

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X 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

- Point d'information sur les travaux de la commission ..... 2
- Audition de Mme Amélie VERDIER, directrice du budget 3
- Informations relatives à la commission ..... 25
- Présences en réunion ..... 28

Mercredi  
26 juillet 2017  
Séance de 9 heures

Compte rendu n° 11

**SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2016-2017**

**Présidence**

**de M. Éric Woerth,  
*Président***



**M. le président Éric Woerth.** Le bureau de la commission s'est réuni hier.

Il a d'abord pris acte des décisions prises par la Conférence des présidents du 25 juillet. Le rapporteur général et moi-même avons proposé à cette occasion une légère évolution des modalités de la discussion budgétaire en vue de celle qui aura lieu à l'automne prochain. Ce n'est pas une révolution, j'en ai conscience, mais elle présente quand même quelque intérêt.

Telle qu'elle se présente actuellement, cette discussion est jugée relativement opaque, confuse, compliquée et chronophage, tout en comportant des redites. Il s'agit d'éviter celles-ci tout en se gardant des risques d'un examen du budget dans la précipitation. Nous avons donc proposé de limiter à dix minutes le temps de parole du Gouvernement en commission élargie. Cela peut suffire à quelqu'un qui connaît bien son sujet pour en exposer les faits saillants. Surtout, cela éviterait ces « tunnels » de trois quarts d'heure, qui conduisent des députés qui n'en peuvent plus à ne poser leur question qu'au bout de deux heures, à laquelle il n'est répondu qu'une heure plus tard. Quant aux questions des porte-parole des groupes et des députés, elles devront être posées chacune en deux minutes, pour permettre un échange plus rapide entre le Gouvernement et les parlementaires.

Curieusement, dans un souci de rapidité, il n'était pas permis aux rapporteurs de prendre la parole en séance publique – vous avez travaillé pendant un an sur un sujet, c'est « votre » budget, et vous n'avez pas la parole ! Bien sûr, il était toujours possible de s'exprimer quand même, par exemple en prenant la parole au nom du groupe, mais ce n'était pas vraiment officiel. Les rapporteurs pour avis, comme le rapporteur spécial, pourront désormais intervenir et auront un temps prévu à cet effet. En contrepartie, nous avons réduit de moitié le bloc des questions que les groupes peuvent poser. Jusqu'à présent, cent questions pouvaient être posées, durant l'ensemble de la discussion budgétaire, réparties entre les groupes en fonction de leur poids respectif, mais le nombre des questions réellement posées était parfois inférieur. Nous avons donc pris sur ce temps au profit de nos collègues rapporteurs.

Tout cela n'épuisant pas le sujet, nous avons également décidé de créer au sein de notre commission un groupe de travail qui réfléchira aux modalités d'une réforme visant à un travail budgétaire plus moderne, plus efficace et plus transparent pour nos concitoyens. Il se réunira bientôt, ses membres devant être désignés par les groupes politiques. Nous devons notamment nous interroger sur l'articulation entre la loi de règlement, qui devrait être un temps fort de l'évaluation des politiques publiques, à partir des crédits consommés, et la discussion budgétaire, mais aussi sur ce débat d'orientation des finances publiques qui mécontente à peu près tout le monde, du Gouvernement aux parlementaires – série de propos qui n'obtiennent de réponses qu'à l'emporte-pièce, parce qu'il est tard... Parvenir à un travail plus approfondi, mais qui aille à l'essentiel, est un défi, que notre ambition sera de relever ; la Conférence des présidents est évidemment informée de notre démarche.

Par ailleurs, nous avons créé deux groupes de travail supplémentaires, l'un sur le Brexit, qui pourra suivre les différentes questions qui y sont liées, rédiger des notes et nous informer – le format d'une mission d'information qui rende un rapport me paraît beaucoup trop solennel. Nous avons déjà invité M. Michel Barnier à s'exprimer dans le cadre d'une audition conjointe à la rentrée, car plusieurs commissions veulent l'entendre.

Un autre groupe de travail se consacrera aux suites qui pourraient être données à la probable suppression de la réserve parlementaire et ministérielle – ne préjugeons pas du choix de l'Assemblée, mais il s'agit de voir ce qu'il serait possible de faire une fois cette réserve supprimée. Les rapporteurs spéciaux sur les collectivités territoriales et sur la vie associative pourraient en faire partie, ainsi que les rapporteuses qui ont travaillé sur les dotations aux collectivités territoriales – Christine Pires Beaune et Véronique Louwagie, par conséquent. Ce travail informel devrait aboutir à une véritable proposition.

Enfin, en lien avec la commission des lois, nous créerons une mission d'information sur le « verrou de Bercy » et l'action publique en cas de fraude fiscale. Les différents groupes proposeront des candidats, pour cette mission d'information comme pour les groupes de travail.

Dès la rentrée de notre commission, prévue pour la semaine du 11 septembre, nous poursuivrons notre programme d'auditions de responsables administratifs ou institutionnels, pour faire connaissance mais aussi pour aborder le fond des sujets qui nous occupent. Après le Gouverneur de la Banque de France et, ce matin, la directrice du budget et la directrice générale du Trésor, nous auditionnerons les responsables de l'Agence France Trésor et de l'Agence des participations de l'État. Nous entendrons également M. Pascal Saint-Amans, directeur du Centre de politique et d'administration fiscales de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires et le projet BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*). Peut-être auditionnerons-nous aussi un certain nombre de responsables d'entreprises publiques, telle Bpifrance.

Je vais également saisir la Banque de France et l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) pour que nous élaborions conjointement un document périodique sur la conjoncture économique, qui pourra notamment servir de support à des auditions. Pour sa part, M. Pierre Moscovici, commissaire européen aux affaires économiques et financières, à la fiscalité et aux douanes, sera auditionné le 4 octobre, conjointement avec la commission des affaires européennes.

L'audition de Mme Amélie Verdier, directrice du budget, prend place dans ce vaste programme de travail. Mme Verdier nous présentera le fonctionnement de la direction du budget, pour que tous les membres de la commission disposent des mêmes informations, puis les enjeux principaux de la construction du budget pour l'année 2018, après quoi vous pourrez, chers collègues, l'interroger.

*La commission entend Mme Amélie Verdier, directrice du budget.*

**Mme Amélie Verdier, directrice du budget.** Je vous remercie de cette invitation qui me donne l'occasion d'expliquer comment travaille de la direction du budget, que je vous présenterai d'abord de manière générale, avant d'évoquer un peu plus concrètement ce que sont notre année budgétaire et les différentes temporalités de notre travail – à la fois de la projection pluriannuelle et un travail sur le très court terme. J'évoquerai enfin, très succinctement, la manière dont nous travaillons avec le Parlement en général et votre commission en particulier.

Un décret du 24 mars 2007, complété par un arrêté récemment précisé, assigne à la direction du budget huit missions, qui gagneraient à être connues, car elles ne se limitent nullement au pilotage du budget annuel de l'État, loin de là.

Première mission, nous sommes chargés de définir ou de contribuer à définir, de conseiller au ministre une politique des finances publiques, notion qui doit s'entendre dans un sens large – une stratégie budgétaire, qui s'inscrit aussi dans une stratégie économique –, ainsi que des outils de pilotage pour atteindre les objectifs visés.

Deuxième mission, sur le fondement de cette stratégie, la direction du budget propose une programmation pluriannuelle de mise en œuvre de ces politiques, sous la forme des lois de programmation – le Gouvernement en proposera d'ailleurs une à la rentrée –, qui visent à la fois à programmer nos grands objectifs de finances publiques et à donner des règles de gouvernance. Du coup, nous sommes aussi chargés de proposer des évolutions de politiques publiques qui soient cohérentes avec cette programmation d'ensemble.

Troisième mission, en ce qui concerne le budget de l'État, effectivement le cœur historique de notre métier, nous sommes chargés de la totalité de la chaîne. Si elle élabore le projet de loi de finances, la direction du budget est aussi en quelque sorte le notaire des autres ; elle recueille les prévisions de recettes et s'occupe de l'ensemble de la procédure d'élaboration des articles, à l'exception des articles fiscaux, en principe suivis par la direction de la législation fiscale. Au-delà de l'État, nous suivons aussi, en cours d'année, les besoins de financement des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale.

Quatrième mission, le décret donne à la direction du budget un rôle en matière de doctrine comptable. Trois grandes catégories de comptabilité peuvent être distinguées, ce qui n'est pas toujours simple pour le suivi des finances publiques. Historiquement, nous raisonnons en comptabilité budgétaire, comptabilité de caisse dans laquelle est établi le projet de loi de finances, mais nous avons également un rôle en matière de comptabilité générale, prévu par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), pour l'État également. C'est la direction générale des finances publiques (DGFIP) qui produit les comptes de l'État en comptabilité générale, mais la direction du budget joue un rôle : d'une part, elle veille à la bonne appropriation de ces principes par les opérateurs dont elle a la tutelle, d'autre part, elle suit les travaux de normalisation comptable – j'ignore si vous connaissez le Conseil de normalisation des comptes publics –, car des questions peuvent se poser à propos du traitement de telle ou telle opération. En comptabilité nationale, la direction du budget ne définit pas les règles ; c'est le rôle d'Eurostat. L'INSEE les applique et établit nos comptes nationaux. C'est, bien sûr, cette comptabilité qui est clef pour le pilotage de nos finances publiques, car c'est en son sein que sont exprimés nos engagements européens, tant en matière de déficits que de dette publique, et c'est sur cette base que nous rendons compte.

Cinquième mission, la direction du budget s'assure de l'amélioration à la fois de la qualité et de la performance de la gestion. Nous suivons en particulier de ce point de vue toute la dépense de l'État et des organismes publics, et nous suivons les objectifs et indicateurs de performance proposés – je vous ai d'ailleurs apporté les données de la performance pour l'année 2016, publiées très récemment sur notre site, et les objectifs et indicateurs pour l'année 2017, rendus publics à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques. C'est un élément important de la loi organique : au-delà de la question des crédits ouverts et dépensés, au-delà des objectifs que nous nous assignons, comment atteignons-nous ceux-ci ?

Sixième mission, la direction du budget est également chargée du contrôle financier. Un réseau de la direction du budget dans les ministères s'assure du suivi de la dépense et peut, dans certains cas, la bloquer et mettre en œuvre les décisions de régulation.

Septième mission, peut-être moins connue, la direction du budget suit tout ce qui concerne le budget de l'Union européenne. C'est tout simplement elle qui prépare les positions de la France en matière budgétaire dans le cadre de la procédure budgétaire européenne. Le budget européen, vous le savez, dépend de trois autorités : la Commission, qui fait des propositions ; le Conseil des États membres, qui prend parti ; le Parlement européen, avec qui le pouvoir budgétaire est ensuite partagé. C'est donc la direction du budget qui suit tous les travaux relatifs aux politiques européennes, à leur évolution pluriannuelle et aux modes de financement de l'Union européenne ; c'est évidemment d'une très grande actualité à l'heure du Brexit, dont il faudra tirer les conséquences pour le prochain cadre des finances publiques. Ce sera un enjeu très fort de la négociation de ce nouveau cadre pour l'après-2020.

