

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 contrôle budgétaire

- Examen, pour avis, d'un 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
- Présences en réunion 8

Mardi

29 novembre 2011

Séance de 12 heures

Compte rendu n° 41

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

**Présidence
de M. Jérôme Cahuzac,
*Président***



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 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

M. le président Jérôme Cahuzac. Mes chers collègues, nous sommes saisis d'une demande d'avis sur un projet de décret portant ouverture et annulation de crédits, pour un montant de 1 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 915,8 millions en crédits de paiement.

Il peut paraître surprenant que ce projet de décret nous soit présenté alors qu'un collectif est en cours de discussion. Néanmoins, ce dernier n'a vocation à être promulgué qu'en toute fin d'année ; or certaines ouvertures de crédits ne peuvent attendre, notamment celles liées aux dépenses de personnel, qui doivent être disponibles avant la liquidation de la paye de décembre.

M. Gilles Carrez, rapporteur général. Il s'agit en effet d'une situation inhabituelle, puisqu'on nous demande notre avis sur un projet de décret d'avance, conformément à l'article 13 de la LOLF, alors que la discussion en séance plénière du projet de loi de finances rectificative de fin d'année, qui portera ratification dudit décret d'avance, va débiter cet après-midi. Toutefois, le collectif ne sera promulgué, après examen par le Conseil constitutionnel, que dans les derniers jours de décembre ; pour assurer notamment les payes du mois de décembre, il faut d'urgence ouvrir de nouveaux crédits.

Le projet de décret porte donc ouverture – et annulation, puisqu'il faut maintenir l'équilibre des comptes – de 1 milliard d'euros en autorisations d'engagement et de quelque 916 millions d'euros en crédits de paiement.

Les ouvertures de crédits portent sur 10 missions et 17 programmes. Elles concernent d'abord, pour un total de 350 millions d'euros, le financement de dépenses de personnel, réalisées pour l'essentiel par le ministère de la défense – à hauteur de 233 millions d'euros, dont 75 millions au titre des opérations extérieures (OPEX). Il s'agit, en outre, du financement d'autres dépenses urgentes : 391,5 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires au titre des OPEX, respectivement 75 et 45 millions d'euros au titre de l'hébergement d'urgence et de l'accueil des demandeurs d'asile, et un dépassement de 43,4 millions d'euros sur l'attribution des bourses sur critères sociaux, le nombre d'étudiants éligibles ayant fortement augmenté du fait de la dégradation de la situation économique.

Ces ouvertures de crédits sont compensées par des annulations qui, pour 60 %, relèvent d'une logique d'auto-assurance par les ministères concernés et, pour 40 %, ont été gagées sur des dépenses devenues sans objet.

M. le président Jérôme Cahuzac. Par exemple ?

M. le rapporteur général. La moitié des annulations touchent des crédits figurant dans la réserve de précaution, qui était initialement de 6,5 milliards d'euros. En fin d'année, à la suite des dégels de crédits successifs et des annulations de crédits proposées dans le décret d'avance et le prochain projet de loi de finances rectificative, le montant restant disponible serait de 1,8 milliard.

S'agissant de la mission « Défense », le surcoût des dépenses de personnel lié à l'opération Harmattan en Libye s'élève à 58 millions d'euros – soit l'essentiel des 75 millions demandés pour l'ensemble des OPEX. Cette opération était bien évidemment imprévisible lorsque la loi de finances pour 2011 a été adoptée.

Hors titre 2, le montant des dépenses à couvrir au titre des OPEX s'élève à 467 millions d'euros en autorisations d'engagement et 391 millions d'euros en crédits de paiement. Il a été imputé sur le programme « Préparation et emploi des forces ». L'opération Harmattan aura coûté 312 millions d'euros en autorisations d'engagement et 236 millions d'euros en crédits de paiement ; elle a engendré 60 % des surcoûts constatés sur les OPEX.

Il reste que la dotation initiale de 630 millions d'euros, tous titres confondus, avait été sous-évaluée. Il y a quelques années, elle s'élevait à 100 ou 200 millions ; chaque année, il fallait ajouter de 400 à 500 millions, pour un coût total de quelque 600 millions d'euros en moyenne. Cette année, la dépense totale a dépassé le milliard d'euros ; 11 146 militaires ont servi en OPEX dont 4 315 militaires en Afghanistan, 1 861 en Libye, 1 395 au Liban, 1 112 en Côte-d'Ivoire, 974 au Tchad et 432 au Kosovo.

