes du budget général présenté en PLFR-4, soit 413,1 milliards d'euros, supposerait un rythme de dépenses de 48,7 milliards d'euros par mois sur la fin de l'année, bien supérieur à celui connu pendant la crise du printemps<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Les variations saisonnières ne contribueraient pas à accroître le niveau des dépenses de l'État, celles-là étant habituellement comparables au dernier trimestre par rapport aux trimestres précédents.

### Évolution constatée et prévisionnelle des dépenses nettes du budget général en 2020

(en milliards d'euros)



Lecture : pour atteindre le montant des dépenses nettes prévu dans le projet de loi de finances rectificative dans son texte initial, le rythme mensuel des dépenses du budget général devrait être de 48,7 milliards d'euros jusqu'à la fin de l'année 2020.  
Note : le surcroît de dépenses au mois d'avril par rapport aux mois de mars et de mai n'est pas dû à la crise sanitaire, mais à des décaissements saisonniers liés à la charge de la dette.

Source : commission des finances du Sénat (à partir du projet de loi de finances rectificative et des situations mensuelles et hebdomadaires du budget de l'État)

Si on compare le niveau des dépenses nettes chaque mois en 2019 et en 2020, on constate que l'écart maximal s'est situé au mois de mars, avec un surcroît de dépenses de 8,1 milliards d'euros en 2020 par rapport à 2019. Cet écart était de + 4,8 au mois d'avril, + 3,2 au mois de mai et + 7,0 au mois de juin, pour devenir négatif (- 0,5) au mois de juillet.

En supposant que le surcroît de dépenses au cours des trois derniers mois de l'année par rapport à 2019 serait le même qu'au mois de mars, le montant total des dépenses nettes du budget général serait de 390,9 milliards d'euros, soit 22,2 milliards d'euros de moins que le montant prévu dans le présent projet de loi de finances rectificative.

**Ces estimations permettent de mesurer le niveau particulièrement élevé des dépenses prévues en fin d'année.**

**En fait, l'exposé général des motifs du projet de loi de finances rectificative lui-même permet de s'interroger sur la totale sincérité de certaines des ouvertures de crédit demandées pour l'année 2020.**

Il indique en effet que « l'exécution du solde de l'État devrait être néanmoins moins dégradée que cette prévision » et donne notamment comme exemple le report sur 2021 de plus de la moitié des crédits de 20 milliards d'euros ouverts par la deuxième loi de finances rectificative en



vue de permettre à l'État de prendre des participations dans des entreprises en difficultés<sup>1</sup>.

**Les crédits non consommés n'ont en principe pas vocation à être reportés, mais annulés.** Si le Gouvernement souhaite garder la possibilité de réaliser ces prises de participations financières, il devrait ainsi demander l'ouverture de crédits sur le programme 358 dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021, en application du principe d'annualité budgétaire. **Une telle pratique assurerait une meilleure lisibilité à la loi financière.**

Pour mémoire, **le report de crédits ne devrait pas être la norme, mais l'exception.** Les crédits de paiements fixés au titre d'une année ne créant aucun droit au titre des années suivantes<sup>2</sup>, les reports ne sont autorisés que dans une limite de 3 % des crédits initiaux et ce n'est que par dérogation que ce plafond peut être majoré par une disposition de loi de finances. L'article 41 du projet de loi de finances pour 2021 procède à une telle dérogation pour une liste limitative de programmes explicitement cités, permettant le report de plus de la moitié des crédits du programme 358.

## **II. MALGRÉ LE NOUVEAU CONFINEMENT, LES RECETTES DE L'ÉTAT SONT PRÉVUES EN AUGMENTATION PAR RAPPORT AU PRÉCÉDENT COLLECTIF BUDGÉTAIRE**

### ***A. LES ENCAISSEMENTS CONSTATÉS DEPUIS L'ÉTÉ PERMETTENT DE REHAUSSER L'ESTIMATION DES RECETTES FISCALES***

Les **recettes fiscales nettes** sont prévues dans le présent projet de loi de finances rectificative à un niveau de **249,3 milliards d'euros**, en hausse de **2,5 milliards d'euros** environ par rapport au niveau révisé lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2021 (soit 246,8 milliards d'euros), mais toujours **en diminution importante de 43,7 milliards d'euros (soit 15 %) par rapport au niveau prévu en loi de finances initiale.**

**L'amélioration par rapport à l'estimation présentée au mois de septembre peut légitimement surprendre**, alors qu'un couvre-feu dans certaines zones, puis un confinement sur l'ensemble du territoire ont été annoncés par la suite. Le Gouvernement considère toutefois, que le **bon niveau constaté des encaissements à la fin du mois de septembre** ferait plus que compenser les effets de la seconde vague de la crise sur les recettes fiscales.

---

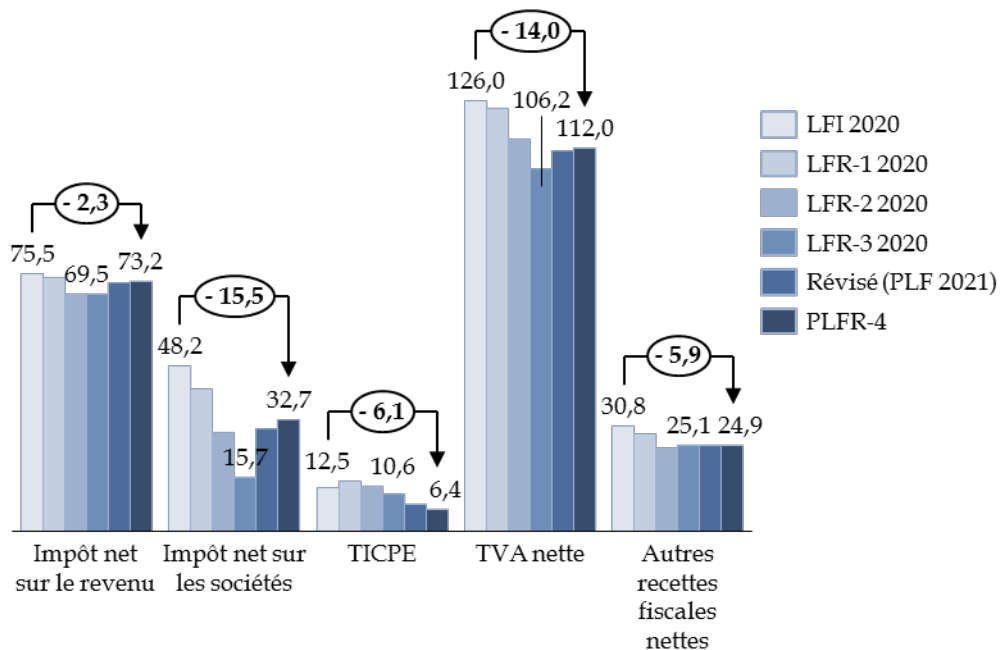
<sup>1</sup> Programme 358 « Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire » de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire ».

<sup>2</sup> Article 15 de la organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Sur l'ensemble de l'année 2020, les estimations de recettes fiscales nettes ont connu des évolutions notables. Pour la plupart des impôts, les estimations ont connu un creux au début de l'été, ce qui s'est traduit dans la troisième loi de finances rectificative. Puis la constatation de recettes meilleures qu'anticipé au cours de l'été a amené à rehausser progressivement les prévisions.

### Évolution des estimations de recettes fiscales nettes en 2020

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires)

En particulier, pour l'**impôt sur les sociétés** dont le produit est très fortement lié aux évolutions de la conjoncture économique, le présent projet de loi de finances rectificative double le niveau anticipé des recettes nettes par rapport au précédent projet de loi de finances rectificative. La perte par rapport à la prévision en loi de finances rectificative serait d'un tiers environ, et non des deux tiers.

La **taxe sur la valeur ajoutée** nette, dont les évolutions sont plus proches de la conjoncture, serait en diminution de 11,1 %, contre plus de 15 % estimés en troisième loi de finances rectificative.

S'agissant de la **taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques** (TICPE), la révision à la baisse par rapport à la prévision de septembre, à hauteur de 1,4 milliard d'euros, est justifiée par la réduction des consommations de carburants liée au second confinement (- 0,9 milliard d'euros), mais aussi par la révision à la hausse du transfert au compte d'affectation (CAS) « Transition énergétique » (- 0,5 milliard d'euros) à laquelle procède l'article 3 du présent projet de loi de finances rectificative.

Cette dernière révision fait suite à une délibération de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) du 15 juillet 2020 et revient dans chaque collectif budgétaire de fin d'année. Elle ne devrait toutefois plus intervenir à partir de l'an prochain, compte tenu de la suppression de ce compte d'affectation spéciale à compter de 2021.

Les **autres recettes fiscales nettes** sont presque stables à un niveau de 24,9 milliards d'euros, contre 25,1 milliards d'euros en septembre.

#### ***B. LES RECETTES NON FISCALES SONT ESTIMÉES DANS L'ENSEMBLE AU MÊME NIVEAU QU'AU MOIS DE SEPTEMBRE***

Les **recettes non fiscales** s'établiraient à un niveau de **16,3 milliards d'euros**, égal à celui révisé en septembre 2020 (projet de loi de finances pour 2021). Cette stabilité recouvrirait des mouvements contraires, mais d'ampleur limitée.

D'une part, les **recettes des enchères 5G** sont revues à la hausse de 0,2 milliard d'euros.

D'autre part, la **réduction des déplacements** imposée par le nouveau confinement permet de prévoir une diminution du produit des amendes forfaitaires de la police de circulation (- 0,1 milliard d'euros) ainsi que du produit des chancelleries diplomatiques et consulaires (- 0,1 milliard d'euros également).

Les mouvements par rapport à la précédente loi de finances rectificative du 30 juillet, inscrits dans l'état A du présent texte, sont de plus grande ampleur mais avaient été prévus pour l'essentiel dans les hypothèses du projet de loi de finances pour 2021.

Il s'agit notamment de la **division par quatre du produit de la contribution de la Caisse des dépôts et consignations représentative de l'impôt sur les sociétés**, qui avait été déjà réduite par la première loi de finances rectificative : elle serait donc de 85,8 millions d'euros pour l'année, contre 449,9 millions d'euros prévues en loi de finances initiale. Cette recette est prévue à un niveau encore plus bas de 60,3 millions d'euros en 2021, mais sera alors reclassée parmi les recettes fiscales. Pour mémoire, le prélèvement sur les fonds d'épargne, prévu à un niveau de 380 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2020, a été annulé en deux temps par les deux premières lois de finances rectificatives.

### III. LE CONFINEMENT ENTRAÎNE DES OUVERTURES DE CRÉDITS MASSIVES

Depuis 2018, le projet de loi de finances rectificative est déposé en vue d'une publication au début du mois de décembre, contre une publication à la fin du mois de décembre précédemment. Il n'est plus nécessaire au Gouvernement, sauf événement exceptionnel concernant l'exécution du budget, de présenter un décret d'avance. Le **schéma de fin de gestion**, c'est-à-dire les annulations et ouvertures de crédits à mettre en œuvre en fin d'année, est donc entièrement compris dans la loi de finances rectificative.

Cette année, toutefois, le projet de loi de finances rectificative comprend, outre le schéma de fin de gestion proprement dit, des **ouvertures de crédits très importantes** autorisant, comme pendant le confinement du printemps, les dépenses nécessaires au soutien des entreprises et des ménages.

#### ***A. LES DÉPENSES DES MINISTÈRES ENTRAÎNENT DES OUVERTURES ET DES ANNULATIONS DE CRÉDIT SIGNIFICATIVES, MÊME HORS PLAN D'URGENCE***

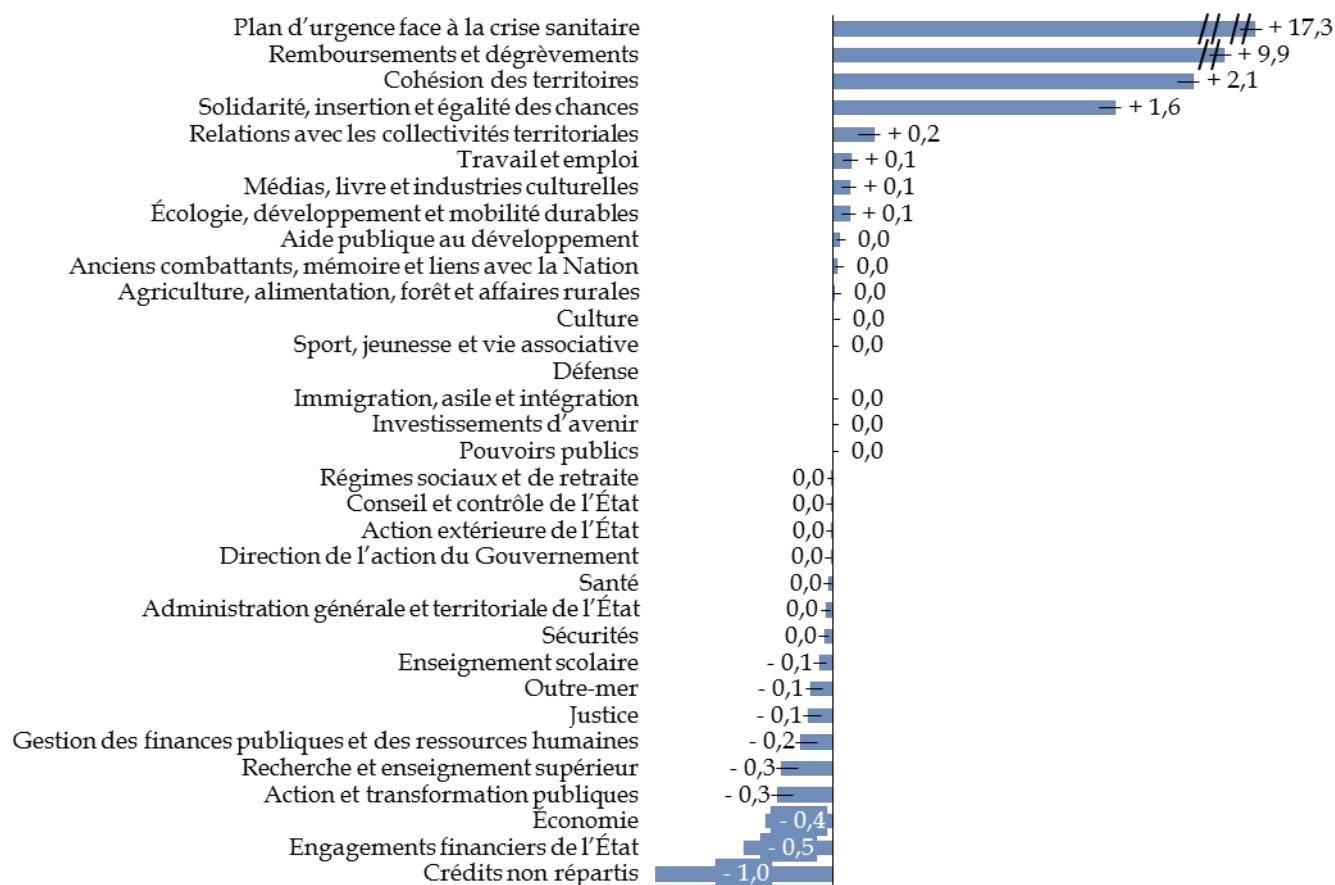
##### **1. L'exécution budgétaire de l'année est marquée par des mouvements de crédits sur la plupart des missions du budget général**

**Treize missions du budget général font l'objet d'ouvertures nettes de crédits** dans le présent projet de loi de finances rectificative dans son texte initial, pour un montant total de **31,6 milliards d'euros**, tandis que **douze missions du budget général connaissent des annulations nettes de crédits**, pour un montant total de **3,2 milliards d'euros**. Trois missions, à savoir « Défense », « Immigration, asile et intégration » et « Investissements d'avenir », sont concernées par des mouvements entre un programme et un autre, sans modification des crédits de l'ensemble de la mission.

Ces ouvertures de crédits sont présentées plus en détail *infra*.

## Ouvertures nettes de crédits dans le quatrième projet de loi de finances rectificative

(en milliards d'euros)

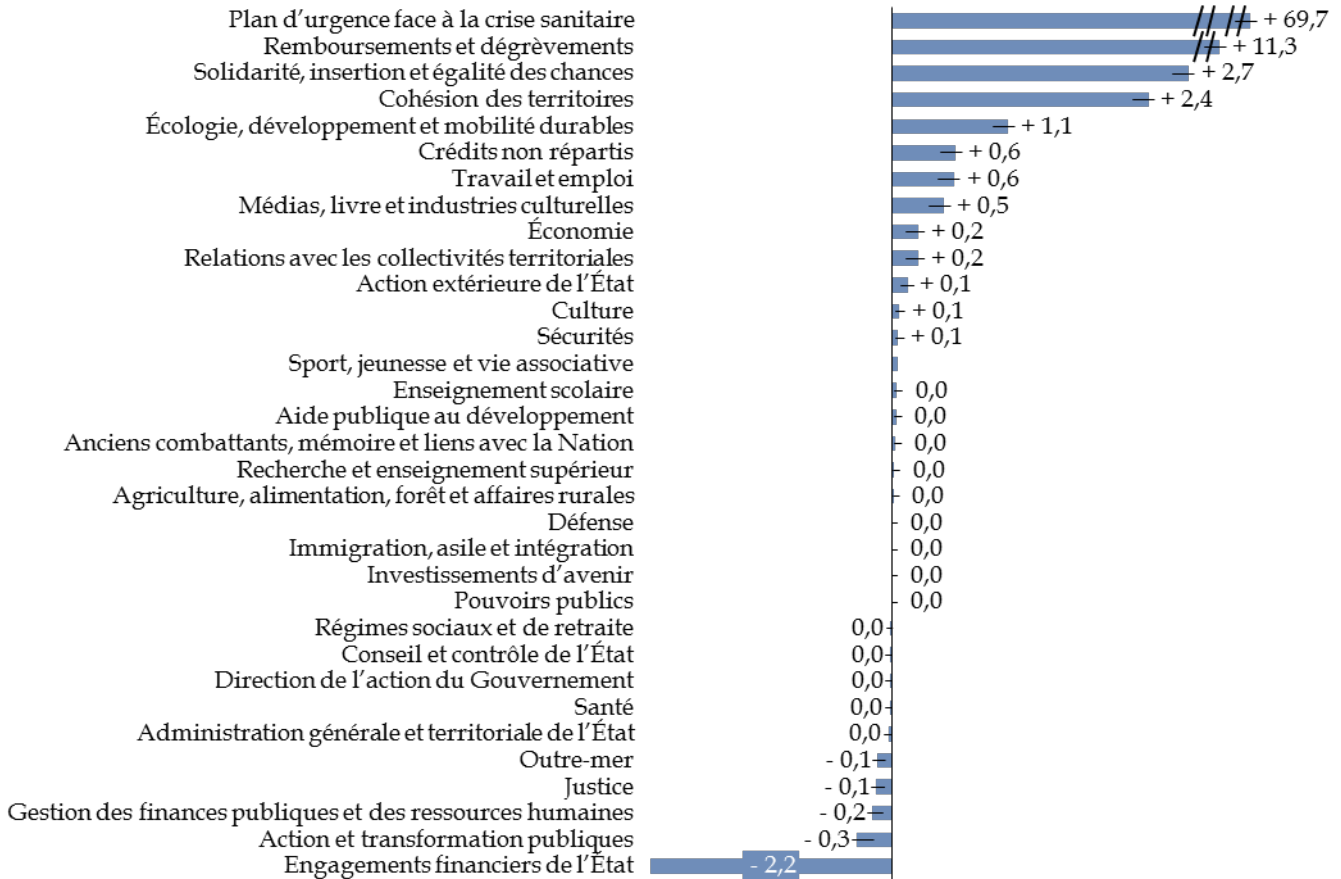


Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires)

Si l'on considère l'ensemble des ouvertures de crédits en 2020, y compris les trois premières lois de finances rectificatives et le présent projet de loi de finances rectificative, **dix-neuf missions ont fait l'objet d'ouvertures nettes de crédits de paiement** en cours d'exercice pour un montant total de **89,8 milliards d'euros** (soit 18,9 % des ouvertures de crédits faites sur le budget général en loi de finances initiale), tandis que **dix missions ont fait l'objet d'annulations nettes** de crédits pour un montant total de **3,1 milliards d'euros** (soit 0,6 %).

