

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Audition de M. Christian ECKERT, secrétaire d'État au budget, sur un projet de décret d'avance ..... 2
- Présences en réunion ..... 15

Mercredi

18 mai 2016

Séance de 13 heures

Compte rendu n° 76

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

**Présidence  
de M. Gilles Carrez,  
*Président***



*La commission entend M. Christian Eckert, secrétaire d'État au budget, sur un projet de décret d'avance.*

**M. le président Gilles Carrez.** Monsieur le secrétaire d'État, je vous remercie de votre présence. En vertu de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001, notre commission émet, dans un délai d'une semaine, un avis sur les projets de décrets portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance. Nous avons reçu tard dans la soirée d'hier celui aujourd'hui soumis à notre examen. Mme la rapporteure générale, dont j'excuse l'absence, vous présentera, chers collègues, son rapport et un projet d'avis mardi prochain 24 mai à 13 h 30. L'horaire est inhabituel, mais il nous faut respecter le délai imparti.

C'est la première fois que nous demandons au secrétaire d'État chargé du budget de venir présenter un tel décret. Un certain nombre de dépenses non prévues en loi de finances initiale ont été décidées, que notre rapporteure générale évalue à 4 milliards d'euros. Comme elles commencent à courir, il est urgent d'ouvrir les crédits nécessaires. Tel est précisément l'objet du décret d'avance. Par ailleurs, le secrétaire d'État nous a confirmé, à l'occasion de l'examen du programme de stabilité pour les années 2016 à 2109, qu'il n'y aurait pas de collectif de milieu d'année.

Ce décret d'avance porte ouverture de 1,5 milliard d'euros en autorisations d'engagements mais il ne couvre qu'une partie du financement du plan d'urgence pour l'emploi et des 4 milliards d'euros de dépenses annoncées. Il y aura donc probablement d'autres décrets d'avance d'ici au collectif de fin d'année.

Un certain nombre des annulations de crédits décidées en contrepartie de l'ouverture d'autres suscitent des interrogations. Sont annulés des crédits d'investissement, des crédits consacrés à des missions considérées absolument prioritaires, avec ce paradoxe qu'elles connaissent des abondements en même temps que des annulations de crédits ! Tout cela mérite des explications, de même que les mouvements affectant le programme d'investissements d'avenir ou la mobilisation du compte d'affectation spéciale (CAS) *Participations financières de l'État*.

La régulation budgétaire, nécessité absolue, a toutefois pris des proportions de plus en plus importantes au fil des ans. Aujourd'hui, ce sont 8 % des crédits qui sont mis en réserve dans la réserve de précaution. Le Gouvernement a décidé d'intégrer également les crédits reportés de l'année 2015 sur l'année 2016. En autorisations d'engagement, cela fait plus de 11 milliards d'euros gelés au titre de la réserve de précaution ; en crédits de paiement, plus de 10 milliards d'euros. Surtout, ce sont des crédits susceptibles d'être mobilisés en termes d'annulations.

Il a donc paru souhaitable que vous veniez, monsieur le secrétaire d'État, nous présenter ce décret d'avance. Nous rendrons un avis dans les délais impartis et votre texte sera examiné par le Conseil d'État mardi 24 après-midi.

**M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget.** Je ne suis nullement choqué, monsieur le président, que vous m'invitiez à présenter ce décret d'avance ; c'est tout à fait légitime. Vous soulevez des questions de forme qui méritent des réponses, et je suis à la disposition de la commission des finances de l'Assemblée nationale pour répondre à toutes ses sollicitations.

Le Gouvernement a engagé, en début d'année, des dépenses en faveur de l'emploi – c'est la masse principale – et des agriculteurs. À ma connaissance, personne ne remet en cause leur pertinence et elles doivent être financées, nous l'avons dit, par des économies. L'an dernier, nous avons financé toutes les mesures nouvelles par des économies. Nous ferons de même cette année, comme nous l'avons clairement annoncé dans le programme de stabilité qui vous a été présenté en avril. Vous avez rappelé le « surgel » des crédits reportés pour 1,8 milliard d'euros, dont vous avez été informés. Ce décret d'avance en est une nouvelle preuve : nous finançons les mesures nouvelles par des économies.

Le Gouvernement annule en effet 1,1 milliard d'euros de crédits pour financer les dépenses qui remplissent le critère d'urgence posé par l'article 13 de la LOLF. Les décrets d'avance ne peuvent couvrir que des dépenses urgentes. Si nous ne mettons pas en place l'ensemble des mesures annoncées, c'est précisément parce que beaucoup peuvent attendre. Un autre décret d'avance pourra être pris au mois d'octobre – c'est assez habituel – si l'ensemble des dépenses annoncées ne semblent pas couvertes. Les dépenses urgentes couvertes par ce décret sont : une première tranche du plan emploi, pour 900 millions d'euros ; les ouvertures de crédit en faveur des agriculteurs, essentiellement liées aux crises aviaires, pour 64 millions d'euros ; enfin, des ouvertures de crédits pour le financement des dépenses relatives à l'allocation pour demandeurs d'asile, pour 158 millions d'euros, car il est urgent d'assurer le bon accueil des réfugiés.

Le détail, par mission et par programme, des économies dégagées pour financer ces dépenses figure dans le rapport de motivation et le décret, mais je voudrais préciser les grands principes.