Pour ce qui concerne les dépenses d'hébergement d'urgence, le dépassement est une fois encore préoccupant. Il est lié à un accroissement du nombre de demandes d'hébergement alors que les capacités d'accueil des centres sont insuffisantes ; il faut donc payer des nuitées d'hôtel supplémentaires par rapport aux prévisions de budgétisation.

Quant aux dépenses d'accueil des demandeurs d'asile, ce sont au total 147 millions de crédits de paiement supplémentaires qui auront été ouverts en 2011 par rapport à la prévision initiale. L'ouverture de 45 millions d'euros supplémentaires proposée en décret d'avance s'ajoute en effet aux crédits ouverts dans la loi de finances rectificative de juillet dernier et à ceux prévus dans le collectif de fin d'année. Il y a donc un problème. Il faudrait que les dossiers de demande d'asile soient traités plus rapidement. L'instruction dure aujourd'hui plus d'un an ; pendant toute cette durée, le demandeur est hébergé et touche une indemnité mensuelle – d'environ 300 euros par mois.

J'en viens au projet d'avis.

Dans les deux premiers points, tout en soulignant le caractère imprévisible de l'opération en Libye, on déplore, comme chaque année, la sous-évaluation du coût des OPEX. Cette année, déduction faite de la dépense liée à l'opération Harmattan, il manquait environ 160 millions d'euros.

M. Michel Bouvard. C'est mieux qu'en début de législature !

M. le rapporteur général. Certes, mais on doit pouvoir faire mieux.

On constate ensuite la sous-évaluation des dépenses d'hébergement d'urgence et de demandes d'asile.

M. le président Jérôme Cahuzac. Comme chaque année !

M. le rapporteur général. Pardonnez-moi de revenir en arrière, mais j'ai oublié d'évoquer un point relatif aux dépenses de personnel. Certaines concernent le ministère du budget et le ministère de l'économie et des finances, qui devraient pourtant donner l'exemple. La Cour des comptes vient de publier un rapport sur la fusion de la direction générale des

impôts et de la direction générale de la comptabilité publique. Le surcoût, considérable, est dû à un alignement par le haut du traitement des fonctionnaires.

M. Michel Bouvard. On en a connu d'autres exemples par le passé...

M. le président Jérôme Cahuzac. Le problème, dans ce cas précis, c'est que la prime de fusion a été intégrée dans le régime indemnitaire de base. Résultat : tous les agents vont en bénéficier, même ceux qui auront rejoint la nouvelle direction après la fusion. Cela va coûter 50 millions d'euros par an !

M. Jérôme Chartier. On procède toujours ainsi en cas de fusion, sous peine de provoquer un choc social : rappelez-vous la fusion d'Air France et d'Air Inter !

M. Yves Censi. En effet, cela ressemble à une fatalité.

M. Michel Bouvard. Que ceux qui subissent la fusion bénéficient d'une prime, cela se comprend. Mais pourquoi l'accorder à ceux qui arrivent après ?

M. Jérôme Chartier. La question est de savoir si, au total, la fusion permettra de faire des économies.

Mme Marie-Christine Dalloz. Lors de la fusion des ASSEDIC et de l'ANPE dans Pôle emploi, on a procédé à des ajustements à l'avantage de certains agents, mais pas dans ces proportions et, surtout, cela ne concernait pas les nouveaux arrivants. Il est inadmissible que Bercy n'ait pas fait preuve d'une plus grande vigilance !

M. le rapporteur général. C'est d'autant plus gênant que les ministères du budget et de l'économie et des finances donnent des leçons de bonne gestion aux autres ministères... De surcroît, ces augmentations ont été concentrées sur les catégories supérieures. Difficile, ensuite, de piloter la RGPP et d'imposer aux autres des décisions douloureuses !

M. le président Jérôme Cahuzac. Monsieur le rapporteur général, j'aurais quelques questions à vous poser concernant le projet de décret.

Mme Péresse table sur une croissance de 1 %. Or cette estimation est bien supérieure aux prévisions de l'OCDE, de la Commission européenne et de la plupart des économistes. Si ces dernières se révélaient fondées, il faudrait trouver 8 milliards d'euros supplémentaires. La réserve de précaution étant de 6,6 milliards d'euros, il manquerait donc 1,4 milliard. Dans ces conditions, jugeriez-vous utile d'augmenter le montant de la réserve dans le cadre de la loi de finances rectificative ?

Par ailleurs, on constate que certaines dépenses de personnel ont été sous-évaluées en 2010 et en 2011, ce qui a contraint à prendre des décrets d'avance. Ces dépenses ont-elles été mieux anticipées dans la loi de finances pour 2012 ?