## Ouvertures nettes de crédits dans les lois et projets de lois de finances rectificatives en 2020

(en milliards d'euros)

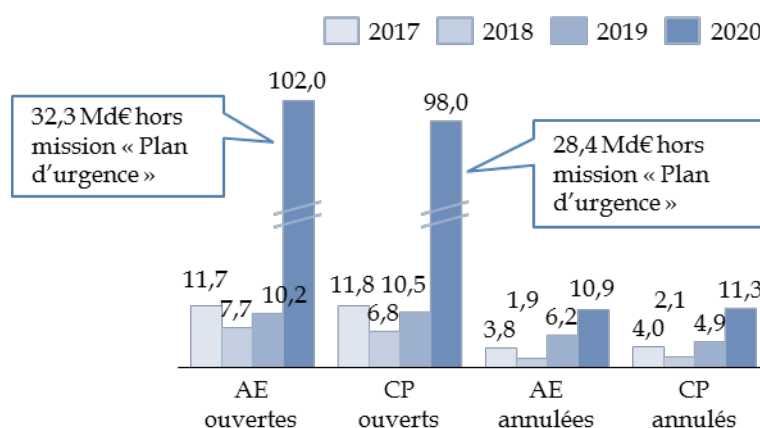


Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires)

**Les ouvertures de crédits en cours d'exécution**, même en dehors de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », **dépassent de loin celles connues au cours des années récentes.**

## Ouvertures et annulations de crédits de 2017 à 2020

(en milliards d'euros)



AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des lois et projets de loi de finances rectificatives et décrets d'avance de 2017 à 2020

## 2. Le plan d'urgence bénéficie à la fois de la sous-exécution des crédits précédemment ouverts et de l'ouverture de crédits nouveaux d'un montant très élevé

Avant l'annonce du nouveau confinement, les crédits votés dans les trois premières lois de finances rectificatives sur la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » pouvaient paraître suffisants, sauf s'agissant de la compensation des exonérations de cotisations sociales décidée dans la troisième loi de finances rectificative.

a) *L'ouverture des crédits sur le dispositif exceptionnel de chômage partiel s'ajoute aux crédits restant disponibles*

Pour mémoire, **trois dispositifs d'activité partielle** ont été définis en 2020 :

- un dispositif exceptionnel d'activité partielle, en vigueur jusqu'à la fin 2020, financé aux deux tiers par le programme 356 créé par la première loi de finances rectificative du 23 mars 2020 ;

- un dispositif d'activité partielle de longue durée (APLD) pour les employeurs faisant face à une réduction d'activité durable du 1<sup>er</sup> juillet 2020 au 30 juin 2022 ;

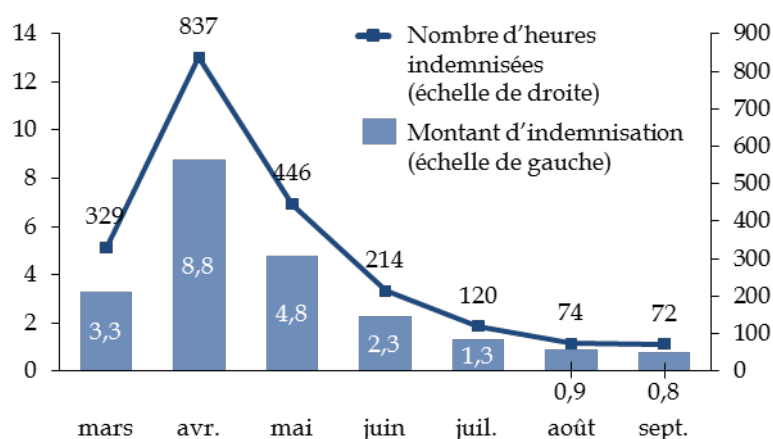
- un dispositif d'activité partielle de droit commun pour les entreprises qui font face à des besoins ponctuels en période de crise comme de bonne santé économique à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2020.

S'agissant du dispositif exceptionnel de chômage partiel, les crédits ouverts par les trois premières lois de finances rectificatives sont de 20,5 milliards d'euros, soit un budget total de 30,8 milliards d'euros en tenant compte de la participation de l'Unédic à hauteur d'un tiers.

Selon les données publiées par le ministère du travail, le montant total d'indemnisations demandées était d'environ 22,2 milliards d'euros à la fin septembre, soit un peu plus de 70 % de l'enveloppe budgétaire prévue, dont 56 % au cours des trois premiers mois. Ces données sont toutefois susceptibles d'être réévaluées en raison des délais dont disposent les entreprises pour formuler les demandes d'indemnisation.

### L'application du dispositif de l'activité partielle de mars à septembre 2020

(en milliards d'euros d'indemnisations demandées et en millions d'heures)



Source : commission des finances, à partir des données publiées par la DARES<sup>1</sup>

Le présent projet de loi de finances prévoit l'ouverture de **2,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement** pour le financement du dispositif exceptionnel de chômage partiel, portant le total de la contribution de l'État à 22,6 milliards d'euros. En tenant compte de la contribution de l'Unédic, le montant total alloué au dispositif s'établirait à 33,9 milliards d'euros.

Cette dynamique est d'abord imputable aux conséquences de l'instauration du nouveau confinement. Le décret n° 2020-1319 du 30 octobre 2020 relatif à l'activité partielle prévoit que l'abaissement du taux horaire de l'allocation versée aux entreprises de 60 % à 36 % du salaire brut,

<sup>1</sup> Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, [Situation sur le marché du travail au 27 octobre](#).



initialement prévu pour le 1<sup>er</sup> novembre 2020, sera reporté au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Ce taux est appelé à être pérenne.

Ainsi, entre le 1<sup>er</sup> novembre et le 31 décembre 2020, les règles de modulation des taux restent celles prévues par le décret n° 2020-810 du 29 juin 2020 portant modulation temporaire du taux horaire de l'allocation d'activité partielle. Deux taux d'allocation sont susceptibles de s'appliquer : un taux à 60 % jusqu'à 4,5 Smic pour le cas général et un taux à 70 % pour les secteurs et les entreprises les plus fortement affectées par la crise dans des conditions fixées par le même décret.

**C'est donc un montant de près de 12 milliards d'euros qui serait disponible pour financer le dispositif d'activité partielle pendant les trois derniers mois**, soit trois milliards d'euros de plus environ que le montant dépensé au mois d'avril dernier, alors que les conditions du nouveau confinement permettent la poursuite de l'activité de nombreuses entreprises, en dehors des commerces dits « non essentiels ».

**Les crédits ouverts permettraient donc probablement de couvrir une éventuelle extension du confinement au mois de décembre.**

*b) Le fonds de solidarité dispose, pour la seconde phase de la crise, de ressources deux fois supérieures à celles consommées en raison de la première phase*

Les crédits ouverts sur le fonds de solidarité pour les entreprises, institué par la première loi de finances rectificative du 23 mars 2020, sont au total de **8,9 milliards d'euros**, dont 8,0 milliards d'euros de crédits budgétaires et 0,9 milliard d'euros de fonds de concours, ces derniers ayant été apportés principalement par les régions et par les sociétés d'assurance.

Les **crédits consommés** sont au 9 novembre 2020 de **6,6 milliards d'euros**<sup>1</sup>, soit 74,0 % de l'enveloppe disponible. Les crédits disponibles sont donc de 2,3 milliards d'euros.

Les crédits consommés correspondent pour l'essentiel au **premier volet du fonds**, qui est versé par la direction générale des finances publiques (DGFIP) sur simple demande des entreprises concernées. Le second volet, qui est accordé après instruction des demandes par les régions, aurait conduit au versement de 209 millions d'euros<sup>2</sup>.

Les conditions d'accès au fonds de solidarité ont été élargies pour accompagner la seconde vague de l'épidémie au mois d'octobre.

---

<sup>1</sup> Données Chorus, restitutions Parlement.

<sup>2</sup> Etalab, [Données relatives au fonds de solidarité mis en place dans le cadre de l'épidémie de COVID-19](#), consulté le 9 novembre 2020.

Les modalités fixées par décret du 2 novembre 2020<sup>1</sup> prévoient que le fonds est désormais ouvert aux **entreprises de moins de cinquante salariés**, contre dix ou vingt précédemment selon les secteurs, sans condition de chiffre d'affaires ni de bénéficiaire. Les conditions d'application dépendent du mois concerné, du secteur et, avant le nouveau confinement, de la zone géographique, voire de la date de création de l'entreprise.

### **Les règles d'attribution du fonds de solidarité (septembre à novembre 2020)**

#### Pour les entreprises fermées administrativement en septembre et octobre 2020 :

L'aide est égale au montant de la perte de chiffre d'affaires<sup>2</sup> dans la limite de 333 euros par jour d'interdiction d'accueil du public.

#### Pour les entreprises situées dans les zones de couvre-feu ayant perdu plus de 50 % de leur chiffre d'affaires en octobre 2020 :

- les entreprises des secteurs<sup>3</sup> S1 reçoivent une aide compensant leur perte de chiffre d'affaires jusqu'à 10 000 euros, sans ticket modérateur ;
- les entreprises des secteurs S1 bis ayant perdu plus de 80 % de leur chiffre d'affaires pendant la première période de confinement (condition non applicable aux entreprises créées après le 10 mars 2020), reçoivent une aide compensant leur perte de chiffre d'affaires jusqu'à 10 000 euros, sans ticket modérateur ;
- les autres entreprises ont droit à une aide couvrant leur perte de chiffre d'affaires dans la limite de 1500 euros.

#### Pour les entreprises situées en dehors des zones de couvre-feu appartenant aux secteurs 1 et 1 bis<sup>4</sup> et ayant perdu plus de 50 % de leur chiffre d'affaires en octobre :

- les entreprises ayant perdu entre 50 et 70 % de leur chiffre d'affaires reçoivent une aide égale à la perte de chiffres d'affaires jusqu'à 1 500 euros ;
- les entreprises ayant perdu plus de 70 % de leur chiffre d'affaires reçoivent une aide égale à la perte de chiffre d'affaires jusqu'à 10 000 euros et dans la limite de 60 % du chiffre d'affaires mensuel de l'année précédente.

#### Pour toutes les entreprises fermées administrativement ou ayant subi plus de 50 % de perte de chiffre d'affaires en novembre :

- les entreprises fermées administrativement perçoivent une aide égale au montant de la perte de chiffre d'affaires dans la limite de 10 000 euros (le chiffre d'affaires n'intègre pas celui réalisé sur les activités de vente à distance avec retrait en magasin ou livraison) ;
- les entreprises des secteurs S1 perçoivent une subvention égale au montant de la perte de chiffre d'affaires dans la limite de 10 000 euros ;

<sup>1</sup> [Décret n° 2020-1328 du 2 novembre 2020](#) relatif au 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

<sup>2</sup> Hors chiffre d'affaires réalisé sur les activités de vente à distance avec retrait en magasin ou livraison.

<sup>3</sup> Les secteurs S1 et S1 bis sont énumérés respectivement dans les annexes 1 et 2 du décret n° 2020-371 du 30 mars 2020 modifié relatif au fonds de solidarité, modifié par le décret précité du 2 novembre 2020.

<sup>4</sup> Les entreprises des secteurs 1 bis doivent justifier avoir perdu 80 % de leur chiffre d'affaire pendant la première période de confinement sauf si elles ont été créées après le 10 mars 2020.

- les entreprises qui appartiennent aux secteurs S1 *bis* et qui ont perdu plus de 80 % de leur chiffre d'affaires pendant la première période de confinement (sauf si elles ont été créées après le 10 mars 2020) perçoivent une subvention égale à 80 % de la perte de chiffre d'affaires dans la limite de 10 000 euros. Lorsque la perte de chiffre d'affaires est supérieure à 1 500 euros, le montant minimal de la subvention est de 1 500 euros. Lorsque la perte de chiffre d'affaires est inférieure ou égale à 1 500 euros, la subvention est égale à 100 % de la perte de chiffre d'affaires ;
- les autres entreprises ont droit à une aide couvrant leur perte de chiffre d'affaires dans la limite de 1500 euros.

Source : Gouvernement<sup>1</sup>

**Le rapporteur général approuve le principe du fonds de solidarité, qui, grâce à une mise en œuvre très rapide, a permis d'apporter une aide indispensable à un grand nombre de très petites entreprises au printemps dernier.**

Il constate toutefois **la complexité des règles fixées dans la nouvelle version du fonds de solidarité**, à cause desquelles le formulaire de demande d'aide au titre du mois d'octobre ne devrait être disponible que le 20 novembre.

**Il souligne également les difficultés que rencontrent certaines petites entreprises** qui, n'ayant pas fait l'objet d'une fermeture administrative, **connaissent tout de même une perte de chiffre d'affaires dépassant les 1 500 euros** en raison, pour les boutiques ou les prestataires de services, du manque de clients lié à la crise. Certains professionnels rencontrent ainsi actuellement des difficultés pour continuer à payer les charges fixes liées à leur activité.

Compte tenu de l'instauration du nouveau confinement, jointe à l'élargissement des seuils d'accès au fonds de solidarité et du montant maximal des aides, **le programme 357**, doté de 8,0 milliards d'euros par les trois premières lois de finances rectificatives, **fait l'objet d'une ouverture de crédits considérable de 10,9 milliards d'euros** dans le présent projet de loi de finances rectificative, pour atteindre un total de 18,9 milliards d'euros, soit une **multiplication par 2,4 de ses crédits budgétaires**.

Lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative en première lecture, l'Assemblée nationale a toutefois adopté deux amendements qui annulent 90 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, par transfert vers le programme 134 de la mission « Économie » (voir *infra*).

---

<sup>1</sup> Ministère de l'économie, des finances et de la relance, [Fonds de solidarité pour les entreprises, indépendants, entrepreneurs](#).

Les ressources totales, y compris les fonds de concours déjà versés, atteindraient 19,7 milliards d'euros. En conséquence, **les crédits disponibles pour financer les aides du fonds de solidarité au titre des mois de septembre à décembre seraient d'un montant de 13,1 milliards d'euros, soit plus du double du montant consommé au titre du premier confinement et des mois suivants.**

c) *Le renforcement des participations financières de l'État n'est mis en œuvre en 2020 que de manière très partielle*

La deuxième loi de finances rectificative a ouvert **20 milliards d'euros de crédit** pour permettre à l'État de prendre des **participations financières** dans des entreprises « *présentant un caractère stratégique, jugées vulnérables et dont la situation pourrait s'avérer critique en raison des conséquences économiques de la crise sanitaire résultant du Covid-19* ».

Seuls **4,3 milliards d'euros ont été consommés** sur ce programme, c'est-à-dire qu'ils ont été transférés du budget général vers le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » :

- 3 milliards d'euros devraient être transférés d'ici la fin de l'année à **Air France - KLM** par une avance en compte courant d'actionnaire conclue le 6 mai 2020 ;

- 150 millions d'euros ont été versés au **fonds de soutien en faveur de l'aéronautique** ;

- plus d'un milliard d'euros sont affectés à une **émission obligatoire d'EDF** annoncée le 8 septembre 2020 (sur un montant total de 2,4 milliards d'euros d'obligations vertes convertibles émis).

Selon le rapport économique, social et financier (RESF), la dotation au compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » sera de **9 milliards d'euros en 2020** et de **11 milliards d'euros en 2021**. L'exposé général du projet de loi de finances rectificative, comme on l'a vu *supra*, confirme que les crédits du programme 358 devraient être reportés pour ce montant de 2020 vers 2021.

La mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », bien que dépourvue de tout crédit dans le texte initial du projet de loi de finances pour 2021, devrait ainsi recevoir en cours de gestion des crédits d'un niveau très élevé au titre des participations financières de l'État, sans compter les éventuels reports au titre des programmes consacrés au fonds de solidarité ou au financement de l'activité partielle<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Un report des crédits des programmes 356 et 357 supérieur à 3 % des crédits ouverts supposerait toutefois que ces programmes soient insérés en cours de discussion dans la liste, fixée par l'article 41 du projet de loi de finances pour 2021, des programmes pouvant déroger à la limitation prévue par l'article 15 précité de la LOLF.

*d) Les allègements de prélèvements pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire devraient représenter un coût de 8,2 milliards d'euros*

La troisième loi de finances rectificative du 30 juillet 2020 a mis en place un **dispositif d'exonération de cotisations et contributions sociales patronales**, associé à une aide au paiement des cotisations et contributions sociales.

Afin d'en compenser le coût à la Sécurité sociale, **3,9 milliards d'euros de crédits** ont été ouverts sur le programme 360 de la mission « Plan d'urgence ».

Le projet annuel de performances de cette mission, annexé au projet de loi de finances pour 2021 et élaboré par conséquent avant la seconde vague de l'épidémie, prévoyait déjà que le montant estimé de ce dispositif serait de 5,2 milliards d'euros pour l'année 2020, ce qui laissait entendre la nécessité de prévoir une ouverture de crédits dans la présente loi de finances rectificative.

Les besoins nés du nouveau confinement conduisent finalement le Gouvernement à demander une **ouverture de crédits supplémentaires de 4,3 milliards d'euros**, portant le coût budgétaire total du dispositif à **8,2 milliards d'euros**.

### **3. Les principales ouvertures de crédits, hors plan d'urgence, tirent les conséquences de la crise sur les dépenses sociales**

*a) La hausse des dépenses d'hébergement et d'aide au logement est liée en grande partie à la crise sanitaire*

La **mission « Cohésion des territoires »** fait l'objet d'ouvertures de crédits importantes sur deux dispositifs.

D'une part, sur le **programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables »**, qui fait souvent l'objet d'ouvertures de crédits en fin d'année, c'est cette fois **249,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 249,2 millions d'euros en crédits de paiement** qui sont nécessaires (contre respectivement 180,7 millions d'euros et 178,2 millions d'euros dans le collectif de fin d'année en 2019) pour couvrir des **dépenses supplémentaires d'hébergement**.

Le premier confinement du mois d'avril s'est notamment traduit par une action de mise à l'abri massive de personnes sans abri et par l'ouverture de 34 000 places nouvelles d'hébergement. Cette enveloppe contient également des crédits de 43 millions d'euros entrant dans le cadre des

mesures de lutte contre la pauvreté annoncées par le Gouvernement le 26 octobre dernier<sup>1</sup>.

D'autre part, le projet de loi de finances rectificative demande une ouverture de crédits de **1,9 milliard d'euros** en autorisations d'engagement et crédits de paiement sur le programme 109 « **Aide à l'accès au logement** », qui porte les crédits des aides personnelles au logement (APL).

Cette ouverture de crédits résulte de trois éléments qui ne sont que partiellement liés à la crise sanitaire :

- d'une part, le budget 2020 a été élaboré sur l'hypothèse d'une mise à l'œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2020 de la **réforme tendant à assurer le versement des APL en fonction des revenus des trois précédents mois**, et non aujourd'hui de revenus de l'année N-2. L'économie attendue d'une telle réforme, en période de croissance économique telle que celle qu'on connaissait avant la crise, était de l'ordre de 1,2 milliard d'euros.

Or des difficultés techniques ont conduit, quelques jours avant la fin de l'année 2019, à reporter la mise en œuvre au 1<sup>er</sup> avril 2020. C'est alors que la survenue de la crise sanitaire et l'instauration du confinement, rendant par exemple beaucoup plus difficile l'information des allocataires, ont poussé le Gouvernement à reporter une nouvelle fois la réforme, qui devrait désormais entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021 ;

- d'autre part le produit de la **cotisation des employeurs au fonds national d'aide au logement** (FNAL) chargé de centraliser les financements des APL, devrait être moins élevé que prévu en loi de finances initiale ;

- enfin les conséquences économiques de la crise se traduisent par une augmentation des **besoins en aides au logement**.

b) *La mission « Solidarité, insertion égalité des chances » finance une nouvelle fois les aides exceptionnelles de solidarité*

S'agissant de la **mission « Solidarité, insertion égalité des chances »**, la principale ouverture de crédits concerne le programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes », à hauteur de 1,1 milliard d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, principalement pour financer les **aides exceptionnelles de solidarité**, dont le coût est estimé à 1,0 milliard d'euros. L'exposé général du projet de loi de finances rectificative indique qu'il s'agit d'un redéploiement depuis la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles de la mission « Crédits non répartis » (voir *infra*).

Le dispositif est similaire à celui voté dans la deuxième loi de finances rectificative du 25 avril dernier : une aide de 150 euros est accordée aux bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), de l'allocation de

---

<sup>1</sup> [\*De nouvelles mesures pour prévenir et lutter contre la bascule dans la pauvreté\*](#), dossier de presse du Gouvernement, 26 octobre 2020.

solidarité spécifique (ASS), de la prime forfaitaire pour reprise d'activité, de l'allocation équivalent retraite (AER) ou du revenu de solidarité (RSO), à laquelle s'ajoutent 100 euros supplémentaires par enfant à charge. Le coût estimé est équivalent à celui du dispositif précité.

**Durant le premier confinement, le dispositif a notamment permis aux familles qui en ont bénéficié de couvrir les surcoûts en matière d'alimentation.** Même si le maintien de l'ouverture des écoles (et donc des cantines scolaires) devrait entraîner moins de surcoûts en la matière, **la dégradation de la situation sociale justifie le recours à une telle aide.**

Deux ouvertures de crédits importantes concernent le programme 157 « Handicap et dépendance » :

- **l'allocation adultes handicapés (AAH)**, dispositif « de guichet », est abondée à hauteur de **270 millions d'euros supplémentaires**. Ce surcoût peut également s'expliquer par une prolongation des droits des allocataires décidé dans le contexte de la crise sanitaire ;

- le **dispositif équivalent au chômage partiel pour les usagers des établissements et services d'aide par le travail (ESAT)**, établissements médico-sociaux employant des travailleurs en situation de handicap et qui n'étaient pas éligibles au chômage partiel, reçoit un financement complémentaire de **225 millions d'euros**.

Enfin, **le plafond d'emploi des Agences régionales de santé**, financées sur le programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative », **est relevé de 125 équivalents temps plein travaillé (ETPT)** afin de permettre les recrutements rendus nécessaires par la surcharge de travail importante liée à la gestion de la crise sanitaire.

*c) La mission « Travail et emploi » renforce sa contribution aux dispositifs de soutien*

Le présent projet de loi de finances rectificative demande une ouverture de crédits à hauteur de **0,5 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 0,1 milliard d'euros en crédits de paiement** au titre de deux dispositifs du plan de relance votés dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative du 30 juillet dernier :

- la **prime à l'embauche des jeunes de moins de 26 ans** doit représenter, selon les informations communiquées au rapporteur général, 1 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 0,2 milliard d'euros en crédits de paiement, soit 0,1 milliard d'euros de crédits de paiement de plus que ce qui avait été prévu dans la troisième loi de finances rectificative ;

- **l'aide exceptionnelle aux employeurs d'apprentis** devrait, selon les mêmes informations, nécessiter au total 1,2 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 0,4 milliard d'euros en crédits de paiement. Un montant de 0,4 milliard d'euros en autorisations d'engagement était prévu dans la troisième loi de finances rectificative, de sorte qu'il serait nécessaire de financer un montant d'environ 0,3 milliard d'euros par redéploiement interne, ce qui devrait être rendu possible par la sous-consommation de certains dispositifs en raison de la crise. La hausse du coût du dispositif est en partie imputable à l'élargissement de son champ sur proposition du Sénat, aux apprentis jusqu'au niveau master, le dispositif initial ne concernant que les apprentis jusqu'au niveau licence.