Huitième mission, plus transversale et plus classique, la direction du budget exerce la tutelle financière des organismes qui entrent dans son champ de compétences.

Je ne vous assénerai pas trop de chiffres ; notre rapport d'activité, dont la parution est proche, pourra compléter mon propos sur les points dont vous seriez plus curieux. Nous sommes une petite direction de 250 personnes au total, assistants et services de documentation compris, réparties dans huit sous-directions, dont deux sous-directions de synthèse : l'une fait la synthèse classique de suivi des budgets ; l'autre est chargée de la gestion publique, de la performance et de la réglementation budgétaire. Les six autres sous-directions se partagent le suivi de l'ensemble du financement des politiques publiques. C'est une direction assez jeune, l'âge médian de ses membres étant de trente-cinq ans. Elle est paritaire, avec à peu près 50 % de femmes – mais 40 % parmi les cadres, et environ 30 % au sein du comité de direction. Nous disposons également d'un réseau relativement limité de 150 agents dans les ministères, au sein du réseau des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, des services que nous partageons avec la DGFIP ; ces personnes sont chargées, à la fois d'assurer le suivi du budget et de produire les comptes, missions très complémentaires.

C'est donc en quelque sorte une « direction d'état-major », qui joue vraiment un rôle de conseil et de proposition auprès du ministre, proposition d'éléments de politique et de réactions au quotidien. Elle est au cœur des politiques publiques et cette vision transversale fait l'un des grands intérêts de mon travail, d'autant que ce champ ne se limite pas à l'État, mais s'étend bien au-delà aux collectivités locales, aux administrations de sécurité sociale et à l'ensemble des opérateurs publics.

Bien sûr, nous travaillons très étroitement avec l'ensemble des directions de Bercy, mais aussi avec les autres ministères, en essayant de sortir de cette dichotomie qui opposerait les « méchants » de Bercy et les ministères « dépensiers ». Nous estimant garants du sérieux budgétaire, nous essayons d'entrer dans des logiques de partenariat et de collaboration, même si cette période de négociation budgétaire n'est pas le moment le plus facile de l'année. Par ailleurs, j'anime un comité des directeurs financiers de l'État qui se réunit régulièrement, et la direction joue aussi, tout simplement, un rôle de formation de la communauté financière de l'État et d'« essaimage » en termes de ressources humaines.

Ces métiers sont complexes, et ce ne sont pas toujours les plus prestigieux dans les différents ministères. Il est donc important de pouvoir compter, à Bercy, sur les ressources nécessaires, pour expliquer les trois comptabilités que j'évoquais, pour réexpliquer,

inlassablement, l'esprit de la LOLF et de la responsabilisation des gestionnaires, pour admettre, aussi, que tout ne fonctionne pas très bien et proposer des améliorations. Il faut mener un travail global de coordination de l'ensemble de la sphère publique.

Réglementairement, nous assurons la tutelle financière d'environ 200 organismes publics. Il en est d'autres, par ailleurs, qui sont suivis par les contrôleurs budgétaires. Dans notre esprit, il s'agit plutôt de prévention ; notre tutelle ne doit pas être source de blocage intempestif.

Nous travaillons quotidiennement avec le ministre et son cabinet, d'autant plus que l'effectif de celui-ci est désormais limité à dix personnes. De mon point de vue, c'est une bonne chose : c'est la fin des cabinets qui refont le travail des administrations ; ils se concentrent désormais davantage sur le conseil politique au ministre, ce qui, effectivement, n'est pas notre rôle. Vous aurez l'occasion de me voir, ainsi que mes collaborateurs, pendant le débat parlementaire, puisque nous sommes aussi aux côtés du ministre pour préparer ses dossiers. Nous sommes également en relation avec le Conseil d'État, lorsque celui-ci doit rendre un avis sur un texte, et avec le Haut Conseil des finances publiques, créé par la loi organique du 17 décembre 2012. J'écris à peu près tous les jours à la Cour des comptes, que ce soit dans le cadre de l'élaboration de son rapport public annuel ou de la certification des comptes.

À quoi notre année budgétaire ressemble-t-elle ? Un premier principe, assez cardinal, est établi de longue date – en poste depuis le 2 janvier dernier, j'ai pris l'initiative de rencontrer mes prédécesseurs pour leur demander comment ils voyaient leur métier et ce qu'ils en avaient retenu : il s'agit d'assurer un pilotage en dépenses. Cela se fait depuis plus d'une vingtaine d'années et peut bien sûr être l'objet de débats politiques. Le principe est qu'une stratégie de finances publiques s'établit, au vu d'un contexte économique et d'une trajectoire de prélèvements obligatoires souhaitée, et qu'il faut éviter un pilotage des dépenses qui dépende trop étroitement de la conjoncture et du niveau effectif des recettes. À cet égard, le Gouvernement s'est fortement engagé à réduire la part de la dépense publique dans la richesse nationale. Proposer des solutions pour y parvenir est pour nous un objectif quotidien.

Concrètement, le suivi de la dépense porte sur la dépense publique dans son ensemble. Le Gouvernement a indiqué souhaiter la limiter en volume c'est-à-dire qu'elle ne croisse pas à un rythme supérieur à l'inflation. En ce qui concerne l'État, cette approche repose sur le concept de norme de dépense, cet objectif que s'assigne le Gouvernement, à la fois en construction budgétaire et ensuite en exécution, pour atteindre ses objectifs plus globaux de finances publiques.

Les contours de cette norme de dépense ont pu évoluer récemment, dans un double objectif. D'une part, il s'agissait de couvrir un champ plus important de la dépense : historiquement, n'étaient considérés que les crédits du budget général de l'État. Le pilotage a été élargi pour éviter les points de fuite sur les opérateurs qui n'étaient pas financés par subvention budgétaire. Ainsi, nous avons intégré les taxes affectées en loi de finances à des opérateurs. D'autre part, il s'agissait de couvrir un champ effectivement pilotable. C'est la raison pour laquelle la charge de la dette a été exclue il y a quelques années des dépenses pilotables – mais elle doit bien sûr être intégrée dans les programmations pluriannuelles d'ensemble. Il s'agit d'éviter qu'une moindre charge d'intérêts soit en quelque sorte recyclée, en cours d'année, en dépenses qui risqueraient d'être plus pérennes.

Nos travaux s'organisent selon une triple perspective temporelle : une perspective prospective, pluriannuelle ; le suivi de l'année en cours ; l'expérience de l'exécution des années précédentes, source, pour nous, d'inspiration et matière à réflexion, qui peut nous renseigner sur l'efficacité des politiques publiques ou nous donner des idées d'économies.

En matière de prospective, je ne pourrai malheureusement pas vous faire part de certains travaux que nous réalisons pour le Gouvernement – pour le ministre de l'action et des comptes publics au premier chef. À l'hiver, la direction mène des travaux de prospective. Nous essayons de mettre en relation, de manière très fine, la réalité de la dépense avec les indicateurs de performance – ceux présentés dans les documents budgétaires, d'autres que nous souhaiterions voir retenus ou encore des indicateurs plus larges –, et, par des comparaisons avec d'autres pays, nous essayons de dégager de grandes tendances de long terme. C'est en quelque sorte notre phase de « *brainstorming* ». Ensuite, nous faisons une programmation plus détaillée et fine, dite programmation à moyen terme. C'est une véritable proposition de copie budgétaire à cinq ans, très détaillée, comportant un ensemble de propositions de financement de mesures nouvelles ou d'économies. Lorsque nous remettons cette copie au ministre, succède à la phase technique de l'administration une phase plus incarnée, au cours de laquelle nous nous confrontons avec les ministères, qui souhaitent, tout simplement, financer des politiques. Des conférences budgétaires se tiennent, pluriannuelles – du moins en année d'élection, mais c'est une approche que nous cherchons à promouvoir –, y compris au niveau des ministres.

Je dirai quelques mots de la procédure retenue cette année. Toujours dans l'idée de sortir de cette opposition parfois un peu caricaturale entre « budgétaires », prêts à réduire de moitié le financement d'une politique, et « dépensiers », envisageant plutôt de le doubler, nous avons essayé d'éviter de nous heurter position contre position. Nous demandons donc plutôt de prioriser les mesures nouvelles envisagées. C'est une approche promue par le Gouvernement : considérer, lors de l'examen des crédits, les réformes structurelles auxquelles les ministères sont prêts, qui doivent être pensées dans la durée et peuvent nécessiter de petits budgets « d'amorçage ».

En résumé, la direction du budget promeut une analyse par politique publique, quels que soient le financeur et le tuyau. Prenons l'exemple de la politique du logement, qui défraie quelque peu la chronique ces temps-ci. Nous ne nous demandons pas seulement ce qui est financé par le budget général de l'État, nous considérons les financements des collectivités locales et les dépenses fiscales allouées à cette politique pour essayer de proposer un diagnostic et des évolutions d'ensemble. Précédemment, le rôle de la direction du budget fut aussi de proposer des revues de dépenses pour faire prospérer des idées d'économies – votre commission était destinataire de ces travaux.

Plus globalement, nous travaillons évidemment en lien étroit avec le processus de réforme de l'État – on parle plutôt, maintenant, de « transformation de l'action publique ». Je ne veux pas entretenir de confusion : ce n'est pas la direction du budget qui est chargée de l'animer. Nous avons cependant quelques idées, et nous sommes là pour analyser les propositions faites, proposer une contre-expertise des propositions des directions.

Je serai plus rapide sur le travail effectué sur l'année en cours – plus classique. Une fois proposé et adopté un projet de loi de finances, notre mission est de nous assurer du respect du plafond de crédits voté par le Parlement et, bien sûr, des crédits votés au niveau du programme, limitatifs. Nous réalisons donc des prévisions d'exécution au fur et à mesure de la gestion, pour vérifier que les objectifs seront atteints. Si c'est nécessaire, nous proposons au

Gouvernement des mesures pour maîtriser la dépense en cours de gestion. Nous raisonnons sur le budget de l'État et, plus globalement, sur l'évolution des finances publiques, en lien étroit avec la direction générale du trésor. Ainsi, lorsqu'un audit de la Cour des comptes annonce à un nouveau gouvernement que le risque que les objectifs ne soient pas atteints est très élevé, nous proposons des mesures de court terme – mais, j'y insiste, nous pensons aussi le long terme. De temps en temps, des mesures d'urgence peuvent être prises, mais je crois que cela vous a été expliqué lors de la présentation du décret d'avance.