M. le rapporteur général. Ces dernières années, le montant de la réserve de précaution était de l'ordre de 6,5 milliards d'euros, ce qui représente 5 % des dépenses hors titre 2 et 0,5 % des dépenses de personnel. En fin d'année, il restait, en 2008, 2009 et 2010, entre 100 et 200 millions d'euros. L'expérience montre donc que la marge de manœuvre dont on dispose n'est pas de 6 milliards d'euros ; certains programmes sont gelés, alors qu'ils fonctionnent en guichet et que l'on sait parfaitement qu'il faudra les dégeler.

En conséquence, le montant de la réserve a été porté à 7,6 milliards d'euros dans la loi de finances pour 2012. Néanmoins, la totalité de cette somme n'a pas vocation à être annulée. Elle doit servir d'abord à des redéploiements. Elle s'est révélée très utile ces dernières années car elle a permis de respecter des normes particulièrement strictes de croissance de la dépense de l'État : zéro volume pour la totalité de la dépense, y compris les intérêts de la dette et les pensions, dont on ne maîtrise pas la dynamique ; et zéro valeur pour tout ce qui n'est pas intérêts de la dette et pensions. En 2011, pour la première fois depuis 1945 si l'on en croit le ministre, nous terminerons l'année avec une dépense en diminution en valeur.

Au mois de juin prochain, on devrait disposer, grâce à la réserve de précaution, d'une marge de manœuvre que j'estime à 3 ou 4 milliards d'euros ; c'est toutefois à la condition que l'on ait pris certaines décisions difficiles, sinon l'essentiel de cette somme devra être redéployée au second semestre. La réserve de précaution ne peut pas être mise sur le même pied que les deux trains de mesure décidés le 24 août et le 7 novembre ; elle offrira cependant une marge de manœuvre au gouvernement qui sera en place en juin prochain.

Par ailleurs, je rappelle qu'un point de croissance représente de 5 à 7 milliards d'euros de recettes.

M. le président Jérôme Cahuzac. Plutôt 8 à 10 milliards, monsieur le rapporteur général.

M. le rapporteur général. Je ne crois pas, car une partie non négligeable des prélèvements obligatoires porte sur du stock, et non sur du flux. D'ailleurs, le collectif fait apparaître une plus-value sur l'ISF, dont l'origine est liée pour une part – plus de 200 millions d'euros – aux redressements fiscaux, et pour une autre part au niveau des cours de la Bourse et des prix immobiliers au 1^{er} janvier 2011.

Mme Arlette Grosskost. Dispose-t-on d'une évaluation des recettes de l'impôt sur les sociétés ?

M. le rapporteur général. Il y aura une moins-value de 4 milliards d'euros par rapport à la prévision de la loi de finances initiale pour 2011.

M. Jean-Pierre Balligand. C'est énorme !

M. le président Jérôme Cahuzac. Il y a trop de niches fiscales !

M. le rapporteur général. Ce n'est pas la seule cause : les marges des entreprises s'effritent.

M. le président Jérôme Cahuzac. En effet, avec un taux de marge de 29 % pour les entreprises non financières, elles sont à un niveau historiquement bas.

S'agissant des prélèvements obligatoires, Mme Péresse avait répondu à Michel Bouvard que l'élasticité de la recette était très importante et qu'un point de croissance en moins représentait un peu moins de 10 milliards d'euros de perte de recettes – soit 7 milliards pour 0,7 point.

M. le rapporteur général. Pour répondre à la question du président, le dépassement sur les dépenses de personnel est en régression par rapport aux années précédentes. Normalement, pour 2012, le « rebasage » budgétaire devrait être correct.

M. Michel Bouvard. La MEC avait rendu un rapport sur les coûts budgétaires des demandes d'asile. Il serait bon de voir si ses préconisations ont été suivies.

M. le rapporteur général. Je crains que la situation ne se soit encore dégradée...

M. le président Jérôme Cahuzac. Vu l'augmentation de 4 % de l'immigration, il est probable que chacun des facteurs – regroupement familial, droit d'asile, études, immigration économique – y a contribué.

Monsieur le rapporteur général, quel est votre avis sur le projet de décret ?

M. le rapporteur général. Je vous propose d'émettre plusieurs observations détaillées dans le projet d'avis qui vous est soumis.