Sur le même programme, une ouverture de crédits à hauteur de **400 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 200 millions d'euros en crédits de paiement** est prévue pour financer la prise en charge intégrale des **coûts de formation des salariés en activité partielle**, via le FNE<sup>1</sup>-Formation. Il s'agit là d'un engagement du Gouvernement depuis le début du recours au dispositif exceptionnel.

Une **annulation de crédits** à hauteur de 343,9 millions d'euros en AE et 193,7 millions d'euros en CP est proposée sur le programme 102. Celles-ci n'est pas surprenante dans la mesure où certains dispositifs de la politique de l'emploi portés par le programme ont connu un coup d'arrêt lors du confinement. De même, le financement de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) a pu être plus faible que prévu sous l'effet des mesures de prolongation des droits des demandeurs d'emplois.

**Lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative en première lecture, l'Assemblée nationale a adopté**, avec l'avis favorable de la commission des finances, trois amendements identiques présentés d'une part par le Gouvernement, d'autre part par Marie-Christine Verdier-Jouclas et plusieurs de ses collègues, enfin par Michèle de Vaucouleurs et plusieurs de ses collègues, portant une **ouverture nette de 330 millions d'euros en autorisations d'engagement et 176,5 millions d'euros en crédits de paiement**. Cette ouverture de crédit finance des annonces du Premier ministre dans le cadre de l'« acte II » de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, dont :

- **la création de 30 000 nouveaux postes dans le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE)**, amplifiant l'effort en faveur de ces dispositifs d'insertion, mais **posant la question de la réelle capacité des structures à atteindre de tels objectifs de recrutement** (à plus forte raison d'ici la fin de l'année), alors même que les ambitions affichées par la mission « Travail et emploi » et « Plan de relance » sont déjà élevés en la matière ;

---

<sup>1</sup> Fonds national de l'emploi.



- **l'augmentation du taux de prise en charge des Parcours emploi compétences** (contrats aidés dans le secteur non marchand) de 50 % à 80 % pour les habitants des quartiers de la politique de la ville (QPV) et des zones de revitalisation rurale (ZRR) et **l'augmentation par deux du nombre de parcours emplois compétences (PEC)** en ciblant les secteurs en tension, par exemple l'aide alimentaire. **Une telle mesure semble bienvenue, car le faible taux de prise en charge des PEC ne favorise pas sa montée en charge dans les secteurs fortement touchés par la crise.** En outre, le secteur de l'aide alimentaire, où la majorité des bénévoles sont retraités et donc personnes à risque, a besoin de renforts de ressources humaines dans un contexte où le nombre de demandeurs de soutien augmente par ailleurs ;

- **les expérimentations** lancées dans 30 départements sur la **mise en place d'un « service public de l'insertion et de l'emploi »**, visant à fédérer l'ensemble des acteurs locaux (acteurs associatifs, État, collectivités territoriales...);

- une **aide à la mobilité** pour 100 000 demandeurs d'emploi (location de voitures à des tarifs solidaires, microcrédit pour l'achat d'un véhicule, etc.).

Le projet de loi de finances rectificative a enfin une incidence sur les **emplois** rémunérés par la mission avec :

- une hausse du plafond de 84 équivalents temps plein travaillés (ETPT) du plafond d'emploi du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, qui se justifie par la nécessité de faire appel durant l'exercice 2020 à **300 agents vacataires destinés notamment à renforcer les effectifs dans les DIRECCTE<sup>1</sup>**, qui ont fait face à une très importante surcharge de travail liée à la mise en œuvre et au contrôle du dispositif d'activité partielle. Ce dispositif de recrutement d'agents temporaires supplémentaires devrait être reconduit en 2021 ;

- une hausse du plafond d'emplois de **Pôle emploi** (+ 950 ETPT), relevant du programme 102 « Accès et retour à l'emploi », également liée à des recrutements destinés à faire face à l'afflux de demandeurs d'emplois ;

- une hausse du plafond d'emploi de l'Agence pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) en raison de l'absence de fermeture annoncée de cinq de ses centres. **L'AFPA** conduit en effet un plan de transformation impliquant d'importantes baisses d'effectifs, que la crise a vraisemblablement retardé. La réduction des effectifs de l'opérateur n'est cependant pas remise en cause puisque leur baisse se poursuit en 2021.

---

<sup>1</sup> Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

*d) Le dispositif de soutien aux filières introduit dans la troisième loi de finances rectificative fait l'objet d'un nouvel abondement de crédits*

L'Assemblée nationale, sur la proposition du Gouvernement, a **adopté trois amendements** sur le programme « Développement des entreprises et régulations » de la mission « Économie ».

En premier lieu, il s'agit, pour **82 millions d'euros** de crédits supplémentaires, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, de **compléter les crédits ouverts dans la troisième loi de finances rectificative** en faveur du soutien à l'investissement de la **filière automobile**, des projets de diversification, de modernisation et d'amélioration de la performance environnementale des procédés de production des PME et ETI de la **filière aéronautique civile** et des dispositifs d'**aide à la relocalisation** dans les secteurs critiques et dans les territoires.

Selon les explications données par le Gouvernement, ce financement constitue un déblocage par anticipation du dispositif prévu au titre du plan de relance, rendu nécessaire par le lancement de plusieurs projets. Les crédits prévus par le projet de loi de finances pour 2021 sur la mission « Plan de relance » devraient être réduits en conséquence à cette ouverture anticipée.

En second lieu, des crédits de **60 millions d'euros**, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, sont transférés en provenance du programme « Fonds de solidarité pour les entreprises » de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » afin d'accélérer le déploiement des aides pour la **numérisation des commerces** et les aider à **maintenir leur activité pendant le nouveau confinement**. Le dispositif, géré par l'Agence de services et de paiement, devrait bénéficier à 120 000 commerces en situation de fermeture administrative.

Cette ouverture de crédits constitue elle aussi une anticipation des crédits inscrits dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021 sur le programme « Compétitivité » de la mission « Plan de relance ».

En troisième lieu, un nouveau dispositif de financement de l'emploi est créé, à hauteur de 30 millions d'euros par redéploiement depuis le programme « Fonds de solidarité pour les entreprises », afin de préserver l'emploi associatif. Il semble en effet que les associations n'ont pas eu suffisamment recours au dispositif du fonds d'urgence, notamment par manque d'information ou en raison de l'inadaptation des règles et des procédures.

Il est proposé en conséquence d'affecter les fonds nécessaires au programme 134, qui est porteur des crédits de l'économie sociale et solidaire.

**Le rapporteur général accueille favorablement ces ouvertures de crédits** qui répondent à une situation d'urgence.

Il rappelle toutefois, au sujet du second volet du fonds de solidarité, des crédits ainsi ouverts, que les commerçants faisant l'objet d'une fermeture administrative ne sont pas les seuls à être en difficulté : **certains commerçants et petits entrepreneurs**, sans subir de fermeture administrative, **doivent faire face à une diminution très importante de leur chiffre d'affaires et bénéficient d'un soutien très limité de la part du fonds de solidarité.**

e) *La mission « Aide publique au développement » subit des annulations de crédit de 412,7 millions d'euros en autorisations d'engagement*

S'agissant des annulations de crédits, la mission « Aide publique au développement » est marquée par une **annulation de 412,7 millions d'euros en autorisations d'engagement**, soit environ 10 % de l'ensemble des autorisations d'engagement annulées, et de 2,1 millions d'euros en crédits de paiement.

C'est la mission qui fait l'objet des annulations d'autorisations d'engagement les plus élevées parmi les missions ministérielles<sup>1</sup>.

L'annulation des autorisations d'engagement porte essentiellement sur les crédits du **programme 110** dédié à l'aide économique et financière (410,6 millions d'euros sur les 412,7 millions d'euros annulés) au développement, dont le ministère de l'économie, des finances et de la relance a la charge.

**D'après le Gouvernement, cette annulation est consécutive à des économies « de constatation » sur les contributions à l'Association internationale de développement (AID) et au Fonds africain de développement (FAD), ainsi qu'à l'actualisation à la baisse du besoin de bonifications des prêts de l'Agence française de développement (AFD) aux États étrangers en raison de la persistance d'un environnement de taux bas.**

En effet, d'après les informations transmises par le Gouvernement au rapporteur général, les annulations de crédits sur l'AID et le FAD résultent d'un calendrier de paiement accéléré, et d'achats de dollars permettant de bénéficier d'un taux de change favorable. La réduction des montants des contributions à ces deux fonds s'élèvent à 109,9 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit un peu plus du quart de l'annulation des autorisations d'engagement sur ce programme.

Concernant les annulations consécutives à la persistance d'un environnement de taux bas, **le rapporteur général souligne qu'elles sont cohérentes avec les prévisions inscrites dans le projet de loi de finances pour 2021** qui, pour les mêmes raisons, prévoient une réduction de 1,1 milliard d'euros à 980 millions d'euros des crédits alloués à l'AFD au titre

---

<sup>1</sup> Hors missions « Crédits non répartis » (annulations sur l'enveloppe réservée pour les dépenses accidentelles et imprévisibles) et « Engagements financiers de l'État » (économies sur la charge de la dette et les appels en garantie).

de la bonifications des prêts aux États étrangers. Cependant, **les taux bas constituent un motif récurrent d'annulation d'autorisations d'engagement en loi de finances rectificative pour la mission « Aide publique au développement »**. Ainsi, l'année dernière, le projet de loi de finances rectificative pour 2019 prévoyait déjà une annulation à hauteur de 261 millions d'euros à ce titre. **Le rapporteur général s'inquiète des prévisions d'évolution des taux d'intérêt trop conservatrices qui constituent ainsi une « réserve budgétaire » en cours d'exercice.**

S'agissant des ouvertures de crédits, **41,4 millions d'euros de crédits de paiement sont ouverts** sur la mission « Aide publique au développement ». Cette ouverture est justifiée par la nécessité de **compenser la perte de recettes issues de la taxe sur les billets d'avion (TSBA)** résultant des conséquences économiques de la crise sanitaire.

En effet, le produit de cette taxe, prévue à l'article 302 *bis* K du code général des impôts, est affectée **au fonds de solidarité pour le développement (FSD)** géré par l'Agence française de développement (AFD). Initialement estimé à 210 millions d'euros pour 2020<sup>1</sup>, le produit de cette taxe devrait finalement chute à 127 millions d'euros<sup>2</sup>, soit une baisse de près de 40 %.

Cette perte de recettes a été en partie compensée par la mobilisation du solde de la réserve, à hauteur de 26 millions d'euros, ainsi que par l'ensemble des marges en gestion.

*f) La récurrente sous-budgétisation des projets de la mission « Action et transformation publiques » conduit à l'annulation des deux tiers de ses crédits*

Cette mission connaît une annulation de crédits de paiement à hauteur de 323,5 millions d'euros, soit près des deux tiers des crédits ouverts en loi de finances initiale (434,8 millions d'euros).

La moitié des annulations de crédits de paiement, soit 162,4 millions d'euros) porte sur le programme **348 « Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants »**. Le Gouvernement explique cette annulation par la mise à l'arrêt des chantiers de rénovation durant le confinement et leur reprise progressive, du fait de la crise sanitaire.

Si on peut comprendre et accepter cet argument, **il serait trop facile de tout reporter sur la crise sanitaire :**

- depuis le lancement du programme et de la mission en 2018, on constate chaque année une forte sous-exécution des crédits : - 88 % en 2019 par exemple ;

---

<sup>1</sup> *Voies et moyens, tome I, annexé au projet de loi de finances pour 2020.*

<sup>2</sup> *Voies et moyens, tome I, annexé au projet de loi de finances pour 2021.*

- contrairement à ce qui avait été annoncé, l'ensemble des projets portés par le programme 348 « Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants » (39 projets, dont 35 rénovations et quatre reconstructions) n'ont pas encore été finalisés (il en restait une dizaine à finaliser au second semestre 2020) ;

- si on compare au compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », qui porte également des chantiers de rénovation ou des opérations structurantes, on constate que les annulations sont moindres. Selon la direction de l'immobilier de l'État<sup>1</sup>, il est par ailleurs difficile d'avoir, pour le moment, une vision consolidée de l'impact de la crise sanitaire sur les chantiers et les opérations.

127,9 millions d'euros sont annulés sur le **programme 349 « Fonds pour la transformation de l'action publique »**. L'impact de la crise sanitaire est ici, pour partie au moins, plus crédible : des retards ont été pris dans l'organisation des appels à projet, mais également dans la contractualisation.

Sur ce dernier point, il faut néanmoins relever qu'on observe des retards de contractualisation même pour les projets sélectionnés bien avant la crise sanitaire (en 2019 notamment). Cette sous-consommation illustre donc également, comme pour le programme 348, les difficultés structurelles du programme, accentuées par la crise sanitaire. Le programme avait été sous-exécuté à hauteur de 76,5 % en 2019.

Le même constat vaut pour le programme **351 « Fonds d'accompagnement interministériel Ressources humaines »**, qui a plutôt du mal à engager rapidement les projets et à trouver « son public ».

*g) La plus grande part des montants alloués aux crédits non répartis est annulée en fin d'année*

Le présent projet de loi de finances rectificative prévoit d'**annuler 1 017 millions d'euros** en crédits de paiement sur le programme 552 « Dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles » afin de les rouvrir sur la mission « Solidarité » en vue du financement des aides exceptionnelles de solidarité décidées par le président de la République cet automne (voir *supra*).

Cette explication donnée par l'exposé général, et confortée en apparence par l'égalité entre le montant des crédits annulés sur le programme 552 et le coût annoncé des aides sur la mission « Solidarité », est toutefois contestable dans la mesure où **l'enveloppe des dépenses accidentelles et imprévisibles n'a pas vocation à nourrir des redéploiements dans une loi de finances rectificative**, mais à faire face à des besoins particuliers lorsque, par exemple, les délais ne permettent pas de présenter un projet de loi de finances rectificative.

---

<sup>1</sup> Réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur général et documents budgétaires.

À titre d'exemple, un montant de 100 millions d'euros a été prélevé par décret sur cette enveloppe le 17 avril dernier afin d'assurer la continuité des versements au titre du fonds de solidarité pour les entreprises<sup>1</sup>, dans l'attente de la promulgation de la deuxième loi de finances rectificative qui, le 25 avril, venait renforcer les crédits de ce dispositif.

Il paraît donc plus conforme à la logique budgétaire de considérer que **l'annulation d'une grande partie de l'enveloppe des crédits non répartis est surtout justifiée par l'approche de la fin de l'année**, qui réduit l'aléa sur les besoins de l'ensemble des dispositifs du budget de l'État, d'autant que cette enveloppe avait fait l'objet d'une ouverture de crédits d'un montant exceptionnel de 1,6 milliard d'euros dans la deuxième loi de finances rectificative.

*h) Les engagements financiers de l'État bénéficient du niveau bas des taux d'intérêt et des appels en garantie*

L'annulation de crédits la plus importante, après celle portant sur les crédits non répartis, concerne la mission « Engagements financiers de l'État », à hauteur de 504,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 511,3 millions d'euros en crédits de paiement.

Sur le programme **145 « Charge de la dette et trésorerie de l'État »**, une **annulation de crédits**, qui porte sur 159,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, résulte une nouvelle fois de la révision à la **baisse des taux d'intérêt par rapport aux hypothèses retenues** dans la deuxième loi de finances rectificative du 25 avril dernier, qui avait déjà annulé 2 milliards d'euros sur ce programme. La charge de la dette s'établirait donc à un montant de 36,3 milliards d'euros, contre 38,5 milliards d'euros prévus en loi de finances initiale.

Sur le programme **114 « Appels en garantie de l'État »**, le Gouvernement a été prudent en provisionnant le **risque d'appels en garantie**. Toutefois, comme cela est indiqué dans les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances pour 2021, le pic de sinistralité est désormais attendu plutôt au second semestre 2021, en particulier pour les prêts garantis par l'État (PGE), ce qui justifie l'annulation de 320 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Sur le programme **145 « Épargne »**, l'annulation de crédits, qui porte sur 159,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, est liée à la **baisse régulière de l'octroi de primes au titre des comptes et plans d'épargne logement**, car ces comptes sont de plus en plus utilisés comme des instruments d'épargne et de moins en moins comme un « apport » pour l'acquisition d'une résidence principale. Une sous-exécution

---

<sup>1</sup> [Décret n° 2020-443 du 17 avril 2020](#) portant ouverture et annulation de crédits.

de 28 % a été constatée en 2019 et ce programme connaît une baisse tendancielle.

### **B. LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE SUR LES TRANSPORTS EN COMMUN PÈSENT SUR LE SOLDE DES COMPTES SPÉCIAUX**

Le **solde des comptes spéciaux**, qui était positif de 4,1 milliards d'euros en 2019, serait **négalif en 2020 de 9,9 milliards d'euros**, contre - 7,9 milliards d'euros en estimation révisée présentée en septembre dernier et - 7,1 milliards d'euros dans la troisième loi de finances rectificative.

La hausse des avances remboursables accordées pour soutenir les transports en commun fait plus que compenser les économies résultant du retard de mise en œuvre de certains projets et surtout du besoin moindre qu'anticipé de la part des départements, s'agissant des avances remboursables de droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

Le présent projet de loi de finances rectificative demande aussi l'ouverture de crédits à hauteur de **0,5 milliard d'euros** sur le compte d'affectation spéciale « **Transition énergétique** » afin de compenser la mise à jour des charges de service public, conformément à la délibération de la Commission de régulation de l'énergie, déjà mentionné *supra* au sujet des recettes de TICPE.

Le projet de loi de finances rectificative demande également **des ouvertures de crédits à hauteur de 2,1 milliards d'euros**, sur le compte de concours financiers « **Avances à divers services de l'État** », au profit :

- d'**Île-de-France Mobilités** (1,2 milliard d'euros). Un programme nouveau n° 827 « Avances remboursables destinées à soutenir Île-de-France Mobilités à la suite des conséquences de l'épidémie de la covid-19 » est créé afin de permettre à l'État d'octroyer des avances remboursables à Île-de-France Mobilités, en soutien à cet établissement public local au regard des conséquences de la crise sanitaire, qui pèsent sur le financement du système de transport en commun francilien. Les avances seraient accordées pour une durée exceptionnellement longue, de 16 ans au maximum ;

- des autres **autorités organisatrices de la mobilité** (0,8 milliard d'euros). De même, un nouveau programme n° 828 « Avances remboursables destinées à soutenir les autorités organisatrices de la mobilité à la suite des conséquences de l'épidémie de la covid-19 » est créé afin de permettre l'attribution d'avances remboursables de l'État aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM) en région, rencontrant une situation financière difficile en raison des pertes de recettes de versement mobilité liées à l'épidémie de covid-19 ;

- du **budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »** (0,2 milliard d'euros), afin de compenser les baisses de recettes liées aux effets de la crise sanitaire sur le trafic aérien. Ces ouvertures de crédit font suite à des ouvertures de crédits de 50 millions d'euros en loi de finances initiale, de 500 millions d'euros dans la première loi de finances rectificative et de 700 millions d'euros dans la deuxième loi de finances rectificative, afin de financer des prêts à ce budget annexe.

En sens inverse, des **annulations** portent :

- sur le compte d'affectation spéciale « **Contrôle de la circulation et du stationnement routiers** » (- 0,4 milliard d'euros), principalement pour tirer les conséquences de la baisse prévisible du produit des amendes de la police de la circulation hors radar ;

- sur le compte de concours financiers « **Avances aux collectivités territoriales** » (- 1,5 milliard d'euros). Il s'agit d'une annulation des trois quarts des crédits prévus par la deuxième loi de finances rectificative pour proposer des avances remboursables de droits de mutation à titre onéreux (DMTO). En effet, seuls 40 des 80 départements éligibles ont sollicité le versement d'avances correspondant à un montant global d'environ 400 millions d'euros ;

- sur le compte « **Prêts à des États étrangers** » (- 0,4 milliard d'euros), en raison du report de certaines opérations. Par exemple, la crise sanitaire a ralenti la mise en œuvre de projets d'infrastructures financés par l'Agence française de développement (AFD, voir *supra*) ;

- sur le compte « **Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés** » (- 0,1 milliard d'euros), en raison de la sous-consommation des crédits d'exploitation induite par le retard pris par les travaux de la liaison express entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle.



**C. LE PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE PRÉVOIT UNE AUGMENTATION IMPORTANTE DES EMPLOIS DE L'ÉTAT ET SURTOUT DE SES OPÉRATEURS**

L'article 8 du présent projet de loi de finances rectificative fixe à 1 943 201 équivalents temps plein travaillé (ETPT), contre 1 943 108 ETPT en loi de finances initiale (+ 93 ETPT), le **plafond des autorisations d'emploi de l'État** (budget général et budgets annexes) tandis l'article 9 fixe à 403 329 ETPT celui des **opérateurs de l'État**, contre 402 113 ETPT en loi de finances (+ 1 216 ETPT).

Le mouvement principal concerne le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » de la mission « Travail et emploi », dont le plafond est augmenté de 950 ETPT pour prendre en compte l'augmentation du nombre de chômeurs liés à la crise sanitaire.