En fin de gestion, la direction du budget travaille aux traditionnelles lois de finances rectificatives de fin d'année, qui visent à ajuster les crédits même si elles sont aussi le support de débats fiscaux plus généraux. C'est aussi la direction du budget qui présente la loi de règlement – les comptes sont établis par la DGFIP, mais une loi de règlement est bien une loi de finances et comporte des dispositions qui peuvent y prendre place de manière plus générale. Nous élaborons les rapports annuels de performances et assurons le suivi des résultats de la gestion.

Notre action est encadrée par des textes.

La Constitution, bien sûr, prévoit déjà un niveau d'encadrement des lois de finances, des lois de financement de la sécurité sociale et des lois de programmation pluriannuelles.

Notre guide est la LOLF, sans le texte de laquelle je ne me déplace jamais ; nous sommes là pour la faire appliquer, y compris en ce qu'elle protège les droits et l'information du Parlement. Maintenant en vigueur depuis une dizaine d'années, la LOLF fixe le contenu, précise la présentation, régit l'examen et le vote des lois de finances ; nous nous en voulons un peu les gardiens et j'ai eu l'occasion, au début de l'année, de dire que nous avions, à mon sens, besoin de revivifier l'esprit dont elle procédait. En effet, la responsabilisation des gestionnaires n'a pas toujours été au rendez-vous, non plus que la marge de manœuvre qui était supposée leur être donnée. C'est un travail de longue haleine, difficile, mais le Gouvernement fait le pari d'une certaine déconcentration des responsabilités ; c'est un peu la règle de base pour parvenir à des résultats.

La loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques transpose dans nos textes nationaux les engagements européens qui sont l'objet du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). Elle encadre le contenu des lois de programmation des finances publiques et consolide ce raisonnement toutes administrations politiques confondues. M'occupant de questions budgétaires depuis une dizaine d'années, dans des fonctions différentes, je peux témoigner d'une évolution : les fonctionnaires ont maintenant assimilé qu'il ne servait à rien de transférer des charges indues de l'État aux collectivités locales ou à la sécurité sociale et qu'il fallait toujours mesurer l'effet des décisions proposées en termes de déficit et de dette publics. Sans doute est-ce pour vous une évidence mais, historiquement, ce n'est pas ainsi que se construisaient les finances publiques. De manière peut-être immodeste, je pense que la direction du budget et l'ensemble des agents qui y travaillent contribuent à lutter contre cette espèce de fragmentation des réalités de nos finances publiques. Ils essaient de promouvoir une approche globale, qui doit aussi reposer sur une déconcentration des responsabilités comme je le disais tout à l'heure.

Autre texte important, le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, suite logique de la LOLF, est le fruit d'un chantier de très longue haleine. Une première version en a été prise le 7 novembre 2012 pour remplacer le règlement général de



comptabilité publique, qui datait de 1962. Ce travail de cinq ans régit la comptabilité budgétaire et générale tant de l'État que des organismes publics. Nous l'avons encore modifié assez récemment. Il s'agit de moderniser les pratiques de gestion, d'harmoniser et de rendre plus efficace la gestion budgétaire et comptable de l'État et de l'ensemble des organismes publics, mais – je l'entends régulièrement – des blocages subsistent. En tout cas, le chantier de la modernisation et de la transformation de l'action publique nous concerne aussi, et des améliorations restent possibles.

J'ai mentionné rapidement le cadre européen. À la suite de la crise des dettes souveraines en zone euro, trois textes sont venus renforcer le pacte de stabilité et de croissance : le *six-pack*, le *two-pack* et le TSCG, pour l'essentiel transcrits dans la loi organique du 17 novembre 2012.

J'en viens aux relations que la direction du budget entretient avec le Parlement. Bien sûr, nous respectons toutes les dispositions des lois organiques, et nous nous soucions particulièrement du respect des délais. C'est un thème récurrent des échanges entre membres de la direction du budget : dans quel délai parvenons-nous à répondre à vos questions, mesdames et messieurs les députés, et à vous fournir des documents budgétaires de qualité ? En faisant un peu de provocation, je dirai que l'excès d'information peut parfois, de notre point de vue, nuire à son appréhension. Depuis 2006, le nombre total de pages produit à l'appui des différentes lois de finances a augmenté de 48 %. Ces pages sont-elles toujours de la meilleure qualité ? C'est notre souhait, mais de tous les rapports demandés lesquels sont vraiment nécessaires et lesquels sont vraiment lus ? Bien sûr, si le Parlement nous demande un rapport, nous le ferons.

La direction du budget est aussi là pour informer les commissions des finances sur la conduite de l'exécution, quand il y a des risques ou quand les crédits évaluatifs sont dépassés, différentes situations prévues par la LOLF. Par ailleurs, vous connaissez les décrets d'avance ou d'annulation, mais les textes réglementaires que nous produisons pour assurer la bonne fluidité de la gestion sont bien plus nombreux : il y en eut environ soixante-dix l'année dernière.

Pour conclure d'un mot, la direction dont j'ai la chance d'avoir la responsabilité s'interroge en permanence sur le temps long et l'effet dans le temps des décisions proposées, elle alimente la transformation de l'action publique et promeut les raisonnements en dépense.

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Merci, madame la directrice, de cet exposé dense. La direction du budget, vous l'avez rappelé, est une « petite » direction ; mais son influence est certaine, même si elle est parfois en partie fantasmée.

Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour des comptes a estimé à 4,2 milliards d'euros les sous-budgétisations de la loi de finances initiale pour 2017. Celle-ci, comme le programme de stabilité d'avril dernier, comportait, selon la Cour, des biais de construction affectant la sincérité de la trajectoire financière pour 2017 et 2018. Dans cette perspective, pourriez-vous nous exposer les méthodes que vous utilisez pour la construction du budget ? Considérez-vous ces biais de construction comme bien réels ?

Comment pouvons-nous améliorer les méthodes utilisées pour fixer les crédits budgétaires en loi de finances initiale, afin qu'ils correspondent mieux aux montants *in fine* exécutés ?

Quelles sont, par ailleurs, les mesures complémentaires de redressement, ou de « refroidissement », qui seront prises au cours du second semestre 2017, pour 1,15 milliard d'euros ?

S'agissant de la baisse du niveau des aides personnelles au logement (APL) de 5 euros à compter du 1<sup>er</sup> octobre prochain, aurions-nous pu envisager une mesure réglementaire autre que ce coup de rabot uniforme ? Qu'avez-vous proposé ?

Enfin, que représente en valeur absolue l'effort de réduction de la dépense publique, toutes administrations publiques confondues, de 3 points de PIB de 2017 à 2022 ?

**M. le président Éric Woerth.** Nous avons entendu récemment MM. Sapin et Eckert à propos de la sincérité de la loi de finances pour 2017, après les commentaires sévères de la Cour des comptes. Il ne s'agissait pas pour nous de nous ériger en commission d'enquête, mais de chercher à mettre fin aux sous-estimations budgétaires voulues. Madame la directrice, avez-vous à l'époque joué votre rôle en appelant à la vigilance ? Ces sous-budgétisations sont-elles de simples erreurs ou ont-elles été conscientes ? Comment éviter de reproduire ces méthodes d'un autre temps ?

Je pense en particulier à la réserve de précaution, réponse automatique à la question des sous-budgétisations, et qui devient une sorte d'objet budgétaire non identifié. L'an dernier, elle s'élevait à 8 %, soit 13 milliards d'euros ; c'est évidemment considérable. Comment faire évoluer cette réserve de précaution ? L'usage de ces 13 milliards n'est en réalité pas libre : quelle est la part réelle de l'incertitude ?

En ce qui concerne les APL, les mesures envisagées sortent-elles du fameux « musée des horreurs » de la direction du budget, comme le dit la presse ? Avez-vous suggéré au ministre de grappiller 5 euros sur toutes les APL, ou bien cette idée venait-elle d'ailleurs ? Bref, comment construit-on une décision de cette nature ? Le budget pour 2017 intégrait-il une baisse des APL, comme l'ont dit MM. Sapin et Eckert ?

M. Darmanin a parlé d'un effort de 20 milliards à réaliser sur la dépense pour tenir l'objectif du « zéro volume ». C'est un montant considérable : d'où sort ce chiffre ? Quels sont les tendanciers qui ont servi à le fixer ?

Enfin, vous avez beaucoup parlé de programmation pluriannuelle. C'est très important, certes, mais cette programmation n'est jamais respectée. Pourra-t-on un jour s'en servir comme d'un véritable outil de construction budgétaire et, surtout, de suivi et de gestion du budget de l'État ?

**M. Daniel Labaronne.** Au nom du groupe La République en Marche, je vous remercie, madame la directrice, de cet exposé très complet.

N'y a-t-il pas aujourd'hui un fossé croissant entre l'exigence européenne de consolidation des finances publiques et la permanence d'une gestion administrative sectorielle, avec d'un côté la direction du budget et de l'autre différentes directions de Bercy – direction générale des douanes, direction de la sécurité sociale, direction générale des finances publiques... ? Cette organisation est-elle propre à la France ?

Dans le cadre de la mission de coopération internationale de la DGFIP, la France est amenée à partager son expérience en matière de gestion publique. À l'inverse, une veille est-elle organisée par votre direction pour s'inspirer des modèles des autres pays européens ?

La recherche de la performance est au cœur de la gestion publique. Malgré la mise en place de nombreux indicateurs, la Cour des comptes continue de révéler des dérives dans la sincérité des prévisions budgétaires. Comment l'administration s'assure-t-elle de l'exactitude des prévisions ? Comment améliorer la performance en matière d'exécution du budget ?

Enfin, afin d'illustrer concrètement ces questions, je voudrais vous interroger sur la budgétisation de l'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN). La Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) nous a saisis d'une possible insincérité dans la programmation budgétaire, qui conduirait à une impasse budgétaire de l'ordre de 850 millions d'euros en 2019 et 2020. Confirmez-vous ces informations ? Si tel est le cas, comment éviter une telle situation ? Quelles sont vos propositions pour améliorer la prévision budgétaire et optimiser la conduite de l'exécution du budget ?

**Mme Véronique Louwagie.** La Cour des comptes a montré de fortes sous-estimations de dépenses dans la loi de finances pour 2017, mais surtout constaté que ces éléments étaient connus dès l'automne 2016 et, mieux encore, en avril 2017 lors de la transmission à la Commission européenne du programme de stabilité. Des notes à ce sujet ont-elles été établies par vos services ? Sinon, quelle était la nature de ces constats ?

Que proposez-vous pour éviter qu'une telle situation ne se reproduise en 2018 ? Là doit être en effet notre priorité. Envisagez-vous de nouveaux indicateurs de performance qui permettraient que vos observations soient mieux prises en considération ?

En tout cas, nous ne pouvons accepter une loi de finances qui comporte de telles sous-budgétisations : le Parlement exige de se voir présenter un budget sincère.

