

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

- Examen, pour avis, d'un projet de décret d'avance et d'annulation en application de l'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances (M. Gilles Carrez, Rapporteur général)2
- Informations relatives à la Commission.....4

Mardi

25 novembre 2008

Séance de 10 heures 30

Compte rendu n° 47

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

**Présidence
de M. Richard
Dell'Agnola**



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

M. Gilles Carrez, Rapporteur général. Il s'agit d'examiner aujourd'hui le troisième décret d'avance, après ceux du 27 juin et du 24 octobre. Ces derniers prévoyaient respectivement l'ouverture de 327 et 233 millions d'euros en autorisations d'engagement. Le présent projet porte, quant à lui, sur presque 1,3 milliard d'euros et, comme les précédents, il est gagé par des annulations de crédits de même montant.

Le collectif procédera à des ouvertures de crédits pour un montant supplémentaire de 1,1 milliard d'euros si bien qu'au total, avec les trois décrets et le collectif, nous aurons annulé quelque 2,9 milliards d'euros – montant à comparer à la réserve de précaution, de l'ordre de 7 milliards. Autrement dit, on rend environ 4 milliards sur les 7 milliards mis en réserve ; cela correspond à ce qu'avait annoncé le ministre l'année dernière, à savoir qu'une petite moitié de la réserve de précaution était mobilisable pour gager des ouvertures de crédits en cours d'année.

Comment se ventile ce 1,3 milliard d'euros d'ouvertures de crédits ?

La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » sera dotée de 379 millions d'euros supplémentaires au titre de la prime de Noël. Contrairement aux autres années, elle est ouverte en décret d'avance parce qu'elle a été versée ces derniers jours par anticipation, alors qu'elle est habituellement inscrite dans le collectif parce que réglée en décembre. Elle a été majorée de 67 euros pour tenir compte de l'absence de revalorisation des minima sociaux, ce qui représente un surcoût de 87 millions d'euros. Par ailleurs, 50 millions de crédits seront ouverts pour les centres d'hébergement d'urgence. Dans ce cas, les décrets d'avance sont la règle et le premier décret, le 27 juin, procédait déjà à une ouverture de crédits de 147 millions.

Comme chaque année, des crédits seront aussi ouverts en faveur de l'emploi. Tout d'abord, 334 millions d'euros sont notamment destinés à porter de 230 000 à près de 300 000 en exécution 2008 le nombre des emplois aidés, qu'il s'agisse de contrats d'accompagnement dans l'emploi ou de contrats d'avenir. Sous la même rubrique, on trouve des aides spécifiques à l'hôtellerie, aux cafés et aux restaurants. J'insiste sur la progression très rapide de ce type de dépense qui, en 2006, représentait 591 millions d'euros en exécution, contre 789 millions aujourd'hui. Il faut en être conscient.

Autres habituées des décrets d'avance : les opérations extérieures, les OPEX, pour 259 millions. Nous étions à 553 millions en 2005 : nous atteindrons 852 millions en exécution pour 2008. Il faudrait que notre Commission se saisisse à nouveau de cette question car il y a là un problème politique autant que financier. Compte tenu de nos difficultés budgétaires, on ne peut pas laisser dériver ces dépenses dans de telles proportions. Bien que nous ayons fortement revalorisé les inscriptions en loi de finances initiale – les portant en quatre ans de 100 millions à plus de 400 millions –, nous continuons à ouvrir par décret d'avance des crédits à peu près équivalents à ceux des années où la dotation initiale était beaucoup plus faible. Il faut regarder de plus près cet envol des dépenses.

