

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan

- Vote sur les crédits de la mission Sécurité (M. Michel DIEFENBACHER, Rapporteur spécial) 2
- Examen, pour avis, d'un projet de décret d'avance en application de l'article 13 de la LOLF 2
- Information relative à la Commission..... 7

Mardi

23 octobre 2007

Séance de 12 heures 15

Compte rendu n° 13

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Présidence
de M. Didier Migaud,
Président
puis de M. Michel
Bouvard,
Vice-Président



Après l'audition de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et de M. Hervé Morin, ministre de la Défense sur les crédits de la mission *Sécurité* (voir *compte rendu analytique officiel de la réunion du 23 octobre 2007*), lors de la réunion de la commission élargie, la commission des Finances a examiné les crédits de cette mission.

Le **Président Didier Migaud** a sollicité l'avis de M. Michel Diefenbacher, Rapporteur spécial de la mission *Sécurité*, sur l'amendement n°II-19 présenté par le Gouvernement et tendant à porter du 31 décembre 2007 au 3 décembre 2008 la date limite à laquelle les opérations de construction liées aux besoins de la gendarmerie nationale peuvent faire l'objet d'un bail emphytéotique administratif (BEA).

M. Michel Diefenbacher, Rapporteur spécial, a indiqué que cette prolongation du dispositif relatif aux BEA ne revêtait qu'un caractère transitoire et était nécessaire pour permettre l'instruction des dossiers en cours. Il a émis un avis très favorable sur cet amendement.

Le **Président Didier Migaud** a constaté qu'il ne s'agissait que d'un report de délai et a demandé l'avis de la Commission.

La Commission a *accepté* cet amendement, puis suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission a *adopté* les crédits de la mission *Sécurité*.

*

* *

La Commission a examiné une proposition d'avis, présentée par **M. Gilles Carrez, Rapporteur général**, sur un projet de décret d'avance portant ouverture et annulation de crédits, en application de l'article 13 de la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a rappelé qu'en application de l'article 13 de la LOLF, les projets de décret d'avance doivent faire l'objet d'un avis préalable des Commissions des finances des deux assemblées. Il a indiqué que le projet de décret soumis à l'avis de la Commission portait sur un volume de crédits important, puisqu'il annulait et ouvrait 827 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 796 millions de crédits de paiement. Les ouvertures de crédit portent principalement sur la politique de l'emploi à hauteur de 576 millions d'euros, l'indemnisation de l'intégralité des dégâts causés par le cyclone DEAN les 16 et 17 août dernier en Martinique et en Guadeloupe à hauteur de 61 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 50 millions d'euros de crédits de paiement, le régime de retraite de la RATP à hauteur de 60 millions d'euros de crédits, diverses mesures en faveur de l'agriculture et de la sécurité sanitaire à hauteur de 110 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 39 millions d'euros de crédits de paiement et des dépenses électorales à hauteur de 13 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 64,8 millions d'euros de crédits de paiement.

Le **Rapporteur général** a précisé que l'ouverture de crédits au titre de la politique de l'emploi sur le programme *Accès et retour à l'emploi* ne constituait pas une surprise, le manque de crédits ayant été signalé par M. Jean Gaeremynck, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, lors de son audition par la Commission le 25 juillet dernier. Il est très probable que d'autres ouvertures seront nécessaires en collectif de fin d'année. Il a indiqué que deux finalités étaient poursuivies par les ouvertures. Il s'agit d'abord pour 326 millions d'euros de financer les contrats d'accompagnement dans l'emploi, dont le nombre excéderait de 110 000 la prévision de la loi de finances initiale pour 2007, soit un total de 270 000 contrats au lieu de 160 000.