Par ailleurs, il faudra en 2018 économiser 10 milliards d'euros sur le périmètre de l'État et de ses opérateurs. Quelles sont vos préconisations ? Quelles sont les dépenses qui diminueront, et quelles sont les missions budgétaires concernées ?

**M. Jean-Noël Barrot.** Quels sont les critères qui vous conduisent à réviser la méthodologie de vos prévisions. S'agit-il des erreurs constatées au cours d'une année donnée, par exemple ? Pouvez-vous nous donner un exemple concret d'un changement de méthode à la suite d'un constat d'erreurs de prévisions systématiques ?

D'autre part, s'agissant des propositions d'économies que vous faites au Gouvernement et des indicateurs que vous utilisez, agissez-vous de façon purement pragmatique – ainsi, s'agissant des APL, un coup de rabot même léger, voire superficiel, peut rapporter beaucoup – ou bien vous fondez-vous plutôt sur des critères d'efficacité ? Là encore, pourriez-vous nous donner des exemples d'indicateurs d'efficacité utilisés pour conseiller au Gouvernement de revoir à la baisse, ou même à la hausse, une dépense publique ?

**M. Philippe Vigier.** Au moment où nous débattons d'une grande loi de moralisation de la vie politique, je voudrais souligner à quel point les mots prononcés ici sur l'insincérité du budget sont forts. Les explications de MM. Sapin et Eckert étaient malheureusement très décalées par rapport à la réalité budgétaire.

Le mot « insincérité » est grave, et il doit entraîner des mesures. Insuffisances de financement, surestimations de recettes : on ne peut pas continuer ainsi ! Pour 2018, nous

cherchons déjà 13 milliards d'euros ! Où seront-ils pris ? Les mêmes causes produisant les mêmes effets, la commission doit avoir l'assurance que le prochain budget sera sincère.

Par ailleurs, l'État s'était engagé à réaliser des économies pour 21 milliards d'euros : elles se sont élevées à 3 milliards. En revanche, les collectivités territoriales se sont vu demander 11 milliards d'économies, et elles en ont réalisé 11 milliards. L'État n'a pas respecté sa parole. Des conséquences ont-elles été tirées de ce dérapage ? Quels messages avez-vous fait passer au Gouvernement pour que l'on ne retombe pas dans les mêmes ornières ?

En ce qui concerne les dépenses de défense, nous avons tout vécu ! On nous avait inventé une société de participations, qui a ensuite été remise dans les cartons ; nous avons vu un surgel des crédits de 2,7 milliards, puis l'annonce d'une annulation de 850 millions, avec les conséquences que l'on sait – la démission du chef d'état-major des armées. Trois jours plus tard, la ministre des armées explique que l'on dégèle 1,2 milliard ! Il serait inimaginable que nous fonctionnions d'une telle façon dans nos petites collectivités locales, et nos compatriotes n'y comprennent plus rien.

Daniel Labaronne a justement rappelé la question des ICHN, et c'est demain que la France doit dire à Bruxelles si elle fait passer 850 millions d'euros du premier pilier de la PAC vers le second ! Vous imaginez les conséquences que ces mesures peuvent avoir.

Enfin, s'agissant des aides au logement, avez-vous mené des travaux prospectifs ? La politique du logement, c'est 40 milliards d'euros. Ne serait-il pas judicieux de réformer ces aides pour qu'elles soient plus efficaces, au lieu de donner des coups de rabot aveugles, dont on voit les conséquences dramatiques sur le terrain ?

**M. Jean-Louis Bricout.** La mise en œuvre de la loi organique relative aux LOLF a fêté ses dix ans : quel bilan dressez-vous, et comment mieux la faire connaître du grand public ? En 2004, le ministre délégué au budget estimait nécessaire que « *chaque ministre devienne son propre ministre des finances* ». Cet objectif a-t-il été atteint ?

Nous venons d'examiner le projet de règlement des comptes pour l'année 2016. Nombre d'entre nous ont émis le souhait que ce moment budgétaire trouve une meilleure place dans le calendrier. Comment, selon vous, y parvenir ?

Une direction générale de l'administration et de la fonction publique a été créée : elle est appelée à devenir une sorte de direction des ressources humaines (DRH) de l'État. La coordination est-elle bonne ? Comment s'assurer que votre travail commun ne consiste pas seulement à huiler une sorte de machine à dégraisser ?

Enfin, s'agissant des contrats de ruralité, absolument nécessaires à nos territoires, où en sont les crédits qui doivent leur être consacrés ? Vous paraissent-ils menacés ?

**M. Éric Coquerel.** Vous avez parlé d'efficacité et de performance. À cette aune, que pensez-vous du pacte de responsabilité et du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) ? J'ai posé cette question tant à M. Sapin qu'à M. Le Maire, sans obtenir de réponse satisfaisante. Ces dispositifs ont coûté 30 milliards l'an dernier – et coûteront 40 milliards cette année, c'est-à-dire le double des économies que dit rechercher M. Darmanin. Or, les études les plus optimistes considèrent qu'un emploi ainsi créé a coûté 300 000 à 600 000 euros aux finances publiques. Que pensez-vous de cette manière de

dilapider l'argent public ? On prend 13 milliards aux collectivités territoriales : est-ce bien à elles de payer un dispositif qui ne sert à rien, et que le Gouvernement entend pourtant pérenniser ? Encore une fois, il n'existe pas une seule étude sérieuse qui montre un impact réel, ou en tout cas à la hauteur du chiffre annoncé, sur l'économie.

Par ailleurs, une insincérité peut en cacher une autre. On nous annonce qu'il faut économiser 3,5 milliards d'euros, qui seront pris sur la réserve de précaution, mais nous avons auditionné les directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationales, et force est de constater que ces réserves sont, depuis plusieurs années, régulièrement utilisées pour équilibrer le budget. Comment feront-ils s'ils n'en disposent plus ? L'idée est-elle, par exemple, de ne pas payer des fournisseurs privés – ce qui pose problème si l'on pense que l'État n'a pas à mettre en danger des sociétés privées qui travaillent pour lui ? Bref, ces 3,5 milliards d'euros me semblent représenter la future insincérité, celle que l'on découvrira à la fin de l'année.

Enfin, plus globalement, on nous annonce une politique qui se situera, de façon accentuée, dans la continuité de celle menée les années précédentes : baisse des dépenses, baisse des recettes. Le moins que l'on puisse dire, c'est que cette politique n'a entraîné qu'une explosion de la dette, et aucune relance de l'activité économique. Quelles continuités et quelles différences voyez-vous entre le futur budget pour 2018 et ceux qui l'ont précédé ?

**M. Jean-Paul Dufrègne.** Je vous interrogerai d'abord sur le montant de la fraude et de l'évasion fiscales. Un montant de 60 à 80 milliards d'euros vous semble-t-il juste, et de quelles informations disposez-vous pour évaluer ces recettes qui manquent au budget de l'État ? Que pourrait-on faire pour lutter plus efficacement contre ce fléau ?

Quelle est votre implication dans la mesure consistant à économiser 13 milliards d'euros sur le dos des collectivités locales, qui ont déjà beaucoup donné, voire trop ?

**Mme la directrice du budget.** N'étant pas ministre mais seulement directrice du budget, je ne peux pas répondre à certaines questions. Ainsi, je ne peux pas vous dire déjà comment sera construit le budget de l'année prochaine.

S'agissant de la construction du budget, je commencerai par rappeler qu'il s'agit à la fois d'un acte de prévision et un acte de programmation – ce qui vaut également pour la programmation pluriannuelle. Le principe cardinal, c'est d'illustrer les conséquences des décisions. Nous commençons par établir le « tendanciel », c'est-à-dire ce qui se passe en l'absence de toute décision, de toute mesure nouvelle de dépense ou d'économie ; nous calculons l'effet en année pleine de décisions prises en cours d'année, ou l'effet au cours des années à venir de mesures de masse salariale, par exemple. Nous essayons de nous mettre d'accord avec les autres ministères pour que cette analyse soit aussi objective que possible.

Je me permets d'insister sur la complexité de cet exercice. Il existe des erreurs de prévision. Ainsi, pour les dépenses de guichet, c'est-à-dire les dépenses de transfert aux ménages selon certains critères, nous établissons des prévisions du nombre de bénéficiaires, à partir des mesures passées. Dans le cas des APL, la formule est complexe, faisant intervenir le loyer, la composition du foyer, les autres revenus, la surface... Certaines variables sont plus difficiles à prévoir que d'autres. Je le dis de manière très humble : nous essayons de faire au mieux, tout en sachant que la marge d'erreur existe. Il y a souvent des surprises, à la hausse ou à la baisse.

Les tendanciels que nous établissons servent de base à l'inscription des crédits en loi de finances. S'ils peuvent comprendre une part de volontarisme, il reste que notre métier est d'établir des prévisions aussi sincères que possible, en tenant compte des aléas.

S'agissant de l'audit de la Cour des comptes, il existait, c'est vrai, des impasses de construction dans le budget pour 2017. Je ne cherche pas à contourner cette difficulté ; mais les ministres, sortants et actuels, l'ont dit : la sincérité s'apprécie à plusieurs niveaux.

La première appréciation est juridique : le Conseil constitutionnel a jugé sincère la loi de finances pour 2017, tout en pointant des risques. Sa décision se réfère à l'avis du Haut Conseil des finances publiques, et elle est conforme à la jurisprudence, qui repose sur l'idée d'« intention manifeste de fausser les grandes lignes de l'équilibre ». La LOLF dispose en outre que la sincérité s'apprécie « *compte tenu des informations disponibles* ».

En matière de recettes, la création du Haut Conseil des finances publiques en 2012 a permis, objectivement, une nette progression de la sincérité des prévisions de croissance et de recettes – étant juge et partie, je ne me prononce pas, mais je cite des observateurs extérieurs. La Cour des comptes l'a également constaté : si elle a souligné certaines surévaluations de recettes, dans des proportions bien moindres que celles qui concernaient les dépenses, elle a globalement validé le scénario macroéconomique retenu. Je ne cherche pas ici à défendre qui que ce soit ; mais, dans le temps long des finances publiques, il me semble que ce dispositif de surveillance de nos finances publiques nous offre de bons garde-fous en matière de prévisions de recettes, qui sont établies en fonction des indicateurs macroéconomiques, du scénario macroéconomiques retenu, des encaissements, etc.

En matière de dépenses, nous nous livrons au même exercice. Mais je souligne que la sincérité doit s'apprécier ligne à ligne – et sur ce point, je ne tourne pas autour du pot, il existait des impasses et elles avaient été signalées. Mais le Gouvernement dispose aussi d'outils pour agir en cours d'année.

Vous m'interrogez, monsieur le président, sur le montant de la réserve de précaution, qui dépasse 13 milliards d'euros. À mon sens, ce n'est pas une bonne chose. En rendant indisponibles ces crédits, on prive les gestionnaires de toute visibilité sur leur budget effectif ; ils sont pourtant responsables du budget qui leur a été alloué en loi de finances initiale.

