

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e 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. Olivier DUSSOPT, ministre délégué auprès
du ministre de l'économie, des finances et de la relance,
chargé des comptes publics, sur un projet de décret
d'avance..... 2

Mardi

11 mai 2021

Séance de 17 heures 30

Compte rendu n° 71

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Présidence de

M. Éric Woerth,
Président



La commission entend M. Olivier DUSSOPT, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, sur un projet de décret d'avance.

M. le président Éric Woerth. Mes chers collègues, nous avons été saisis dans la soirée du jeudi 6 mai d'un projet de décret d'avance, qui propose des ouvertures et annulations de crédits à hauteur de 7,2 milliards d'euros sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*. Je vous ai alors fait parvenir ce projet, qui est disponible aujourd'hui sur table. En vertu de l'article 13 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), il revient à notre commission d'émettre un avis sur ce projet de décret d'avance dans un délai de sept jours. Notre avis sera communiqué au Conseil d'État, qui examinera le texte très prochainement.

Sous cette législature, et comme s'y était engagé le Gouvernement, nous n'avons plus eu l'occasion d'être saisis d'un décret d'avance depuis les deux décrets que nous avons examinés lors de l'exercice 2017 et qui avaient fait couler un peu d'encre. Le premier, dont nous avons discuté le 18 juillet 2017, prévoyait 3 milliards d'euros d'ouvertures et d'annulations en crédits de paiement ; y était associé un décret d'annulation de 274 millions d'euros. Quant au second, examiné le 28 novembre 2017, il prévoyait des ouvertures et annulations en crédits de paiement à hauteur de 843 millions d'euros.

Le projet de décret dont nous sommes saisis aujourd'hui présente le montant maximum autorisé par la LOLF, à savoir 7,2 milliards d'euros, puisque le montant cumulé des crédits ouverts ne peut excéder 1 % des crédits ouverts par la loi de finances initiale (LFI), soit une base d'un peu plus de 720 milliards d'euros.

La LOLF exige également qu'un tel projet de décret ne puisse intervenir qu'en cas d'urgence. Cette situation d'urgence est très certainement caractérisée, mais il sera intéressant d'écouter les explications de M. le ministre délégué chargé des comptes publics à ce sujet. Je me réjouis que nous puissions l'auditionner avant de rendre notre avis – ce que nous ferons demain matin –, comme cela fut le plus souvent le cas dans le passé lorsque des décrets d'avance ont été présentés.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics. La règle que nous nous sommes collectivement fixée est de recourir le moins possible aux décrets d'avance et de les réserver aux situations d'urgence. Ainsi, l'an dernier, lors du déclenchement de la crise, nous avons fait le choix de vous proposer l'adoption de projets de loi de finances rectificative (PLFR), pour deux raisons.

Premièrement, les ouvertures de crédits nécessaires étaient supérieures au plafond de 1 % des crédits ouverts en LFI. En cela, je confirme la règle rappelée à l'instant par le président de la commission.

Deuxièmement, les PLFR que nous avons présentés prévoyaient aussi la mise en place de dispositifs comme les prêts garantis par l'État (PGE) ou d'autres exonérations qui nécessitaient, en termes légaux, plus que des virements de crédits d'une mission ou d'un programme à l'autre.

Aujourd'hui, nous vous proposons donc un décret d'avance qui respecte le plafond de 1 % fixé par l'article 13 de la LOLF. Je rappelle que le montant total des crédits ouverts par la

loi de finances pour 2021 s'élève, en autorisations d'engagement, à 771 927 654 783 euros et, en crédits de paiement, à 723 537 596 683 euros.

Nous considérons que ce décret d'avance répond à une situation d'urgence, liée à notre volonté de ne jamais prendre de risque en matière de trésorerie pour le paiement des aides d'urgence. Je pense principalement au Fonds de solidarité et au financement de l'activité partielle.

Aujourd'hui, nous avons besoin de ces crédits pour financer d'abord le Fonds de solidarité, que nous vous proposons d'abonder à hauteur de 6,7 milliards d'euros. Depuis le début de l'année, nous avons dépensé 13,3 milliards d'euros au titre du Fonds de solidarité pour un montant de crédits disponibles de 20,2 milliards d'euros – aux 5,6 milliards d'euros ouverts en LFI s'ajoutent des reports de crédits à hauteur de 14,6 milliards d'euros.

Le Fonds de solidarité et les dispositifs spécifiques qui l'accompagnent connaissent un rythme de consommation croissant. Les décaissements du Fonds de solidarité se sont élevés à 2,7 milliards d'euros en janvier, 2,2 milliards en février, 4,2 milliards en mars et 3,7 milliards en avril. Nous nous attendons à une augmentation des montants payés au titre des mois d'avril et mai, car le mois d'avril a été un mois de quasi-confinement : les dispositifs de prise en charge ont été renforcés, notamment les dispositifs de prise en charge des coûts fixes, et les plafonds des aides versées au titre du Fonds de solidarité ont régulièrement augmenté.

Nous proposons également d'ouvrir 500 millions d'euros de crédits sur le programme 356 *Prise en charge du chômage partiel et financement des aides d'urgence aux employeurs et aux actifs précaires à la suite de la crise sanitaire*. Ce programme participe au financement de l'activité partielle et à d'autres dispositifs. Il doit ainsi être abondé de quelques centaines de millions d'euros, notamment pour payer les aides aux « permittents » et financer les dispositifs de prise en charge de certains congés payés que nous ne pouvons imputer que sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*.