**Le nombre total de postes créés en 2020 est toutefois bien plus important**, avec un schéma d'emplois positif à la fin 2020 à hauteur de 5 350 équivalents temps plein (ETP)<sup>1</sup>, dont :

- d'une part, pour faire face à la crise, 2 383 postes créés pour Pôle Emploi en raison de la hausse des demandeurs d'emplois, 125 postes créés à l'AFPA (accompagnement des parcours de formation) et 417 postes créés dans les agences régionales de santé ;

- d'autre part, à la suite d'engagements pris par le Gouvernement : 1 500 postes pour le maintien des classes en zone rurale, 475 postes pour le développement des BTS et plusieurs centaines de postes au ministère de la justice par avance sur la loi de programmation.

Or il convient de souligner que **les documents budgétaires offrent une présentation très incomplète de l'évolution des emplois de l'État et des opérateurs**. Le projet de loi de finances pour 2021 indique ainsi le solde des créations et des suppressions d'emplois réalisé en 2018 et 2019 (- 7 131 ETP) et prévu pour 2021 (- 157), mais pas celui de l'année 2020, qui est donc largement positif. Le présent projet de loi de finances rectificative lui-même ne donne, dans son exposé général des motifs, qu'un aperçu tronqué de l'augmentation des effectifs, ne fournissant de données chiffrées que pour Pôle emploi, l'AFPA et les agences régionales de santé (soit + 2 925 ETP). Seule l'audition du ministre a permis de connaître le nombre réel d'augmentation des emplois de l'État et de ses opérateurs, à savoir + 5 350 ETP.

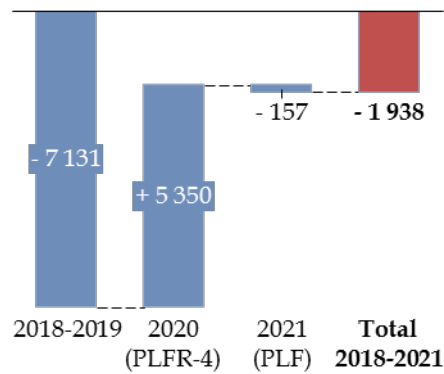
---

<sup>1</sup> Source : exposé des motifs du présent projet de loi de finances et audition de M. Olivier Dussopt, ministre chargé des comptes publics, devant la commission des finances du Sénat le 5 novembre 2020.

L'augmentation des emplois en 2020 revient donc à retirer une grande partie de sa portée à la diminution des effectifs amorcée les années précédentes. Sur les quatre premières années de quinquennat, **la diminution des effectifs serait donc de 1 938 ETP**, alors que l'engagement du Gouvernement était une diminution de 50 000 emplois.

### Évolution des effectifs de l'État et des opérateurs de 2018 à 2021

(en équivalents temps plein)



Source : commission des finances du Sénat  
(à partir des documents budgétaires)

## EXAMEN DES ARTICLES

### ARTICLE LIMINAIRE

#### Prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2020

**Le présent article retrace la prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques au titre de l'année 2020.**

Dès lors qu'il se borne à tirer les conséquences budgétaires des modifications proposées par le présent projet de loi de finances rectificative sur le solde public, la commission propose d'**adopter cet article sans modification.**

Conformément à l'article 7 de la loi organique relative à la gouvernance et à la programmation des finances publiques<sup>1</sup>, **le présent projet de loi de finances rectificative comporte un article liminaire** qui retrace, dans un tableau synthétique, « l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, avec l'indication des calculs permettant d'établir le passage de l'un à l'autre ».

#### Tableau de synthèse de l'article liminaire

(en points de PIB)

	Exécution 2019	Loi de finances initiale pour 2020	PLFR n° 4
<b>Solde structurel (1)</b>	- 2,2	- 2,2	- 0,6
<b>Solde conjoncturel (2)</b>	0,2	0,1	- 7,2
<b>Mesures exceptionnelles (3)</b>	- 1,0	- 0,1	- 3,5
<b>Solde effectif (1 + 2 + 3)</b>	- 3,0	- 2,2	- 11,3

Source : article liminaire du quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020

<sup>1</sup> Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la gouvernance et à la programmation des finances publiques.

Le présent article fait l'objet d'une analyse détaillée dans le cadre de l'exposé général du présent rapport, auquel le lecteur est invité à se reporter.

**Décision de la commission : la commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.**

**PREMIÈRE PARTIE**  
**CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER**

**TITRE PREMIER**

**DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES**

**I. RESSOURCES AFFECTÉES**

**A. IMPOSITION ET AUTRES RESSOURCES AFFECTÉES À  
DES TIERS**

*ARTICLE 1<sup>er</sup> A (nouveau)*

**Droit à l'image collective des sportifs professionnels**

Cet article, introduit par l'Assemblée nationale en dépit d'un double avis défavorable de la commission et du Gouvernement, prévoit de rétablir intégralement le droit à l'image collective.

Ce mécanisme vise à distinguer deux composantes dans la rémunération versée par un club professionnel à un sportif professionnel : une part correspondant à un salaire et une part correspondant à une redevance au titre des revenus que le club tire de l'exploitation collective des droits d'image des sportifs qu'il emploie. La conséquence, pour le club, est que les sommes versées au titre de la redevance ne sont pas assujetties aux cotisations et contributions sociales.

Appliqué entre 2005 et 2010, ce mécanisme a été supprimé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010, en réponse à un rapport de la Cour des comptes critiquant fortement son efficacité et son coût, très concentré, dans un contexte de dégradation des comptes publics à la suite de la crise financière de 2008.

Le droit à l'image collective a été rétabli sous une forme plus encadrée par la loi du 1<sup>er</sup> mars 2017<sup>1</sup>, requérant en particulier la conclusion d'un contrat individuel d'exploitation de l'image du sportif.

---

<sup>1</sup> Article 17 de la loi n° 2017-261 du 1<sup>er</sup> mars 2017 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs.

Cet article propose de revenir au dispositif applicable entre 2005 et 2010, en supprimant l'individualisation opérée depuis 2017.

Quelle que soit l'appréciation de l'opportunité d'adopter un nouveau régime de droit à l'image collective et indépendamment des difficultés techniques que pose le dispositif proposé, il apparaît que le présent projet de loi de finances rectificative ne constitue pas le bon véhicule législatif. En effet, celui-ci se concentre, en fin d'année, sur le schéma de fin de gestion et, éventuellement, les mesures d'urgence liées à la crise.

C'est pourquoi la commission propose de supprimer cet article.

## I. LE DROIT EXISTANT : LE DROIT À L'IMAGE COLLECTIVE, UN ALLÈGEMENT DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES AU BÉNÉFICE DE CLUBS SPORTIFS PROFESSIONNELS

### A. UN MÉCANISME SUPPRIMÉ EN 2010

Le droit à l'image collective a été créé par la loi du 15 décembre 2004 portant diverses dispositions relatives au sport professionnel<sup>1</sup>.

Le droit à l'image collective permet de distinguer, dans la rémunération versée par un club à un sportif professionnel, deux composantes :

- d'une part, les éléments constitutifs d'un salaire ;
- d'autre part, la fraction correspondant à une redevance au titre de l'exploitation de façon collective, par le club, de l'image des sportifs qu'il emploie.

Cette distinction conduit à sortir de l'assiette des cotisations et contributions sociales la part afférente à la redevance.

Appliqué entre 2005 et 2010, ce dispositif renvoyait à des conventions collectives conclues, pour chaque discipline sportive, entre les organisations représentatives des sportifs professionnels et les organisations représentatives des sociétés employant des sportifs professionnels afin de déterminer :

- la part de rémunération relevant du droit à l'image collective, laquelle ne peut excéder 30 % de la rémunération brute totale versée par la société au sportif professionnel - seuil qui a, en pratique, toujours été atteint ;

---

<sup>1</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2004-1366 du 15 décembre 2004 portant diverses dispositions relatives au sport professionnel.

- les modalités de fixation de cette part de rémunération ;
- le seuil au-delà duquel le droit à l'image collective s'applique, qui ne pouvait être inférieur au double du plafond de la sécurité sociale.

**Concrètement, le droit à l'image collective s'apparentait à une exonération de charges sociales pour le sport professionnel.** Chaque année, l'État devait verser une compensation d'une trentaine de millions d'euros à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acosse).

En 2008, il avait concerné plus de 2 200 sportifs, dont plus de la moitié de footballeurs professionnels, et soixante clubs professionnels.

À l'appui d'une évaluation critique de la Cour des comptes<sup>1</sup> et dans le contexte de tension sur les finances publiques résultant de la crise financière de 2008, il a été supprimé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010<sup>2</sup>.

#### **B. UN MÉCANISME RÉINTRODUIT SOUS UNE FORME PLUS RESTRICTIVE EN 2017**

**Le droit à l'image collective a été réintroduit sous une forme plus encadrée par la loi du 1<sup>er</sup> mars 2017<sup>3</sup>,** figurant à l'article L. 222-1-10-1 du code du sport.

Par rapport au précédent mécanisme, **deux différences essentielles** sont à relever :

- **un contrat individuel** entre la société sportive et le sportif professionnel doit être conclu pour déterminer les conditions dans lesquelles leur image, nom ou voix peut être exploitée en contrepartie d'une redevance, ainsi que le pourcentage de la rémunération totale correspondant à cette redevance ;

- **la redevance ne peut porter sur les recettes tirées de la cession des droits d'exploitation audiovisuelle** des compétitions ou manifestations sportives, ce qui exclut *de facto* une part essentielle des recettes des principaux clubs professionnels concernés par le dispositif.

---

<sup>1</sup> Dans son rapport annuel de 2009, la Cour des comptes préconisait ainsi la suppression du dispositif et la réaffectation des crédits libérés à des actions plus directement en rapport avec les objectifs assignés par les pouvoirs publics au développement du sport.

<sup>2</sup> Loi n° 99-1140 du 29 décembre 1999 de financement de la sécurité sociale.

<sup>3</sup> Article 17 de la loi n° 2017-261 du 1<sup>er</sup> mars 2017 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : RÉTABLIR LE DROIT À L'IMAGE COLLECTIVE EN REVENANT SUR LES CRITÈRES PRÉVUS EN 2017

**Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à la suite de l'adoption d'un amendement de la députée Aude Amadou, en dépit d'un double avis défavorable du Gouvernement et de la commission.**

Il vise, sans abroger les dispositions introduites en 2017, à **rétablir le droit à l'image collective dans une version analogue à celle en vigueur entre 2005 et 2010.**

**Il introduit à cette fin un nouvel article L. 7611-1 au sein du code du travail** pour préciser la qualification de certains éléments de rémunération versés par des clubs à des sportifs professionnels. Ce faisant, **il modifie directement l'assiette des cotisations et contributions sociales applicables** ainsi que la catégorisation au titre de l'impôt sur le revenu.

**Le premier alinéa du nouvel article L. 7611-1 du code du travail introduit par le présent article** précise ainsi que ne doit pas être considérée comme un salaire la part de rémunération versée à un sportif professionnel par une société sportive **correspondant à la commercialisation par la société de l'image collective de l'équipe à laquelle le sportif appartient.** Cette part est déterminée par convention collective, dans la limite maximale de 30 % de la rémunération totale du sportif professionnel.

Il doit être souligné que **la référence à l'article 11 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives,** à laquelle renvoie le présent article, **n'est pas opérationnelle,** cette base légale ayant été abrogée par l'ordonnance de codification du 23 mai 2006<sup>1</sup>. Les dispositions visées ont été transférées à cette occasion à l'article L. 122-2 du code du sport.

Pour la définition du sportif professionnel, le second alinéa du nouvel article L. 7611-1 du code du travail introduit par le présent article vise les personnes ayant conclu, avec une société sportive, un contrat de travail dont l'objet principal est la participation à des épreuves sportives.

**Des conventions collectives doivent être conclues,** pour chaque discipline sportive, afin de déterminer les modalités de fixation de la part de rémunération correspondant à la commercialisation de l'image collective. Pour cela, il doit être tenu compte du niveau des recettes commerciales générées par l'exploitation de l'image collective de l'équipe, en particulier des recettes de parrainage, de publicité, **mais aussi de celles provenant de la cession des droits de retransmission audiovisuelle des compétitions.**

Il s'agit là d'une **modification majeure du dispositif actuellement applicable,** qui exclut explicitement du champ du droit à l'image collective les recettes tirées des cessions de droits télévisés. **Or, pour certains sports**

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2006-596 du 23 mai 2006 relative à la partie législative du code du sport.



**professionnels comme le football, ces recettes constituent désormais une majorité des recettes des clubs.**

En l'absence de convention collective, le dernier alinéa du nouvel article L. 7611-1 du code du travail introduit par le présent article prévoit qu'un décret peut déterminer les modalités de la part de rémunération correspondant au droit à l'image collective pour la discipline sportive concernée.

**Le quatrième alinéa du nouvel article L. 7611-1 du code du travail** introduit par le présent article précise que la distinction ne s'applique pas aux rémunérations en-deçà d'un certain seuil, fixé par les conventions collectives, ne pouvant être inférieur à deux fois le plafond « *fixé par décret pris en application de l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale* »<sup>1</sup>. Il s'élève, pour 2020, à 3 428 euros par mois. Il s'agit d'une mesure de protection du salarié : en l'absence de cotisations sociales acquittées par l'employeur, aucun droit à la retraite n'est constitué pour ce qui concerne la rémunération versée au titre du droit à l'image collective.

\*

**Les II et III du présent article correspondent au gage d'une mesure dont le coût pour l'État et les organismes de sécurité sociale n'est pas chiffré.**

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : SUPPRIMER UN DISPOSITIF QUI NE RELÈVE PAS DU PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DE FIN DE GESTION**

**Le présent article s'inscrit dans un débat ancien sur la façon d'appréhender fiscalement et socialement la spécificité du sport professionnel.** Compte tenu de la forte médiatisation de certaines disciplines, le droit à l'image collective est soutenu avec l'idée selon laquelle une partie des sommes versées aux sportifs professionnels excède le seul salaire et intègre une redistribution des revenus retirés par le club de l'exploitation collective de l'image des sportifs qu'il emploie.

Il s'agit d'un **mécanisme d'exonération de cotisations et contributions sociales.** Les modalités définies en 2017 ne satisfont pas les acteurs et devraient probablement être retravaillées afin de déterminer un meilleur équilibre.

Néanmoins, **il apparaît que le présent projet de loi de finances rectificative ne constitue pas le bon véhicule législatif.** En effet, celui-ci se

---

<sup>1</sup> L'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale renvoie certes à un décret pour déterminer les modalités selon lesquelles le plafond est déterminé, mais il précise que le montant précis du plafond est arrêté par le ministre chargé de la sécurité sociale.

concentre, en fin d'année, sur le schéma de fin de gestion et, éventuellement, les mesures d'urgence liées à la crise.

**C'est la raison pour laquelle la commission a adopté un amendement FINC-1 de suppression.**

**Décision de la commission : la commission des finances propose de supprimer cet article.**

ARTICLE 1<sup>er</sup>

**Mesures relatives à l'ajustement des ressources affectées à des organismes chargés de missions de service public**

Cet article ajuste le montant de l'affectation à Action Logement Services d'une part du produit de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TSCA) au niveau des pertes réellement subies en 2020 par cet organisme, suite au relèvement du seuil à partir duquel les entreprises sont assujetties au paiement de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC).

La commission propose d'adopter sans modification cet article.

**I. LE DROIT EXISTANT : LE GROUPE ACTION LOGEMENT BÉNÉFICIE D'UNE COMPENSATION LIÉE À UNE MESURE PRISE DANS LE CADRE DE LA LOI PACTE**

**Action Logement Services (ALS)**, filiale du groupe Action Logement, assure, en application des articles L. 313-19 et suivants du code général des impôts, la **collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction** (PEEC, ex-« 1% logement ») et contribue au financement du logement social et intermédiaire ainsi que de certaines politiques nationales.

L'article 123 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a **supprimé l'exonération de taxe sur les conventions d'assurances** (TSCA) dont bénéficient les contrats d'assurance en cas de décès souscrits en garantie de remboursement d'un prêt, afin de compenser la diminution de recettes subie par cette société du fait des dispositions prévues dans le projet de loi relatif à la croissance et à la transformation des entreprises. L'article 6 de ce projet de loi, devenu l'article 11 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (loi PACTE), prévoyait en effet de relever de vingt à cinquante le seuil de salariés requis pour assujettir une entreprise au versement de la PEEC à compter de 2020.

Le reversement au profit d'Action Logement Services est quant à lui désormais prévu par l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation et par le c de l'article 1001 du code général des impôts. Il est **plafonné à un montant de 290 millions d'euros par an** dans le tableau des plafonds de taxes affectées inscrit au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Si le produit de la TSCA afférente aux contrats d'assurance-décès dépasse ce plafond, le montant excédentaire revient au budget de l'État, en application de la deuxième phrase du c de l'article 1001 précité du code général des impôts.

Si, au contraire, le plafond n'est pas atteint, le versement au profit d'Action Logement Services est complété dans la limite du plafond par un prélèvement sur une part de TSCA (hors contrats d'assurance-décès) revenant aux organismes de sécurité sociale, en application du XIII de l'article 26 de la loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : ADAPTER LE MONTANT DE LA COMPENSATION À LA PERTE DE RECETTES RÉELLEMENT SUBIE**

Le présent article propose d'**ajuster la compensation à la perte de recettes réellement subie par Action Logement en 2020**, estimée à 238 millions d'euros.

À cette fin, le **I** modifie le plafond d'affectation de la taxe pour le fixer désormais à 238 millions d'euros.

Le **II** et le **III** garantissent que le prélèvement éventuel sur la part de TSCA affectée aux organismes de logement social sera identique à celui résultant, le cas échéant, du plafond actuel de 290 millions d'euros :

- si le produit de la TSCA afférente aux contrats d'assurance-décès n'atteint pas le montant de 238 millions d'euros, la somme affectée à Action Logement Services sera complétée par un prélèvement sur la part du produit de TSCA affectée aux organismes de sécurité sociale ;

- si le produit revenant à l'État est inférieur à 52 millions d'euros, c'est-à-dire si le produit de la TSCA sur les contrats d'assurance-décès est inférieur à 290 millions d'euros, la part revenant à l'État sera complétée, elle aussi, par une part du produit de TSCA affectée aux organismes de sécurité sociale.

## **III. LE TEXTE VOTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : ADOPTION CONFORME**

L'Assemblée nationale a adopté cet article **sans modification**.

#### **IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : PRENDRE ACTE DE L'AJUSTEMENT PROPOSÉ**

Pour mémoire, **l'article 24 du projet de loi de finances pour 2021**, dans sa rédaction adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture, **propose de supprimer l'affectation de cette fraction de TSCA à Action Logement Services**. Le rapporteur général a précisé sa position à ce sujet dans son rapport relatif à ce texte, en proposant de revenir sur cette suppression.

**Le présent article constitue une adaptation technique** du montant dû à cet organisme au titre de 2020.

**Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.**

## B. DISPOSITIONS RELATIVES AUX BUDGETS ANNEXES ET AUX COMPTES SPÉCIAUX

### ARTICLE 2

#### Modification des ressources du compte d'affectation spéciale (CAS) « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »

Le présent article affecte au CAS le produit des amendes forfaitaires des radars dans la limite de 355 millions d'euros (contre 510 millions d'euros prévus en LFI). Dans un contexte de baisse des recettes radars, cette réduction par rapport à l'affectation initiale permet de compenser la perte de recettes affectées à l'AFITF à hauteur de 155 millions d'euros.

#### I. LE DROIT EXISTANT

##### A. UN COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE POUR SUIVRE L'AFFECTION DU PRODUIT DES AMENDES

L'article 49 de la loi de finances pour 2006<sup>1</sup> a créé le compte d'affectation spéciale<sup>2</sup> « *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* », aussi communément appelé « CAS Radars ».

Le « **CAS Radars** » a en effet vocation à retracer les **dépenses financées à partir du produit des amendes**, qu'elles soient perçues à la suite d'un contrôle automatisé, par des radars, ou qu'il s'agisse des autres amendes de police de la circulation et du stationnement, **à l'exception de trois parts affectées** :

- à l'Agence pour le financement des infrastructures de transport de France (AFITF) ;

- au Fonds de modernisation des établissements de santé publics et privés (FMESPP) ;

<sup>1</sup> Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

<sup>2</sup> Conformément à l'article 21 de la LOLF, « 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** ».

- et au budget général.

Ses dépenses sont actuellement réparties en **deux sections**, elles-mêmes respectivement divisées en un et trois programmes.

La section 1 finance l'installation et l'entretien des radars ainsi que la gestion du système de permis à points tandis que la section 2 retrace les moyens alloués d'une part, au financement de la généralisation du procès-verbal électronique (PVé) et aux opérations visant à améliorer la sécurité routière, et, d'autre part, au désendettement de l'État.

**La section 1 « Contrôle automatisé »** est composée, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, d'un seul **programme 751** « Structures et dispositifs de sécurité routière » qui finance le déploiement et l'entretien des radars ainsi que le fonctionnement du centre de traitement des infractions et les charges de gestion du permis à points.

**La section 2 « Circulation et stationnement routiers »** inclut :

- le **programme 753** (« Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers »), qui gère le déploiement du procès-verbal électronique (le PVé) ;

- le **programme 754** (« Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières »), qui reverse aux collectivités territoriales une partie des recettes des amendes encaissées par l'État ;

- le **programme 755** (« Désendettement de l'État »), qui vient abonder le budget général au titre des recettes non fiscales.