Comme directrice du budget, je peux défendre la réserve de précaution : il faut parfois atteindre, à court terme, des objectifs de finances publiques. Pour cela, il faut limiter la dépense et c'est le rôle de la réserve. Mais un gel trop important est risqué, parce que l'on finit par immobiliser des crédits qui correspondent à des dépenses obligatoires et, surtout, parce que ce n'est pas là de la bonne gestion publique.

Le ministre l'a dit : le Gouvernement veut réduire la réserve de précaution. La première année d'application de la LOLF, elle était de 6 % ; nous sommes descendus, une fois, jusqu'à 5 %. Longtemps resté à 6 %, le taux a atteint 8 % à compter de la loi de finances pour 2015.

J'insiste sur le fait qu'il faut mettre des crédits en réserve pour pouvoir prendre des mesures d'urgence, par exemple pour atteindre l'objectif de 3 % de déficit public. C'est le sens du décret d'avance et du décret d'annulation signés au début de ce mois. De même, tous les ans, il y a des aléas – je pense notamment aux crédits qui viennent d'être ouverts pour faire face aux crises sanitaires auxquelles sont confrontés les éleveurs.

En ce qui concerne la programmation pluriannuelle, monsieur le président, je serai plus optimiste que vous : elle me semble utile, même si elle n'est pas respectée ; elle est même à mon sens indispensable pour progresser vers une plus grande sincérité des budgets, en dessinant un cadre de référence qui nous permet d'évaluer les conséquences des décisions annoncées. Par exemple, nous pourrions mieux illustrer, sur plusieurs années, les conséquences par rapport à ce qui était prévu d'une décision en matière de masse salariale.

Il est donc intéressant de réaliser plus fréquemment des exercices de programmation pluriannuelle. Cela permet d'illustrer les écarts avec les prévisions initiales.

Monsieur Labaronne, en matière de coopération, nous agissons de façon plus informelle que la DGFIP. Je vois très régulièrement mes homologues britannique, allemand, néerlandais : chaque pays est organisé différemment. Certains pays disposent d'une grande direction de la dépense ; d'autres ont plus fortement intégré la politique économique et budgétaire. Bercy a un rôle reconnu en matière d'appréciation des politiques publiques et des budgets : le rôle de mon homologue allemand, par exemple, est moins central – il alloue plutôt des budgets, mais si j'étais caustique je dirais que ses administrations les respectent aussi plus spontanément... Mais il n'y a pas d'organisation modèle. Le plus important, c'est que l'administration soit organisée pour répondre aux besoins du Gouvernement et fournisse des prévisions précises.

S'agissant des APL, il faut distinguer ce que l'on peut faire en cours d'année de ce l'on peut faire à moyen terme. Il existe des rapports qui montrent l'inefficience de la politique du logement ; nous y consacrons 1,9 % du PIB, soit le double de nos voisins, et nos résultats sont peu satisfaisants. En cours d'année, sans véhicule législatif, le Gouvernement ne peut que prendre des mesures réglementaires, qui touchent aux paramètres des APL.

S'agissant de l'ICHN, c'est un sujet important, mais ces inquiétudes ne concernent pas 2017.

Une masse de crédits très importante du budget de la défense avait été gelée ; 850 millions ont été annulés, et la ministre des armées a annoncé ce qui lui avait été confirmé par le ministre de l'action et des comptes publics, à savoir un dégel immédiat de 1,2 milliard d'euros. Ainsi, les gestionnaires connaissent les crédits qui leur sont réellement alloués.

Je conclurai sur le bilan de la LOLF. Nous devons revivifier son esprit : les gestionnaires doivent se sentir responsables de leurs crédits, et donc tenus par le plafond voté en loi de finances ; mais ils doivent aussi disposer de leviers plus puissants.

Enfin, la direction du budget n'est chargée ni de la perception des impôts, ni de la fraude fiscale. Je ne répondrai donc pas aux questions à ce propos.

**Mme Cendra Motin.** Dans les cinq années à venir, les dépenses publiques devront être rationalisées et réduites ; dès lors, la masse salariale de la fonction publique constitue un enjeu à la fois sensible et essentiel de la réflexion qui va nous occuper. Toujours comparée à celle du privé, mais obéissant à des règles très différentes, la rémunération des fonctionnaires fait pourtant apparaître certaines inégalités semblables à celles du privé, notamment en ce qui concerne l'évolution salariale des hommes et des femmes : c'est une question qui reste à traiter.

En 2017, l'augmentation des effectifs, la hausse du point d'indice et l'application du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) ont entraîné une augmentation considérable de la masse salariale. Cela contraint le Gouvernement à prendre des mesures de rigueur. La Cour des comptes a évoqué certaines pistes, dont deux seulement semblent avoir été retenues à ce jour – gel du point d'indice et retour du jour de carence. Mais une réflexion d'ensemble reste à mener sur la structure de rémunération des fonctionnaires.

L'objectif en serait triple. Il faudrait tout d'abord renforcer la prise en considération de l'investissement des agents et de l'amélioration constatée des services rendus au public, qui devraient se traduire en termes de rémunération, et non seulement dans le régime indemnitaire instauré en 2014 : ce serait un véritable levier de motivation. Il faudrait ensuite redonner de l'attractivité aux carrières de la fonction publique, grâce à une gestion des ressources humaines globale, incluant une politique de rémunération claire et engageante, mais aussi préparer le passage à un régime universel de retraite, en préservant les salaires et les droits liés en matière de retraite. Enfin, dans une optique d'accompagnement et de renforcement de la mobilité interne au sein de la fonction publique, pilotée demain par la DRH de l'État déjà évoquée, il semble nécessaire de mener une politique homogène de la masse salariale de la fonction publique.

Toute politique globale semble cependant se heurter à des prés carrés ministériels et à ce que la Cour des comptes dénomme le « maquis des régimes indemnitaires ». Qu'entend faire la direction du budget pour éviter l'inflation des mesures catégorielles ? Une réflexion est-elle menée, avec la DRH de l'État, pour unifier les rémunérations du secteur public ? Pouvez-vous nous livrer votre analyse des propositions de la Cour des comptes en ce qui concerne la rémunération des fonctionnaires, indiquer le coût du protocole PPCR ?

**M. François Cornut-Gentile.** Ma première question porte sur votre vision de la réforme de l'État. Quel bilan dressez-vous de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et de la modernisation de l'action publique (MAP) ? Quelle stratégie de réforme de l'État conseillez-vous au nouveau Gouvernement ?

S'agissant du budget de la défense, le report de charges a dépassé 3 milliards d'euros en 2016. Les coupes budgétaires annoncées ne feront que l'augmenter. À quel niveau le situez-vous pour la fin de l'année 2017 ? Quelle est votre analyse de cette situation malsaine ?

D'autre part, on annonce qu'en 2018 les crédits alloués aux opérations extérieures (OPEX) s'élèveront à 650 millions d'euros. S'agit-il là d'une première étape vers une budgétisation plus proche du réel, auquel cas il faudrait aller au-delà du milliard ? Si l'on en reste à 650 millions en loi de finances initiale, cela laisse environ la même somme à financer par la suite : la solidarité interministérielle est-elle toujours d'actualité, ou est-elle morte ?

**Mme Amélie de Montchalin.** J'aimerais me situer à un autre niveau : celui du soutien à la réforme et à la transformation de notre pays. L'outil budgétaire doit rester, précisément, un outil : nos dépenses publiques atteignant 57 % de notre PIB, il faut changer résolument de cap et de méthode.

Comment votre direction peut-elle jouer un rôle stratégique beaucoup plus fort dans le processus que j'appelle « budgéter, évaluer, réformer » ? Comment faire vivre pleinement ce triptyque, et comment appuyer la vision structurelle de la réforme ? Quel peut être le rôle du Parlement à vos côtés pour y arriver ?



**M. Jean-Louis Bourlanges.** Vous considérez à juste titre que, même si l'on s'en écarte, la programmation pluriannuelle est une bonne chose car elle sert d'outil de gestion et de clarification. Vous admettez cependant qu'elle peut aussi être un instrument d'entourloupe. J'en veux pour preuve la loi de programmation militaire (LPM), qui affecte aux OPEX des budgets notoirement irréalistes. Parce que cela arrange le Gouvernement, la charge des OPEX est chaque année sous-estimée en loi de finances initiale, étant tacitement admis que l'argent manquant sera récupéré là où l'on peut, c'est-à-dire un peu partout. Or, cette année, le Gouvernement a mis fin à cette entourloupe en décidant que ce serait à la défense seule d'assumer ce surcoût. Ce faisant, il commet néanmoins un abus de confiance vis-à-vis des militaires, ce qui explique en grande partie la crise de ces dernières semaines : en effet, ce n'est pas dans ces termes que le contrat politique avait été passé.

En avez-vous réellement terminé avec cette sous-budgétisation systématique des OPEX, qui représentent une charge de plus en plus lourde compte tenu des engagements politiques de la France ? Il y a là un biais structurel qu'il faut corriger.

**Mme Christine Pires Beaune.** On parle depuis plusieurs mois d'une loi de finances spécialement dédiée aux collectivités locales. Travaillez-vous sur cette question et, le cas échéant, existe-t-il déjà un calendrier ?

Voilà plusieurs années que Bercy rend des postes. La direction du budget en a-t-elle rendu en 2016 ?

Où en sommes-nous de la budgétisation des contrats aidés ? Quel pourcentage en a été consommé et combien de contrats aidés pourront-ils encore être signés d'ici la fin de l'année ?

Enfin, pouvez-vous nous confirmer que le montant des APL prévu pour le Fonds national d'aide au logement (FNAL) et inscrit dans une annexe au budget pour 2017 est bien de 18,317 milliards d'euros contre 17,933 milliards en 2016, soit une augmentation de près de 400 millions ?

**Mme la directrice du budget.** Madame Motin, nous travaillons régulièrement avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). Au cours de la période la plus récente ont été prises un nombre important de mesures, soit de type général, comme l'augmentation du point d'indice, soit plus catégorielles, par exemple dans le cadre du protocole PPCR.

Ces mesures participent de l'impact dynamique sur le tendancier que j'évoquais tout à l'heure, et il s'agit pour nous de résoudre cette dialectique entre la volonté de promouvoir l'harmonisation des rémunérations de la fonction publique pour améliorer la mobilité, d'une part, et le souhait des gestionnaires de pouvoir pratiquer une forme de sur-mesure en fonction des signaux qu'ils souhaitent adresser à certaines catégories de personnel, d'autre part. Il est néanmoins encore un peu tôt pour vous donner les orientations du Gouvernement en la matière.

En ce qui concerne la défense, le report de charges s'établit à 3 milliards d'euros en 2016, ainsi que je l'avais longuement détaillé en début d'année devant la commission de la défense de votre assemblée.