On constate d'autre part une forte augmentation des primes d'épargne logement. Il y a trois ans, en commission mixte paritaire, nos collègues du Sénat nous avaient proposé, sans

étude d'impact, de fiscaliser les PEL au bout de dix ans et un dispositif a été voté, prévoyant également d'assujettir leurs intérêts aux prélèvements sociaux. Ces mesures ont provoqué de très nombreuses fermetures de PEL et nous avons dû ces dernières années abonder les crédits initiaux de centaines de millions d'euros. Nous n'avons pas apuré pour autant la dette de l'État envers le Crédit Foncier qui fait l'avance des primes. Même si le plafond de 1 milliard de découvert n'est pas atteint, les remboursements de l'État ne suffisent pas, pas plus qu'avec la sécurité sociale, à apurer le stock de dette. Cette année, l'augmentation des versements de primes tient, non pas à des motifs fiscaux, mais à l'inflation : les prêts immobiliers des banques sont devenus plus coûteux si bien que le prêt associé au PEL a retrouvé son intérêt aux yeux des épargnants.

Nous trouvons ensuite diverses dépenses de personnel d'ajustement qui sont liées à la revalorisation du point d'indice : + 0,5 % au 1^{er} mars et + 0,3 % au 1^{er} octobre. J'appelle votre attention sur les dépenses de personnel du budget annexe de l'aviation civile. Les avantages statutaires se sont accumulés ces dernières années et je reprends à ce sujet les observations de M. de Courson, notre rapporteur spécial, qui rejoignent celles de la Cour des comptes. Il faut regarder cela de près : en raison de la position stratégique qu'ils occupent, les contrôleurs aériens obtiennent des avantages, qui font tache d'huile au bénéfice de l'ensemble des personnels de l'aviation civile ; d'où une quinzaine de millions d'euros supplémentaires mobilisés et qui n'étaient pas prévus.

Quant aux annulations, elles se montent également à 1,3 milliard d'euros répartis sur vingt-trois missions en autorisations d'engagement, et vingt-quatre en crédits de paiement. Elles concernent presque exclusivement des crédits de la réserve de précaution.

M. François Scellier. S'agissant des crédits de prévention de l'exclusion et d'insertion des personnes vulnérables, le rapport rendu dans le cadre de la loi de finances souligne que, cette année, les crédits budgétaires initiaux sont conformes aux dépenses effectives de l'année précédente, compte tenu des ouvertures de crédits en cours d'année. Il y aura sûrement un nouveau dépassement l'année prochaine. Cela montre que le décalage est structurel.

En ce qui concerne les fermetures de plans épargne logement, elles sont aussi la conséquence de la politique commerciale de certaines banques, au moins du Crédit Agricole, qui ont suggéré à leurs clients de clôturer les PEL pour les transformer en contrats d'assurance-vie.

M. Richard Dell'Agnola, président. Je mets aux voix la proposition d'avis sur le projet de décret d'avance notifié à la commission le 17 novembre 2008.

La Commission adopte la proposition d'avis sur le projet de décret d'avance, qui comporte notamment les six observations suivantes :

1. À l'inverse des années précédentes, l'anticipation du versement de la « prime de Noël » destinée aux allocataires de minima sociaux, décidée lors du Conseil des ministres du 1^{er} octobre 2008, nécessite d'ouvrir les crédits correspondants par décret d'avance sans attendre l'adoption de la loi de finances rectificative de fin d'année. Toutefois, la récurrence du versement de cette prime depuis plus de dix ans devrait conduire à prévoir les crédits nécessaires dès le stade de la loi de finances initiale.

2. *L'ouverture de crédits supplémentaires sur la mission Travail et emploi s'explique tout à la fois par des lacunes de la prévision de dépense arrêtée en loi de finances initiale (s'agissant en particulier des aides au secteur « hôtellerie, cafés, restauration ») et par l'impact des décisions nouvelles prises en gestion – en l'occurrence, le relèvement du nombre de contrats aidés.*

3. *En dépit des réels progrès réalisés ces dernières années dans la budgétisation initiale des surcoûts entraînés par les opérations extérieures du ministère de la Défense, la provision de 460 millions d'euros prévue par la loi de finances pour 2008 était manifestement insuffisante. Il en ira probablement de même de celle de 510 millions d'euros proposée dans le projet de loi de finances pour 2009. Mettre fin au recours systématique aux ouvertures de crédits par décret d'avance suppose non seulement d'amplifier la budgétisation initiale des surcoûts liés aux opérations extérieures, mais aussi de maîtriser l'évolution de ces dépenses.*