En matière d'activité partielle, le besoin de financement est moindre. Nous avons reporté 2,5 milliards d'euros et nous disposons déjà de 4,4 milliards d'euros, ouverts par la loi de finances pour 2021 au titre de l'activité partielle de longue durée.

Avec les financements de l'Unédic, ce sont donc plus de 10 milliards d'euros qui sont d'ores et déjà prévus en 2021 pour l'activité partielle, et comme je viens de l'annoncer, nous abondons le programme 356 de 500 millions d'euros pour prendre en compte le besoin de financement de dispositifs connexes.

Les 7,2 milliards d'euros de crédits sont intégralement gagés par des annulations à même hauteur sur le programme 358 *Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire*, où les besoins identifiés pour 2021 sont plus faibles que prévu, ce qui constitue une bonne nouvelle et témoigne d'une forme de résilience de notre économie. Une fois annulés les 7,2 milliards d'euros de crédits concernés par le présent décret, 3,9 milliards d'euros resteront disponibles sur ce programme, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, pour répondre à d'éventuels besoins d'intervention, qu'ils soient d'ores et déjà prévus ou qu'ils relèvent d'une situation imprévisible.

Un PLFR vous sera présenté dans les prochaines semaines. Il permettra non seulement de ratifier ce décret d'avance, mais également d'ouvrir de nouveaux crédits au titre des mesures d'urgence, pour financer les aides dont le caractère dégressif a été annoncé ce matin par le chef

du Gouvernement. Ce PLFR contiendra un certain nombre de mesures permettant notamment de prolonger la durée pendant laquelle les entreprises peuvent souscrire des PGE et de renouveler les dispositifs d'exonération et de défiscalisation des primes exceptionnelles, dites parfois « primes Macron », pour une troisième année. Ce PLFR permettra enfin d'accroître les crédits nécessaires au financement des exonérations de cotisations, que nous devons payer à la sécurité sociale à la fin de l'exercice, de procéder à d'éventuels redéploiements au sein du plan de relance, en fonction du niveau de consommation des actions de celui-ci, et de prévoir quelques mesures d'accompagnement des acteurs économiques touchés par la crise. Je pense notamment au travail que nous menons avec Jacqueline Gourault pour la prise en charge des pertes de certaines régies, qui n'ont pu être accompagnées ni par le filet de protection fiscale que nous avons institué pour les collectivités ni par l'activité partielle, du fait de la nature juridique de leur organisation – en effet, ces régies rendent un service que l'on pourrait qualifier d'industriel et commercial en restant organisées en service public administratif, avec des agents de droit public, ce qui les prive de l'accès à l'activité partielle.

M. le président Éric Woerth. Pour résumer, nous décaissons vite et fort sur le Fonds de solidarité. Nous avons déjà dépensé beaucoup d'argent en 2020 à ce titre, et nous en dépenserons encore plus en 2021 ; c'est la raison pour laquelle vous le rechargez à hauteur de 6,7 milliards d'euros. Pour le début de l'année 2021, nous avons déjà consommé un peu plus de 13 milliards d'euros, ce qui représente une somme très importante – nous avons consommé un peu moins de 12 milliards en 2020. Voilà qui est dû aux caractéristiques mêmes du Fonds de solidarité, qui ont beaucoup évolué : les sommes versées à chaque entreprise sont désormais très importantes et le périmètre très large. Pensez-vous que la nouvelle dotation du Fonds de solidarité suffira, ou devons-nous procéder à de nouveaux rechargements, par exemple en loi de finances rectificative avant l'été ?

S'agissant de l'activité partielle, la situation est tout à fait différente. Nous constatons une forte réduction des décaissements. L'activité partielle a coûté environ 18 milliards d'euros en 2020. Sur les quatre premiers mois de l'année 2021, elle a coûté 1,8 milliard d'euros. Après le décret d'avance, c'est-à-dire après le versement des 500 millions d'euros supplémentaires, vous avez indiqué que 10 milliards d'euros seraient encore disponibles, financements de l'Unédic compris. Comment obtenez-vous ce chiffre ? Celui dont je dispose est inférieur. Encore une fois, ces sommes seront-elles suffisantes ?

Ces questions sont sans doute très prospectives et spéculatives, mais le décret d'avance que vous nous soumettez n'est-il qu'un prélude au PLFR ou pouvons-nous disposer d'un solde de compte anticipé ?

Enfin, comment envisagez-vous les principaux équilibres du futur PLFR ? Est-il encore trop tôt pour répondre ?

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Ce décret d'avance doit rester tout à fait exceptionnel – c'est d'ailleurs le premier depuis le terme de l'exercice 2017, puisque les conditions nécessaires à la prise d'un tel décret n'étaient jusqu'alors pas réunies.

Ce décret d'avance répond aux quatre conditions posées par la LOLF, en plus de son caractère exceptionnel qui me paraît tout à fait établi : l'urgence – la situation actuelle n'était pas prévisible au moment où nous avons voté les crédits de la loi de finances pour 2021, malgré les reports de la fin de gestion 2020 concernant les deux programmes recrédités –, le respect de deux limites, à savoir 1 % des montants de la LFI pour les ouvertures de crédits et 1,5 % pour

les annulations, et le respect de l'équilibre budgétaire, grâce à l'annulation de crédits du programme 358.