Le **Rapporteur général** a précisé que si, grâce au principe de fongibilité des crédits, une partie du surcoût a été couverte par des redéploiements au sein du programme, il était désormais nécessaire d'ouvrir des crédits supplémentaires. Il a fait observer que déjà en 2006, la prévision avait été dépassée puisque 260 000 contrats avaient été conclus au lieu des 120 000 contrats prévus. Le projet de loi de finances pour 2008 prévoit, quant à lui, une « chute » très importante du nombre de CAE conclus, en estimant leur nombre à environ 153 000 l'année prochaine.

Le **Rapporteur général** a indiqué que l'ouverture des crédits sur le programme *Accès et retour à l'emploi* visait en second lieu à financer à hauteur de 250 millions les surcoûts de deux dispositifs relevant de la compétence du Fonds de solidarité : l'activation de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), servie aux employeurs des signataires d'un CI-RMA ou d'un contrat d'avenir et les primes de retour à l'emploi en faveur des allocataires de l'ASS, en précisant que le nombre de bénéficiaires serait de 65 000 au lieu de 36 000 prévu. Il a rappelé que le Fonds de solidarité était un opérateur financé par le « 1 % solidarité » payé par les agents publics et par une subvention de l'État et que cette année, l'État lui avait en outre cédé la créance de 770 millions d'euros qu'il détenait sur l'UNEDIC, que le Fonds avait ensuite « titrisée » auprès d'un établissement bancaire à hauteur de 654 millions d'euros seulement.

S'agissant de l'ouverture de crédits sur la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales*, le **Rapporteur général** a indiqué qu'il s'agissait d'abord de financer à hauteur de 89,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement la part nationale de la prime à la vache allaitante. Les crédits ouverts en loi de finances initiale étaient suffisants, mais la fongibilité a conduit à les utiliser à d'autres fins, pour une petite part afin d'aider les exploitants touchés par les mesures sanitaires prises contre la fièvre catarrhale ovine apparue fin 2006 et, pour l'essentiel, afin d'abonder le Fonds national de garantie des calamités agricole (FNGCA), pour des dépenses consécutives à la sécheresse 2006.

Le **Rapporteur général** a fait observer que, comme de coutume, le FNGCA n'avait pas été doté en loi de finances initiale pour 2007 au motif que les sinistres climatiques étaient aléatoires, et rappelé que, l'année dernière déjà, la loi de finances rectificative pour 2006 avait dû ouvrir des crédits pour financer la prime à la vache allaitante, précisément parce que les crédits initialement prévus avaient été utilisés en gestion au bénéfice des calamités agricoles.

Le **Rapporteur général** a indiqué que l'ouverture de crédits sur la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales* concernait également à hauteur de 15,5 millions d'euros plusieurs filières agricoles, dont la filière ovine et celle des veaux de boucherie et, à hauteur de 5 millions d'euros, diverses aides à la pêche, dont des aides en faveur des pêcheurs d'anchois.

Il a ensuite indiqué que l'ouverture de crédits sur la mission *Sécurité sanitaire*, à hauteur de 6,5 millions d'euros allait servir à financer des mesures sanitaires relatives à l'épidémie de fièvre catarrhale ovine. Il a estimé que, comme les catastrophes naturelles, les épidémies et épizooties entraînent fréquemment des ouvertures de crédits par décret d'avance ou en loi de finances rectificative et qu'il serait préférable d'en tirer les conséquences en provisionnant chaque année des crédits à ce titre, soit sous la forme une provision *ad hoc* sur les missions *Agriculture* et *Sécurité sanitaire*, soit en constituant une provision pour dépenses accidentelles et imprévisibles digne de ce nom.

Le **Rapporteur général** a ensuite expliqué que l'ouverture de crédits en faveur du régime spécial de retraite de la RATP visait à compléter la subvention d'équilibre dont le montant avait été fixé en loi de finances initiale pour 2007 à 354 millions d'euros et qui s'avérait insuffisante en raison d'un traditionnel « effet de base » (les crédits initiaux 2007 ayant été calculés sur la base de résultats prévisionnels 2006, qui ont finalement été moins favorables que prévu), d'une sous-estimation du nombre de départs à la retraite en 2007 et, surtout, de l'absence d'adossement du régime de la RATP au régime général, alors que les crédits pour 2007 étaient construits sur l'hypothèse d'un adossement effectif cette année. Il a indiqué que l'adossement au régime général devrait intervenir en 2008, à l'issue des négociations en cours sur les régimes spéciaux.