On ne sait pas encore à ce jour ce qu'il en est pour 2017, mais, quoi qu'il en soit, nous disposons d'ores et déjà, d'une plus grande visibilité à ce stade de l'année que les années précédentes. J'entends que ce n'est pas forcément ce que demandaient les militaires, mais il est préférable de ne pas attendre le mois de novembre pour les informer des postes où seront ouverts ou annulés les crédits. Cela leur permet, toutes choses égales par ailleurs, de ne pas engager de dépenses qui donneraient lieu par la suite à des reports de charges.

La direction du budget n'élabore pas les lois de programmation militaire – fort heureusement sans doute, vous diraient les militaires. Ce n'est donc pas nous qui avons décidé du niveau des provisions pour OPEX, dont je n'ai aucun problème à vous apprendre que nous le jugions trop faible, les 450 millions d'euros inscrits dans l'actuelle LPM, apparaissant d'emblée en décalage avec la réalité.

Nous plaillons donc pour une remise à niveau de cette provision. Le Gouvernement a d'ores et déjà annoncé 200 millions d'euros supplémentaires, au moins pour l'année prochaine. Je ne peux prédire l'évolution des OPEX, mais il me semble néanmoins important de souligner qu'un montant de 650 millions d'euros ne semble pas suffisant pour couvrir la totalité des besoins tels qu'ils sont estimés à ce jour.

Quant à ce qui s'est produit cette année, la défense a certes autofinancé ses OPEX, mais je me permets de rappeler qu'en parallèle était mis en œuvre un très grand plan d'économies, auquel tous les ministères ont contribué. En assumant le dépassement budgétaire des OPEX, le ministère n'a donc rien fait d'autre que d'assumer sa part des mesures qui touchent l'ensemble des ministères. Sans me prononcer sur ce qui sera décidé par la suite en termes de financement de ces OPEX, ce qui me paraît important, c'est d'opérer une mise à niveau progressive de leur budget afin de gagner en sincérité.

En matière de réforme de l'État, il me serait trop long de répondre de manière détaillée. Globalement, le Gouvernement va tirer les enseignements de ce qui a marché ou non dans RGPP et la MAP. Alors que la RGPP s'appuyait sur une méthode descendante et des indicateurs essentiellement budgétaires, se concentrant surtout sur l'État et ce qu'on appelle son appareil productif, et s'intéressant assez peu aux interventions, la MAP s'est voulue une démarche beaucoup plus participative et plus ascendante. Ses objectifs n'étaient pas définis en termes budgétaires et elle privilégiait une approche plus transversale des politiques publiques. Nous essaierons de tirer le meilleur des deux méthodes.

Nous devons également nous appuyer sur tous les outils dont nous disposons – j'évoquais tout à l'heure les nombreuses analyses qui ont été produites. Enfin, il nous faut perdre l'habitude d'appréhender les questions de manière verticale, comme nous le faisons par exemple lorsque nous abordons la question du logement sous l'angle de ce qui relève soit de l'État, soit des collectivités, car au bout du compte le citoyen concerné est le même. Cela répond, me semble-t-il, à la question de Mme de Montchalin.

Madame Pires Beaune, je ne commenterai pas les échanges que pourrait avoir la direction du budget avec le Gouvernement sur une éventuelle loi de financement des collectivités locales. En revanche, il est clair que, dans le prolongement de la Conférence nationale des territoires, nous travaillons avec les collectivités locales pour concevoir de nouveaux outils de gestion, qui privilégieraient notamment la contractualisation.

**M. Patrick Hetzel.** La semaine dernière nous avons auditionné MM. Sapin et Eckert ; la question de l'insincérité budgétaire a naturellement été au cœur de nos débats.

J'aimerais donc que vous nous expliquiez comment se construit la relation entre la direction du budget et les ministres. Vous rappeliez fort judicieusement que vous n'étiez pas ministre mais directrice d'administration centrale. Vous disposez néanmoins, comme vos prédécesseurs, d'une lettre de mission, vous avez, comme eux, un devoir d'alerte et savez qu'en vertu du principe de la baïonnette intelligente qui régit notre administration, un haut fonctionnaire doit sonner l'alerte lorsqu'il considère que les ordres qu'on lui donne et les décisions qu'on lui demande d'assumer risquent de se révéler contraires aux grands principes de l'État.

Pouvez-vous donc nous assurer que votre direction a tout fait pour alerter les politiques, qu'elle leur a fourni tous les éléments nécessaires à la prise de décision et que celle-ci est bien *in fine* une décision politique ? Si j'en suis, pour ma part, intimement persuadé, la représentation nationale souhaite pouvoir établir la responsabilité des uns et des autres.

**M. Charles de Courson.** Que pense la direction du budget de l'idée de fusionner la loi de finances avec la loi de financement de la sécurité sociale, du moins pour la partie recettes ?

Pouvez-vous par ailleurs nous donner, pour le budget de l'État et pour les comptes sociaux, un ordre de grandeur des reports de 2017 sur 2018, si l'on ramène le déficit public à 3 % en 2017 ?

**M. Olivier Serva.** Comment la direction du budget intègre-t-elle dans la préparation du budget les obligations et les objectifs prévus par la loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer du 28 février 2017 ?

Quelle traduction trouvera en particulier dans ce budget le plan de convergence élaboré par l'État et les départements ou collectivités d'outre-mer, et de quelle façon mettez-vous en œuvre les indicateurs associés à la mesure de cette convergence, dont le terme est programmé à l'horizon de dix à vingt ans ?

**M. Jean-Pierre Vigier.** Nous avons auditionné récemment MM. Sapin et Eckert sur l'exécution du budget 2016. D'après eux, tout allait bien. Or, cette exécution est à ce point catastrophique que la Cour des comptes a jugé insincère un budget bouclé avec un dérapage de 8 milliards d'euros ! Comme chaque année, l'État affiche un déficit de 70 milliards d'euros et, comme chaque année, les crédits ont été sous-budgétisés. Pourtant vos missions sont claires : préparer une trajectoire soutenable des finances publiques et réaliser des prévisions des évolutions des dépenses et des recettes publiques, donc du déficit.

Tout porte à s'interroger sur les budgets pour 2017 et 2018. Malgré votre travail et vos conseils, l'exécution des budgets se révèle toujours catastrophique. Comment pouvez-vous donc parvenir à l'avenir à élaborer des budgets efficaces, qui respectent la trajectoire initialement prévue et ne soient pas insincères ?

**Mme Sylvia Pinel.** Vous avez pointé l'inefficacité des politiques du logement alors que le secteur connaît une forte reprise d'activité. Vous évoquez le coût de ces dispositifs, sans jamais nous parler des recettes liées au secteur, qui sont pourtant nombreuses.

Concernant les APL, qui font partie des dispositifs que vous visez, vous nous avez expliqué intervenir par voie réglementaire parce que nous sommes en cours d'année, pour

adopter une mesure qui nous a été plusieurs fois suggérée mais que nous avons toujours repoussée par hostilité aux mesures d'économie générales et non ciblées.

Nous connaissons en revanche certains effets pervers de ces APL, qui contribuent à la hausse globale des loyers et ne prenaient pas en compte, jusque très récemment, le patrimoine des bénéficiaires, lequel peut-être important même lorsque les revenus sont modestes. C'était ce qui ressortait du rapport remis par François Pupponi sous la précédente législature.

Ces dysfonctionnements appellent des réformes structurelles plutôt que les propositions formulées régulièrement par la direction du budget, qui sont des propositions dangereuses pour les plus modestes : n'oublions pas que 80 % des allocataires ont des revenus inférieurs au SMIC et que le revenu moyen de ces allocataires est de 700 euros par mois. Ces aides sont donc indispensables, et je ne pense pas qu'une mesure d'économie générale non ciblée soit la mieux à même de garantir l'accès au logement à ceux qui en ont besoin, tout en rassurant les propriétaires pour les inciter à mettre leurs biens en location.

**Mme la directrice du budget.** Monsieur Hetzel je vous renvoie au rapport de la Cour des comptes, où il est précisé, page 99, que les constats que la Cour a effectués étaient pour l'essentiel identifiés par les administrations et donc connus du Gouvernement.

J'ai exprimé très librement ce que je pensais du niveau des mises en réserve et de leur caractère soutenable. Je souligne également que la Cour estimait qu'il était possible d'annuler environ 2,5 milliards d'euros de crédits sur les 13 milliards gelés. Or le Gouvernement vient d'en annuler 3,3 milliards et a annoncé 1 milliard de mesures d'économies supplémentaires. J'insiste par ailleurs sur le fait que nous ne sommes pas là dans une science exacte.

Monsieur de Courson, dans le cadre de son rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques, le Gouvernement a exprimé son souhait de mettre en discussion commune les parties recettes des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale. La fragmentation des finances publiques est en effet l'un des problèmes auxquels nous faisons face. Rapprocher les volets recettes des deux lois, qui, de fait, sont conçus ensemble au niveau gouvernemental, me semble donc une bonne chose.

Je ne peux en revanche vous répondre sur le montant des reports de 2017 à 2018. Tout va dépendre de la gestion du second semestre, mais j'insiste une nouvelle fois sur le fait que procéder à des annulations certes massives mais assez tôt dans l'année est aussi une manière de se prémunir contre l'évolution des reports de charges.

Monsieur Serva, l'appréciation de la loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer fait partie des échanges que nous avons avec le ministère des outre-mer, le volet indicateurs relevant plutôt du ministère et de ma collègue directrice générale.

Monsieur Vigier, je vous trouve sévère sur l'exécution des budgets : je vous rappelle que nous sommes en consolidation budgétaire depuis 2010, et que les déficits se sont réduits. La direction du budget plaide évidemment pour que cette réduction soit accélérée et que l'on baisse le poids de la dépense publique. Certes il y a des sous-budgétisations tous les ans. C'est la raison pour laquelle la sincérité doit s'apprécier globalement et pas uniquement au vu de tel ou tel problème pour telle ou telle dotation particulière.

Madame Pinel, il y a plusieurs manières d'évaluer la politique du logement. Si elle semble produire des effets positifs sur la construction, reste le problème de l'adéquation entre l'offre et la demande et celui du bon fléchage des aides. Vous évoquez les propositions dangereuses faites par la direction du budget, mais il y a différentes manières de faire des économies. Le Gouvernement a annoncé son souhait de limiter l'effet inflationniste des APL, ce qui suppose d'agir bien au-delà de ces APL, en engageant une politique globale portée par le ministre de la cohésion des territoires.

**M. le président Éric Woerth.** Monsieur Vigier, si la direction du budget avait la puissance qu'on lui prête dans l'État, nous serions en excédent budgétaire...

**M. Éric Coquerel.** Je tiens à faire remarquer que mes voisins et moi-même avons posé des questions auxquelles il me semble qu'il n'a pas été répondu.