Premier principe, à l'exception de celui de la défense, tous les ministères ont contribué aux annulations de crédits, c'est un principe de base de solidarité au sein du Gouvernement, tout à fait compatible avec notre volonté d'exonérer les dépenses prioritaires, en particulier celles en faveur de la sécurité des Français. Si le ministère de l'intérieur a été mis à contribution, nous n'en avons pas moins préservé l'ensemble des crédits de la police et de la gendarmerie, auxquels les crédits de ce ministère ne se résument pas – il y a aussi les crédits consacrés aux préfetures et aux services. Les crédits du ministère de la défense ne font l'objet d'aucune annulation et le strict respect de la loi de programmation militaire est garanti mais ils font l'objet d'un « surgel » de 470 millions d'euros. Par ailleurs, conformément à une pratique constante depuis deux ans, les dépenses du ministère de la culture en faveur du spectacle vivant sont préservées.

Deuxième principe, nous n'appliquons nul rabot, nous procédons par des économies ciblées sur les dépenses des ministères et des opérateurs. Des échanges interministériels nourris ont visé à assurer le meilleur ciblage.

L'examen détaillé, par ministère, des annulations confirme qu'il n'y a pas de rabot. N'y voyez là aucune magie budgétaire : comme l'an dernier, nous constatons une inflation nettement plus faible que prévu, ce qui dégage des marges de manœuvre budgétaires. Le chauffage, les carburants coûtent moins cher, comme tous les autres achats, ponctuels ou dans le cadre de marchés pluriannuels dont les prix dépendent d'indices sectoriels eux-mêmes corrélés à l'inflation. Nous reprenons ces gains de pouvoir d'achat aux gestionnaires publics pour que leur capacité réelle à dépenser soit strictement celle votée en loi de finances initiale. Je rappelle que l'inflation anticipée était de 1 %.

Troisième principe, les annulations portent, dans leur quasi-totalité, sur des crédits dits « frais », c'est-à-dire hors réserve de précaution. Cette réserve, accrue de 1,8 milliard d'euros par le gel des reports de crédits, est préservée et nous permettra de financer le solde des dépenses nouvelles engagées sur 2016. L'augmentation de la réserve de précaution peut susciter des craintes mais, je le rappelle, cette réserve, comme son nom l'indique, est mise en place par simple précaution. Tous les crédits mis en réserve n'ont pas vocation à être annulés, loin de là. S'ils le sont, ce n'est que pour une raison : le risque que l'autorisation globale de dépenses accordée par le Parlement en loi de finances initiale ne soit pas respectée. Il y a beaucoup de fantasmes autour de cette réserve de précaution, dont la base juridique est d'ailleurs incontestable, mais les faits sont là : en 2015, nous n'avons annulé que 2,4 milliards d'euros de crédits gelés, soit à peine plus de 1 % des dépenses des ministères – et nous n'avons pas besoin d'annuler davantage pour respecter votre autorisation. Le respect de l'autorisation parlementaire est bien tout l'objectif de la réserve de précaution : si nous mettons de côté une partie des crédits en début d'année, c'est pour vous garantir qu'à la fin de l'année, la cible de dépenses que vous avez votée sera respectée.

Ce souci constant de respecter le Parlement est le quatrième et dernier principe sur lequel se fonde ce décret d'avance. Nous voulons procéder dans la plus grande transparence, afin de permettre à la représentation nationale de jouer son rôle de contrôle budgétaire de l'exécutif. Nous respectons bien entendu l'article 13 de la LOLF : vous disposez d'un délai de sept jours pour émettre un avis sur ce décret d'avance. Puis vous pourrez décider de ratifier ou de ne pas ratifier ces mouvements de crédits en loi de finances rectificative. Pour que vous puissiez émettre un avis en toute connaissance de cause, je suis aujourd'hui à votre disposition pour répondre de manière détaillée toutes vos questions, et mes équipes sont à la disposition de votre rapporteure générale pour lui apporter toute information utile.

Pour résumer, ce décret finance un milliard d'euros de dépenses engagées en faveur de l'emploi et des agriculteurs, dont l'urgence nécessite des ouvertures de crédits sans attendre le collectif budgétaire de fin d'année. C'est une première étape car, comme votre rapporteure générale l'a montré au moment du programme de stabilité, nous devons financer autour de 4 milliards d'euros de dépenses nouvelles.

Je sais que vous avancez des chiffres différents, monsieur le président.

**M. le président Gilles Carrez.** J'ajoute en effet les dépenses fiscales, c'est-à-dire la prolongation du suramortissement et les baisses de cotisations sociales des agriculteurs.

**M. Alain Fauré.** C'est différent, monsieur le président : ce sont des recettes qui ne sont pas perçues.

**M. le président Gilles Carrez.** Cher collègue, que vous augmentiez les dépenses ou que vous diminuiez les recettes, le résultat est le même du point de vue du déficit ou de la dette.

**M. le secrétaire d'État.** Les 500 millions d'euros du suramortissement sont comptés dans les 4 milliards d'euros, chiffre que je maintiens. Vous avez probablement compté, au titre du plan d'urgence pour l'emploi, des dépenses pour 2017. Cela peut justifier certains écarts, mais je maintiens mon chiffre ; votre rapporteure générale parvient d'ailleurs, à 100 ou 200 millions d'euros près, au même résultat que moi. Évidemment, si vous comptez des dépenses pour 2017, comme je l'ai entendu en questions d'actualité, nous ne pourrions pas parvenir aux mêmes résultats.