Cependant, pourquoi proposer un décret d'avance, et non directement un PLFR ? Quelle est la logique du Gouvernement ? S'agit-il de répondre aux derniers besoins du semestre, au regard de la stratégie déployée pour chacune de ces aides ? Les critères d'éligibilité à l'activité partielle et au Fonds de solidarité ont connu d'importantes évolutions, justifiant des crédits supplémentaires. Le PLFR va-t-il proposer une nouvelle vision des aides publiques, au lendemain des restrictions sanitaires ? Ce décret d'avance a-t-il valeur de solde de tout compte ? Pourriez-vous nous préciser votre stratégie en la matière ?

J'en viens à deux questions plus techniques sur les crédits budgétaires. Le financement de l'activité partielle d'urgence a été assuré depuis le début de l'année 2021 en utilisant des crédits de la mission *Plan de relance*. Voilà qui pourrait remettre en cause le principe de spécialité budgétaire et la lisibilité des deux politiques d'urgence et de relance. Pourrions-nous, dans les semaines à venir, distinguer clairement la destination des crédits relevant de l'urgence et celle des crédits relevant de la relance ? Ce point est important car, dans les crédits inscrits dans la mission *Plan de relance*, la notion d'activité partielle de longue durée était présente, tout comme les principes d'accord de branche et d'accord d'entreprise pour la mettre en place. Il ne s'agit pas d'une petite affaire ! Ces dispositions sont particulièrement structurantes au sein des branches et des entreprises. Il ne faudrait pas que l'utilisation des crédits du plan de relance pour financer l'activité partielle d'urgence, même si nous comprenons très bien pourquoi elle est mise en œuvre, vienne grever, demain, ces accords de branche et d'entreprise sur l'activité partielle de longue durée.

Concernant le programme 358 *Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire*, dont les crédits diminuent, les besoins sont-ils prévisibles et les crédits disponibles pour 2021 sont-ils suffisants ? Devons-nous anticiper un rechargement du programme dans le cadre du prochain PLFR ?

Mme Cendra Motin. Ce décret d'avance est un outil d'ajustement qui atteste de notre détermination et de notre volonté de continuer à soutenir l'économie française dans la sortie de crise qui s'amorce et que nous espérons rapide. Chaque secteur a été et est toujours aidé à la hauteur et au plus près de ses besoins, comme en témoigne, par exemple, le dispositif de la prise en charge des coûts fixes, opérationnel depuis le 31 mars. Les dispositifs d'aide, depuis le début de la crise, ont été systématiquement améliorés et adaptés au plus près des besoins des entreprises. Avec ce décret d'avance, qui est le premier depuis le début de la législature, 7,2 milliards d'euros sont redéployés pour financer le Fonds de solidarité et les dispositifs de soutien à l'emploi, dont le chômage partiel est une composante, tout comme les congés payés. Nous poursuivons une politique de soutien sans faille aux Français et aux entreprises, en prolongeant des mesures toujours plus adaptées et plus ciblées.

Je souhaite revenir sur l'audition du Premier président de la Cour des comptes, qui nous disait, le 15 avril, que nous avions surabondé le plan d'urgence face à la crise sanitaire et que cette surbudgétisation pouvait être totalement imputée à une trop grande prudence. En réalité, le décret qui nous est présenté aujourd'hui, qui abonde les deux programmes du plan d'urgence, atteste à la fois de la difficulté du calibrage de ces montants et de notre volonté de prévoir au plus juste les crédits. Le propos de M. Moscovici n'est déjà plus d'actualité.

Par ailleurs, afin de rester au plus proche des besoins des Français, un réajustement des aides et un cap pour la sortie de crise pourront être décidés dans les prochaines semaines,

lorsque nous serons amenés à examiner le PLFR. Ce texte nous permettra de réaliser une transition que nous sommes tous impatients de faire, c'est-à-dire de passer de la politique du « quoi qu'il en coûte » à la politique du « quoi qu'il advienne ». Nous avons su protéger les entreprises dans la crise. Avec notre action, et avec votre action, monsieur le ministre délégué, nous saurons les accompagner pour réussir la reprise.

M. Gilles Carrez. Monsieur le ministre délégué, nous avons perdu l'habitude des décrets d'avance. Vous faites très fort ! Je ne me rappelle pas, au cours des dernières législatures, avoir connu un décret d'avance à 7 milliards d'euros. Mais l'urgence est réelle, nous ne le contestons pas.

Dans les décrets d'avance, outre les ouvertures de crédits, déjà évoquées, il faut toujours regarder de près les annulations. D'habitude, ces dernières posent un problème, car il est difficile de trouver de l'argent disponible. Et là, ô miracle, vous trouvez plus de 7 milliards d'euros, en totalité sur le programme 358 *Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire*.

Je reviens sur ce qu'a expliqué il y a un an, et à nouveau ces derniers mois, Mme Valérie Rabault, notre rapporteure spéciale pour les participations financières de l'État. Nous avons voté, en loi de finances rectificative pour 2020, une ouverture de 20 milliards d'euros de crédits et nous avons constamment demandé comment ces 20 milliards seraient utilisés. Nous n'avons jamais eu de réponse – on nous a expliqué que cela ne relevait pas du Parlement, que c'était confidentiel et trop sérieux pour nous. En tout cas, nous avons émis quelques doutes sur la manière dont seraient utilisés ces 20 milliards d'euros, et voilà : ils sont tellement utilisés qu'on en annule sept !