## **B. DES MODALITÉS COMPLEXES D'AFFECTATION DE RECETTES**

Le « CAS Radars » est alimenté par **trois types de recettes** :

- les amendes forfaitaires faisant suite aux infractions relevées par les radars, dites « **AF radars** » ;

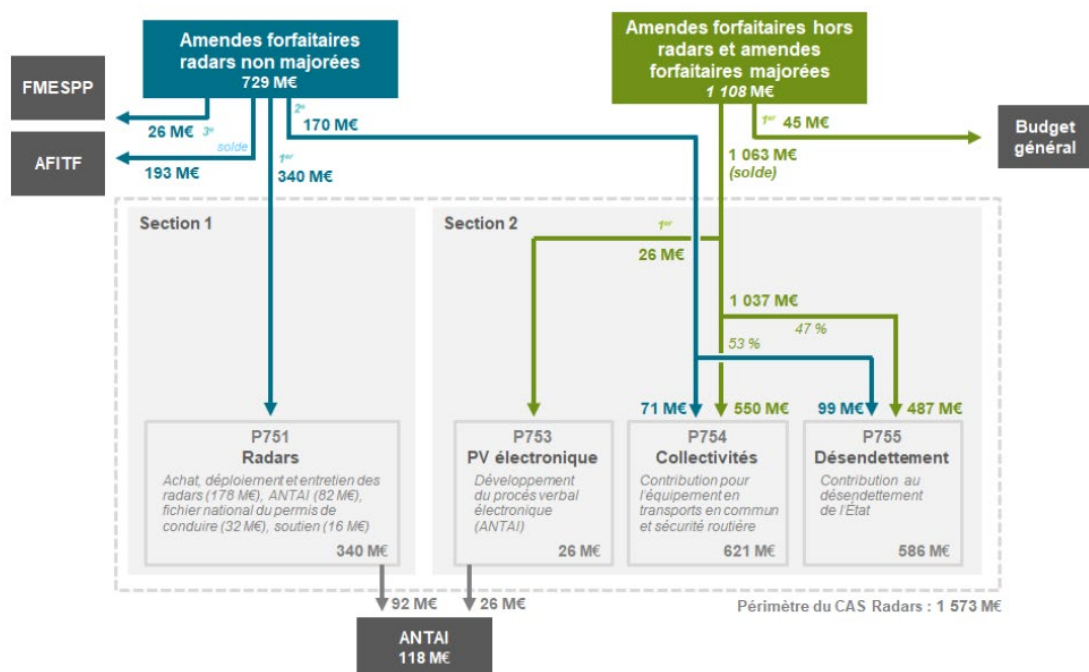
- les autres amendes de la police de la route et de stationnement forfaitaires, dites « **AF hors radars** » ;

- les amendes forfaitaires majorées (en cas de retard de paiement), dites « **AFM** » (radars et hors radars).

L'affectation de ces trois recettes répond à une clef de répartition complexe entre les deux sections.

Le schéma suivant récapitule les affectations des trois recettes entre les deux sections et les quatre programmes décrits *supra*, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020.

### Schéma d'affectation du produit des amendes de police de la circulation et du stationnement routiers prévu par la loi de finances pour 2020



Source : projet annuel de performances pour 2020

#### Pour les « AF radars » (729 millions d'euros) :

- une première fraction, dans la limite d'un plafond fixé en loi de finances pour 2020 à 339,5 millions d'euros, vient abonder la section 1 « Contrôle automatisé ».

- une seconde fraction, fixée également par la loi de finances, à 170 millions d'euros, bénéficie à la section 2 « Circulation et stationnement routiers ». Une première partie de cette fraction - 71 millions d'euros - est affectée au programme 754 « Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières » de la section 2. La deuxième partie de la fraction - 99 millions d'euros - est affectée au programme 755 « Désendettement de l'État ».

- une troisième fraction n'est pas versée au CAS mais au Fonds de modernisation des établissements de santé publics et privés (FMESPP) à hauteur de 26 millions d'euros

- enfin, le solde, estimé à 193 millions d'euros en 2020 et variable selon les années, bénéficie à l'AFITF.

#### Pour les « AF hors radars » et les « AFM » (1 108 millions d'euros):

- 45 millions d'euros sont affectés au budget général ;



- **le solde**, estimé à **1 063 millions d'euros** en 2020, variable selon les années, vient alimenter la **section 2 du CAS** dont :

- une première fraction, définie chaque année en loi de finances, est fléchée vers le **programme 753** (« PVé »), soit **26,2 millions d'euros** pour l'année 2020 ;

- une seconde fraction, qui est ensuite répartie à raison de 53 % pour le **programme 754**, soit **550 millions d'euros** en 2020, en sus des 71 millions d'euros perçus au titre des « AF radars », et 47 % pour le **programme 755** (« Désendettement de l'État »), soit **487 millions d'euros**, en sus des 99 millions d'euros perçus au titre des « AF radars ».

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

### A. UNE LIMITATION À 355 MILLIONS D'EUROS DU PRODUIT DES AMENDES FORFAITAIRES AFFECTÉES AU CAS QUI NE REMET PAS EN CAUSE LES MOYENS ALLOUÉS AU DISPOSITIF DE CONTRÔLE AUTOMATISÉ

Le présent article **réduit de 155 millions d'euros le produit des amendes forfaitaires issues du contrôle automatisé affecté au CAS<sup>1</sup>**. Il vise ainsi à **préserver les ressources de l'AFITF**.

En conséquence, le montant affecté au CAS passe de 510 millions d'euros à 355 millions d'euros et dans le même temps **le solde affecté à l'AFITF remonte de 25 millions d'euros à 180 millions d'euros** (contre 193 millions d'euros prévus en LFI).

Il convient de noter que **cette diminution du versement au CAS est d'abord supportée par la section 2 qui percevra 131 millions d'euros de moins. En effet, le versement à la section 1 « contrôle automatisé » ne diminue que de 24 millions d'euros** ce qui témoigne du maintien de la dynamique du PLF 2021 visant un parc de 4 700 radars, et notamment des capacités de remise en état des radars vandalisés et d'investissement dans de nouveaux dispositifs (radars tourelles et urbains).

### Répartition des amendes forfaitaires des radars avant et après PLFR (4)

(en millions d'euros)

Évolution juridique	Recettes forfaitaires des radars	Part affectée au CAS	Dont section 1	Dont section 2	Solde affectée à l'AFITF	Prélèvement pour le FMESPP
---------------------	----------------------------------	----------------------	----------------	----------------	--------------------------	----------------------------

<sup>1</sup> À noter que l'état A prévoit une diminution du produit total des amendes (radars et hors radars) affecté aux deux sections du CAS de 410 millions d'euros.

---

<i>LFI 2020</i>	729	510 (340 +170)	340	170	<b>193</b>	26
<i>Atterrissage 2020 hors LFR</i>	561	510	340	170	<b>25</b>	26
<i>Atterrissage 2020 après LFR</i>	561	355	316	39	<b>180</b>	26

Source : projet annuel de performance 2020 et PLFR 2020 (4)

**B. SANS CETTE MODIFICATION LA BAISSÉ DES RECETTES DES AMENDES FORFAITAIRES DES RADARS AURAIT ÉTÉ SUPPORTÉE EXCLUSIVEMENT PAR L'AFITF**

La baisse de recettes des amendes forfaitaires de contrôle automatisé est estimée à 168 millions d'euros (561 millions d'euros de montant prévisionnel dans la présente LFR contre 729 millions d'euros en LFI), et serait supportée uniquement par l'AFITF qui dispose du reliquat. Ce dernier baisserait ainsi à 25 millions d'euros alors qu'il était prévu initialement à 193 millions d'euros (voir tableau ci-dessus). Une situation qui selon l'évaluation préalable aurait remis en cause « une partie des engagements de l'AFITF ».

Avec l'ajustement proposé par le PLFR, l'AFITF percevrait un solde de **180 millions d'euros**, soit un montant proche des prévisions initiales, permettant de soutenir les investissements dans les infrastructures routières.

### III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

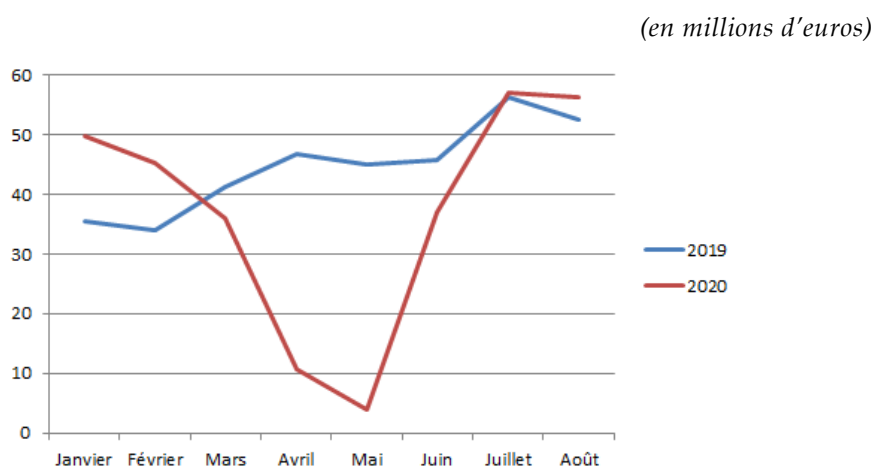
En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté le présent article **sans modification**.

### IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

#### A. UNE CHUTE DES RECETTES FORFAITAIRES RADARS PRINCIPALEMENT LIÉE À LA CRISE SANITAIRE

Le début d'année 2020, en janvier et février, a été marqué par des recettes forfaitaires des radars supérieures à leur niveau de 2019, témoignant ainsi d'une amélioration du taux de disponibilité après les vagues de vandalisme.

#### Comparaison des recettes forfaitaires radars mensuelles 2019/2020 (période janvier à août)



Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Mais la période de confinement a ensuite conduit à une forte baisse des recettes (voir graphique ci-dessus) des radars en lien avec la chute du trafic routier.

Pour autant, comme le rappelle le tome II du rapport sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019<sup>1</sup>, dans sa partie relatif au CAS « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », la non réalisation des recettes des radars à hauteur des prévisions, ainsi que leur baisse tendancielle, est antérieure à la crise sanitaire.

<sup>1</sup> [Rapport n° 665 \(2019-2020\) de M. Albéric de MONTGOLFIER, Rapporteur général, fait au nom de la commission des finances, déposé le 22 juillet 2020](#)

**B. UNE PRÉSERVATION DES RESSOURCES DE L'AFITF JUSTIFIÉE PAR SON RÔLE EN MATIÈRE D'INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS**

Comme l'a souligné un rapport d'information sénatorial<sup>1</sup> de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, l'état du réseau routier et d'une partie du réseau autoroutier national tend à se dégrader depuis plusieurs années, ce qui engendre des conséquences sur le terrain (multiplication des limitations de vitesse temporaires ou des mesures de restriction de la circulation).

**La modification proposée par le présent article permet donc de préserver les ressources de l'AFITF qui finance les investissements dans ce réseau routier. Par ailleurs, elle ne porte pas préjudice aux dépenses d'entretien et de modernisation du parc de radars.**

**C. TOUTEFOIS UNE PERSPECTIVE SIMILAIRE POUR 2021 DOIT CONDUIRE À RÉFORMER LE FONCTIONNEMENT DU CAS**

**Le rapporteur général constate qu'une modification de crédits visant à éviter une diminution des ressources de l'AFITF avait déjà dû être mise en œuvre par le PLFR pour 2019.** De même, pour 2021 les prévisions apparaissant incertaines dans le contexte actuel, le solde versé à l'AFITF risque donc de se révéler à nouveau insuffisant.

Ainsi, il ne peut que souscrire aux appels répétés depuis plusieurs années par le Sénat et la Cour des comptes de réformer ce compte d'affectation spécial afin d'améliorer sa lisibilité et mieux prendre en compte les besoins de l'AFITF.

**Décision de la commission : la commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.**

---

<sup>1</sup> [« Infrastructures routières et autoroutières : un réseau en danger », rapport d'information n° 458 \(2016-2017\) de M. Hervé Maurey, président, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 8 mars 2017.](#)

---

ARTICLE 3

**Ajustement des recettes du compte d'affectation spéciale (CAS)  
« Transition énergétique »**

Le présent article procède à un ajustement à la hausse du montant de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) affecté au compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique », compte tenu de la hausse des charges de service public de l'énergie pour 2020 constatée par la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE EST PRINCIPALEMENT FINANCÉ PAR LA TAXE INTÉRIEURE DE CONSOMMATION SUR LES PRODUITS ÉNERGÉTIQUES (TICPE)**

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique », créé par l'article 5 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015, est chargé de retracer l'ensemble des dépenses de l'État spécifiquement liées à la transition énergétique, les autres charges du service public de l'énergie étant portées par le programme 345 « Service public de l'énergie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Il comprend deux programmes.

Le programme 764 « Soutien à la transition énergétique », d'une part, finance :

- le soutien aux énergies renouvelables électriques, c'est-à-dire la **compensation** aux opérateurs du **service public de l'électricité** des **charges imputables à leurs missions de service public**, liées aux contrats d'obligation d'achat ou de complément de rémunération conclus avec des installations de production électrique à partir d'une source renouvelable<sup>1</sup> ;

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

---

<sup>1</sup> Les fournisseurs historiques sont tenus de conclure des contrats d'achat d'électricité produite à partir d'énergies renouvelables par les installations éligibles à l'obligation d'achat ou lauréates d'un appel d'offres, ou des contrats de complément de rémunération.

- le soutien à l'injection de bio-méthane, c'est-à-dire la **compensation des charges imputables aux obligations de service public assignées aux fournisseurs de gaz naturel au titre de l'obligation d'achat de biogaz**<sup>1</sup> ;

- la réalisation **d'études techniques de qualification des sites d'implantation pour des projets de production d'électricité d'origine renouvelable** sur lesquels portent les procédures de mise en concurrence prévue par le code de l'énergie, ou les dépenses relatives à **l'organisation matérielle des consultations du public en lien avec la mise en œuvre de ces procédures**, s'agissant notamment **du choix des sites d'implantation**.

Le **programme 765 « Engagements financiers liés à la transition énergétique »**, d'autre part, finance :

- le **remboursement du déficit de compensation accumulé auprès d'Électricité de France (EDF) entre 2009 et 2015** ;

- les **versements au profit de la Caisse des dépôts et consignations (CDC)** correspondant à des demandes de remboursement partiel au profit des entreprises qui bénéficiaient du plafonnement de l'« ancienne » contribution au service public de l'énergie (CSPE)<sup>2</sup> au titre de leurs consommations pour les années 2013, 2014 et 2015 (ces plafonnements donnent en effet lieu à des remboursements jusqu'à trois ans après l'exercice concerné).

Toutes les dépenses du CAS sont **des dépenses de compensation dont le montant est fixé par une autorité administrative indépendante**, la Commission de régulation de l'énergie (CRE), dans les délibérations relatives aux charges de service public de l'énergie qu'elle rend tous les ans au mois de juillet.

Dans ses décisions annuelles, la CRE arrête le montant définitif des dépenses de l'année n-1, révisé les prévisions de dépenses pour l'année n qu'elle avait réalisées au mois de juillet précédent et prévoit les dépenses du CAS pour l'année n+1.

---

<sup>1</sup> Afin de favoriser l'injection de bio-méthane dans les réseaux de transport et de distribution de gaz naturel, les fournisseurs de gaz naturel doivent conclure des contrats d'achat de bio-méthane produit par les installations éligibles à l'obligation d'achat. Le surcoût résultant de l'application de ces contrats correspond, d'une part, à la différence entre le prix d'acquisition du bio-méthane et le prix moyen constaté sur le marché de gros du gaz naturel et, d'autre part, aux coûts de gestion supplémentaires directement induits pour les fournisseurs de gaz naturel par la mise en œuvre de ce dispositif.

<sup>2</sup> Ces dispositifs étaient prévus à l'article L. 121-21 du code de l'énergie, avant la réforme opérée par la loi de finances rectificative pour 2015.

Pour 2020, le montant des dépenses du CAS « Transition énergétique » a ainsi été fixé par la loi de finances initiale pour 2020<sup>1</sup> à **6 309,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP)** sur le fondement de la délibération de la Commission de régulation de l'énergie n° 2019-172 du 11 juillet 2019 relative à l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour 2020.

En conséquence, la même loi de finances initiale pour 2020 a déterminé au I de l'article 5 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 les montants de taxe intérieure sur les houilles, les lignites et les coques (TICC) et de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) affectés au CAS « Transition énergétique » pour lui permettre **d'être à l'équilibre et de financer l'intégralité de ses dépenses**, à savoir **1 million d'euros** de TICC et **6 276,9,4 millions d'euros** de TICPE.

Venaient s'y ajouter les **revenus tirés de la mise aux enchères des garanties d'origine de l'électricité renouvelable**<sup>2</sup>, déduction faite des frais de gestion de cette mise aux enchères et des frais d'inscription au registre électronique des garanties d'origine, évalués à **32 millions d'euros** en 2020.

À noter que l'article 89 de la loi de finances pour 2020 prévoit la **clôture du CAS « Transition énergétique » à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021**, et l'inscription au budget général de l'État des dépenses de soutien aux énergies renouvelables actuellement portées par le compte.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE RÉVISION À LA HAUSSE DU MONTANT DE TICPE AFFECTÉ AU CAS EN 2020**

La Commission de régulation de l'énergie (CRE), chargée d'établir le **montant des charges de service public de l'énergie**, a estimé dans sa délibération n° 2020-177 du 15 juillet 2020 que les dépenses du CAS « Transition énergétique » en 2020 représenteraient finalement **6 756,7 millions d'euros** contre **6 309,9 millions d'euros** initialement prévus, soit **446,8 millions d'euros de plus** que ce qu'elle avait anticipé dans sa décision n° 2019-172 du 11 juillet 2019.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

<sup>2</sup> Décidée par l'article 13 de la loi n° 2017-227 du 24 février 2017 ratifiant les ordonnances n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité et n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables qui a inséré dans le code de l'énergie un nouvel article L. 314-14-1, lequel prévoit que les garanties d'origine seront désormais mises aux enchères par le ministre chargé de l'énergie.

Ces **446,8 millions d'euros de crédits supplémentaires** sont nécessaires pour financer les dépenses **de soutien au développement des énergies électriques renouvelables** au titre de 2020 portées par le programme 764, compte tenu des montants revus à la hausse par la CRE.

Cette augmentation, qui constitue **une mauvaise nouvelle pour les finances publiques**, est intégralement due à **la baisse des prix du marché de gros de l'électricité** intervenue depuis deux ans. Une diminution de 1 euro par mégawattheure de ces prix se traduit en effet par **une augmentation des surcoûts pris en charge par l'État de plus de 50 millions d'euros** (et inversement en cas de hausse des prix du marché de gros).

En conséquence, le présent article 2 fixe **un nouveau montant d'affectation de TICPE pour le CAS « Transition énergétique » plus élevé** que celui qui était prévu en loi de finances initiale pour 2020. **Ce montant de 6 753,7 millions d'euros permet ainsi d'équilibrer le CAS tout en évitant que ne se constitue un excédent.**

À noter que ce montant prend en compte le fait que **la mise aux enchères des garanties d'origine de l'électricité renouvelable** ne rapportera en 2020 que **2 millions d'euros**, et non 32 millions d'euros comme le prévoyait la loi de finances initiale pour 2020.

#### Recettes du CAS « Transition énergétique »

(en euros)

	2019 (Exécuté)	2020 (LFI)	2020 (PLFR 4)
TICPE	6 716 834 766	6 276 900 000	6 753 735 508
TICC	1 000 000	1 000 000	1 000 000
Garanties d'origine	4 766 888	32 000 000	2 000 000
Total	6 722 601 654	6 309 900 000	6 756 735 508

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



### III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté cet article **sans modification**.

### IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE HAUSSE QUI CONSTITUE UNE MAUVAISE NOUVELLE POUR LES FINANCES PUBLIQUES, UN CAS QUI DISPARAÎTRA À COMPTER DE 2021

Cet article permet de **faire correspondre exactement les recettes du compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique » aux charges qu'il devra financer en 2020**, telles qu'elles ont été évaluées par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) dans sa délibération du 15 juillet 2020.

Si ces dernières années, la tendance à la hausse des prix du marché de gros de l'électricité avait permis à plusieurs reprises au budget général de bénéficier en fin d'année de baisses des besoins de recettes de TICPE du CAS, **tel n'est pas le cas en 2020**, avec **cette augmentation de 446,8 millions d'euros** des dépenses du CAS.

Votre rapporteur général note à regret qu'il s'agit de **la dernière fois** qu'un collectif budgétaire de fin d'année **ajustera le niveau de TICPE affecté au CAS « Transition énergétique »**, celui-ci ayant été **supprimé à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021** à l'initiative de nos collègues députés et contre l'avis du Sénat<sup>1</sup> dans le cadre de la loi de finances pour 2020.

**Décision de la commission : la commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.**

---

<sup>1</sup> Voir le commentaire de l'article 32 du projet de loi de finances pour 2020.

## TITRE II

### DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

#### ARTICLE 4

#### Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois

L'article 4 traduit l'incidence, sur l'équilibre prévisionnel du budget 2020, des réévaluations opérées et des dispositions proposées par le présent projet de loi de finances rectificative.

Le déficit budgétaire de l'État s'établirait à un niveau de 222,9 milliards d'euros, en dégradation de 27,7 milliards d'euros par rapport à l'évaluation révisée de 195,2 milliards d'euros présentée dans le projet de loi de finances pour 2021, mais en amélioration de 2,2 milliards d'euros par rapport au déficit de 225,1 milliards d'euros prévu par la troisième loi de finances rectificative du 30 juillet dernier.