4. *L'ouverture de 150 millions d'euros de crédits sur le programme Épargne au titre des primes associées aux plans épargne logement apparaît urgente, dans la mesure où elle vise à éviter le dépassement de l'autorisation de découvert contractée par l'État auprès du Crédit foncier de France. Pour autant, et alors même que le projet de loi de finances rectificative de fin d'année ne propose aucune ouverture de crédits à ce titre, le besoin de financement sur ce programme à la fin 2008, ajouté aux reports de charges des années précédentes, atteindra environ 0,9 milliard d'euros.*

5. *Le dépassement des dépenses de personnel autorisées sur le budget annexe Contrôle et exploitation aériens pose, une nouvelle fois, la question de la remise à plat du mode de gestion des relations sociales et du système de primes propres à la Direction générale de l'aviation civile.*

6. *Sous réserve qu'elles correspondent à de véritables économies, les annulations de crédits, qui portent essentiellement sur la réserve de précaution constituée en début de gestion, permettent de préserver l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances afférente à l'exercice 2008.*

*

* *

Informations relatives à la Commission

La Commission a désigné :

– MM. Didier Migaud, Gilles Carrez, Jérôme Chartier, Hervé Mariton, Michel Bouvard, Jérôme Cahuzac et Pierre-Alain Muet, comme candidats titulaires ;

– MM. Yves Censi, Louis Giscard d'Estaing, Marc Laffineur, Gérard Bapt, Dominique Baert et Charles de Courson, comme candidats suppléants,

pour siéger à une éventuelle commission mixte paritaire sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 (n° 1256).

La Commission a également nommé M. François Scellier, rapporteur pour avis sur le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (n° 1207).

*

* *

Par ailleurs, la Commission a reçu, en application de l'article 12 de la LOLF :

– un projet de décret de transfert d'un montant de 5,3 millions d'euros en crédits de paiement du programme 166 *Justice judiciaire* de la mission *Justice* vers le programme 176 *Police nationale* de la mission *Sécurité* qui correspond au cinquième volet de la contribution de la chancellerie à une opération, dont les travaux ont débuté début janvier 2008, visant à construire au Havre, sur un même terrain, une annexe du palais de justice et un hôtel de police. Ce transfert fait suite à un premier décret, en date du 30 juillet 2008, portant transfert de crédits de 13,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4 millions d'euros en crédits de paiement ;

– un projet de décret qui a pour objet le transfert de 15 équivalents temps plein travaillés et de 1 419 360 euros du programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* vers le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire* de la mission *Écologie, développement et aménagement durables*. Ce mouvement est destiné à rembourser au ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire les rémunérations allouées à des ingénieurs de l'équipement travaillant pour le compte du ministère du Travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité et du ministère de la Santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative ;

– un projet de transfert de crédits d'un montant de 1 729 165 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en faveur du programme 228 *Veille et sécurité sanitaires*, relevant du ministère chargé de la santé, à partir des programmes 199 *Régulation économique*, 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation*, 181 *Protection de l'environnement et prévention des risques*, 172 *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* et 123 *Conditions de vie outre-mer* des ministères chargés de l'environnement, de l'économie, de l'agriculture, de l'enseignement supérieur et de la recherche et de l'outre-mer. Ce mouvement de crédits porte application de la contribution de chacun des six ministères concernés à la mise en œuvre des mesures d'accompagnement en agriculture et d'amélioration de la surveillance des sols et des produits des jardins familiaux, dans le cadre du plan d'action Chlordécone ;

– un projet de décret portant transfert de 30 000 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ainsi que 499 équivalents temps plein travaillés, à partir du programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables* vers le programme 134 *Développement des entreprises et des services*. Ce transfert est réalisé à la demande du ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT). Il est complémentaire au transfert réalisé en début d'année par le décret n° 2008-212 du 3 mars 2008 qui correspondait à 80 % des crédits et des emplois inscrits sur le programme 217 au titre des compétences du MEEDDAT assurées par les agents des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) ;