Après les PGE et alors que la crise se prolonge, comment allons-nous alimenter en fonds propres ou quasi-fonds propres un certain nombre d'entreprises, à partir du budget de l'État ? Nous avons déjà beaucoup débattu de cette question au sein de notre commission. Prenons l'exemple des prêts participatifs en direction des ETI et PME, qui seraient sur le point d'être mis en place – M. le rapporteur général en sait sûrement plus que moi à ce sujet. Comment vont-ils être financés ? On parle d'un système de garantie de la part de l'État, à hauteur de 30 %, mais cette garantie engendre-t-elle des besoins budgétaires ? Le Gouvernement devrait nous dire plus clairement comment il envisage de traiter, à partir de cette ligne budgétaire, le problème de l'alimentation en fonds propres ou quasi-fonds propres d'un certain nombre d'entreprises qui, une fois la crise passée, devront investir. Voilà qui nécessite des fonds propres suffisants, alors que les entreprises ont souscrit des PGE et connaissent un endettement important dû à la crise sanitaire.

M. Christophe Jerretie. Nous ne sommes pas habitués aux décrets d'avance, qui doivent être utilisés à bon escient. Celui que vous nous présentez est exceptionnel, tant par son montant que par son utilisation.

Comme le président de notre commission, je me demande si ce décret d'avance est un solde de tout compte. Le Fonds de solidarité doit s'éteindre au mois d'août. Allez-vous proposer d'autres outils, ou le décret d'avance suffira-t-il ?

Ma deuxième question concerne le redéploiement de crédits en provenance du programme 358. Comment expliquer que nous ne consommions pas ces crédits qui devaient financer des participations financières de l'État ? Cet outil ne convient-il pas ? Les entreprises vont-elles chercher des fonds ailleurs ?

Le groupe du Mouvement démocrate et démocrates apparentés est assez satisfait, car nous savions qu'un décret d'avance serait proposé et que nous examinerions ensuite un PLFR. Concernant ce dernier, pourriez-vous nous donner quelques éléments en matière de recettes ?

M. Jean-Louis Bricout. Ce décret d'avance vise à transférer 7,2 milliards d'euros vers des dispositifs d'aide d'urgence : 500 millions d'euros pour le soutien à l'activité partielle et 6,7 milliards d'euros pour le Fonds de solidarité.

Au vu de l'utilisation de ce fonds au cours des derniers mois, le décret permettra de tenir environ deux mois de plus. Ne craignez-vous pas que le Fonds de solidarité soit trop sollicité et que les crédits débloqués s'avèrent insuffisants avant même l'examen du prochain PLFR ? Dans ce cas, auriez-vous recours à d'autres dispositions permises par la LOLF, telles que l'ouverture de crédits supplémentaires après en avoir informé les commissions des finances des deux assemblées ? Il serait terrible que certaines entreprises, déjà fragilisées, fassent les frais de restrictions d'accès aux fonds pour des raisons budgétaires.

Dispose-t-on de données financières précises, mois par mois, pour les deux programmes concernés par ce décret d'avance ?

Les 500 millions d'euros débloqués pour soutenir l'activité partielle seront-ils suffisants ? En période de déconfinement, certaines activités, notamment les plus touchées par la crise sanitaire, sont encore loin de reprendre complètement.

Les documents que vous mettez à notre disposition nous donnent une vision assez agrégée des crédits. Pour notre bonne information, pourriez-vous nous faire parvenir des statistiques, à tout le moins des estimations, sur les programmes concernés, ainsi que des informations sur la nature des acteurs qui ont le plus bénéficié du Fonds de solidarité ? Je fais la même demande s'agissant des participations financières et du chômage partiel : sont-ce les ETI, les TPE, les PME ou les très grandes entreprises qui en ont le plus profité ? Qui a été soutenu ? Les employés, les ouvriers ou les cadres ?

Mme Lise Magnier. Je souhaite également souligner, au nom du groupe Agir ensemble, le caractère exceptionnel de ce décret d'avance. Le Gouvernement a toujours souhaité présenter des PLF sincères et limiter autant que possible le recours aux décrets d'avance. Celui que vous nous présentez est exceptionnel parce que nous nous trouvons dans une situation exceptionnelle : la crise sanitaire a changé la donne.

Sur les 7,2 milliards d'euros de crédits ouverts, 6,7 milliards permettent de recharger le Fonds de solidarité. Cela confirme la montée en puissance de ce dispositif depuis un an et son ajustement depuis l'automne 2020.

Je rejoindrai les interrogations déjà formulées. Les 6,7 milliards d'euros de rechargement du Fonds de solidarité couvriront-ils l'accompagnement des entreprises prévu au moins jusqu'à la fin de l'été, ou le PLFR inclura-t-il un complément ? Avez-vous d'ores et déjà une idée du volume de crédits nécessaires ?

J'en viens aux annulations de crédits. Le programme 358 vise à assurer le renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire. Nous constatons que 3,9 milliards d'euros de crédits resteront disponibles, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, d'ici à la fin de l'année, pour répondre aux besoins d'intervention identifiés en 2021. Quels sont ces besoins d'intervention identifiés,

et quels sont les besoins de renforcement en fonds propres de grandes entreprises françaises stratégiques qui ne seraient pas encore définis ?