La commission propose d'adopter l'article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

#### I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE LÉGÈRE AMÉLIORATION DU SOLDE BUDGÉTAIRE DE 2,2 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE MAIS UNE DÉGRADATION DE 27,7 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE 2021

Le I du présent article présente la construction du **solde budgétaire de l'État**, qui résulte de trois éléments, tous présentés en écart par rapport aux montants figurant dans la précédente loi de finances rectificative du 30 juillet dernier :

- le **solde du budget général se dégrade de 4,8 milliards d'euros**, en raison de l'augmentation des recettes fiscales nettes (+ 22,1 milliards d'euros) et des recettes non fiscales (+ 0,9 milliard d'euros), de la diminution des prélèvements sur recettes (- 0,3 milliard d'euros) et de l'augmentation des dépenses nettes (+ 18,4 milliards d'euros) ;

- le **solde des budgets annexes s'améliore de 0,1 milliard d'euros** ;

- le solde des comptes spéciaux se dégrade de **2,7 milliards d'euros**.

Cette **amélioration du solde de 2,2 milliards d'euros** modifie le déficit budgétaire résultant de la troisième loi de finances rectificative du 30 juillet dernier, qui atteindrait désormais **222,9 milliards d'euros**.

Le **II** de l'article présente dans un tableau le **besoin de financement de l'État**, qui résulte pour l'essentiel du déficit budgétaire (222,9 milliards d'euros) et du montant de dette existante à moyen et long terme qui arrive à échéance cette année et doit être renouvelée (136,1 milliards d'euros). Le besoin total de financement est de **361,6 milliards d'euros**, contre 364,2 milliards d'euros dans la précédente loi de finances rectificative.

Le même tableau indique les **ressources** utilisées pour combler ce besoin, dont les principales sont :

- les émissions de dette à moyen et long terme, nettes des rachats (260,0 milliards d'euros). Ce montant est identique à celui prévu dans la précédente loi de finances rectificative ;

- l'augmentation de l'encours de titres d'État à court terme (+ 53,3 milliards d'euros).

Le même paragraphe, en application du 9° du I de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances, prévoit que la **variation nette de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an** est plafonnée à **129,5 milliards d'euros**, montant identique à celui prévu dans la troisième loi de finances rectificative mais très supérieur à celui de 74,5 milliards d'euros prévu dans la loi de finances initiale.

Enfin, le **III** porte le **plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État** à un niveau de 1 943 201 équivalents temps plein travaillés (ETPT), contre 1 943 108 en loi de finances initiale, soit une augmentation de 93 ETPT.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE AUGMENTATION DU DÉFICIT DE 0,3 MILLIARD D'EUROS**

À l'issue de l'examen du projet de loi de finances rectificative par l'Assemblée nationale en première lecture (seconde délibération), le **déficit budgétaire de l'État** a été porté à **223,2 milliards d'euros**, soit 0,3 milliard d'euros de plus que dans le texte initial. Ce montant tire les conséquences des amendements adoptés par l'Assemblée nationale à l'article 5.

Les estimations de recettes n'ayant pas été modifiées, cette dégradation du solde résulte de l'adoption d'amendements tendant à augmenter les dépenses.

Le **besoin de financement** est donc porté à un niveau de 361,9 milliards d'euros, assuré en portant à + 53,6 milliards d'euros l'augmentation de l'encours de titres d'État à court terme.

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN ARTICLE DE RÉCAPITULATION**

Les déterminants de l'évolution du solde budgétaire de l'État, ainsi que les amendements adoptés par l'Assemblée nationale, ont été présentés par le rapporteur général dans l'exposé général du présent rapport.

Cet article tire les conséquences des votes effectués et n'appelle pas d'autres observations.

**Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.**

## SECONDE PARTIE

### MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

#### TITRE PREMIER

### AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2020 - CRÉDITS DES MISSIONS

#### ARTICLE 5

#### Budget général : ouvertures de crédits

L'article 5 demande, au titre du budget général, l'ouverture de 32,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 32,8 milliards d'euros en crédits de paiement, ainsi que l'annulation de 3,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 4,4 milliards d'euros en crédits de paiement, selon la répartition par missions et programmes figurant à l'état B annexé au présent projet de loi de finances rectificative.

Lors de l'examen en première lecture par l'Assemblée nationale, les ouvertures de crédits ont été portées à 33,0 milliards d'euros en autorisations d'engagement et maintenues à 32,8 milliards d'euros en crédits de paiement, tandis que les annulations de crédits ont été portées à 3,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 4,2 milliards d'euros en crédits de paiement.

La commission propose d'adopter l'article sans modification.

#### I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : DES OUVERTURES DE CRÉDITS NETTES DE 28,4 MILLIARDS D'EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT

Le présent article ouvre des crédits de 32,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement, et de 32,8 milliards d'euros en crédits de paiement.

Il annule dans le même temps des crédits de 3,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 4,4 milliards d'euros en crédits de paiement.

**Les principales ouvertures et annulations de crédit ont été présentées plus en détail dans l'exposé général du présent rapport.**

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE AUGMENTATION DU DÉFICIT DE 0,3 MILLIARD D'EUROS**

Lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative par l'Assemblée nationale en première lecture, les ouvertures de crédits ont été portées à 33,0 milliards d'euros en autorisations d'engagement et maintenues à 32,8 milliards d'euros en crédits de paiement. Les annulations de crédits ont été portées à 3,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 4,2 milliards d'euros en crédits de paiement.

Ces mouvements font suite à l'adoption d'amendements portant sur les crédits des missions, décrits dans l'exposé général du présent rapport.

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN ARTICLE DE RÉCAPITULATION**

Cet article tire les conséquences des votes effectués sur les missions et n'appelle pas d'autres observations que celles qui ont été formulées dans l'exposé général du présent rapport.

**Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.**

## ARTICLE 6

### **Budgets annexes : annulations de crédits**

L'article 6 prévoit l'annulation de 44,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 62,5 millions d'euros en crédits de paiement au titre des budgets annexes pour l'exercice en cours. Il ne prévoit aucune ouverture de crédits.

La commission propose d'adopter l'article sans modification.

#### **I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article prévoit l'**annulation de 44,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 62,5 millions d'euros en crédits de paiement** au titre des **budgets annexes** pour l'exercice en cours. Il ne prévoit aucune ouverture de crédits.

Les annulations de crédits concernent :

- d'une part le **budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »**, à hauteur de 37,0 millions d'euros en autorisations d'engagement et 56,0 millions d'euros en crédits de paiement ;

- d'autre part le **budget annexe « Publications officielles et information administrative »**, à hauteur de 7,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 6,5 millions d'euros en crédits de paiement.

La répartition par mission et programme est précisée dans l'état C annexé au présent projet de loi de finances rectificative.

Ces annulations sont expliquées par différents effets liés à la **baisse d'activité liée à la crise sanitaire** pour les deux budgets annexes, qui a conduit notamment à limiter la consommation de crédits d'exploitation, à réduire les dépenses de masse salariale par rapport à la prévision et à reporter des investissements.

\*

**L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.**

## **II. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES**

Cet article constitue un **article de récapitulation**.

**Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.**



## ARTICLE 7

### Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits

L'article 7 prévoit pour l'exercice en cours, au titre des comptes spéciaux, l'ouverture de 32,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 32,8 millions d'euros en crédits de paiement, ainsi que l'annulation de 3,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4,4 millions d'euros en crédits de paiement.

La commission propose d'adopter l'article sans modification.

#### I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

S'agissant des **comptes d'affectation spéciale** :

- le **I** du présent article ouvre 484,0 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ;

- le **II** annule 406,0 millions d'euros en autorisations d'engagement et 457,8 millions d'euros en crédits de paiement.

S'agissant des **comptes de concours financiers** :

- le **III** ouvre 2 125,0 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ;

- le **IV** annule 2 256,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1 990,2 millions d'euros en crédits de paiement.

Au total, les ouvertures et les annulations se compensant en grande partie, les autorisations d'engagement sont diminuées de 53,6 millions d'euros tandis que les crédits de paiement sont augmentés de 161,0 millions d'euros.

Les ouvertures et les annulations de crédits sont détaillées par compte et par programme dans l'état D annexé au présent projet de loi de finances rectificative.

\*

**L'Assemblée nationale** a adopté le présent article **sans modification**.

## II. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Les principaux mouvements de crédits relatifs aux comptes spéciaux ont été analysés par votre rapporteur général dans l'exposé général du présent rapport.

Cet article constitue un **article de récapitulation**.

**Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.**

## TITRE II

# AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2020 - PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS

### ARTICLE 8

#### Plafonds des autorisations d'emplois de l'État

L'article 8 accroît de 93 équivalents temps plein (ETPT) le plafond d'autorisations d'emplois de l'État.

S'agissant d'un l'article de régularisation, la commission propose d'adopter l'article sans modification.

#### I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'AJUSTEMENT DES PLAFONDS D'AUTORISATIONS D'EMPLOIS DE L'ÉTAT

L'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit que la loi de finances de l'année fixe le **plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État**, qui sont spécialisés par ministère et par budget annexe.

Le présent article **ajuste** les plafonds d'autorisations d'emplois fixés en loi de finances initiale, pour une **augmentation au total de 93 équivalents temps plein travaillés (ETPT)**.

#### Ajustement des plafonds d'autorisations d'emplois des ministères

(en ETPT)

Ministère	LFI 2020	PLFR-4 2020	Réévaluation
Agriculture	29 799	29 795	- 4
Culture	9 593	9 599	+ 6
Économie et finances	12 100	12 097	- 3
Europe et affaires étrangères	13 524	13 534	+ 10
Travail	8 599	8 683	+ 84
<b>Total général</b>	<b>1 943 108</b>	<b>1 943 201</b>	<b>+ 93</b>

Source : commission des finances (à partir de l'article 8 du projet de loi de finances rectificative)

\*

**L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.**

## **II. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ADOPTER L'ARTICLE SANS MODIFICATION**

Les explications données par le Gouvernement sont :

- pour le **ministère de l'agriculture** : le transfert à FranceAgriMer du GIP ADECIA<sup>1</sup> et de la mission génétique animale du ministère chargé de l'agriculture (- 4 ETPT) ;

- pour le **ministère de la culture** : des mouvements intervenus en gestion entre les emplois des opérateurs de l'État et ceux du ministère pour les programmes « Patrimoines », d'une part, et « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » (+6 ETPT) ;

- pour le **ministère de l'économie et des finances** : la simplification des démarches prévue par les articles 1<sup>er</sup> et 2 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (loi PACTE, création d'un guichet unique électronique chargé de recevoir les formalités des entreprises et mise en place d'un registre dématérialisé des entreprises), mise en œuvre par l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) avec le transfert de 3 ETPT en provenance du programme 134 « développement des entreprises et régulations » ;

- pour le **ministère de l'Europe et affaires étrangères** : recrutements liés à la préparation de la présidence française de l'Union européenne (+10 ETPT) ;

- au **ministère du travail** : l'investissement massif des équipes sur le terrain depuis le début de la crise au printemps (+ 84 ETPT). Quelque 300 agents supplémentaires ont été recrutés.

**Les évolutions des emplois ont été présentées par votre rapporteur général dans l'exposé général du présent rapport.**

Cet article constitue un **article de régularisation**.

**Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.**

---

<sup>1</sup> Agence pour le développement de la coopération internationale dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux.

ARTICLE 9

**Plafonds des autorisations d'emplois des opérateurs**

L'article 9 accroît de 1 216 équivalents temps plein (ETPT) le plafond d'autorisations d'emplois des opérateurs de l'État.

S'agissant de l'amendement de régularisation, la commission propose d'adopter l'article sans modification.

**I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'AJUSTEMENT DES PLAFONDS D'AUTORISATIONS D'EMPLOI DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT**

L'article 64 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 prévoit que le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État est fixé chaque année par la loi de finances.

Le présent article ajuste les **plafonds d'autorisations d'emplois des opérateurs de l'État** fixés en loi de finances initiale pour 2020, pour une **augmentation** au total de **1 216 équivalents temps plein travaillés (ETPT)**.

## Ajustement des plafonds d'autorisations d'emplois des ministères

(en ETPT)

Mission	Programme	LFI 2020	PLFR-4 2020	Variation
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture	12 539	12 543	+ 4
Culture	Patrimoines	9 879	9 880	+ 1
	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	2 244	2 237	- 7
Économie	Développement des entreprises et régulations	2 496	2 499	+ 3
Solidarité, insertion et égalité des chances	Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	7 797	8 122	+ 125
Sport, jeunesse et vie associative	Jeunesse et vie associative	54	69	+ 15
Travail et emploi	Accès et retour à l'emploi	48 085	49 035	+ 950
	Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	6 202	6 327	+ 125
<b>Total général</b>		<b>402 113</b>	<b>403 329</b>	<b>+ 1 216</b>

Le total général inclut l'ensemble des programmes, y compris ceux qui ne font pas l'objet d'une modification du plafond d'autorisation d'emplois des opérateurs dans le présent texte.

Source : commission des finances (à partir de l'article 9 du projet de loi de finances rectificative)

Les explications données par le Gouvernement sont :

- le transfert à FranceAgriMer du GIP ADECIA<sup>1</sup> et de la mission génétique animale du ministère en charge de l'agriculture, sur le programme « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture » de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » (+ 4 ETPT) ;

- des mouvements intervenus entre l'État et les opérateurs au sein de la mission « Culture » (- 6 ETPT au total) ;

- le transfert du « guichet entreprises » à l'Institut national de la propriété intellectuelle (INPI), sur le programme « Développement des entreprises et régulations » de la mission « Économie » (+ 3 ETPT) ;

- les conséquences de la crise sanitaire de covid-19 dans l'activité des agences régionales de santé (ARS), sur le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie

<sup>1</sup> Agence pour le développement de la coopération internationale dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux.

associative » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » (+ 125 ETPT) ;

- le recrutement anticipé de 15 ETPT à l'agence du service civique (ASC), sur le programme « Jeunesse, éducation populaire et vie associative » de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » ;

- l'augmentation du nombre de chômeurs liés à la crise sanitaire, sur le programme « Accès et retour à l'emploi » de la mission « Travail et emploi » (+ 950 ETPT) ;

- la non fermeture annoncée de 5 centres de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), sur le programme « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission « Travail et emploi » (+ 125 ETPT).

\*

**L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.**

## **II. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ARTICLE DE RÉGULARISATION**

**Les principales évolutions des emplois des opérateurs de l'État ont été présentées par le rapporteur général dans l'exposé général du présent rapport.**

Cet article constitue un article de régularisation des mouvements intervenus en cours de gestion 2020.

**Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.**





## EXAMEN EN COMMISSION

### I. AUDITION DE M. OLIVIER DUSSOPT, MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE, CHARGÉ DES COMPTES PUBLICS (5 NOVEMBRE 2020)

Réunie le jeudi 5 novembre 2020, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a procédé à l'audition de M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, sur le quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020.

**M. Claude Raynal, président.** – Nous entendons ce matin le ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, M. Olivier Dussopt, sur le quatrième et, sans doute, dernier projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour l'année 2020.

Ce nouveau PLFR révisé le scénario macroéconomique pour l'année en cours, avec une récession attendue désormais à 11 % du PIB au lieu de 10 % annoncé en septembre. Malgré cette révision, les estimations de recettes de l'État seraient stables par rapport à ce qui était d'ores et déjà annoncé, du fait de rentrées fiscales un peu meilleures qu'attendu qui permettraient de compenser les nouvelles pertes engendrées par le confinement.

Du côté des dépenses, un ensemble de mesures que le ministre va nous détailler conduit à près de 20 milliards d'euros de dépenses supplémentaires. Certaines ouvertures de crédits résultent de nouvelles mesures de soutien, d'autres de l'impact de la crise sur certaines prestations sociales. Le déficit reviendrait au niveau estimé à l'été, soit 11,3 % du PIB et la dette publique serait portée à près de 120 % du PIB.

Toutes ces mesures susciteront sans aucun doute de nombreuses questions, aussi je vous cède sans plus tarder la parole pour un bref propos introductif.

**M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics.** – L'examen de ce PLFR 4 s'inscrit dans un contexte que chacun connaît, avec une reprise de l'épidémie et des décisions de confinement annoncées par le Président de la République. La priorité qui est celle du Gouvernement au travers du PLFR 4 est d'abord et avant tout de répondre à la crise épidémique et à ses conséquences économiques et sociales. Dans un second temps, et de manière plus traditionnelle, il s'agit également d'arrêter le schéma de fin de gestion.

Nous avons fait le choix de réarmer et d'élargir les dispositifs de soutien à l'économie mis en place au printemps. C'est le cas du fonds de solidarité. Désormais, il concerne les entreprises de moins de cinquante salariés, contre dix au printemps. Son plafond peut être porté à 10 000 euros pour les entreprises qui font l'objet d'une fermeture administrative ou pour celles figurant sur la liste *S1 bis* qui pourraient justifier d'une perte importante de chiffre d'affaires. L'ancien dispositif, avec un plafond à 1 500 euros, reste en vigueur pour la totalité des entreprises, qu'elles fassent l'objet d'une décision de fermeture ou non.

Nous avons aussi fait le choix de reconduire le même dispositif d'exonération de cotisations patronales et de mise en place d'un crédit pour payer les cotisations à venir sur la part salariale que dans le PLFR 3. L'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement à l'occasion de l'examen en première lecture du PLFSS, permettant la reconduction de ce dispositif pour la nouvelle période de confinement. De la même manière, nous avons choisi de prolonger le dispositif de prise en charge de l'activité partielle aux mêmes conditions qu'antérieurement.

À cela s'ajoute un certain nombre de dispositifs mis en œuvre ou prolongés : prolongation pour six mois de la possibilité de souscrire un prêt garanti par l'État (PGE) ; possibilité pour les entreprises ayant déjà souscrit un PGE sans atteindre le plafond de pouvoir le recharger ou d'en ouvrir un second ; mise en œuvre de prêts directs de l'État aux entreprises ; création d'un crédit d'impôt, dont nous discuterons dans le projet de loi de finances (PLF), au profit des bailleurs acceptant d'abandonner une partie des loyers pour les entreprises de moins de 250 salariés des secteurs dits « protégés » ou les entreprises fermées dans le cadre des mesures de confinement.

Cette nouvelle période de confinement nous conduit à revoir les prévisions macroéconomiques pour la fin de l'exercice 2020. Ainsi, la récession est estimée à 11 % du PIB au lieu de 10 % au moment de la présentation du PLF début septembre. Le niveau de déficit public est estimé à 11,3 % du PIB, soit un peu plus que ce qui était envisagé à l'ouverture des débats sur le PLF où nous avions anticipé un chiffre de 10,2 %. Nous restons très légèrement en deçà des prévisions faites à l'occasion du PLFR 3.

En ce qui concerne la dette publique, nous faisons une estimation à 119,8 % du PIB contre 117,5 % en ouverture des débats sur le PLF. Ici aussi nous retrouvons un étiage très proche des 120,1 % que nous craignons au moment du PLFR 3.

Le déficit public s'élèvera, si les prévisions sont vérifiées, à 247,9 milliards d'euros, dont 222,9 milliards d'euros pour le déficit budgétaire de l'État. Cela signifie qu'une part importante - la moitié - des dépenses de l'État pour 2020 sera financée par du déficit, ce qui souligne à la fois le caractère exceptionnel du niveau d'intervention et le caractère réversible des dépenses.

Deux raisons principales à cette augmentation très forte du déficit public, en particulier de l'État. La première est la perte de recettes à hauteur de 100 milliards d'euros par rapport à l'inscription en loi de finances initiale (LFI) pour 2020. La seconde est la mise en œuvre de dépenses nouvelles à hauteur de 86 milliards d'euros : 66 milliards d'euros votés à l'occasion des trois premiers PLFR et 20 milliards d'euros que nous proposons d'inscrire au titre de ce PLFR 4.

Ces 20 milliards d'euros sont ainsi décomposés : 10,9 milliards au titre du fonds de solidarité, ce qui portera ses crédits à 19,4 milliards ; 3 milliards au titre de la prise en charge des exonérations de cotisations, ce qui porte le quantum à 8,2 milliards ; 3,2 milliards pour l'activité partielle, portant le quantum à 34 milliards d'euros ; 1,1 milliard pour la prise en charge de la prime versée aux ménages les plus fragiles ; 1,9 milliard de compensation auprès des comptes de la sécurité sociale pour le relèvement de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) voté par l'Assemblée nationale en première lecture. Je précise que l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement relevant le niveau de l'Ondam en 2020 de 2,4 milliards supplémentaires. Nous n'inscrivons ici que 1,9 milliard, car, en PLFR 3, une provision de 500 millions d'euros avait été votée.

Sur ces 20 milliards d'euros, 17,3 milliards sont inscrits dans la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » ouverte à l'occasion de l'examen des PLFR précédents. Il s'agit du fonds de solidarité, des compensations d'exonérations et de la part qui relève de l'État pour le financement de l'activité partielle. Les autres crédits sont inscrits sur d'autres missions. Je pense notamment à la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », qui porte 1,1 milliard d'euros destinés à financer la prime aux ménages les plus fragiles.

