

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I 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

- 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. Christian ECKERT, rapporteur général)..... 2
- Informations relatives à la Commission..... 7
- Présences en réunion 8

Mardi

23 avril 2013

Séance de 12 heures

Compte rendu n° 83

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

**Présidence
de M. Gilles Carrez,
*Président***



La Commission examine un projet d'avis, présenté par M. Christian Eckert, 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 Gilles Carrez. La commission des Finances est saisie, en application de l'article 13 de la LOLF, d'une demande d'avis sur un projet de décret portant ouverture et annulation de crédits d'un peu moins de 800 000 euros pour répondre à une noble cause : doter le Haut Conseil des finances publiques à partir des crédits de la Cour des comptes.

M. Christian Eckert, rapporteur général. Ce projet de décret d'avance tend en effet à mettre en œuvre l'article 22 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (LOPFG) qui prévoit que les crédits du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) sont regroupés au sein d'un programme spécifique de la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

Il ouvre donc, à titre d'avance pour 2013, des crédits d'un montant de 782 396 euros sur le nouveau programme 340 *Haut Conseil des finances publiques* et annule un montant équivalent de crédits sur le programme 164 retraçant ceux de la *Cour des comptes et autres juridictions financières*. Ce projet de décret d'avance n'a donc pas d'impact sur l'équilibre budgétaire et transfère simplement une part des crédits de la Cour des comptes vers le HCFP.

Notre Commission doit rendre un avis formulant des observations articulées autour de trois questions majeures :

1.– Est-il possible de créer un programme budgétaire par décret d'avance ?

La question s'est déjà posée à l'égard des décrets de virement et de transfert régis par l'article 12 de la LOLF qui précise notamment qu'« *aucun virement ou transfert ne peut être effectué au profit de programmes non prévus par une loi de finances* ».

Dans sa décision du 25 juillet 2001, le Conseil constitutionnel a considéré que la restriction prévue par l'article 12 se borne à reconnaître la compétence exclusive de la loi de finances pour créer un programme.

Qu'en est-il de la création d'un programme par décret d'avance ?

Deux analyses sont possibles :

– Soit l'on considère qu'il faut transposer la jurisprudence du Conseil relative à l'article 12 au cas du décret d'avance, auquel cas le Gouvernement ne pourrait pas créer ce programme ;

– Soit l'on suit un raisonnement *a contrario* : dès lors que l'article 13 relatif au décret d'avance ne prévoit aucune restriction, contrairement à l'article 12 relatif au décret de transfert, il serait possible de créer un programme budgétaire par décret d'avance.

L'analyse des débats parlementaires sur la LOLF montre que c'est ce dernier choix qui était privilégié par les rapporteurs généraux de l'Assemblée et du Sénat en 2001. M. Didier Migaud considérait : « *il est tout à fait légitime que le pouvoir exécutif puisse, en*

cas d'urgence, être en mesure de créer un programme et de prévoir les crédits correspondants par décret d'avance ».

En l'espèce, je vous propose de poser les termes de ce débat pour inviter le Conseil d'État à trancher cette question sur le plan juridique mais de considérer que le Gouvernement est légitime à proposer la création de ce programme, d'un enjeu budgétaire très limité, par décret d'avance dès lors qu'il s'agit de mettre en œuvre une disposition organique de même rang, dans la hiérarchie des normes que la LOLF : l'article 22 de la LOPFG.

2.– Les ouvertures de crédits proposées sont-elles bien inférieures à 1 % des crédits ouverts en LFI et les annulations de crédits sont-elles inférieures à 1,5 % des crédits ouverts en LFI et LFR de l'année ? En l'espèce, la réponse est positive étant donné que les ouvertures et annulations sont inférieures à 800 000 euros.

3.– Y-a-t-il urgence ou nécessité impérieuse d'intérêt national pour créer le programme budgétaire consacré au HCFP ?

Le Gouvernement estime qu'il y a urgence car le HCFP, créé officiellement le 1^{er} mars 2013 et dont les membres ont été nommés le 16 avril 2013 a démarré son activité. L'autonomie budgétaire du HCFP serait par ailleurs une garantie de l'indépendance de cet organisme.

Votre Rapporteur considère que s'il n'était pas possible de procéder à la création d'un tel programme dès la discussion du projet de loi de finances initiale pour 2013 compte tenu de l'entrée en vigueur postérieure de la LOPFG, sa création par décret d'avance peut éventuellement être justifiée par la nécessité impérieuse de prendre toutes les mesures d'application de la LOPFG dans un délai raisonnable.

Précisons néanmoins que, sur le fond, l'indépendance du HCFP résulte moins de son autonomie budgétaire par rapport à la Cour des comptes, elle-même indépendante que des exigences d'indépendance et de compétences imposées à ses membres.

Pour autant, la création d'un programme budgétaire spécifique devrait permettre d'améliorer l'information du Parlement sur les missions et les moyens du HCFP dès lors que les documents budgétaires s'y rapportant seront correctement renseignés (PAP et RAP). Le projet de PAP transmis à la commission des Finances pour l'année 2013 montre à cet égard la nécessité de le compléter par un dispositif de performance et une comptabilité d'analyse des coûts dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014.

Sur le plan strictement budgétaire, la maquette du projet annuel de performance proposée par le Gouvernement détaille l'utilisation des crédits et emplois ouverts au profit du HCFP pour 2013.