**Mme la directrice du budget.** J'ai rappelé que je ne m'occupais ni des recettes ni de la fraude fiscale. Quant au CICE, il a fait l'objet d'évaluations économiques, mais je ne suis pas économiste.

**M. le président Éric Woerth.** Monsieur Coquerel, vous pourrez interroger la directrice générale du Trésor, que nous auditionnons après Mme Verdier.

**Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas.** L'apprentissage est aujourd'hui une priorité. C'est la raison pour laquelle il est envisagé de l'intégrer au programme Erasmus, ce qui est une décision de bon sens. En effet, les 70 % d'apprentis qui trouvent un emploi durable à la fin de leur formation sont la preuve vivante que l'apprentissage est une voie de formation particulièrement adaptée pour s'insérer sur le marché du travail.

C'est pourquoi le Président Emmanuel Macron en a fait un enjeu majeur de son programme, estimant qu'il devait contribuer à la montée en gamme de notre économie et à sa compétitivité, mais aussi à l'élévation du niveau de vie et d'emploi des actifs. Il a ainsi affirmé sa volonté de le renforcer, de le sécuriser, de le rendre plus lisible et plus simple pour les entreprises, par exemple en instaurant un seul contrat, souple et adapté.

Pour l'heure, malgré des réformes qui vont dans le bon sens, le budget affecté à l'apprentissage manque encore de clarté et reste insuffisant. Cela est notamment dû au fait que près de 23 % des recettes de la taxe d'apprentissage – soit 670 millions d'euros par an – sont reversées aux entreprises, qui les réallouent ensuite aux établissements de leur choix, pour des actions de formation certes, mais hors apprentissage.

Parmi les mesures prévues pour une réforme en profondeur de cette filière, le Président de la République a donc proposé d'affecter la totalité de la taxe d'apprentissage au financement de ce dernier. Le PLF pour 2018 reflète-t-il ces engagements ? Par ailleurs, pouvez-vous nous dire quel est le retour sur performance des dépenses engagées dans le cadre des mesures prises en 2015 et 2016 pour promouvoir l'apprentissage et favoriser son pilotage territorial ?

**M. Julien Aubert.** Le compte pénibilité est devenu le compte professionnel de prévention, avec cet avantage que son coût de gestion pour les entreprises a été réduit. Je m'interroge en revanche à propos de son coût pour les finances publiques, évalué à 0,5 milliard d'euros en 2020, et à 2,5 milliards en 2040.

Une étude de Coe-Rexecode a toutefois montré qu'on pouvait réévaluer ces évaluations et les porter à 0,6 milliard d'euros en 2020 et 6,3 milliards en 2060. Le problème de ces évaluations, c'est qu'elles sont fondées sur l'hypothèse selon laquelle 18 % des salariés seraient exposés. Or les travaux de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) ne permettent pas de confirmer ce chiffre : la dernière étude fait état de 25 et 39 % de salariés touchés, selon les facteurs et les catégories de travailleurs pris en compte.

En outre, l'impact sur les agents publics est aujourd'hui minoré, dans la mesure où les agents qui appartiennent à des corps actifs ou « super actifs » ne sont pas comptabilisés dans les prévisions, alors qu'il peut arriver que certains d'entre eux intègrent à terme le dispositif. Je pense notamment aux infirmières des hôpitaux publics qui ne sont pas concernées par la réforme du compte professionnel de prévention, alors que leurs homologues du secteur privé le sont. On peut donc imaginer qu'elles revendiquent un jour d'y avoir droit elles aussi.

Comment, dans ces conditions, voyez-vous l'impact de cette réforme sur les finances publiques et comment envisagez-vous la trajectoire de ce compte professionnel ?

**M. Michel Lauzzana.** Vous avez réitéré ici même des déclarations que vous aviez faites dans la presse, selon lesquelles la LOLF n'avait, à votre sens, pas atteint ses buts. Le premier d'entre eux était, me semble-t-il, de réaffirmer le rôle financier du Parlement – mais je n'ai pas le sentiment que cela soit votre préoccupation première. En second lieu, la LOLF devait améliorer la gestion publique, c'est-à-dire celle des ministères. J'aimerais que vous développiez les éléments sur lesquels se fonde votre diagnostic et la manière dont, selon vous, le législateur peut contribuer à cette amélioration, puisqu'il semble que cela soit l'un des souhaits du Gouvernement.

**Mme Valérie Lacroute.** À l'heure où l'on demande un gros effort d'économies aux collectivités locales, j'ai, en tant que maire d'une commune de 13 000 habitants, demandé aux agents de revenir à un temps de travail effectif de 35 heures par semaine. Nous avons obtenu des 250 agents de la collectivité qu'ils consentent à cet accord, ce qui nous a permis de réaliser une économie en heures supplémentaires et de recruter quatre équivalents temps plein supplémentaires.

La Cour des comptes ayant pointé le fait que le temps de travail des fonctionnaires était globalement inférieur au temps réglementaire, dans les collectivités comme dans les administrations centrales, envisagez-vous, dans le cadre des négociations préalables au projet de loi de finances, d'obliger l'ensemble des collectivités et des ministères à respecter le temps de travail réglementaire ? Cela permettrait de réaliser de substantielles économies.

**M. Mohamed Laqhila.** Avez-vous aujourd'hui les outils nécessaires pour préparer un budget qui ne soit pas, comme aujourd'hui, jugé insincère, puisque l'on sait que la construction d'un budget prévisionnel repose surtout sur un historique ?

J'ai par ailleurs du mal à comprendre comment, avec des comptes certifiés moyennant quatre réserves substantielles par la Cour des comptes, on peut construire un budget sincère. Quel est votre véritable pouvoir de décision, de persuasion ou, à tout le moins de recommandation ?

Enfin, avez-vous, comme nous tous, rêvé un jour de travailler à la construction d'un budget à l'équilibre, voire en excédent ?

**M. le président Éric Woerth.** Pour cela, il faudrait savoir parler allemand...

**M. Jean-René Cazeneuve.** Jugez-vous que l'objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL), créé il y a quelques années dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques, est un bon indicateur, et quel bilan en faites-vous ? Est-il respecté ? On sait qu'il n'est pas contraignant puisque la libre administration des collectivités territoriales est un principe constitutionnel, mais existe-t-il des moyens d'être plus incitatif vis-à-vis des collectivités ?

**M. Éric Alauzet.** Selon la Cour des comptes, la recette prévisible issue du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) qui gère les avoirs fiscaux détenus à l'étranger serait inférieure de moitié à la prévision, soit un 1 milliard d'euros au lieu de 2 milliards. Le confirmez-vous et, dans la mesure où cette recette à vocation à s'éteindre, pouvez-vous nous renseigner quant à sa trajectoire dans les années à venir ?

Ces dernières années ont été opérés un certain nombre de transferts du budget de l'État vers les comptes sociaux – je pense notamment à la transformation du CICE en baisse des cotisations sociales ou patronales ou au transfert annoncé des cotisations sociales vers la contribution sociale généralisée (CSG). Ces transferts sont-ils de nature à compromettre les objectifs de réduction des dépenses dans l'un ou l'autre budget ?

**Mme la directrice du budget.** Je ne suis pas la mieux placée pour répondre aux questions concernant les politiques publiques sur lesquelles m'ont interpellée Mme Verdier-Jouclas et M. Aubert.

Monsieur Lauzzana, la LOLF poursuit en effet deux objectifs et, dans les deux cas, nous pouvons encore progresser. S'agissant de réaffirmer le rôle du Parlement, il vous appartient, si je puis me permettre, de vous emparer des outils pour ce faire. Il fut une époque où l'Assemblée nationale ou le Sénat auditionnait les responsables de programmes sur l'exécution des budgets. Cette pratique s'est un peu perdue, ce qui est dommage car ces gestionnaires sont mieux placés que moi pour expliquer les résultats de leur budget, voire pour en faire une prospective.

S'agissant de l'amélioration de la gestion publique, l'esprit général qui nous anime serait de parvenir à ce que chaque gestionnaire ait une responsabilité effective dans la réalisation du budget, c'est-à-dire qu'il soit responsabilisé à la fois sur les objectifs des politiques publiques auxquelles on lui demande de contribuer mais aussi sur le respect des moyens qui lui sont alloués pour ce faire. Cela suppose de leur confier également une certaine responsabilité managériale et que tout ne se décide pas toujours à des échelons supérieurs.

Madame Lacroute, les collectivités locales peuvent, par dérogation, s'affranchir de la règle des 1 607 heures travaillées pour leurs agents. À l'instar de certaines autres collectivités locales – qui restent cependant très minoritaires, selon le rapport de M. Philippe Laurent sur le temps de travail dans la fonction publique, paru l'an dernier –, vous avez néanmoins courageusement décidé de revenir aux 35 heures. C'est une décision sage car, à cadre inchangé, c'est une source d'économies et une voie d'amélioration de la gestion. Au sein de l'État cette dérogation n'existe pas. Seules certaines catégories dites actives ont des régimes de temps de travail spécifiques. La question ne se pose donc pas dans les mêmes termes.

Monsieur Cazeneuve, l'ODEDEL a toujours été respecté. Si ce n'est qu'un indicateur qui ne peut, constitutionnellement, être contraignant, il est néanmoins utile, car il permet aux exécutifs locaux de se positionner par rapport à un objectif global, et l'on constate objectivement un réel ralentissement de la dépense locale.

Monsieur Alauzet, les recettes du STDR font partie des lignes budgétaires sujettes aux aléas et qu'il est difficile de prévoir avec précision. La Cour des comptes a en effet pointé le fait que les prévisions de la loi de finances initiale étaient trop optimistes, mais il nous est arrivé par le passé d'avoir des surprises, car le montant final des recettes dépend largement du comportement des contribuables, qu'il n'est pas toujours facile de prévoir.

S'agissant enfin des transferts effectués ou prévus entre le budget de l'État et les comptes sociaux, il s'agit de recettes, qui n'affectent donc pas la dépense publique. Par ailleurs, la neutralisation de leurs impacts a été prévue.

Monsieur Laqhila, je suis déçue si je vous ai laissé croire que nous ne construisions nos budgets qu'à partir d'un historique, car nous réalisons aussi des prévisions plus précises au cours de l'année, pour tenir compte des décisions prises ou de l'évolution des dépenses.

Vous avez par ailleurs fait allusion au fait que les comptes de l'État avaient été certifiés avec quatre réserves en comptabilité générale. Ayant tendance à voir toujours le verre à moitié plein, je vous répondrai que ce nombre de réserves a diminué, puisqu'il était au moins de six ou sept, il y a quelques années. Notre ambition est évidemment de le réduire encore, mais je tiens à rappeler ici que la France fait partie des rares États dont les comptes sont certifiés. Par ailleurs, ces réserves ont la vertu d'attirer notre attention sur certaines difficultés et nous incitent à améliorer le suivi de l'actif, ce qui n'est pas nécessairement dans notre culture.