Sur ces 4 milliards d'euros de dépenses nouvelles, 3,5 milliards d'euros concernent le budget de l'État, et nous prendrons des mesures complémentaires afin de tenir notre objectif de déficit pour 2016. Restent donc environ 2,5 milliards d'euros de dépenses nouvelles à financer par des économies avant la fin de l'exercice, mais, comme le président Carrez l'a dit au moment de la présentation du programme de stabilité devant votre commission, mesdames et messieurs les députés, « *l'expérience des années précédentes montre qu'entre 4 et 4,5 milliards d'euros de crédits sur les crédits mis en réserve sont annulés chaque année* ». Alors, certes, il reste à financer 2,5 milliards d'euros de dépenses, mais nous avons encore une marge de 4 à 4,5 milliards d'euros, sans parler de la contribution des autres administrations publiques. Voilà qui confirme que nous pourrons, cette année comme l'an dernier, financer les dépenses nouvelles par des économies !

**M. le président Gilles Carrez.** Nous parlons, monsieur le secrétaire d'État, de ces 4 milliards d'euros de dépenses nouvelles, mais il faut aussi trouver 3,8 milliards d'euros supplémentaires en raison d'une inflation très inférieure aux prévisions ; vous nous avez donné le chiffre en présentant le programme de stabilité, où il figure d'ailleurs. En fait, nous devons donc trouver 8 milliards d'euros d'économies !

Or ce décret d'avance présente deux caractéristiques. D'une part, ce montant de plus de un milliard d'euros est très supérieur à celui des décrets d'avance de l'an dernier – le premier portait sur 400 millions d'euros. D'autre part, le décret ne finance qu'une partie des 4 milliards d'euros de dépenses nouvelles évoquées. Et, à ma connaissance, les dépenses liées à la crise aviaire, à la crise ovine ou à l'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'allocation pour les demandeurs d'asile n'étaient pas incluses, elles, dans ces 4 milliards d'euros. Comment comptez-vous donc faire pour trouver les 8 milliards d'euros nécessaires ? Comment allons-nous passer, en crédits de paiement, des 900 millions d'euros dégagés pour le financement du plan d'urgence pour l'emploi à un total de 8 milliards d'euros ?

L'année dernière, notre rapporteure générale a essayé de répartir les annulations entre les crédits qui faisaient l'objet d'un gel et les crédits qui n'avaient pas été mis dans la réserve de précaution – à l'avenir, il faudrait, si possible, que vous nous donniez ces correspondances. En l'occurrence, si j'ai bien compris, les annulations ne portent pas – ou portent très peu – sur la réserve de précaution. Elles portent sur des crédits « frais », pour reprendre votre expression, non sur des crédits gelés.

Se posent donc quelques questions.

Sont annulés, sur le CAS *Participations financières de l'État*, 468 millions d'euros en autorisations d'engagement. Certes, 2,4 milliards d'euros, peut-être liés à la vente des fréquences, sont aujourd'hui disponibles sur ce compte mais chacun sait qu'AREVA et EDF vont devoir mobiliser environ 7 milliards d'euros – l'information, publique, a été donnée par le Gouvernement. Comment va-t-on faire ?

Quant au programme d'investissements d'avenir (PIA), qui ne saurait se substituer à des crédits budgétaires défaillants, 150 millions d'euros initialement alloués à l'action *Démonstrateurs de la transition écologique et énergétique* sont redéployés au profit du programme de rénovation thermique des logements géré par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). Or, si le programme *Démonstrateurs de la transition écologique et énergétique* est très intense en recherche, on peut s'interroger sur ce qu'il en est, de ce point de vue, du programme de rénovation thermique.

En matière culturelle, 17 millions d'euros sont annulés sur le programme *Patrimoines*,...

**M. Marc Le Fur.** C'est énorme !

**M. le président Gilles Carrez.** ...tandis que des engagements ont été pris, dans le cadre du plan de soutien aux intermittents du spectacle. Nous n'avons aucune information précise, mais il semble donc qu'une partie des crédits pour le plan de soutien aux intermittents proviendrait non pas des crédits alloués au spectacle vivant mais plutôt du programme *Patrimoines*, malheureusement souvent victime d'annulations, sous la précédente législature comme sous l'actuelle.

Le programme 203 *Infrastructures et services de transports* est l'objet d'annulations de crédits de paiement à hauteur de 72 millions d'euros. Or tout le monde s'inquiète de l'insuffisance, en la matière, des crédits d'investissement, à commencer par nos collègues Philippe Duron et Gilles Savary.

Dernier exemple, on ne comprend guère, quand on entend M. Urvoas, comment le programme 107 *Administration pénitentiaire* peut être l'objet d'annulations à hauteur 30 millions d'euros.

Dans le cadre des décrets d'avance, tous les gouvernements rencontrent ces difficultés. Mon inquiétude tient à l'ampleur que cela prend cette année. Pouvez-vous donc nous éclairer, monsieur le secrétaire d'État ?

**M. Dominique Lefebvre.** Merci, monsieur le secrétaire d'État, de vous prêter à cet exercice bienvenu de transparence dans l'exécution budgétaire, qui permettra peut-être d'en finir avec certaines idées fausses. Je remercie en outre le président Carrez de sa sollicitude : il se montre soucieux de notre capacité à tenir nos engagements, mais la dépense publique n'a jamais aussi été maîtrisée qu'en 2015 et en 2016.