M. Charles de Courson. Je me suis penché sur le début d'exécution du budget 2021.

Ma première question porte sur le Fonds de solidarité. Nous avons ouvert 5,6 milliards d'euros en LFI. Par ailleurs, le Premier président de la Cour des comptes – dont les propos concernaient l'année 2020, et non 2021, madame Motin – a constaté un report de 14,5 milliards d'euros, chiffre considérable représentant 40 % de la dotation initiale. Si l'on ajoute ces 14,5 milliards reportés aux 5,6 milliards ouverts – je ne parle pas des 6,7 milliards supplémentaires que vous proposez –, on arrive à 20,1 milliards d'euros. Or, fin mars, d'après la situation résumée des opérations du Trésor (SROT), vous aviez déjà consommé 9,1 milliards d'euros – les chiffres pour fin avril n'ont pas encore été publiés. Si nous n'abandonnons pas le Fonds des 6,7 milliards proposés, vous serez en rupture de crédits avant même l'examen du PLFR – c'est justement ce à quoi le décret d'avance entend remédier. Cependant, d'après mes calculs, même après ce décret d'avance, vous serez ric-rac à la fin du mois de juillet. Pouvez-vous nous le confirmer ? Quelle somme faudra-t-il débloquer, dans le PLFR de juillet, pour couvrir les mois d'août à décembre ?

Ma seconde question concerne l'annulation des 7,2 milliards d'euros sur les dotations en capital. En 2020, dans le programme 358, 11,7 milliards d'euros étaient en sous-exécution, sur les 20 milliards ouverts : ainsi, nous n'avons consommé que 40 % du programme, les 60 % restant étant reportés en 2021. Si nous retirons de ces 11,7 milliards d'euros les 600 000 euros que vous avez consommés depuis le début de l'année et les 7,2 milliards d'euros que vous proposez d'annuler, il restera 3,9 milliards. Cette enveloppe vous permettra-t-elle de faire face aux besoins de recapitalisation d'Air France, de la SNCF, d'EDF voire d'autres entreprises ?

Je termine par une observation. Vous proposez d'augmenter les crédits de fonctionnement et de diminuer les faibles crédits d'investissement : c'est l'inverse de ce que vous avez toujours défendu. La vérité, tout le monde la connaît : les dépenses de fonctionnement de l'État, consolidées, représentent 440 milliards d'euros, tandis que les dépenses d'investissement ne s'élèvent plus qu'à 22 ou 23 milliards d'euros. Voilà où nous en sommes en matière de dégradation de nos finances publiques !

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Lorsque j'ai présenté le quatrième PLFR pour 2020, j'avais indiqué que nous prévoyions des crédits pour « tenir », si vous me permettez cette expression, dans la pire des hypothèses sanitaires, c'est-à-dire celle d'un confinement non pour le seul mois de novembre, mais pour les mois de novembre et décembre. J'avais précisé que notre hypothèse de diminution d'activité en confinement était de 20 % ; cette hypothèse avait été qualifiée de crédible et réaliste, notamment par le Haut Conseil des finances publiques, en comparaison avec la baisse d'activité de 32 % au mois d'avril 2020.

Le confinement, uniquement mis en œuvre en novembre, et les mesures de restrictions en décembre se sont traduits par une diminution de l'activité de 11 à 12 % en novembre et de 7 à 8 % en décembre : nous étions donc très loin des pertes de deux fois 20 % que nous avons imaginées et pour lesquelles nous avons provisionné des crédits. D'aucuns nous avaient alors dit que notre prévision était trop prudente, et peut-être même pessimiste. Je l'assume sans aucune difficulté. Il aurait été intenable de nous retrouver dans une situation de rupture de crédits pour payer les aides d'urgence à la fin du mois de novembre ou à la fin du mois de décembre.

Cette prudence et cette sous-consommation des crédits, du fait d'un maintien de l'activité bien meilleur qu'escompté, nous ont amenés à pouvoir procéder à un report de crédits annoncé lors de la nouvelle lecture du PLF pour 2021 : quand j'ai défendu un amendement ouvrant des crédits au titre de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, j'ai précisé qu'un certain nombre de crédits de l'année 2020 feraient l'objet d'un report sur l'exercice 2021. J'avais expliqué à cette occasion – je réponds très directement à M. le président et à M. le rapporteur général – que, dans la mesure où le régime de prise en charge de l'activité partielle liée au covid est, par essence, plus avantageux pour les employeurs que les mesures de prise en charge de l'activité partielle de longue durée, notamment du fait de l'absence de reste à charge, les employeurs et les entreprises allaient privilégier le recours à l'activité partielle « covid ». J'avais aussi indiqué que les programmes 356 et 364, qui financent l'activité partielle de longue durée pour l'un et l'activité partielle « covid » pour l'autre, seraient utilisés indifféremment pour financer l'activité partielle. Cela explique, monsieur le président, que 10 milliards d'euros étaient disponibles en 2021 pour le financement de l'activité partielle, avant le décret d'avance qui abondera cette enveloppe de 500 millions d'euros.

À date, nous avons décaissé 1,8 milliard d'euros sur le programme 356 ; ainsi, nous disposons de plus de marge pour le financement de l'activité partielle, quelle que soit sa nature, que pour le Fonds de solidarité.