Ce PLFR renforce les dispositifs d'aide de l'État aux collectivités territoriales. Premièrement, nous vous proposons d'adopter un fonds de stabilité au profit des conseils départementaux à hauteur de 200 millions d'euros, contre une moyenne de 115 millions d'euros sur les trois années précédentes. Cela vient s'ajouter à une disposition adoptée par l'Assemblée nationale à l'occasion de la première lecture du PLF, qui vise à abonder le fonds de péréquation des départements en matière de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) de 60 millions d'euros pour tenir compte de la perte de dynamique d'alimentation de ce fonds. Deuxièmement, nous vous proposons de mettre en place un dispositif d'avances remboursables en matière d'aide aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM) à hauteur de 1,95 milliard d'euros : 1,2 milliard correspondent aux accords passés entre l'État et Île-de-France Mobilités et 750 millions d'euros permettront d'aider les autorités organisatrices de la mobilité de province dans les mêmes conditions.

Au-delà de ces aspects macroéconomiques, ce PLFR comporte quatre types de dispositions que je souhaite souligner.

Tout d'abord, c'est un PLFR conforme en méthode aux PLFR que nous avons eu l'occasion de vous présenter les années précédentes. Nous ne proposons aucune disposition fiscale. Nous considérons, comme en 2019, que le PLFR, particulièrement en fin de gestion, est un exercice budgétaire d'ajustement que nous utilisons pour recharger les dispositifs de réponse à la crise. En cela, nous gardons une certaine fidélité à cette méthode et nous travaillons sans décret d'avance, ce qui nous permet de respecter les autorisations parlementaires.

Par ailleurs, la dégradation des comptes publics, tout en étant importante, est moins accentuée que ce que nous craignons dans le PLFR 3, du fait d'un ressaut des recettes fiscales. Nous enregistrons 2,4 milliards d'euros supplémentaires en prévisions de recettes par rapport aux prévisions du PLFR 3 avec une réévaluation importante de 2,8 milliards d'euros sur l'impôt sur les sociétés grâce à un taux de croissance à plus de 18 % durant le troisième trimestre, de 600 millions d'euros sur l'impôt sur le revenu et de 700 millions d'euros sur la TVA, mais une moins-value de 1,4 milliard d'euros sur la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

De plus, ce PLFR 4 sera aussi l'occasion de sincériser le schéma d'emplois de l'État pour l'année 2020. Il affiche une création nette de 5 350 emplois pour l'essentiel liés à la gestion de la crise : 2 350 ouvertures de poste au sein de Pôle emploi ; 125 postes pour l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) ; plus de 400 postes pour le ministère de la santé. D'autres créations de postes répondent à des engagements politiques, à hauteur de presque 2 000 postes pour l'éducation nationale ou de plusieurs centaines de postes au ministère de la justice.

Enfin, ce PLFR porte un certain nombre d'annulations et d'ouvertures traditionnelles pour un montant cumulé global de 4,1 milliards d'euros. Le montant total des annulations est inférieur au montant mis en réserve au début de l'exercice 2020 : elles n'entraînent pas des annulations de contrats puisqu'il s'agit de crédits qui n'avaient jamais été mis à disposition des ministères. Dès lors que le PLFR sera adopté, les ministères auront à leur disposition la totalité des crédits qui n'auront pas fait l'objet d'annulations. Nous dégèlerons ainsi la part résiduelle de la réserve. Les ouvertures se répartissent ainsi : 1,9 milliard d'euros pour les aides personnalisées au logement ; 527 millions d'euros pour l'allocation aux adultes handicapés ; un peu plus de 310 millions d'euros pour réarmer le dispositif d'aide à l'embauche de jeunes et d'apprentis. D'autres ouvertures correspondent à des priorités, y compris dans le cadre de la gestion de crise. Je pense à un peu plus de 100 millions d'euros pour le secteur des industries culturelles, 100 millions d'euros pour le secteur du sport et enfin 200 millions d'euros au profit du ministère du logement dans le cadre de la mise à l'abri des

personnes sans domicile fixe et de l'hébergement d'urgence. Nous avons aussi procédé à des annulations moins fortes qu'habituellement pour certains ministères. Je pense tout particulièrement au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, pour lequel les moindres annulations permettent de financer la prolongation des contrats de doctorant et de post-doctorant.

La trajectoire et la situation des finances publiques nous obligent à une réflexion à moyen et long terme. Comme je l'ai annoncé hier devant la commission des finances de l'Assemblée nationale, j'installerai dans les prochains jours un groupe de travail qui aura pour mission à la fois de s'appuyer sur les nombreux travaux parlementaires, mais aussi de faire des propositions dans le cadre de la révision de la trajectoire pluriannuelle demandée par le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) dans son dernier avis, comme dans le précédent.

**M. Claude Raynal, président.** – Vous avez insisté sur l'évolution des conditions macroéconomiques qui sous-tendent ce PLFR 4. Lorsque nous ouvrirons nos travaux budgétaires le 19 novembre prochain, allons-nous le faire sur la base du PLF pour 2021 tel qu'il nous est parvenu, mais qui est dépassé, ou le PLF pour 2021 sera-t-il modifié pour tenir compte des nouvelles prévisions macroéconomiques ? Devant l'Assemblée nationale, Bruno Le Maire a indiqué qu'il reviendrait en nouvelle lecture avec des propositions. Vous annoncez, par exemple, dans ce PLFR un dispositif fin 2020 pour la prime de précarité. Cette vision sociale sera-t-elle intégrée en termes de dépenses dans le PLF 2021 ?

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Vous l'avez expliqué, l'esprit du PLFR est de porter sur les actes de gestion sans intervenir sur des modifications de fiscalité. C'est effectivement une marque de fabrique du Gouvernement depuis un certain temps, ce dont je ne peux que me féliciter. *Idem* en ce qui concerne les efforts de gestion, avec des annulations inférieures au montant des mises en réserve. J'ai trois questions à vous soumettre.

Premièrement, vous avez indiqué que l'activité serait inférieure de 20 % en novembre par rapport au niveau d'avant le rebond de la crise sanitaire et vous avez évoqué une chute de PIB de l'ordre de 11 %. Novembre et décembre me semblent tous deux concernés. Avez-vous construit votre prévision sur l'hypothèse d'un reconfinement de deux mois ? C'est un exercice de vérité, y compris politique, à l'endroit des Français.

Deuxièmement, le dispositif introduit pour les avances remboursables afin de compenser les autorités organisatrices de la mobilité hors Île-de-France fait beaucoup parler dans les territoires. Il s'agirait de compenser par une sorte de forfait des pertes de versement mobilité et de recettes tarifaires. Pourquoi ce choix ? Pourquoi limiter ce dispositif à

750 millions d'euros ? Quelles seront les conditions de remboursement de ces avances ?

Troisièmement, les pertes de recettes de DMTO en 2021 des communes non touristiques de moins de 5 000 habitants ne sont pas prises en compte dans les dispositifs introduits dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative pour 2020. Pouvez-vous estimer l'ampleur des moindres recettes ? Avez-vous prévu d'intervenir cette fois-ci ?

**M. Olivier Dussopt, ministre délégué.** – C'est un exercice particulier dans la mesure où le contexte est mouvant. Nous vous proposerons, si vous en êtes d'accord, des amendements de coordination sur l'article liminaire pour tenir compte de la révision des hypothèses macroéconomiques. Nous nous en tiendrons là à ce stade. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit que si le Gouvernement modifie de manière significative les hypothèses macroéconomiques qui entourent l'examen du PLF, il se doit de saisir le Haut Conseil des finances publiques pour avis. Nous l'avons fait avec le cadrage macroéconomique du PLFR, mais nous ne l'avons pas fait formellement pour le PLF. Nous nous réservons la possibilité d'y avoir recours entre la première et la deuxième lecture afin de sincériser totalement le document. Les amendements de coordination que nous vous proposerons à l'article liminaire permettront de travailler dans un cadre qui tiendra compte des nouvelles approches et des nouvelles hypothèses.

Un certain nombre de dispositions pourront être présentées dans le PLF 2021. Je pense notamment à la prolongation de la possibilité de souscrire un PGE. Pour ce qui concerne la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », dotée pour l'instant de zéro euro, comme l'a indiqué Bruno Le Maire à l'Assemblée nationale, notre choix porte plutôt sur un réarmement autant que nécessaire en deuxième lecture du PLF de manière à avoir une visibilité accrue sur les besoins. M. le rapporteur général m'a interrogé sur la durée anticipée du confinement et sur les effets du confinement dans le temps. Nous vous proposons d'inscrire 20 milliards d'euros dans le PLFR alors que le dispositif que j'ai présenté dans mon propos liminaire affiche un coût mensuel de 15 milliards d'euros. Pourquoi cette différence ? Si le confinement dure un mois, nous savons que la reprise d'activité nécessite un peu de temps. Prévoir 30 % de crédits supplémentaires semble donc prudent et de bon aloi. Par ailleurs, les crédits que le Parlement a adoptés lors du PLFR 3 n'ont pas tous été consommés : 9 milliards d'euros subsistent des dispositifs du fonds de solidarité et du chômage partiel. Si l'on ajoute cette somme aux 20 milliards d'euros que nous vous proposons d'inscrire, nous arrivons à un total d'environ 30 milliards d'euros, ce qui nous permettrait dans la pire des hypothèses de « tenir » jusqu'à la fin de l'année sans avoir de nouveau à solliciter le Parlement pour obtenir des crédits supplémentaires. Je ne sais pas vous dire aujourd'hui combien de temps durera le confinement ni prévoir ses effets dans le temps.

Sur la question des avances remboursables pour les autorités organisatrices de la mobilité hors Île-de-France, notre volonté est de construire un dispositif très analogue à celui qui a été conçu pour Île-de-France Mobilités, avec compensation de la perte du versement mobilité et mise en place d'un forfait pour pallier la perte de recettes tarifaires. Les 750 millions d'euros inscrits correspondent à l'estimation faite, mais il s'agit d'une provision. Nous avons procédé de la même manière pour Île-de-France Mobilités et pour les mécanismes de garantie.

Enfin, vous avez évoqué les DMTO pour les communes de moins de 5 000 habitants ; 2 400 communes sont concernées. Le ministère de la cohésion des territoires aura l'occasion de présenter un amendement visant à inscrire un mécanisme de prise en compte des pertes de DMTO dans le PLF 2021. Nous prévoyons à ce titre près de 50 millions d'euros.

**M. Vincent Delahaye.** – J'aurais aimé une note de synthèse, car on a du mal à s'y retrouver dans ce document de 162 pages où valsent les milliards. Comment se répartissent les 520 milliards d'euros de dette supplémentaire entre la relance à 100 milliards, le Fonds de soutien et les déficits récurrents ? Qu'est-ce qui n'est pas prioritaire dans le PLF, en-dehors des collectivités locales et des anciens combattants, puisque tout augmente ?

**M. Philippe Dominati.** – J'en reviens à la première question du rapporteur général. Le Haut Conseil des finances publiques estime aussi qu'un recul de 11 % du PIB suppose le maintien des mesures de confinement au-delà du seul mois de novembre. M. le ministre vient de nous annoncer que nous disposons de réserves pour tenir un confinement jusqu'à la fin du mois de décembre. S'agit-il des hypothèses de travail de Bercy ? L'État se prépare au pire, mais nos concitoyens, nos chefs d'entreprise et nos responsables économiques sont dans l'incertitude. Le rapporteur général a eu raison de parler de sincérité. Quels sont les chiffres qui ont été présentés au HCFP ? Sommes-nous partis pour un confinement de deux mois ? Les commerçants ont besoin de savoir comment aborder la saison de Noël.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Les chiffres sont vertigineux. Vous avez affirmé que la situation ne saurait être durable. Elle est pourtant loin d'être stabilisée. J'ai retenu les chiffres de 86 milliards d'euros engagés et de 100 milliards de manques à gagner. La facture de la covid est-elle stabilisée dans le cadrage que vous nous proposez ? Après le rebond du troisième trimestre, tablez-vous bien sur -12 % au quatrième trimestre ? Le dosage entre le soutien et la relance ne devrait-il pas être revu, car l'horizon se décale, comme nous le constatons tous ? N'y a-t-il pas un paradoxe à parler de rénovation énergétique au moment où l'urgence est de soutenir l'activité et l'emploi ? Un certain nombre de secteurs sont en très grande difficulté, comme le tourisme, le commerce ou l'aéronautique. Selon Eurocontrol, il faudrait attendre 2029 pour retrouver les chiffres de trafic aérien de 2019. Vous avez annoncé hier à l'Assemblée nationale qu'une instance serait

appelée à fournir des hypothèses sur la stratégie de désendettement de l'État. Je serais curieux de vous entendre sur ce point.

**Mme Christine Lavarde.** – Vincent Capo-Canellas a posé une question que je souhaitais évoquer, à savoir les réponses à apporter aux déclarations du Fonds monétaire international (FMI), qui nous appelle à présenter un plan de désendettement. Que pouvez-vous répondre au Haut Conseil des finances publiques, qui analyse très durement la manière dont vous calculez le déficit structurel ? Vous avez évoqué un ressaut de l'impôt sur le revenu. Avons-nous constaté, du fait du prélèvement à la source, une baisse des revenus de nos concitoyens en raison de la crise ?

Jean-François Rapin, qui préside en ce moment même la commission des affaires européennes, souhaitait également vous interroger sur la situation de Brittany Ferries et du transport transmanche. Il relève que des dispositifs juridiquement eurocompatibles comme le *net wage* existent déjà dans plusieurs pays de l'Union européenne, mais restent inutilisés en France. De nombreux collègues de l'Assemblée nationale ont milité pour cette mesure, mais vous avez indiqué ne pas y être favorable. Pourquoi ? Au-delà des mesures d'urgence immédiates, comment le Gouvernement compte-t-il aider ce secteur à rembourser ses dettes présentes et à se projeter dans l'avenir sereinement ?

**M. Philippe Dallier.** – S'il y a des domaines où l'on peut saluer l'effort de sincérisation budgétaire du Gouvernement, il reste un sujet où il y a des progrès à faire : le logement. Certes, on trouve dans ce PLFR 4 les 1,85 milliard d'euros annoncés depuis un certain temps pour les aides personnelles au logement (APL), mais les crédits inscrits seront-ils suffisants pour aller jusqu'à la fin de l'année ? Allons-nous devoir refaire un peu de dette à l'égard du Fonds national d'aide au logement (Fnal) ? Cela pose aussi la question de l'inscription budgétaire pour l'année prochaine. Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021, vous inscrivez 12,5 milliards d'euros alors qu'il en faudrait 13,9 milliards en tenant compte du PLFR 4. Même en ajoutant 1 milliard d'euros que vous allez prendre dans les caisses d'Action Logement pour alimenter le Fnal, ce ne sera pas suffisant. Par ailleurs, il est peu probable que la situation économique s'améliore et que le nombre de bénéficiaires diminue. La réforme qui va entrer en application et qui aura des effets contracycliques risque même de nous coûter plus cher.

Le Gouvernement et les opérateurs sur le terrain ont consenti de gros efforts pour ouvrir des places d'hébergement d'urgence dans cette période difficile. Or, là aussi, l'inscription budgétaire pour 2021 apparaît inférieure aux crédits consommés en 2020. On fait mieux en matière de sincérisation !

Ma dernière question porte sur Action Logement et son financement. La loi pour la croissance et la transformation des entreprises (Pacte) a exonéré les entreprises de moins de 50 salariés de la contribution à l'effort de



construction. L'estimation du coût de cette mesure était de 300 millions. Vous ramenez cette somme à 238 millions pour la compensation, sachant qu'en 2021 vous prévoyez de la supprimer complètement. Ces 238 millions correspondent-ils au coût réel constaté, qui serait alors nettement inférieur à celui qui avait été estimé au moment du vote de la loi Pacte ?

**M. Marc Laménie.** – La masse financière de ce PLFR est de l'ordre de 20 milliards d'euros. En additionnant l'ensemble des crédits de paiement ouverts, on arrive à 32,7 milliards d'euros, dont 17,3 milliards pour le plan d'urgence et 9,9 milliards au titre du remboursement et du dégrèvement. La LFR 3 prévoyait 1 milliard d'euros pour relancer le secteur du bâtiment et des travaux publics, notamment *via* la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). Compte tenu des grandes incertitudes pesant sur l'investissement des collectivités locales, qu'en est-il du plan de relance destiné à financer leurs investissements ? On parle beaucoup de donner la priorité à la santé. Les hôpitaux ayant d'énormes besoins, avons-nous une idée des dépenses engagées pour les aider ?

**M. Rémi Féraud.** – Comme Philippe Dominati l'a demandé pour les entreprises, pourquoi ne pas avoir calé le soutien aux plus précaires non pas sur une aide ponctuelle, mais sur l'ensemble de la période de l'état d'urgence ? Pourquoi ne pas avoir utilisé une partie des crédits prévus pour les participations financières de l'État qui n'ont pas été utilisés et sont reportés à 2021 ? Dans la même perspective, pourquoi n'avoir pas envisagé une prise en charge à 100 % du chômage partiel pour les revenus les plus bas ? Pour les transports publics, en Île-de-France ou hors Île-de-France, il est difficile de se contenter des avances remboursables, qui reviennent à repousser le traitement du problème à plus tard. Il s'agit à mon sens d'une demi-mesure. Quel est le raisonnement qui a conduit à ce compromis ?

**M. Albéric de Montgolfier.** – Si le confinement devait durer toute la période de l'état d'urgence, cela signifie-t-il que nous aurions un PLFR en début d'année 2021 ? Déposerez-vous des amendements pour les nouvelles mesures de soutien qui ont été annoncées et dont je ne trouve pas la traduction dans ce texte ?

**M. Olivier Dussopt, ministre délégué.** – Le déficit public était estimé à 54 milliards d'euros dans le PLF 2020. Nous terminerons l'année sur un déficit public dépassant les 240 milliards d'euros. Il s'agit du déficit tel qu'il était prévu au début de l'année 2020, auquel s'ajoutent 100 milliards d'euros de pertes de recettes par rapport à la prévision de la LFI 2020 et 86 milliards d'euros de dépenses engagées pour faire face à la crise, soit 66 milliards prévus dans les trois premiers PLFR et 20 milliards que nous vous proposons d'ajouter dans ce PLFR 4. La dégradation du déficit est donc strictement liée aux pertes de recettes et aux mesures de dépense engagées pour faire face à la crise de la covid.

Nous demandons à de nombreux ministères de faire des efforts. Les économies réalisées sont tendanciennes. Un certain nombre de priorités ont été affichées, que le PLF 2021 permettra de financer. Je pense aux ministères régaliens, qu'il s'agisse de la justice, de l'intérieur ou des armées. Des engagements sont aussi pris en matière de préparation de l'avenir : je pense aux ministères de l'enseignement supérieur, de l'éducation nationale ou de la transition écologique. Tous les autres ministères, y compris celui que je représente, sont appelés à faire des économies.

Sur la question de la durée du confinement, la compétence de Bercy n'est pas de faire des hypothèses en matière de données sanitaires. Notre responsabilité est seulement de faire preuve de prudence. C'est la raison pour laquelle nous avons présenté au Haut Conseil des finances publiques un scénario consistant à tenir compte d'un confinement d'un mois, d'une éventuelle prolongation de quinze jours et d'une sortie en sifflet, mais ces hypothèses de travail ne valent en aucun cas prévisions sanitaires. Il n'est pas question et il n'est pas envisageable de présenter un collectif budgétaire supplémentaire en 2020. Par conséquent, mieux vaut être trop prudent que pas assez !

Je confirme à Vincent Capo-Canellas que notre hypothèse de travail, même si elle n'est pas formellement affichée, est une perte d'activité de 11 % à 12 % au cours du quatrième trimestre. Cela nous oblige à veiller à la réversibilité et au caractère ponctuel des dépenses que nous engageons, mais il existe quelques exceptions. La baisse des impôts de production de 10 milliards d'euros par an, par exemple, a vocation à être pérenne. De la même manière, l'augmentation des traitements de la fonction publique hospitalière est une mesure de dépense pérenne.

J'ai annoncé hier la mise en place d'un groupe de travail, sans lien avec le rapport du FMI évoqué par Christine Lavarde. Nous serons très certainement amenés à solliciter des parlementaires, notamment les rapporteurs généraux de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi que les présidents des commissions des finances des deux assemblées. Il s'agit d'un groupe de travail que le Gouvernement met en place pour nourrir sa propre réflexion prospective, ce qui ne nous empêchera pas de nous appuyer sur les travaux parlementaires, en particulier en matière de réforme de la loi organique.

Sur la question du Haut Conseil des finances publiques et de son considérant n° 29, nous savons qu'il y a souvent débat en matière de déficit structurel. Mais il me semble que, face à des variations de dépenses aussi importantes, les considérations de méthodologie en la matière ou d'approche au dixième du calcul du déficit structurel sont secondaires par rapport à l'habitude. Je renvoie par ailleurs au caractère nécessairement réversible de la dépense que nous engageons pour faire face à la crise.

Pour ce qui concerne l'impôt sur le revenu, nous n'avons pas mesuré d'évolution frappante. Le nombre de ménages ayant recours à une modulation du taux de prélèvement à la source n'a pas été aussi important que ce que nous imaginions. Le nombre de modifications de l'acompte versé par les indépendants est lui un peu plus important, mais moindre qu'escompté. La mise en œuvre des dispositifs de chômage partiel a donc permis de garantir et de protéger le revenu des salariés. L'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) a souligné dans un rapport récent que la France était le pays où le pouvoir d'achat des salariés avait été le mieux protégé, avec une baisse de 0,3 % alors que le niveau de richesse diminuait de 10 %, voire plus aujourd'hui.

En ce qui concerne Brittany Ferries, l'aide annoncée par le Premier ministre sera rapidement publiée par décret, à hauteur de 30 millions d'euros. Nous avons une divergence d'approche avec celles et ceux qui considèrent que l'exonération de cotisations salariales serait possible pour ce secteur d'activité, ce qui n'est pas le cas eu égard à la jurisprudence. C'est ce qui nous a amenés, au travers des dispositifs d'exonération du PLFR 3, reconduits dans le PLFSS 2021, à proposer une exonération de cotisations patronales et à mettre en place des crédits de cotisation sur la part salariale.