Ce débat soulève plusieurs questions. Réglons-en une d'emblée, en rappelant que les décrets d'avance sont prévus par la LOLF, une loi transpartisane. La principale question posée aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat est de savoir si ce projet de décret précis respecte les conditions prévues par la LOLF : le critère de l'urgence et des plafonds, le montant cumulé des crédits ouverts ne pouvant excéder 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année.

Pour le groupe Socialiste, républicain et citoyen, il y a effectivement urgence en ce qui concerne les migrants, l'agriculture et l'emploi. Il s'agit de financer des mesures effectivement nouvelles, qui ne l'avaient pas été dans le cadre de la loi de finances initiale pour cette année 2016, préparée il y a presque un an. Ce sont des mesures nécessaires, et les montants concernés représentent une fraction sensiblement moindre des crédits ouverts par la loi de finances de l'année que les montants ouverts en décrets d'avance l'an dernier. Qu'en est-il de l'ampleur des mesures ? L'année dernière, au total, nous avons ouvert 8,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 6,7 milliards d'euros en crédits de paiement, et annulé 5,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 5,2 milliards d'euros en crédits de paiement. Ces chiffres ne sont pas négligeables mais ils restent relativement modestes, au regard du montant total de la dépense publique. Ce projet de décret d'avance est donc parfaitement régulier. L'avis que nous présentera la rapporteure générale la semaine prochaine le signifiera probablement.

Se pose naturellement la question des conditions dans lesquelles, en cours d'année, en exécution, les économies seront faites. J'entends bien la critique : la méthode ne serait pas la bonne, la démarche serait aveugle, incohérente... Le secrétaire d'État répondra à vos questions, monsieur le président, mais rappelons que l'autorisation parlementaire est un plafond de dépenses, pas une obligation d'exécution. Il me semble donc de bonne politique de faire vérifier par les ministères que les crédits inscrits à leur budget seront effectivement consommés, dépensés. Il est vrai que nous avons une réserve de précaution et que les annulations prévues par le décret d'avance ne portent pas sur des crédits de la réserve. En procédant ainsi, le Gouvernement fait montre d'une extrême prudence. Ne faisons pas d'une vertu, qui consiste à gager strictement des dépenses nouvelles par des économies, un défaut majeur de la politique conduite !

**M. le président Gilles Carrez.** Nous ne faisons pas d'une vertu un défaut, cher collègue, mais nous nous interrogeons sur certaines annulations. J'aurais pu citer l'annulation de 134 millions d'euros sur le programme 172 *Recherches scientifiques et technologies pluridisciplinaires*.

**M. Dominique Lefebvre.** Il faut entrer dans le détail. Le rapport de la rapporteure générale permettra de le faire et le secrétaire d'État répondra à vos différentes questions, mais n'oublions pas le principe d'annualité. Certaines choses peuvent se passer au cours de l'exercice 2016 et d'autres en 2017, et les besoins ne sont pas les mêmes partout. Je comprends parfaitement, au regard des besoins, pourquoi, à ce stade, il s'agit d'ouvrir un montant de 1,5 milliard d'euros en autorisations d'engagement. En matière agricole, par exemple, le décret concerne essentiellement les mesures liées à la grippe aviaire. Je suppose que le reste fera l'objet de compensations entre le budget de l'État et celui de la sécurité sociale, et cela peut intervenir à un autre moment de l'année. Un certain nombre de ces mesures pourront n'intervenir qu'en loi de finances rectificative sans que cela pose de problème. En réalité, il n'est pas du tout évident que les questions que vous avez posées, monsieur le président, trouvent leur réponse dans l'exécution 2016, cela peut tout à fait être dans l'exécution 2017 – il faudra probablement une clarification.

**M. le président Gilles Carrez.** Tout le monde sera d'accord pour demander à nos rapporteurs spéciaux de suivre ces questions – c'est leur travail.

**M. Patrick Hetzel.** Ce week-end, nous avons entendu M. Urvoas déclarer qu'il avait obtenu un dégel, mais cela ne ressort nullement de ce projet de décret. Il prévoit même l'annulation de 50 millions d'euros de crédits alloués à la justice !

Par ailleurs, il y a quelques jours, M. Mandon a assuré les présidents d'université, les directeurs de grandes écoles et les directeurs des organismes de recherches que la recherche et l'enseignement supérieur étaient une priorité du Gouvernement, mais les annulations de crédits de la mission *Recherche et enseignement supérieur* représentent 25 % des montants annulés ! Monsieur le secrétaire d'État, avec quels arguments votre collègue Mandon pourra-t-il encore prétendre que la recherche et l'enseignement supérieur restent une priorité de ce gouvernement ?

**M. Alain Fauré.** J'entends vos inquiétudes, monsieur le président, mais quand vous faites un rapprochement entre des diminutions de crédits et des augmentations de dépenses, on ne sait plus au juste où vous voulez nous conduire... Vous oubliez par ailleurs l'augmentation des recettes : en 2015, les recettes ont augmenté de 6 milliards d'euros, ce qui a permis d'accompagner une politique. Certes, des efforts sont encore nécessaires en termes

de dépenses de fonctionnement, mais cette augmentation de recettes nous offre aussi une réserve et, avec l'accélération, réelle, de la croissance, les recettes augmenteront encore. Soyons donc rassurés sur la maîtrise de nos budgets.