Par ailleurs, plusieurs dispositifs relevant d'une forme de financement de l'activité partielle – je m'exprime avec prudence –, à savoir l'indemnité différentielle versée aux « permittents » et la prise en charge d'un certain nombre de congés payés dans le cadre des mesures d'urgence, ne peuvent être inclus dans le cadre du financement de l'activité partielle de longue durée et ne peuvent donc être financés que sur les lignes ouvertes au titre du financement de l'activité partielle d'urgence dite « covid ». Voilà ce qui nous conduit à abonder ces crédits de 500 millions d'euros, ce qui peut sembler minime par rapport aux 6,7 milliards que nous proposons d'ajouter au Fonds de solidarité.

J'en viens à la deuxième grande question : ce décret vaut-il solde de tout compte ? Je crains que non, mais je ne suis pas en mesure, à cet instant, de dire exactement dans quelle proportion. Vous avez tous pris connaissance des modalités de sortie des dispositifs d'urgence, notamment de la prise en charge dégressive des pertes d'activité pour les mois de juin, juillet et août. Ce caractère dégressif est calé sur le calendrier de sortie du confinement. Il en va de même pour les dispositifs liés à l'activité partielle, avec une remontée progressive des restes à charge. J'ajoute que nous traiterons de manière différenciée les secteurs dits « protégés » – c'est-à-dire ceux qui, contrairement à ce que leur nom pourrait laisser penser, feront l'objet de contraintes persistantes – et les secteurs qui retrouveront toute liberté d'activité à compter de la fin du confinement. C'est à l'aune de la consommation des mesures d'urgence au titre du mois d'avril, qui est en cours d'évaluation, puisque les demandes d'aides sont en train d'être adressées, et à l'aune des conditions de reprise d'activité et de la vitesse à laquelle cette activité va reprendre, que nous pourrions déterminer de manière plus précise, d'ici à l'examen du PLFR, d'éventuels besoins en matière de financement de l'activité partielle ou du Fonds de solidarité.

Je suis tenté de vous faire la même réponse concernant le dispositif du programme 358, qui concerne les participations de l'État au capital d'entreprises considérées comme stratégiques. À ce jour, les 3,9 milliards d'euros dont nous disposons, alors même que nous avons déjà procédé aux plus grosses opérations – je pense notamment à la recapitalisation de la SNCF – nous paraissent suffisants pour faire face à d'éventuels besoins au cours de l'année 2021. Dès le mois d'avril 2020, Bruno Le Maire et moi-même avons indiqué que les 20 milliards d'euros ouverts dans le cadre du deuxième PLFR pour 2020 avaient à nos yeux un

caractère bisannuel, et nous avons prévu la possibilité d'un report. Cependant, nous redoutions alors que de nombreuses entreprises stratégiques fassent l'objet de prédatons. Là aussi, le maintien de l'activité à un meilleur niveau qu'escompté et leur résistance plus forte que ce que nous craignons conduisent nos entreprises à être moins exposées à ce risque. C'est une bonne nouvelle en soi, qui explique que nous n'ayons pas besoin, à ce jour, de crédits supplémentaires.

J'apporte quelques confirmations sur les autres points évoqués. Le Fonds de solidarité est beaucoup plus consommateur de crédits en 2021 qu'en 2020, pour les raisons que vous avez évoquées. Je pense notamment au passage de 1 500 à 10 000 euros du plafond des aides mensuelles, à l'ouverture de ce dispositif à des secteurs nouveaux, à la prise en charge des frais fixes, à la possibilité d'être soumis à un plafond égal à 20 % du chiffre d'affaires dans la limite de 200 000 euros par mois, ou encore à l'aide au stock, qui sera versée aux commerçants éligibles à partir du 25 mai et qui représente un engagement compris entre 200 et 300 millions d'euros.

Je note un point de désaccord, ou du moins d'appréciation différente, avec M. de Courson. Vous avez dit que le Fonds de solidarité correspondait à des dépenses de fonctionnement plus que d'investissement. Fondamentalement, vous avez raison. Cependant, en accompagnant les entreprises grâce au Fonds de solidarité, nous leur donnons les moyens de traverser la crise, de préserver leur activité et leurs compétences et de reprendre leur activité à la sortie du confinement. Certes, d'un point de vue comptable, c'est une dépense de fonctionnement, mais c'est aussi un investissement utile pour éviter d'avoir à reconstruire notre économie.

Beaucoup d'entre vous m'ont posé la question des fonds propres nécessaires aux entreprises. Les dispositifs existants permettant d'accompagner ces dernières grâce à une amélioration de leurs fonds propres ne dépendent pas du programme 358. Certes, ce programme permet à l'État de prendre des parts au capital d'entreprises, mais il ne constitue pas un dispositif d'amélioration de la situation des entreprises en termes de fonds propres. Nous avons initié un premier programme de prêts participatifs garantis par l'État ; il est géré par Bpifrance, ce qui explique que nous n'ayons pas à inscrire de crédits à ce stade. Nous devons simplement veiller à ce que nous disposions de 2 milliards d'euros au titre des garanties, ce qui est bien le cas dans le budget que vous avez voté – en effet, dans ce dispositif de prêts participatifs garantis par l'État, ce dernier prend à sa charge 30 % des premières pertes, et nous avons donc tenu compte de ce niveau de risque. Avec Bruno Le Maire, nous envisageons, si nécessaire, d'aller plus loin en matière d'aides aux fonds propres ou d'aides à la trésorerie dans le cadre de la reprise.