Pour répondre à Philippe Dallier, il n'existe pas de sous-budgétisation en matière d'aide au logement. Les hypothèses qui sont les nôtres permettront de tenir l'intégralité de l'année. L'éventuelle modification pour 2021 fait partie des sujets que nous aborderons à l'occasion de la deuxième lecture. En ce qui concerne Action Logement, je confirme que le chiffre à 238 millions d'euros correspond bien au coût réel constaté. Quant à la contemporanéisation, je rejoins votre remarque.

Marc Laménie a évoqué le recours à la DSIL pour soutenir les investissements des collectivités locales. Dès le mois d'août, 40 % des crédits ont été délégués aux préfets. Nous veillons à ce que le niveau de consommation progresse régulièrement. Surtout, conformément à l'engagement que j'ai pris devant vous, les autorisations d'engagement (AE) liées à la DSIL seront reportées en 2021 de manière que les crédits soient totalement à la disposition des collectivités et que la fin de l'année budgétaire ne marque pas leur disparition.

Rémi Féraud a évoqué la question du chômage partiel. Il ne nous a pas paru opportun d'envisager une prise en charge à 100 %, pour éviter de créer une trappe à inactivité. En revanche, nous avons musclé le dispositif de prise en charge du chômage partiel comme jamais, en tenant compte des leçons de la crise de 2008-2009. En matière d'accompagnement des plus précaires, nous prévoyons 1,1 milliard d'euros de primes exceptionnelles, venant s'ajouter aux mesures déjà prises par ailleurs : 100 millions d'euros en PLFR 3 pour les associations de solidarité ; augmentation des crédits pour l'hébergement d'urgence ; allocation de rentrée scolaire, etc. D'ici à l'examen du PLFR 4 par l'Assemblée nationale et le Sénat, nous n'écartons pas,

monsieur de Montgolfier, la possibilité de renforcer encore ces dispositifs d'aide.

Sur la question des autorités organisatrices de la mobilité en Île-de-France et hors Île-de-France, le système d'avances remboursables a fait l'objet de discussions. Le dispositif mis en place avec Île-de-France Mobilités et dont nous allons nous inspirer pour les autres prévoit un remboursement lorsque chacun sera revenu à une situation de bonne fortune, ce qui paraît extrêmement protecteur.

Enfin, au-delà des aides aux plus fragiles, il se peut que le Gouvernement présente des amendements au PLFR 4. Je pense notamment à la question de l'industrie. Les dispositifs d'appels à projets sur les trajectoires de décarbonation fonctionnent très bien. Nous n'excluons pas de solliciter le Parlement pour l'inscription de quelques dizaines de millions d'euros supplémentaires afin de financer les résultats d'appels à projets s'inscrivant d'ores et déjà dans une perspective de relance. De la même manière, nous avons identifié, avec Olivia Grégoire, secrétaire d'État chargée de l'économie sociale, solidaire et responsable, un certain nombre d'associations n'appartenant pas aux réseaux nationaux avec lesquels nous avons l'habitude de travailler, mais qui méritent néanmoins d'être soutenues. Nous prévoyons donc un dispositif en ce sens, à hauteur d'une trentaine de millions d'euros.

**M. Pascal Savoldelli.** – Vous avez parlé de dégradation des comptes publics. J'aimerais avoir votre opinion sur la dégradation des comptes privés, car elle est en grande partie prise en compte par la mobilisation des comptes publics.

La situation des départements est très préoccupante. Rien que pour le revenu de solidarité active (RSA), leurs dépenses augmentent de plus de 1 milliard d'euros. Et que proposez-vous ? Un fonds de stabilisation de 200 millions d'euros ! Franchement, c'est une bombe à retardement. Un département comme le mien, le Val-de-Marne, a été obligé d'inscrire 6 millions d'euros de plus à son budget. Êtes-vous prêt à faire un geste dans ce PLFR 4 pour abonder de manière plus significative les finances des départements ? Envisagez-vous d'étendre l'aide de 150 euros en cas de confinement prolongé ? Les étudiants boursiers, notamment, pourront-ils y avoir droit ?

**Mme Sophie Taillé-Polian.** – En ce qui concerne la prise en compte de la pauvreté, nous sommes nombreux à souligner que la situation est grave et que la réponse du Gouvernement est insuffisante. Dans une tribune, MM. Aghion et Artus s'interrogent sur la façon dont le Gouvernement français gère cette crise par une sorte de « stop and go ». La réponse de la France est de créer des emplois de mauvaise qualité, ce qui provoque encore plus de précarité. Les crédits de ce PLFR 4 sont encore insuffisants. Les missions locales sont aidées, en loi de finances ordinaire, à hauteur de

1 600 euros par jeune. Vous avez ajouté en LFR des moyens pour que la garantie Jeunes soit davantage déployée, mais les missions locales ne sont plus désormais aidées qu'à hauteur de 900 euros par jeune. Vous souhaitez aider beaucoup de monde, mais avec des moyens largement insuffisants. Quant à la création du groupe d'experts, je ne peux que vous inviter à accroître la diversité scientifique de ses membres. Il serait grave que nous reproduisions les erreurs de 2008. Vous avez affirmé que les préconisations du FMI n'entraient pas en ligne de compte. Bruno Le Maire n'a-t-il pas affirmé récemment que la réforme des retraites était rendue indispensable dans la perspective d'un redressement à venir ? La tentation est donc bien réelle, au Gouvernement, de reprendre ensuite le chemin de l'austérité budgétaire par le biais de la réduction des prestations sociales !

**M. Patrice Joly.** – Il avait été envisagé de compenser les pertes de recettes des communes par des recettes fiscales supplémentaires. Les recettes d'exploitation étaient jusqu'à présent exclues. J'ai cru comprendre qu'il y avait des perspectives de révision. Qu'en est-il de cette approche aujourd'hui ?

**M. Jérôme Bascher.** – Une remarque sur le groupe d'étude et de pilotage que vous souhaitez mettre en place : c'est typiquement le genre de groupe qui ne sert à rien et qui est politiquement une erreur ! Il existe déjà un Conseil d'analyse économique, il existe déjà un Haut Conseil des finances publiques, la Commission européenne examine déjà nos projets à long terme, à quoi bon créer un tel groupe ? Par ailleurs, c'est une vaste escroquerie que de vouloir mettre tout le monde dans le même panier, y compris les présidents de commission des finances et les rapporteurs généraux. Tout cela n'est pas sérieux !

Ma question est la suivante : avez-vous toujours en tête un cantonnement de la dette et qu'allez-vous y mettre ? Celle du budget de l'État ? Celle des finances sociales ? Celle de l'Unédic ? Bref, quel est votre programme de reprise de dette ?

**M. Sébastien Meurant.** – Merci de votre présence, monsieur le ministre, en cette situation extrêmement difficile. Les chiffres donnent le tournis, et vous avez souligné la question de philosophie posée par le niveau de protection que beaucoup nous envient, et qui explique notre attractivité pour nombre de malheureux qui viennent nous rejoindre, mais aussi notre niveau de production et de richesse. L'écart entre niveau de protection et niveau de richesse s'accroît, ce qui se traduit par les déficits multiples que nous subissons et qui s'accroissent, année après année. J'espère que nous sommes tous conscients que cet écart n'est pas tenable, et qu'il n'y a pas d'argent magique, comme l'a dit, à une époque, notre Président de la République.

Philippe Dominati et Vincent Capo-Canellas ont parlé de la survie des entreprises. Pouvez-vous nous détailler les aides pour les entreprises

dites stratégiques, qui exportent ? Mon département héberge l'aéroport de Roissy et, lorsque j'interroge les transitaires, j'apprends que beaucoup de marchandises arrivent encore en France. La Chine a redémarré, Amazon fonctionne bien, et beaucoup de biens arrivent de l'étranger. Mais nos exportateurs, avec l'interdiction de se déplacer dans les pays étrangers, ont beaucoup plus de mal.

Pascal Savoldelli a parlé des départements. Les 200 millions d'euros proposés sont très loin du niveau de leurs besoins. Le Val-d'Oise a vu le coût budgétaire du RSA doubler, par exemple. Pour les mineurs isolés, le coût a décuplé. Si les finances de l'État se dégradent, celles des départements et des régions vont se dégrader aussi. Avez-vous une estimation des déficits à venir ? Les départements n'y peuvent rien, avec les compétences liées.

**M. Bernard Delcros.** – Vous avez annoncé environ 100 milliards d'euros de pertes de recettes. Pouvez-vous nous en dire un peu plus sur la répartition de ces pertes, dans les grandes lignes ?

**M. Charles Guené.** – Merci, monsieur le ministre, pour la structuration et la clarté, habituelles, de votre propos. Le rapporteur général a posé les bonnes questions, notamment sur la mobilité et les droits de mutation à titre onéreux. Vos estimations indiquent que les pertes subies par les collectivités locales en matière de recettes sont moins importantes que ce qui était prévu pendant l'été. Vous mettez à jour vos prévisions, en somme. Mais ce mécanisme s'appuie sur des chiffres globaux et généraux. Avez-vous prévu des modalités particulières pour les collectivités qui auraient, de par la structure de leurs recettes, des difficultés avec l'acompte de 50 % ?

Le FMI salue l'adaptation du dispositif français, mais formule plusieurs critiques. Vous avez répondu en partie en ce qui concernait la réversibilité du processus engagé. Une autre critique estime plus généralement que le Gouvernement n'a pas suffisamment en ligne de mire l'assainissement de la dette et les réformes nécessaires à la baisse de la dépense publique. Le groupe que vous allez composer réfléchira à cette question, je suppose. Avez-vous déjà une stratégie particulière à cet égard ?

**M. Michel Canevet.** – La situation est compliquée, et appelle de nouveaux moyens, que le Gouvernement propose dans ce quatrième projet de loi de finances rectificative. Il convient de préparer l'avenir dès à présent. Pour cela, il faudrait prendre des mesures tenant compte de la réalité sur le terrain. Si, dans certains endroits, le confinement doit être extrêmement strict, dans d'autres, il peut l'être moins, et certaines activités peuvent fonctionner sans aucune difficulté. Plus il y aura d'activité dans notre pays, moins il y aura de recours aux fonds d'aide et aux dispositifs mis en œuvre, et meilleure sera la situation des finances publiques. J'appelle le Gouvernement à bien réfléchir et à tenir compte des réalités locales pour adapter les modalités de confinement, de manière à moins affecter l'économie.

Lors de l'examen des missions, hier, je disais que, parmi les priorités à affirmer, il y aurait notamment la question du numérique. L'équipement de notre pays en très haut débit est important. Or j'observe dans ce quatrième projet de loi de finances rectificative une annulation de crédits à hauteur de 348 millions d'euros dans ce domaine. À quoi correspond-elle ? S'agit-il d'une réduction des moyens consacrés au très haut débit ? Il est indispensable au contraire d'accentuer l'effort en faveur de l'équipement numérique de notre pays, de façon à nous préparer au mieux pour l'avenir.

Le domaine des transports, aériens ou maritimes, est particulièrement affecté. Nous devons réfléchir dès à présent aux conditions de compétitivité de l'ensemble des moyens de transport si nous voulons qu'ils perdurent : ils ne sauraient fonctionner simplement avec des dispositifs d'aide. Des propositions ont été faites, pour le trafic transmanche, de réduction des cotisations sociales, pas simplement pour l'année à venir, mais sur le long terme. Pour affronter la concurrence internationale, les entreprises ont besoin de conditions de compétitivité qui leur permettent de jouer dans la même cour que les autres. J'appelle donc le Gouvernement à prendre des mesures fortes pour donner à ces secteurs des perspectives d'avenir.

**M. Éric Bocquet.** - Il était prévu en loi de finances initiale, l'an dernier, que les besoins de financement de notre pays se monteraient à 230 milliards d'euros, de mémoire. À ce jour, combien la France a-t-elle emprunté ? Avons-nous eu des difficultés à trouver des créanciers ? Peut-on connaître l'identité de ces créanciers ?

**M. Olivier Dussopt, ministre délégué.** - L'évolution du nombre de bénéficiaires du RSA est une réalité que nul ne nie. Nous faisons face à des situations très hétérogènes. Le dernier constat de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) est une augmentation du nombre de bénéficiaires du RSA comprise entre 5,5 % et 6 %. Ce chiffre recouvre des réalités très différentes puisque, par exemple, dans le Val-de-Marne ou dans le Val-d'Oise, il s'agit plutôt d'une hausse de 12 %, voire 12,5 %, quand d'autres départements nous signalent une augmentation extrêmement limitée, voire une stabilité du nombre de demandeurs. Le fonds de stabilité que j'ai évoqué, dont le montant, habituellement fixé à 115 millions d'euros, est porté à 200 millions d'euros, permettra d'aider une cinquantaine de départements plutôt qu'une trentaine. L'objectif est bien de prendre en compte la diversité des situations. Cette réponse ne résout certes pas la problématique beaucoup plus large de la prise en charge des dépenses liées aux allocations individuelles de solidarité.

Pour les plus précaires, la prime que nous proposons dans ce quatrième projet de loi de finances rectificative a un périmètre différent de celle qui était proposée dans le texte précédent. En effet, les étudiants boursiers, bénéficiaires ou non des APL, y seront éligibles, tout comme les jeunes bénéficiaires des APL, qu'ils soient étudiants ou non.

Vous avez évoqué la question de l'endettement privé. Les PGE souscrits atteignent 120 milliards d'euros, ce qui est conséquent, mais moins important que le plafond que nous avons fixé, à 330 milliards d'euros. Bruno Le Maire mène des discussions avec la Banque de France et la Fédération bancaire française pour que le report des premières échéances ne soit pas interprété comme un défaut de paiement. L'objectif est que la cotation des entreprises qui auraient besoin de reporter la première échéance du PGE ne soit pas dégradée, ce qui serait contre-productif.

Nous avons mis en place un certain nombre de dispositifs sur la question du soutien aux plus précaires, ou pour les missions locales, en partant du principe que, lorsque l'on étend le périmètre d'un dispositif, le niveau de financement que l'on qualifierait de marginal dans un modèle mathématique n'est pas nécessairement le même que pour le cœur du dispositif. Je note que vous demandez plus, madame la sénatrice, sans me dire exactement quoi, sauf à revenir sur des propositions que vous avez déjà formulées et dont vous savez que nous ne les partageons pas – qui nous paraissent même totalement inopportunes et irréalistes économiquement. J'ajoute – mais je ne suis pas sûr que nous nous retrouvions sur ce point – que nous considérons que la dette se rembourse et qu'elle devra être remboursée.

Si nous voulons faire face à la fois à la situation économique et sanitaire actuelle et aux engagements réguliers de l'État, notre crédibilité face à la charge de la dette est absolument vitale. Accepteriez-vous de prêter de l'argent à votre voisin si celui-ci vous déclarait d'emblée qu'il ne le rembourserait pas ? Le FMI fait un certain nombre de recommandations. Nous ne l'avons pas attendu pour être convaincus que la dette se rembourse et que nous devons y travailler. Le groupe de travail que j'ai évoqué aura à faire des propositions. M. Bascher, je l'ai dit dans mon propos liminaire : il n'est pas question pour nous d'inclure les parlementaires dans ce groupe de travail ! Nous souhaitons, s'ils en sont d'accord, qu'ils puissent être auditionnés par ce groupe. Mais je différencie systématiquement les initiatives et propositions parlementaires de ce que le Gouvernement souhaite mettre en place. J'ai simplement informé le Parlement que nous avons la volonté de nous faire accompagner par des experts et des personnalités qualifiées dans ce domaine.

Je confirme que nous avons d'ores et déjà cantonné une partie de la dette sociale. Il faut continuer à travailler sur la gouvernance de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades). Nous avons une réflexion analogue, mais non aboutie, sur la question de la dette de l'État. Rien ne se fera sans une loi organique.

Sur les questions relatives à la prise de participation de l'État au capital d'entreprises stratégiques, je précise que nous n'avons annulé aucune des autorisations d'engagement et aucun des crédits de paiement sur les 20 milliards d'euros inscrits. Nous les reportons, pour maintenir la capacité



d'intervention de l'État. L'une des explications de la reprise plus importante que prévu au troisième trimestre tient aux bonnes performances en matière d'export. Bien sûr, les chiffres sont très variables d'un secteur à l'autre, et je suis tout à fait preneur d'exemples et de dossiers concrets, sur lesquels il y aurait des difficultés que vous auriez repérées, pour que nous puissions y travailler.

Les documents annexés au projet de loi de finances montrent une baisse spontanée des prélèvements obligatoires de 6,8 %, avec des résistances plus ou moins fortes et une répartition assez hétérogène. L'État a d'ores et déjà perdu plus de 50 milliards d'euros de recettes. Nous étions à 46 milliards d'euros au moment du troisième projet de loi finances rectificative, et la situation va nécessairement se dégrader malgré les bonnes performances du troisième trimestre. La sécurité sociale voit son déficit passer, principalement sous l'effet de la perte de recettes liée à la baisse d'activité, de 5,5 à plus de 46 milliards d'euros. Pour ce qui concerne les collectivités locales, la perte de recettes est estimée autour de 1,2 %, ce qui est bien moins important que ce que nous craignons lors de l'examen du troisième projet de loi finances rectificative. Le niveau des DMTO est resté plus haut que ce que nous imaginions. J'ai toujours dit, cependant, qu'il y avait un petit risque lié au décalage dans le temps entre l'enregistrement de la transaction et le versement des DMTO. Mais plus nous avançons dans l'année et moins ce risque paraît important.

C'est le fait que les recettes des collectivités se sont maintenues à un niveau plus important que prévu qui nous conduit, dans le cadre du mécanisme de garantie, à prévoir une somme moins importante, puisque ce mécanisme de garantie s'appuie sur la constatation du niveau des recettes encaissées : si les recettes sont meilleures, la garantie est moins importante. Nous pouvons toutes et tous nous en féliciter, puisque cela signifie que la situation a été moins dégradée que prévu ! Nous travaillons sur la base d'un acompte, et nous veillons à ce que ce mécanisme de compensation tienne bien compte de la réalité. Pour les recettes perçues sur l'intégralité de l'année 2020, l'acompte a été perçu en fonction des recettes à une date donnée. Début 2021, nous pourrons, au moment de l'élaboration des comptes de gestion, faire un état précis du montant lié à ce mécanisme de compensation.

Nous devons travailler à la maîtrise de la dette, dans un premier temps, et à sa baisse progressive ensuite. Nous aurons évidemment à documenter un certain nombre de réformes structurelles pour y arriver, ainsi que des perspectives de calendrier pour trouver ce chemin.

Je confirme, en ce qui concerne les collectivités territoriales, que nos services sont mobilisés pour apporter un traitement au cas au cas, par des avances sur dotation, sur fiscalité... Quelques dizaines de collectivités y ont déjà eu recours, pour faire face à des difficultés particulières de trésorerie, parfois liées à une structure spécifique de recettes, marquée par la

prépondérance d'une recette tarifaire, par exemple, ou d'une recette fiscale particulière, comme cela peut arriver à des villes accueillant des établissements de jeu, ou qui vivent essentiellement de la taxe de séjour.

L'annulation de 348 millions d'euros correspond simplement au constat d'une sous-consommation. Toutes les annulations que nous proposons sont systématiquement inférieures à la réserve de précaution et systématiquement appuyées sur de la sous-consommation. Nous pourrions ne pas annuler en considérant que, politiquement, il est intéressant de maintenir le niveau d'intervention prévu en loi de finances initiale. Mais, si nous sommes dans une entreprise de sincérisation, il faut assumer qu'un certain nombre de crédits ne seront pas consommés sur cet exercice budgétaire. Cela n'empêche pas de renforcer les efforts pour tenir les objectifs fixés.

Le niveau d'émission d'obligations atteint évidemment des records sur l'année 2020 : nous avons dépassé les 280 milliards d'euros. Pour l'heure, nous ne rencontrons aucune difficulté à trouver des créanciers. Nous avons même un taux de couverture systématiquement supérieur à 1,5, et qui va parfois bien au-delà. Au quatrième trimestre 2019 – mais cela vaut aussi pour l'année 2020 –, notre dette était souscrite pour moitié par des non-résidents. Il s'agit essentiellement des fonds souverains. Quelque 20 % de nos créanciers sont des compagnies d'assurances françaises ; 7 % des établissements de crédit français. D'autres acteurs français détiennent les 20 % restants. En tout cas, nous avons toujours la capacité à choisir. Au 30 septembre, l'Agence France Trésor a émis pour 235 milliards d'euros, et nous avons un plafond d'émissions fixé à 360 milliards d'euros, que nous espérons ne pas atteindre. Vous connaissez les travaux sur la centralisation des trésoreries d'organismes publics. En tous cas, nous n'avons pas de difficulté et nous gardons le choix de nos créanciers.

**M. Claude Raynal, président.** – Merci beaucoup, monsieur le ministre. Nos questions ont été nombreuses, comme d'habitude, et nous sommes sensibles, quel que soit le fondement politique de vos réponses, à leur qualité et à leur précision.

## II. EXAMEN DU RAPPORT (12 NOVEMBRE 2020)

Réunie le jeudi 12 novembre 2020, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Jean-François Husson, rapporteur général, sur le quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020.

**Après avoir adopté un amendement, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter le quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020 tel que modifié par son amendement.**

Le compte rendu de la réunion peut être consulté sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/finances.html>



## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-122.html>