**M. Marc Le Fur.** Les montants en question sont tout à fait considérables et inhabituels pour un décret d'avance. Voilà qui justifie effectivement une réunion exceptionnelle de notre commission. De plus, les annulations que vous nous proposez, monsieur le secrétaire d'État, interviennent dans un contexte *a priori* très favorable pour notre budget : la charge de la dette est réduite en raison du niveau actuel des taux, extrêmement favorable aux emprunteurs, tandis que les cours du pétrole restent extrêmement raisonnables. Cela devrait nous épargner des décisions comme celles que vous nous proposez aujourd'hui.

Sur le fond, je partage le sentiment exprimé par le président. Si les intermittents du spectacle sont épargnés, l'annulation de 17 millions d'euros de crédits du programme *Patrimoines* m'inquiète : quels éléments de notre patrimoine seront concernés ? quelles opérations seront retardées ? Le secteur du bâtiment, au sens large, connaît aujourd'hui des difficultés non négligeables.

Qu'en est-il aussi des primes pour les forces de l'ordre ? Sauf erreur de ma part, le décret ne prévoit rien. Des engagements ont pourtant été pris.

Parmi les crédits ouverts en matière agricole, je ne vois rien qui concerne la crise agricole. Des crédits sont alloués pour traiter les questions sanitaires, non la crise économique, malgré certaines annonces. M. Le Foll nous avait en particulier annoncé que les services de terrain seraient renforcés pour le calcul des primes de la politique agricole commune (PAC). Il faut effectivement reconfigurer le plan du parcellaire de la France entière, qui compte trente millions d'hectares exploitables.

**M. Marc Goua.** Nous comprenons effectivement que des crédits supplémentaires soient nécessaires pour l'allocation pour demandeurs d'asile ou le traitement de la crise aviaire, mais je m'interroge sur les annulations de crédits sur le compte *Participations financières de l'État* ; AREVA et EDF vont avoir des besoins importants. Et puis comment un élu de terrain peut-il comprendre certaines annulations, connaissant tous les refus qui lui sont opposés ? Je me réjouis que le Fonds d'aide à la rénovation thermique de l'ANAH bénéficie de fonds auparavant alloués à une action de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), cela prouve son succès, mais, dans le même temps, on évoque l'annulation d'aides à la pierre. Les réalisations en matière de logement social risquent-elles d'être inférieures aux prévisions ? Ensuite, sont annulés 11 millions d'euros sur la dotation globale d'équipement (DGE) et 10 millions d'euros sur la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), mais les dossiers déposés par les élus locaux pour en bénéficier sont déjà rejetés quasiment dans tous les départements ! Quant au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et à l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), qui connaissent des annulations de crédits à hauteur, respectivement, de 64, 50 et 10 millions d'euros, leurs gestionnaires nous demandent déjà des fonds supplémentaires. Je suis surpris que nous réduisions encore leurs crédits.

Ne parlons pas des annulations de crédits au détriment de la politique de la ville ou du Centre national pour le développement du sport (CNDS), alors que ce dernier refuse tous les jours des demandes de subvention, en se servant de l'Euro 2016 comme d'un prétexte. Je

comprends seulement que ces annulations se feront au détriment d'un certain nombre d'opérations.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Monsieur le secrétaire d'État, pour financer ces ouvertures de crédit d'un montant de 1,583 milliard d'euros, ce sont autant d'économies que l'ensemble des ministères doivent réaliser, sans, pour autant, recourir à un rabet.

Votre collègue garde des sceaux a annoncé qu'un arbitrage avait été rendu en faveur de son ministère, lui accordant 100 millions d'euros supplémentaires. Loin de les retrouver dans le décret, j'y relève l'annulation de 50 millions d'euros ! J'ai du mal à comprendre.

Ce décret fait notamment suite, dites-vous, à l'annonce par le Président de la République, au mois de janvier dernier, d'un plan d'urgence pour l'emploi, mais il est une autre annonce présidentielle que votre projet de décret ne semble pas prendre en compte : celle de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique. Certes, les crédits ne sont pas engagés aujourd'hui, mais ils le seront dans quelques mois.

Je suis atterrée par le sort réservé à la DETR et la DGE. Vous enlevez 11 millions d'euros à la dotation d'équipement des départements ! Il faudra un jour le dire : vous ne voulez plus de départements. Ce n'est plus possible autrement. Les départements sont dans une situation catastrophique.

Enfin, le financement de la prime d'activité, adoptée dans le cadre du projet de loi de finances pour l'année 2016, n'est assuré que si le taux de recours est de 50 %, mais les caisses d'allocations familiales (CAF) croulent sous les demandes. Quand va-t-on prévoir un financement qui corresponde à la réalité de la demande ?

**M. le président Gilles Carrez.** La prise en compte de la prime d'activité explique en partie l'écart entre mon évaluation et celle de la rapporteure générale.

**Mme Christine Pires Beaune.** Je voudrais d'abord remercier et le président pour cette initiative et le secrétaire d'État d'avoir répondu présent. Une telle audition, à propos d'un projet de décret d'avance, est rare. Certes, le montant est important, mais il n'est pas exceptionnel au regard du montant total des décrets d'avance que nous avons habituellement au cours d'une année.

Merci, monsieur le secrétaire d'État, d'avoir eu le courage de ne pas recourir au rabet – c'eût été la solution de facilité. Vous avez eu le courage de cibler des crédits. Tous les crédits votés sont importants – sinon, nous ne les voterions pas. Avoir le courage de cibler des crédits sans toucher à la réserve de précaution c'est effectivement la bonne solution.