Je rejoins évidemment les propos du rapporteur général s'agissant du caractère exceptionnel de ce décret d'avance. Jusqu'à présent, nous n'avons pas pu procéder de la sorte pour faire face à la crise, du fait de l'ampleur de cette dernière et du volume très important des crédits ouverts. Par ailleurs, il n'est pas possible d'instaurer de nouveaux dispositifs dans le cadre d'un décret d'avance : cela nous a aussi amenés à privilégier la voie des PLFR.

En effet, monsieur Carrez, nous battons un record en termes de montant : cette crise est particulière, et nous y répondons avec un montant record. Nous abondons cependant des dispositifs qui ne sont pas nouveaux, sur lesquels l'Assemblée nationale comme le Sénat ont eu l'occasion de se prononcer à plusieurs reprises – le Parlement avait d'ailleurs été tout à fait bienveillant envers les propositions du Gouvernement. Je tiens particulièrement à cette précision car, en tant qu'ancien parlementaire, j'aurais été très gêné de présenter des dispositifs nouveaux dans le cadre d'un décret d'avance.

Je ne développerai pas davantage le contenu du prochain PLFR. Je précise simplement que les mouvements auxquels nous procéderons dans le cadre de ce texte nous paraissent difficilement réalisables dans un décret d'avance. Par ailleurs, les mesures contenues dans le futur PLFR n'ont pas le caractère urgent que revêt le rechargement de la trésorerie du Fonds de solidarité ; il nous paraît donc plus logique de les renvoyer à un débat parlementaire – quand je dis « renvoyer », n'y voyez rien de péjoratif.

Nous savons que les secteurs S1 et S1 *bis* sont les premiers bénéficiaires du Fonds de solidarité et de l'activité partielle. Au mois d'avril, 17 % des aides étaient destinées au secteur du commerce, 10 % à celui de la construction, 10 % à celui de l'hébergement et de la restauration. Cette répartition est disponible sur le site du Gouvernement, qui récapitule la totalité des interventions par département.

Mme Magnier a évoqué l'ampleur des crédits consacrés aux mesures d'urgence pour l'année 2021. Nous estimons que, tout compris, le montant des mesures d'urgence en 2021 pourrait atteindre 55 milliards d'euros. Ce chiffre dépend beaucoup du niveau d'activité et de la force de la reprise : il ne s'agit donc que d'une estimation à ce jour. La moindre augmentation d'activité entraîne, dans tous les cas que nous avons connus jusqu'à présent, une moindre consommation des crédits. Cependant, nous ne sommes pas à l'abri d'une mauvaise surprise en la matière, même si les premiers éléments dont nous disposons pour le mois d'avril montrent que la baisse d'activité au cours de ce mois sera très certainement inférieure ou moins marquée qu'en novembre 2020 – cette tendance est plutôt de bon augure s'agissant de la résistance de l'activité et du maintien de nos prévisions de croissance, que nous avons réaffirmées pour l'année 2021. Dans quelques semaines, à l'occasion de l'examen du PLFR, je reviendrai devant vous avec des estimations plus précises. Je le répète, la connaissance des montants mobilisés au titre des mesures d'urgence pour l'activité perdue en avril est absolument fondamentale, puisque nous espérons qu'il s'agira du dernier mois de quasi-confinement que nous aurons connu.

M. Gilles Carrez. Je vous donne volontiers acte de ce que ce décret d'avance respecte complètement l'esprit et la lettre de la loi organique de 2001, même si le montant est très important. Que ce soit au titre des ouvertures de crédits ou au titre des annulations, nous ne touchons qu'à des dispositifs existants. Dans votre déclaration liminaire, vous avez bien expliqué que le dépôt, en 2020, de PLFR successifs se justifiait par le vote de crédits supplémentaires destinés à financer des dispositifs nouveaux ou modifiés.

Mme Véronique Louwagie. Si j'ai bien compris, nous examinerons le PLFR en juillet. Envisagez-vous également de déposer un nouveau projet de loi de programmation des finances publiques ? Un tel rythme d'accumulation des dépenses mériterait que nous dessinions de nouvelles perspectives de plus long terme.

Par ailleurs, concernant le Fonds de solidarité et les dispositifs liés à l'activité partielle, des fraudes ont été évoquées. Connaissez-vous les montants exacts de ces fraudes, et existe-t-il des moyens de récupérer ces sommes ? Certaines d'entre elles sont-elles d'ores et déjà récupérables ?

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je souhaite revenir sur les propos de Gilles Carrez concernant le programme 358, sur lequel les annulations de crédits sont effectuées. La question est importante, et il faut effectivement clarifier la situation : il s'agit de savoir s'il existe un lien entre ces crédits et les moyens qui vont être mis en œuvre pour renforcer les fonds propres de nos PME et de nos ETI.

Les crédits de ce programme sont des crédits d'investissement en capital, en direct, par l'État. Quant aux prêts participatifs, ils suivront, si j'ai bien compris, la même tuyauterie budgétaire publique que les PGE : la garantie publique sera le cas échéant actionnée et les crédits seront autorisés en fonction des besoins, du nombre de prêts participatifs accordés et, surtout, en fonction de l'éventualité d'un non-remboursement par les entreprises. Pour parler simplement, d'un point de vue budgétaire, nous n'autoriserons pas de crédits tant qu'il ne sera pas nécessaire de payer les banques en cas de défaut. En revanche, au passif et au bilan de l'État, de la même manière que pour les PGE, des crédits seront inscrits au titre des prêts participatifs avec soutien de l'État (PPSE). Ainsi, il n'y a pas de transfert direct entre les crédits du programme 358 et les besoins de garantie publique pour les prêts participatifs des PME et ETI.