Le **Rapporteur général** a ensuite apporté certaines précisions concernant les annulations de crédits destinées à gager les ouvertures objets du projet de décret d'avance. Ces annulations portent essentiellement sur des crédits mis en réserve, soit environ 20 % des autorisations d'engagement et 26 % des crédits de paiement restant en réserve avant intervention du décret. Il a rappelé que, depuis 2006, les mises en réserve font l'objet d'une information particulière du Parlement dans le projet de loi de finances et que les taux fixés en 2007 étaient de 0,15 % pour les dépenses de personnel et de 5 % pour les autres dépenses. Dans le projet de décret, les annulations de crédits touchent 29 missions sur 34 et 65 programmes sur 137 – en crédits de paiement.

M. Jean-François Lamour a tout d'abord manifesté un certain déplaisir à constater l'ouverture de 60 millions d'euros pour financer le régime spécial de retraite de la RATP. Il a fait remarquer que le nombre de liquidations de retraites se serait accru de 30 % par rapport à 2006, ce qui conduit à s'interroger sur la gestion des ressources humaines dans une entreprise manifestement incapable de prévoir d'une année sur l'autre le nombre de départs à la retraite de ses agents. Il a souhaité connaître les raisons de cette augmentation non maîtrisée.

M. Michel Diefenbacher a rappelé que le nombre de départs à la retraite connaît une explosion liée à un phénomène purement démographique de classe d'âge. Cela n'explique pas pour autant la sous-estimation qui a été faite. À cet égard, le déséquilibre actuel de la RATP, s'il est moins important que celui auquel doit faire face la SNCF, est bien plus inquiétant car plus profond.

M. Michel Bouvard, Président, a souhaité disposer d'informations complémentaires quant aux annulations portant sur le programme *Rénovation urbaine*. Le ministère du Logement et de la ville avait en effet indiqué que des crédits supplémentaires devaient être dégagés en faveur des opérations relevant de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), ce qui semble contradictoire avec les annulations prévues dans le projet de décret d'avance.

Le **Rapporteur général** a précisé que, compte tenu de la montée en charge assez progressive des opérations financées par l'ANRU, les annulations de crédits – qui ne concernent que des crédits actuellement mis en réserve – ne remettraient en cause ni la capacité d'engagement de l'Agence, ni le rythme de ses paiements.

M. Yves Censi s'est interrogé sur les crédits de la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales*. Il s'est inquiété de ce que le besoin récurrent de financement du Fonds national de garantie des calamités agricoles, impliquant aujourd'hui l'ouverture de crédits pour le paiement de la part nationale de la prime à la vache allaitante, puisse à terme mettre en péril le dispositif d'aide en faveur du redressement des exploitations en difficulté (AGRIDIFF), doté de 10 millions d'euros en 2007 et dont l'efficacité n'est pas contestable.

M. Michel Bouvard, Président, a souligné qu'il ne se passe pas une année sans que se produise une calamité agricole et qu'il n'est pas normal qu'une ligne de crédit ne soit pas inscrite en loi de finances initiale pour y faire face, au moins partiellement. Ce sujet a été largement débattu lors de la mise en place de la LOLF. Utiliser le mécanisme du décret d'avance pour parer à des événements « imprévus » en réalité récurrents s'apparente sans nul doute à une forme de détournement de l'esprit de la LOLF : la fongibilité des crédits consiste à dégager des marges de manœuvre puis à procéder à des redéploiements, non à combler des impasses de financement.