Il est toujours difficile de bien calibrer un nouveau dispositif comme la prime d'activité. Je me réjouis cependant de son existence. Elle ne saurait être qualifiée de mesure d'assistanat. En bénéficient ceux qui travaillent et ont de très faibles revenus, notamment les apprentis.

**M. Marc Le Fur.** Pas les moins de dix-huit ans !

**Mme Christine Pires Beaune.** Certes, mais beaucoup d'apprentis ont plus de dix-huit ans.

Je m'interroge simplement sur le service de la dette. Nous avons fait preuve de prudence, à cet égard, au moment de l'examen de la loi de finances initiale pour 2016. N'aurions-nous donc pas intérêt à regarder de ce côté ?

**Mme Véronique Louwagie.** Effectivement, le montant de ce décret d'avance est important, et ce sont les dépenses d'investissement, voire les politiques d'investissement, qui sont mises à mal par les arbitrages du Gouvernement.

Certes, des crédits nouveaux sont alloués à l'agriculture, au titre de la crise aviaire, mais, dans le même temps, des crédits qui concernent le pilotage des politiques de l'agriculture, qui concernent l'économie de l'agriculture, sont annulés. Nous traversons pourtant une crise d'une ampleur inédite et de réelles attentes s'expriment sur le terrain. Il faut repenser complètement les filières. Je m'étonne donc que les crédits puissent être réduits de 40 millions d'euros.

Quant aux crédits de la recherche et de l'enseignement supérieur, dont on sait ce qu'ils peuvent impliquer en termes d'investissements, leur réduction d'un peu plus de 256 millions d'euros représente finalement 25 % des annulations de crédits !

En ce qui concerne la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, nous savons que nulle part les préfets et les sous-préfets n'arrivent à satisfaire toutes les demandes de DETR. Dans ma circonscription, la sous-préfecture disposait d'une enveloppe de 3 millions d'euros, mais les demandes s'élevaient à 6 millions d'euros ! Comment donc ne pas s'étonner de l'ampleur des annulations de crédits ?

**Mme Claudine Schmid.** Je m'arrêterai sur la contribution du ministère des affaires étrangères. Dans le cadre du programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*, vous vous fondez sur la soultte constatée lors de la clôture des comptes pour l'année 2014 pour réévaluer le montant des bourses scolaires. Pourquoi ne pas vous fonder sur la clôture des comptes pour l'année 2015 ? Et puis les commissions locales compétentes pour ces bourses, lorsqu'elles se sont réunies à la fin du mois de mars ou au début du mois d'avril, se sont fondées sur la ligne budgétaire votée au mois de décembre. *Quid* de la prochaine rentrée, avec les familles qui inscriront leurs enfants durant l'été dans les établissements français à l'étranger ?

Quant aux annulations visant le programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde*, elles impliquent une réduction drastique des seules dépenses de fonctionnement au cours du second semestre. Les ambassadeurs nommés ces jours-ci, qui prendront leur poste au mois de septembre, ne rencontreront-ils pas quelques difficultés ?

**M. le secrétaire d'État.** Je m'efforcerai de répondre au plus grand nombre de vos questions, mais je ne pourrai pas forcément répondre à toutes.

Quand je vois quelle levée de boucliers déclenche un effort d'un peu plus d'un milliard d'euros, je souhaite bien du plaisir à ceux qui proposent 100 milliards d'euros d'économies ! J'aimerais que leurs propositions soient examinées à la loupe, comme vient de l'être ce décret d'avance. Il faut que chacun soit mis devant ses responsabilités. Oui, certains proposent 100 milliards d'euros d'économies !

**M. le président Gilles Carrez.** En tendance !

**M. le secrétaire d'État.** Ne savonnez pas votre propre planche, monsieur le président...

Nous savons que ce pays connaît encore un déficit budgétaire annuel d'un peu plus de 70 milliards d'euros. Je propose un milliard d'euros d'économies pour couvrir des dépenses que chacun s'accorde à trouver prioritaires – voire, pour certains, insuffisantes. Si vous économisez 100 milliards d'euros sur cinq ans, cela fera tout de même 20 milliards d'euros par an...

**M. Patrick Hetzel.** Ce n'est pas le sujet, monsieur le secrétaire d'État !

**M. le secrétaire d'État.** Cela va le devenir !

Je suis parvenu à ce chiffre de 4 milliards d'euros en ajoutant la revalorisation du point d'indice, soit 600 millions d'euros, le plan pour l'emploi, soit 2 milliards d'euros, les mesures sur les cotisations des agriculteurs, soit 500 millions d'euros, le plan pour les jeunes, soit 200 millions d'euros, l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves, c'est-à-dire la prime pour les enseignants, soit 200 millions d'euros, et le suramortissement, à hauteur de 500 millions d'euros. Voilà mon calcul.

Vous évoquez ces 3,8 milliards d'euros supplémentaires, pour parvenir à un total de 8 milliards d'euros, mais n'oubliez pas qu'il s'agit de chiffres toutes administrations publiques confondues. Or nous prévoyons des économies sur d'autres secteurs de la dépense, notamment un milliard d'euros supplémentaire sur les dépenses de la sécurité sociale ; l'exécution fut meilleure en 2015, nous avons déjà 500 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 200 millions d'euros d'économies de gestion des différentes caisses. Nous travaillons avec le ministère des affaires sociales et de la santé pour trouver les 300 derniers millions d'euros.