– un projet de transfert de crédits d'un montant de 4 millions d'euros en autorisations d'engagement en faveur du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental*, relevant de la mission *Direction de l'action du gouvernement*, à partir duquel sera engagée une campagne de communication, dans le cadre de l'intégration des actions du programme *Drogue et toxicomanie* au sein de ce dernier. Le transfert est opéré à partir du programme 204 *Santé publique et prévention* de la mission *Santé*, sur lequel s'impute notamment la subvention pour charge de service public de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé, établissement public, en principe, chargé des campagnes de communication sanitaires.

– un projet de décret portant transfert de crédits en provenance des services du Premier ministre, programme 129 *Coordination du travail gouvernemental*, à destination du programme 146 *Équipement des forces*. Le montant de ce transfert s'élève à 2 617 000 euros en autorisations d'engagement. Ce transfert a pour objet le financement d'un programme interministériel dont le secrétariat général de la défense nationale assure la cohérence en liaison avec les services du ministère de la Défense ;

– un projet de décret portant transfert de crédits du programme 134 *Développement de entreprises et des services* du ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi vers le programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche. Ce mouvement, d'un montant de 2,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement est destiné à financer le projet d'investissement ARTEM, porté par la communauté urbaine du Grand Nancy visant à regrouper trois établissements d'enseignement supérieur de Nancy : l'École des mines (composante sans personnalité juridique de l'Institut national polytechnique de Lorraine) ; l'École nationale d'art et l'Institut commercial ;

– un projet de décret portant transfert de crédits des programmes 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*, 108 *Administration territoriale* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*, 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* et 213 *Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés* de la mission *Justice* vers le programme 162 *Interventions territoriales de l'État* de la mission *Politique des territoires*. Le Gouvernement a souhaité soutenir les actions du groupement d'intérêt public pour la reconstitution des titres de propriété en Corse (GIRTEC) en contribuant à son financement annuel à hauteur de 1 million d'euros sur la période 2008-2011 ;

– un projet de décret portant transfert de crédits en provenance des services du Premier ministre (programme 129 *Coordination du travail gouvernemental*) à destination de différents autres programmes (105 *Action de la France en Europe et dans le monde*, 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*, 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*, 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*, 218 *Conduite et pilotage des politiques économique et financière*, 302 *Facilitation et sécurisation des échanges*, 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*, 152 *Gendarmerie nationale*, 178 *Préparation et emploi des forces*, 212 *Soutien et politique de la défense*, 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables*, 225 *Transports aériens*, 226 *Transports terrestres et maritimes*, 220 *Statistiques et études économiques*, 305 *Politique économique et de l'emploi*, 214 *Soutien de la politique de l'éducation nationale*, 303 *Immigration et asile*, 213 *Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés*, 172 *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*, 176 *Police nationale*, 128 *Coordination des moyens de secours*, 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales*, 210 *Conduite et pilotage du sport, de la jeunesse et de la vie associative* et 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail*). Le montant de ce transfert s'élève à 267 970 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Ce transfert a pour objet le reversement aux ministères concernés des remboursements effectués par le Conseil de l'Union européenne concernant les frais de déplacement des délégués français aux réunions du Conseil et de ses instances, au titre du premier semestre 2008 ;

– un projet de décret portant transfert de crédits du programme 161 *Intervention des services opérationnels*, relevant du ministère de l'Intérieur, vers le programme 146 *Équipement des forces* relevant du ministère de la Défense, pour un montant de 80 000 euros en autorisations d'engagement et 3 460 000 euros en crédits de paiement. Ce transfert vise à financer deux programmes aéronautiques de la direction de la Défense et de la Sécurité civile mis en œuvre pour son compte par la direction des Services aéronautiques du ministère de la Défense.