M. le président Jérôme Cahuzac. Je mets aux voix la proposition d'avis du rapporteur général.

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

1. Si le caractère imprévisible de l'évolution des dépenses de personnel du ministère de la défense et du ministère des affaires étrangères et européennes liées aux opérations extérieures (OPEX) en Libye (75 millions d'euros) et à la variation des prix et des taux de change (34,2 millions d'euros) ne peut être contesté, la Commission s'inquiète des difficultés constatées dans la maîtrise des autres dépenses de rémunération. Pour la deuxième année consécutive, les dérapages observés s'expliquent d'abord par le retard constaté dans la réalisation des schémas d'emplois pour 2010, lié pour l'essentiel à des départs en retraite moins nombreux que prévu. Ils résultent également d'une sous budgétisation initiale regrettable des mesures catégorielles en faveur des personnels des ministères du budget et de l'économie, et en particulier de celles liées à la fusion de la direction générale des impôts avec la direction générale de la comptabilité publique au sein de la direction générale des finances publiques. Ils résultent enfin d'une mauvaise évaluation du coût de l'indemnisation chômage de personnels contractuels du ministère de la défense et des conséquences des protocoles d'accord modifiant le régime statutaire des militaires. Si l'urgence de la situation ne permet pas de procéder à l'ouverture des crédits dans la loi de finances rectificative de fin d'année, une part non négligeable de ces insuffisances de crédits aurait pu être anticipée et donner lieu à une ouverture de crédits en loi de finances initiale, et à tout le moins à l'occasion de l'une des trois dernières lois de finances rectificatives de l'année 2011.

2. Comme la Commission l'indique systématiquement dans tous ses avis depuis le décret d'avance n° 2008-1244 du 28 novembre 2008, la provision constituée en loi de finances initiale au titre des surcoûts entraînés par les opérations extérieures du ministère de la défense s'avère très largement insuffisante. Pour 2011, malgré la progression des crédits initiaux de 570 millions d'euros à 630 millions d'euros, le présent décret d'avance ouvre – hors dépenses de personnel – 467 millions d'euros en autorisations d'engagement et 391 millions d'euros en crédits de paiement au titre des opérations extérieures. La Commission observe néanmoins que 60 % du surcoût constaté résultent de l'opération Harmattan en

Libye lancée en mars 2011, qui s'est caractérisée par le déploiement d'un dispositif lourd de combat aérien ayant engendré des dépenses conséquentes et imprévisibles. Il reste cependant urgent d'améliorer la budgétisation initiale du surcoût des opérations extérieures, et surtout de maîtriser l'évolution de ces dépenses. Cette double exigence apparaît d'autant plus impérieuse que la charge du financement des surcoûts liés aux opérations extérieures du ministère de la défense pèse en grande partie sur l'ensemble du budget général.

3. Les crédits destinés à la prise en charge de l'hébergement d'urgence (75 millions d'euros) ont été, une fois de plus, largement sous-évalués dans la loi de finances initiale pour 2011, malgré le contexte de crise économique dont l'impact sur les publics fragiles se traduit nécessairement par des besoins complémentaires. Il en est de même s'agissant spécifiquement de l'ouverture de 45 millions d'euros au titre de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile qui s'ajoutent aux 50 millions d'euros de crédits ouverts en loi de finances rectificative du 29 juillet 2011 et à l'ouverture de 52 millions d'euros prévue par le projet de loi de finances rectificative de fin d'année. La Commission reconnaît toutefois la difficulté d'estimer à l'avance le nombre de déboutés d'asile et souhaite que les nouveaux moyens mis en œuvre pour 2012 permettent enfin de réduire les délais d'instruction des demandes d'asile.

4. Les ouvertures de crédits par décret d'avance destinées à la prise en charge des bourses sur des critères sociaux étudiants deviennent récurrentes. La Commission relève que l'inflation de ces dépenses résulte du fait que le Gouvernement n'a pas suffisamment pris en compte les conséquences de la dégradation de la conjoncture économique sur l'évolution du nombre de boursiers.

5. Sous réserve qu'elles correspondent à de véritables économies, les annulations de crédits permettent de préserver l'équilibre budgétaire défini par les lois de finances pour 2011. Le projet de décret d'avance fait porter prioritairement les annulations sur les ministères qui bénéficient par ailleurs des ouvertures de crédits et, pour le complément, met à profit la réserve de précaution constituée en début d'année, ce qui est de bonne méthode.

*

* *

Membres présents ou excusés

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

Réunion du mardi 29 novembre 2011 à 12 h 15

Présents. - M. Jean-Pierre Balligand, M. Gérard Bapt, M. Jean-Marie Binetruy, M. Michel Bouvard, M. Jérôme Cahuzac, M. Gilles Carrez, M. Yves Censi, M. Jérôme Chartier, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Michel Diefenbacher, M. Marc Francina, Mme Arlette Grosskost, M. Jean-François Lamour, M. Jean-François Mancel, M. Henri Nayrou, M. Gaël Yanno

Excusés. - M. Dominique Baert, M. Pierre Bourguignon