J'en viens à quelques questions plus précises. Beaucoup ont évoqué le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*. Premièrement, les besoins de financement d'AREVA et d'EDF concerneront plus probablement le début de l'année 2017 que la fin de l'année 2016 – en tout cas, le problème ne se pose pas aujourd'hui. En outre, sont déjà immédiatement disponibles sur ce CAS 2,4 milliards d'euros, et nous avons inscrit 2,2 milliards d'euros en loi de finances. Cela fait donc un total de 4,6 milliards d'euros disponibles. Vous dites, monsieur le président, qu'il faudra 7 milliards pour EDF et AREVA. Je serai un peu moins formel : c'est un chiffre indicatif. Si jamais les fonds doivent être apportés à AREVA et EDF à la fin de l'année 2016 plutôt qu'en 2017, nous procéderons aux ajustements éventuellement nécessaires en loi de finances rectificative pour l'année 2016, mais, à l'évidence, nous avons déjà fait une bonne partie du chemin.

En ce qui concerne la prime d'activité, j'ai bien entendu tous les discours selon lesquels nous nous sommes fondés sur un taux de recours de 50 %, qui serait très inférieur à la réalité. Je rappelle que 4 milliards d'euros sont disponibles ! Selon nos dernières estimations, 200 millions d'euros supplémentaires seront peut-être nécessaires ; le dépassement est donc probable mais il ne sera pas massif, et je me suis engagé, avec le Gouvernement, avec ma collègue Marisol Touraine, à ce qu'il n'y ait pas de rupture de paiement. En cas de besoin, nous dégagerons les crédits nécessaires. Même si le taux de recours est un peu plus élevé que prévu, même si le montant servi est très légèrement supérieur – de 4 euros, en moyenne –, nos dernières estimations laissent entendre que le besoin supplémentaire serait plutôt de 200 millions d'euros.

**M. le président Gilles Carrez.** Notre collègue Dominique Lefebvre a étudié la question. Il estime que si le taux de retour passait à 66 % le besoin supplémentaire serait d'un milliard d'euros.

**M. le secrétaire d'État.** Les dernières remontées des caisses d'allocations familiales indiquent que le besoin supplémentaire sera plus modeste que ne le suggèrent certains.

Je me suis déjà un peu exprimé, çà et là, peut-être ici même, sur le ministère de la justice. Les besoins dont fait état le garde des sceaux concernent le programme 166 *Justice judiciaire*, qui regroupe notamment les juridictions. Ce programme ne subit évidemment aucune annulation, il bénéficie même d'un dégel de 85 millions d'euros, le garde des sceaux l'a rappelé lui-même, auquel s'ajoute un dégel de 22 millions d'euros pour couvrir les besoins en informatique, soit un total de 107 millions d'euros.

**M. Marc Le Fur.** Un dégel, ce ne sont pas des crédits nouveaux !

**M. le secrétaire d'État.** La seule chose que le garde des sceaux m'ait demandée, c'est un dégel ! Il est venu me voir, nous en avons discuté, et il a obtenu un dégel de 107 millions d'euros. Ces dépenses ne sont pas concernées par les annulations.

Quant aux forces de l'ordre, les annonces faites portent sur l'année 2017. Il n'y a donc pas lieu de prévoir de crédits en 2016.

En ce qui concerne l'agriculture, je l'ai dit, les ouvertures de crédits, d'un montant d'environ 60 millions d'euros, sont liées au plan d'urgence pour l'élevage ; il s'agit notamment de mesures de vaccination et de mesures sanitaires pour les éleveurs de canards. Ces dépenses font partie des 4 milliards d'euros de dépenses nouvelles. Pour le reste, il y a 500 millions d'euros d'allègements de cotisations, que l'État compensera à la sécurité sociale en fin d'année, comme cela a déjà été le cas. Je rappelle que l'année dernière nous avons réduit à zéro la dette de l'État à l'égard de la sécurité sociale. Il n'y a pas d'urgence, la Mutualité sociale agricole (MSA) pourra largement tenir jusqu'à la fin de l'année sans problème de trésorerie.

Vous avez aussi évoqué les postes et moyens nécessaires à la mise en œuvre de la PAC. Le ministère de l'agriculture a demandé, il y a déjà au moins six mois, des emplois supplémentaires à ce titre, et il a obtenu 570 emplois contractuels pour faire face aux besoins nouveaux liés à la PAC. Quant aux problèmes de versement ou de liquidation, ils tiennent non pas à des difficultés budgétaires mais à des problèmes techniques de gestion des dossiers, le ministre de l'agriculture s'en est expliqué. Nous avons, pour notre part, fait les avances de trésorerie nécessaires et mis en place les emplois.

Les dotations des universités ne sont pas affectées par le présent décret d'avance. Il y a eu des annulations sur la réserve de précaution, comme ce fut d'ailleurs le cas l'an dernier, en fin de gestion. L'essentiel des mesures relatives aux organismes de recherche vise à ajuster les dotations de l'État à leur situation de trésorerie, telle que constatée à la fin de l'année 2015. C'est notamment le cas pour le CNRS, qui dispose aujourd'hui d'un fonds de roulement considérable de plusieurs centaines de millions d'euros, dont une grande part n'est pas fléchée sur des projets d'investissement. Il me semble de bonne gestion de récupérer des trésoreries non fléchées sur des projets d'investissement.