M. Jean-Marie Binetruy a pour sa part souhaité savoir quelle suite est donnée à la décision d'inscrire un complément de financement pour les bâtiments agricoles, 23 millions d'euros supplémentaires ayant été estimés nécessaires.

Le **Rapporteur général** a indiqué que ces ouvertures ne figurent pas dans le projet de décret d'avance. Ces sujets, y compris ceux traités par les décrets d'avance, seront à nouveau examinés lors du projet de loi de finances rectificative.

Le **Rapporteur général** a ensuite présenté la proposition d'avis sur le projet de décret d'avance. Il consiste d'abord à mettre en évidence les difficultés de financement récurrentes auxquelles est soumise la mission *Travail et emploi*, notamment en matière de contrats aidés. Il y a en effet fort à parier que, les mêmes causes produisant les mêmes effets, un décret d'avance sera nécessaire l'année prochaine si le volume de contrats aidés, fortement revu à la baisse dans le projet de loi de finances pour 2008, n'est pas respecté en gestion. S'agissant de la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales*, il convient d'insister sur l'origine de l'ouverture de crédits au titre de la prime nationale à la vache allaitante : celle-ci résulte en effet, non d'une insuffisance des crédits initiaux, mais d'un besoin de financement né du redéploiement de ces crédits au bénéfice de l'indemnisation des calamités agricoles.

D'une manière plus générale, deux missions supportent régulièrement des aléas, climatiques ou sanitaires : *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales*, d'une part ; *Sécurité sanitaire*, d'autre part. Il conviendrait donc pour chacune de provisionner dès la loi de finances initiale une partie des crédits nécessaires à la couverture des surcoûts causés par ces aléas. Il existe certes d'ores et déjà une dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles, mais celle-ci est trop peu dotée en loi de finances initiale (75,5 millions d'euros en 2007). À l'instar des progrès – qui restent à amplifier – sur la budgétisation des opérations extérieures (OPEX) du ministère de la Défense, la solution consiste donc à mettre fin aux différentes sous-dotations. Il conviendrait que les crédits des différentes missions pour 2008 soient examinés à cette aune.

M. Yves Censi a indiqué que le Fonds national de garantie des calamités agricoles serait néanmoins bénéficiaire en 2008 des crédits prévus pour le développement de l'assurance récolte, soit 32 millions d'euros, dispositif qui à terme devrait alléger les dépenses du fonds au titre de l'indemnisation des calamités agricoles.

M. Jean-François Lamour a souligné que les annulations de crédits devaient, autant que les ouvertures, appeler l'attention de la Commission, certaines missions étant davantage mises à contribution que d'autres. Par exemple, la mission *Sport, jeunesse et vie associative* subit des annulations de près de 9 millions d'euros de crédits de paiement, alors que les annulations touchant la mission *Culture* sont beaucoup plus limitées.

M. Michel Bouvard, Président, a rappelé les progrès considérables effectués en matière de mouvements réglementaires de crédits. Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, le Gouvernement doit informer la Commission des finances des décrets de virement, de transfert et d'annulation. En matière de décret d'avance, il doit même – comme en l'espèce – recueillir préalablement l'avis de la Commission. Cette saisine est l'occasion pour cette dernière de formuler des observations et propositions et, partant, de nourrir un dialogue avec le Gouvernement, dans le but d'être mieux associée au processus de décision, qui en tout état de cause demeure *in fine* l'apanage du pouvoir exécutif. Deux observations méritent d'être portées : le fléchage des ministères déviants et la mise en évidence de pratiques récurrentes de contournement de la LOLF par l'absence de dotation satisfaisante.