M. Gilles Carrez. Le fonds à partir duquel seront consentis les prêts participatifs ne nécessite-t-il pas un abondement de l'État ?

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Si, mais uniquement à partir du moment où il sera nécessaire d'actionner les cautions publiques en cas de non-remboursement des prêts participatifs, comme pour les PGE.

M. Charles de Courson. Si l'on additionne les 5,6 milliards d'euros votés en LFI, les 14,5 milliards reportés de l'exercice précédent et les 6,7 milliards de ce décret d'avance, la dotation du Fonds de solidarité s'élèvera à 26,8 milliards d'euros. Fin mars, nous avons consommé 9,1 milliards d'euros. Au vu du rythme de dépense, l'enveloppe dont vous disposez correspond donc à trois trimestres. Selon toute probabilité, vous serez obligés, dans le PLFR de juillet, d'abonder le fonds de quelques milliards supplémentaires. Pourriez-vous nous éclairer sur ce point ?

Généralement, nous dotons les fonds de garantie dans lesquels l'État s'est investi pour faire face à des défauts d'entreprises. Dans les négociations que vous menez concernant les prêts participatifs, envisagez-vous la création d'un nouveau fonds de garantie, ou paierons-nous au fur et à mesure des défauts ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Je n'ajoute rien à ce qu'a dit le rapporteur général sur les prêts participatifs. Tout est juste : nous n'aurons à payer que lorsque les garanties de l'État seront appelées.

Concernant le Fonds de solidarité, nous avons consommé, à ce jour, 13 milliards d'euros. Effectivement, monsieur de Courson, il est possible et même probable que nous ayons à ajouter, dans le cadre du PLFR, quelques crédits pour finir l'année. Toutefois, je ne peux m'engager sur un montant, puisque je ne pourrai faire d'estimation que lorsque je connaîtrai la consommation du Fonds de solidarité au titre du mois d'avril – les formulaires de demande d'aide sont disponibles depuis le vendredi 7 mai, nous ne sommes donc qu'au tout début de la campagne de demande pour avril. Je pourrai affiner l'estimation en fonction de la rapidité ou de l'intensité de la reprise de l'activité. Avec l'allègement des restrictions, il est probable que la consommation du Fonds de solidarité décroisse mois après mois – c'est du moins ce que nous souhaitons, car cela serait le signe d'un retour à une activité normale.

A priori, madame Louwagie, il n'y aura pas de projet de loi de programmation des finances publiques déposé en 2021. Dans le plan national de relance et de résilience (PNRR), un engagement est pris pour une nouvelle loi de programmation pluriannuelle des finances publiques en 2022, après les échéances démocratiques. Il nous paraît plus utile d'organiser cette discussion pluriannuelle à ce moment-là, qui plus est si les dispositions organiques ont été

modifiées dans le sens proposé par le rapporteur général et le président de la commission d'ici là. Par ailleurs, l'écart entre la trajectoire prévue et la trajectoire réalisée est déjà suffisamment important : nous savons tous qu'une loi de programmation est nécessaire. Néanmoins, il est plus opportun de mener ces discussions au début d'un nouveau cycle politique, quel que soit le résultat des élections de 2022.

Le principal vecteur de fraude à l'activité partielle identifié à l'automne dernier était lié au fait que la rapidité avec laquelle les dossiers étaient validés puis payés empêchait les contrôles *a priori*. Depuis le 1^{er} octobre, quelles que soient les conditions sanitaires, Élisabeth Borne et moi-même avons réinstauré un délai d'agrément de quinze jours au plus, ce qui permet de réaliser des contrôles *a priori* et de limiter considérablement le risque de fraude à l'activité partielle. Tous les services qui relèvent du ministère du travail, comme ceux qui relèvent du ministère de l'économie, sont parfaitement coordonnés pour procéder, dans le respect de la loi, à un certain nombre de signalements en vue de détecter ou de prévenir des cas de fraude – certains fraudeurs sont de « bons clients » de nos services, si vous m'autorisez cette expression. Voilà qui n'empêche pas le contrôle *a posteriori*. Un certain nombre de dossiers font actuellement l'objet d'instructions, et ils devront très certainement être transmis à la justice.

S'agissant du Fonds de solidarité, nous avons renforcé les contrôles *a priori* pour tous les montants importants, notamment lorsque nous avons porté le plafond à 200 000 euros. Nous estimons que la vigilance des services dans l'instruction des dossiers a prévenu le versement indu de 1 à 1,5 milliard d'euros. Les contrôles *a posteriori* que nous menons aujourd'hui portent sur un montant d'erreur ou de fraude qui pourrait représenter, d'après nos premières estimations, quelques centaines de millions d'euros, ce qui est loin d'être négligeable. Dans un certain nombre de dossiers où le versement indu relève d'une erreur, des demandes de remboursement ont d'ores et déjà été formulées. Pour d'autres dossiers, nous devons très certainement donner des suites, qu'il s'agisse d'un examen de situation ou d'une transmission à la justice si la fraude nous semble avérée, mais les montants en cause sont visiblement sans commune mesure avec ceux dont nos services ont prévenu le versement indu.

M. le président Éric Woerth. Je vous remercie, monsieur le ministre délégué.

Mes chers collègues, nous nous retrouvons demain matin pour examiner le rapport du rapporteur général et rendre notre avis sur ce projet de décret d'avance.

*

* *