**M. le président Gilles Carrez.** Comme quoi, il ne faut jamais avoir de trésorerie dormante !

**M. le secrétaire d'État.** Vous connaissez les « dodus dormants », monsieur le président.

Les économies sur la charge de la dette sont affectées à la réduction du déficit et non au financement de dépenses nouvelles. Cela a toujours été notre stratégie. Les dépenses nouvelles sont financées par des mesures d'économie et non par des recettes supplémentaires ou des économies sur la charge de la dette.

Les 150 millions d'euros redéployés au profit du programme de rénovation thermique des logements de l'ANAH restent dans le domaine de la transition énergétique. En somme, nous avons déplacé des crédits PIA sur l'ANAH.

Les annulations de crédits du programme 203 *Infrastructures et services de transports* concernent essentiellement le concours de l'État à SNCF Réseau et seront sans conséquence sur le niveau de dépenses de renouvellement ferroviaire. Le budget de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) a d'ailleurs bénéficié d'un abondement de 150 millions d'euros en début d'année, pour l'entretien des routes, et il n'est pas affecté par le décret.

Monsieur le président, l'argent sur le compte *Participations financières de l'État* ne vient pas de la vente des fréquences. Le produit de celle-ci a été affecté au budget général.

Les crédits du plan de soutien aux intermittents proviennent du recyclage du différé de l'indemnisation, c'est-à-dire du budget de la mission *Travail*. Il n'y a pas de crédits en provenance du programme 175. Les seules annulations du programme 175 portent sur la réserve et les crédits reportés.

La minoration, à hauteur de 19 millions d'euros, des bourses de l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE) est financée, pour 14 millions d'euros, par la soulte constatée lors de la clôture de ses comptes en 2014. Il s'agit de crédits d'intervention qui étaient devenus sans objet compte tenu d'un changement de méthode comptable lors de la clôture des comptes. Cette annulation est sans impact sur les montants effectivement distribués. Les autres annulations de crédits du Quai d'Orsay tiennent compte de prévisions de dépenses plus faibles qu'en loi de finances initiale. C'est notamment le cas pour les crédits destinés aux mesures d'aide sociale à l'étranger.

Je n'ai probablement pas répondu à l'ensemble des questions...

**M. Patrick Hetzel.** J'ai bien entendu vos explications sur le CNRS, monsieur le secrétaire d'État, mais vous avez également annulé 64 millions d'euros de crédits du CEA, dont la trésorerie n'était pas exactement dans la même situation, bien au contraire. Un certain nombre d'investissements et de dépenses d'une grande importance pour nos programmes en matière de recherche nucléaire vont s'en trouver empêchés.

**M. le président Gilles Carrez.** Je le confirme. Ces informations nous ont été communiquées par Alain Claeys ou Marc Goua.

**M. le secrétaire d'État.** La question n'a pas échappé à notre attention. Thierry Mandon, le Premier ministre et moi-même avons encore échangé ce matin, entre deux portes, à ce propos. Nous veillerons à ce qu'il n'y ait pas de problème.

Ne nous cachons pas derrière notre petit doigt. Les budgets sont serrés, vous les avez votés ainsi, et nous les suivons au jour le jour. Des besoins nouveaux apparaissent en cours d'année, dont nous estimons qu'ils sont des urgences – personne ne le conteste d'ailleurs, on dit même qu'il faudrait y consacrer plus d'argent. Il s'agit pour nous d'être réactifs, en mobilisant des crédits en réserve ou en prenant des mesures, et de faire face à des priorités. L'an dernier, reconnaissons-le, cela a plutôt bien fonctionné, même si c'est évidemment difficile pour l'ensemble des ministères.

**M. Alain Claeys.** Je comprends parfaitement, monsieur le secrétaire d'État, votre méthode, et votre souci de transparence. Cependant, au-delà de la trésorerie immédiate, c'est, depuis deux ou trois ans, le modèle de recherche du CEA qui est en jeu. Je vous remercie de l'attention que vous-même, le Premier ministre et le ministre en charge de ce secteur pourrez y accorder, c'est essentiel, y compris en cette période de transition énergétique.

**M. le président Gilles Carrez.** Merci, monsieur le secrétaire d'État. Cette réunion était tout à fait intéressante et utile.

\*

\* \*

**Membres présents ou excusés**  
**Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire**

**Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire**

Réunion du mercredi 18 mai 2016 à 13 heures

*Présents.* - M. Éric Alauzet, M. Jean-Claude Buisine, M. Gilles Carrez, M. Alain Chrétien, M. Alain Claeys, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Alain Fauré, Mme Aurélie Filippetti, M. Jean-Claude Fruteau, M. Yann Galut, M. Marc Goua, Mme Arlette Grosskost, M. Patrick Hetzel, M. Patrick Lebreton, M. Dominique Lefebvre, M. Marc Le Fur, Mme Véronique Louwagie, M. Victorin Lurel, M. Jean-François Mancel, Mme Claudine Schmid, M. Philippe Vigier

*Excusés.* - M. Dominique Baert, M. Olivier Carré, M. Jean-Louis Gagnaire, M. Joël Giraud, M. Jean-Pierre Gorges, M. Laurent Marcangeli, Mme Valérie Rabault, Mme Monique Rabin, M. Camille de Rocca Serra, M. Michel Vergnier, M. Laurent Wauquiez

*Assistaient également à la réunion.* - Mme Christine Pires Beaune, M. Christophe Premat