Le **Rapporteur général**, faisant suite aux remarques de M. Jean-François Lamour, a proposé de mentionner dans l'avis les effets pénalisants pour les autres missions des annulations consécutives à des ouvertures de crédits pour des dépenses dites « imprévisibles » mais en réalité habituelles. Il faut en effet rappeler que les crédits mis en réserve en début d'année ont vocation à revenir partiellement aux gestionnaires, en l'absence d'aléas de gestion particuliers : la réserve de précaution constituée sur chaque programme n'a pas vocation à combler les quelques sous-dotations manifestes et récurrentes caractérisant une minorité de programmes.

La Commission a ensuite *adopté* la proposition d'avis sur le projet de décret d'avance, comportant notamment les observations suivantes :

– l'ouverture de 576 millions d'euros de crédits sur le programme *Accès et retour à l'emploi* tend à permettre le financement des aides associées aux contrats d'accompagnement dans l'emploi et à couvrir des surcoûts liés à des dispositifs de solidarité en faveur des demandeurs d'emploi. À l'instar de l'année passée, cette ouverture témoigne des importantes difficultés d'exécution budgétaire que connaît la mission *Travail et emploi*, en raison tout à la fois des lacunes de la prévision de dépense arrêtée en loi de finances initiale et des décisions nouvelles prises en gestion – en l'occurrence, le relèvement du nombre de contrats aidés ;

– la nécessité d'ouvrir 89,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 18,5 millions d'euros de crédits de paiement sur la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales* au titre de la prime nationale à la vache allaitante résulte non d'une insuffisance des crédits initiaux, mais – comme en 2006 – d'un besoin de financement né du redéploiement en gestion d'une partie de ces crédits au bénéfice de l'indemnisation des calamités agricoles ;

– l'imprévisibilité de certaines dépenses résultant d'aléas climatiques ou de crises sanitaires ne saurait masquer le fait que les surcoûts constatés chaque année présentent une

certaine régularité dans leur survenance et une certaine stabilité dans leurs montants. En conséquence, il conviendrait de provisionner dès la loi de finances initiale une partie des crédits nécessaires à la couverture de ces surcoûts, soit au sein de chaque mission concernée (en l'espèce les missions *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales* et *Sécurité sanitaire*), soit sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles, jusqu'à présent sous-utilisée ;

– l'ouverture de 60 millions d'euros de crédits supplémentaires destinés à compléter la subvention de l'État à la caisse de retraite du personnel de la RATP découle principalement de l'absence d'adossement de ce régime au régime général en 2007. La perspective d'adossement, qui devrait intervenir au terme des négociations en cours sur les régimes spéciaux, conditionne de la même façon le montant de la subvention d'équilibre inscrite dans le projet de loi de finances pour 2008 ;

– sous réserve qu'elles correspondent à de véritables économies, les annulations de crédits, qui portent essentiellement sur la réserve de précaution constituée en début d'année, permettent de préserver l'équilibre budgétaire défini par la loi de finances pour 2007 ;

– parce qu'il porte atteinte à l'autorisation parlementaire, le recours aux décrets d'avance doit demeurer une procédure « *exceptionnelle* », au sens de l'article 7 de la LOLF. Tel ne serait plus le cas si se reproduisaient de façon par trop systématique des mouvements de crédits identiques d'une année à l'autre. En ce sens, il est regrettable que trois des ouvertures de crédits prévues dans le projet de décret – en faveur de l'emploi, des régimes spéciaux de retraite et de la prime à la vache allaitante – révèlent des difficultés de financement qui se sont déjà produites en 2006, laissant accroire que, en ces domaines, aucun progrès dans la gestion budgétaire n'a été réalisé depuis l'année dernière ;

– alors que la réserve de précaution a vocation à faire face à des aléas de gestion (en recettes comme en dépenses), la récurrence des insuffisances de crédits initiaux pénalise les programmes concernés par les annulations de crédits correspondantes, limitant d'autant les marges de manœuvre des gestionnaires.

*

* *

Information relative à la Commission

La Commission a nommé M. Michel VERGNIER, co-rapporteur spécial des régimes sociaux et de retraite ; *Pensions*.