Quant à la question de savoir si nous aurons un jour un budget à l'équilibre, je vous répondrai que je n'étais pas née lorsque s'est clos le dernier budget à l'équilibre, en 1974. J'espère comme vous cependant que j'aurai le plaisir d'en voir un au cours de ma carrière...

**M. le président Éric Woerth.** Madame la directrice, nous vous remercions pour la qualité de vos réponses.

\*

\* \*



### Informations relatives à la commission

1.– La commission a désigné M. Fabien Roussel rapporteur spécial sur la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation* pour la loi de finances pour 2018.

2.– La commission a reçu en application de l'article 12 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) :

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 29 085 923 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), dont 6 048 923 euros en titre 2, du programme 148 *Fonction publique* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* à destination de 54 programmes.

Le présent décret est destiné à assurer le financement de l'apprentissage dans la fonction publique de l'État. Il est destiné à couvrir 50 % des coûts de rémunération des apprentis dans la fonction publique de l'État et 50 % des coûts de formation pour l'ensemble de l'année 2017, en tenant compte des apprentis déjà recrutés et des engagements de recrutements prévus en 2017.

Les annulations se répartissent de la façon suivante :

- programme 148 : 29 085 923 euros en AE et CP, dont : 6 048 129 euros en titre 2 ;

Les ouvertures se répartissent de la façon suivante :

- programme 102 : 503 059 euros en AE et CP ;
- programme 105 : 158 013 euros en AE et CP, dont : 58 798 euros en titre 2 ;
- programme 107 : 471 004 euros en AE et CP, dont : 210 359 euros en titre 2 ;
- programme 112 : 2 500 euros en AE et CP ;
- programme 113 : 43 407 euros en AE et CP ;
- programme 124 : 462 332 euros en AE et CP, dont : 127 464 euros en titre 2 ;
- programme 126 : 3 531 euros en AE et CP, dont : 2 093 euros en titre 2 ;
- programme 129 : 228 766 euros en AE et CP, dont : 110 912 euros en titre 2 ;
- programme 131 : 49 322 euros en AE et CP ;
- programme 134 : 19 755 euros en AE et CP, dont : 7 338 euros en titre 2 ;
- programme 135 : 5 750 euros en AE et CP ;
- programme 140 : 1 538 833 euros en AE et CP ;
- programme 141 : 1 957 292 euros en AE et CP ;
- programme 142 : 71 963 euros en AE et CP, dont : 35 629 euros en titre 2 ;
- programme 143 : 60 970 euros en AE et CP, dont : 28 949 euros en titre 2 ;
- programme 149 : 799 924 euros en AE et CP ;
- programme 150 : 1 408 873 euros en AE et CP ;
- programme 152 : 888 593 euros en AE et CP, dont : 396 635 euros en titre 2 ;
- programme 155 : 444 318 euros en AE et CP, dont : 194 193 euros en titre 2 ;
- programme 156 : 1 468 096 euros en AE et CP, dont : 604 596 euros en titre 2 ;
- programme 159 : 202 660 euros en AE et CP ;
- programme 161 : 75 503 euros en AE et CP, dont : 32 732 euros en titre 2 ;
- programme 164 : 8 727 euros en AE et CP, dont : 4 185 euros en titre 2 ;
- programme 165 : 16 621 euros en AE et CP, dont : 8 371 euros en titre 2 ;
- programme 166 : 190 076 euros en AE et CP, dont : 93 493 euros en titre 2 ;
- programme 172 : 1 034 263 euros en AE et CP ;
- programme 174 : 36 029 euros en AE et CP ;
- programme 175 : 312 251 euros en AE et CP ;
- programme 176 : 1 635 405 euros en AE et CP, dont : 731 655 euros en titre 2 ;
- programme 181 : 67 362 euros en AE et CP ;
- programme 182 : 304 344 euros en AE et CP, dont : 125 365 euros en titre 2 ;

- programme 190 : 85 568 euros en AE et CP ;
- programme 192 : 98 532 euros en AE et CP ;
- programme 197 : 9 007 euros en AE et CP ;
- programme 203 : 106 075 euros en AE et CP ;
- programme 204 : 19 248 euros en AE et CP ;
- programme 205 : 4 313 euros en AE et CP ;
- programme 206 : 96 118 euros en AE et CP, dont : 26 722 euros en titre 2 ;
- programme 212 : 4 375 413 euros en AE et CP, dont : 1 938 610 euros en titre 2 ;
- programme 214 : 6 166 747 euros en AE et CP ;
- programme 215 : 112 111 euros en AE et CP, dont : 53 444 euros en titre 2 ;
- programme 216 : 397 691 euros en AE et CP, dont : 75 212 euros en titre 2 ;
- programme 217 : 474 049 euros en AE et CP, dont : 323 746 euros en titre 2 ;
- programme 218 : 103 214 euros en AE et CP, dont : 32 943 euros en titre 2 ;
- programme 220 : 53 837 euros en AE et CP, dont : 23 254 euros en titre 2 ;
- programme 224 : 290 459 euros en AE et CP, dont : 90 411 euros en titre 2 ;
- programme 231 : 317 693 euros en AE et CP ;
- programme 302 : 151 343 euros en AE et CP, dont : 62 010 euros en titre 2 ;
- programme 305 : 16 793 euros en AE et CP, dont : 5 813 euros en titre 2 ;
- programme 307 : 1 310 692 euros en AE et CP, dont : 533 338 euros en titre 2 ;
- programme 308 : 25 984 euros en AE et CP, dont : 10 463 euros en titre 2 ;
- programme 310 : 182 264 euros en AE et CP, dont : 99 396 euros en titre 2 ;
- programme 333 : 192 417 euros en AE et CP ;
- programme 334 : 26 813 euros en AE et CP ;

- un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 50 165 000 euros en autorisations d'engagement (AE) et 40 165 000 euros en crédits de paiement (CP), des programmes 144 *Environnement et prospective de la politique de défense* et 212 *Soutien de la politique de la défense* de la mission *Défense* à destination du programme 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* de la mission *Recherche et enseignement supérieur* et du programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* de la mission *Culture*.

Le premier mouvement, du programme 144 vers le programme 192, à hauteur de 50 000 000 euros en AE et 40 000 000 euros en CP, couvre le financement de la mise en œuvre du régime d'appui pour l'innovation duale (RAPID) destiné aux petites et moyennes entreprises (PME) et aux entreprises de taille intermédiaire (ETI) de moins de deux mille salariés. Ce dispositif, lancé conjointement en mai 2009, par le ministre de l'économie et des finances et le ministre chargé de la défense, permet aux PME et ETI de bénéficier d'une subvention destinée à financer la réalisation de projets de recherche industrielle ou de développement expérimental à fort potentiel technologique, présentant des applications militaires et des retombées pour les marchés civils. Une instruction interministérielle prévoit la mise en œuvre de ce dispositif par la direction générale de l'armement en partenariat avec la direction générale des entreprises (DGE).

Le second mouvement, du programme 212 vers le programme 224, à hauteur de 165 000 euros en AE et en CP, est destiné à la rémunération par l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (Oppic), de 2,5 équivalents temps plein travaillé non transférés dans le cadre de l'opération de travaux de rénovation du musée de la marine, mise en œuvre par le ministère de la culture et de la communication. L'Oppic est un établissement public administratif sous tutelle du ministère de la culture et de la communication, spécialisé dans la maîtrise d'ouvrage des équipements culturels et du patrimoine protégé de l'État.

Les annulations se répartissent de la façon suivante :

- programme 144 : 50 000 000 euros en AE et 40 000 000 euros en CP ;
- programme 212 : 165 000 euros en AE et CP ;

Les ouvertures se répartissent de la façon suivante :

- programme 192 : 50 000 000 euros en AE et 40 000 000 euros en CP ;
- programme 224 : 165 000 euros en AE et CP ;

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 193 440 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), des programmes 163 *Jeunesse et vie associative* et 219 *Sport* de la mission *Sport, jeunesse et vie associative* à destination du programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*.

Le transfert de 121 140 euros du programme 163 a vocation à financer une nouvelle version majeure de l'application SIAM (système informatique de déclaration des accueils de mineurs).

Le transfert depuis le programme 219 doit permettre de financer, d'une part, la refonte de l'application RES (recensement des équipements sportifs) à hauteur de 70 000 euros, et d'autre part, l'opération « Égéries du sport féminin » pour 2 300 euros.

Les annulations se répartissent de la façon suivante :

- programme 163 : 121 140 euros en AE et CP ;
- programme 219 : 72 300 euros en AE et CP ;

Les ouvertures se répartissent de la façon suivante :

- programme 124 : 193 440 euros en AE et CP.

\*

\* \*

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

Réunion du mercredi 26 juillet 2017 à 9 h 05

*Présents.* - M. Saïd Ahamada, M. Éric Alauzet, M. Julien Aubert, M. Jean-Noël Barrot, Mme Émilie Bonnivard, M. Jean-Louis Bourlanges, M. Jean-Louis Bricout, Mme Émilie Cariou, M. Gilles Carrez, Mme Anne-Laure Cattelot, M. Jean-René Cazeneuve, M. Philippe Chassaing, M. Éric Coquerel, M. François Cornut-Gentille, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Olivier Damaisin, Mme Dominique David, M. Jean-Paul Dufrègne, Mme Stella Dupont, Mme Sarah El Haïry, M. Olivier Gaillard, Mme Patricia Gallerneau, M. Joël Giraud, Mme Perrine Goulet, M. Romain Grau, Mme Olivia Gregoire, M. Stanislas Guerini, Mme Nadia Hai, M. Patrick Hetzel, M. Alexandre Holroyd, M. Christophe Jerretie, M. François Jolivet, Mme Aina Kuric, M. Daniel Labaronne, Mme Valérie Lacroute, M. Mohamed Laqhila, M. Jean Lassalle, M. Michel Lauzzana, M. Marc Le Fur, M. Gilles Le Gendre, M. Fabrice Le Vigoureux, Mme Véronique Louwagie, Mme Marie-Ange Magne, Mme Lise Magnier, M. Jean-Paul Mattei, Mme Amélie de Montchalin, Mme Cendra Motin, Mme Catherine Osson, M. Xavier Paluszkiewicz, M. Hervé Pellois, M. Pierre Person, Mme Bénédicte Peyrol, Mme Sylvia Pinel, Mme Christine Pires Beaune, Mme Muriel Ressiguier, M. Xavier Roseren, M. Laurent Saint-Martin, M. Jacques Savatier, M. Olivier Serva, M. Benoit Simian, Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas, M. Jean-Pierre Vigier, M. Philippe Vigier, M. Éric Woerth

*Excusés.* - M. M'jid El Guerrab, Mme Valérie Rabault