Ceux-ci ont été négociés entre le président du HCFP et la direction du budget sur la base théorique de dix mois d'activité à compter du 1^{er} mars 2013 et sont les suivants :

– les crédits ouverts sur le titre II *Dépenses de personnel* s'élèvent à 332 396 euros, soit 42,5 % des crédits du programme.

Il s'agit de prendre en charge l'ensemble des dépenses de rémunération d'un conseiller-maître de la Cour des comptes chargé, en qualité de rapporteur général à mi-temps, de diriger le secrétariat permanent du Haut Conseil (pour un salaire annuel net

de 57 149 euros) et de deux rapporteurs généraux adjoints, à temps plein, chargés d'assurer le suivi administratif des travaux du Haut Conseil (pour un salaire annuel net moyen de 83 465 euros pour le conseiller référendaire et de 56 296 euros pour l'auditeur).

Je vous propose de formuler à cet égard une observation – par nature interrogative – sur la nécessité de mobiliser deux rapporteurs généraux adjoints à temps plein pour « *assurer le suivi administratif des travaux du Haut Conseil des finances publiques* ». On peut penser que les personnels à temps complet iront bien au-delà de cette mission afin d'approfondir les problématiques macroéconomiques qui lui seront soumises ;

– les crédits ouverts sur les autres titres s'élèvent à 450 000 euros pour 2013 et correspondent à des travaux d'aménagement d'une salle de réunion dédiée et à son équipement pour 75 000 euros ; à des crédits pour passer des marchés d'expertise externes pour 35 000 euros ; à des frais de fonctionnement courant et de déplacement pour 25 000 euros (dépenses informatiques et de télécommunications avec la création d'un site Internet dédié au HCFP pour 10 000 euros et les frais de courrier, de reprographie, ainsi que les frais de mission couvrant les déplacements des membres du Haut Conseil ne résidant pas à Paris, les déplacements effectués dans le cadre des travaux du Haut Conseil ainsi que le remboursement des frais des personnes invitées pour être auditionnées pour 15 000 euros).

Le projet d'avis qui vous est soumis reprend les observations que je viens de faire. L'avis doit être transmis aujourd'hui même pour que le Conseil d'État puisse en disposer cet après-midi lorsqu'il examinera le projet de décret.

Mme Christine Pires Beaune. Je suppose qu'il s'agit de rémunérations statutaires ?

M. Christian Eckert, rapporteur général. Oui, en effet.

M. le président Gilles Carrez. Je vous rappelle que la création du Haut Conseil des finances publiques a donné lieu à de longues discussions. Finalement, il a été retenu que cet organisme soit placé auprès de la Cour des comptes. Il est présidé par le Premier président de la Cour des comptes, et comprend également quatre membres de la Cour des comptes, quatre membres désignés par les présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances des deux assemblées, un membre désigné par le président du CESE et le directeur général de l'INSEE ès qualité. La création d'un programme budgétaire spécifique résulte d'un amendement sénatorial dont l'ambition était de confirmer l'indépendance de cet organisme par rapport à la Cour des comptes grâce à son autonomie budgétaire.

Ce décret d'avance devra être ratifié dans le cadre de la plus prochaine loi de finances. Quel est le calendrier prévu ?

M. Christian Eckert, rapporteur général. À ma connaissance, il n'y aura pas de projet de loi de finances rectificative avant la présentation du projet de loi de finances initiale pour 2014.

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

1. Sur le plan juridique, l'article 22 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (LOPGF) impose que les crédits nécessaires à l'accomplissement des missions du Haut Conseil des finances publiques soient regroupés au sein d'un programme spécifique de la

mission Conseil et contrôle de l'État, contrairement aux autres organes indépendants associés à la Cour des comptes.

La création de ce programme par décret d'avance, dont le principe sera examiné au plan juridique par le Conseil d'État préalablement à la publication du décret, doit être appréciée au regard des conditions fixées par la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). La commission des Finances observe que la possibilité de créer un programme budgétaire dans le cadre d'un décret d'avance n'est pas expressément prévue par l'article 13 de la LOLF. En revanche, le IV de l'article 12 de la même LOLF relatif aux décrets de virement et de transfert interdit tout mouvement de ce type « *au profit de programmes non prévus par une loi de finances* ». Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, a lui-même interprété cette disposition en considérant qu'elle « *se borne à reconnaître la compétence exclusive de cette dernière [la loi de finances] pour la détermination des programmes, qui découle des articles 7 et 47 de la présente loi organique* » (considérant n° 38). Un raisonnement *a contrario* pourrait toutefois être retenu pour valider la création d'un programme budgétaire par le biais d'un décret d'avance dès lors que l'article 13 de la LOLF ne prévoit pas la même réserve que celle formulée à l'article 12 s'agissant des décrets de transfert et de virement. L'examen des travaux préparatoires de la LOLF va en ce sens puisque le rapporteur à l'Assemblée nationale avait affirmé à ce propos que : « *il est tout à fait légitime que le pouvoir exécutif puisse, en cas d'urgence, être en mesure de créer un programme et de prévoir les crédits correspondants par décret d'avance* ». En l'espèce, la création d'un programme budgétaire regroupant les crédits du Haut Conseil des finances publiques constitue une mesure d'application de l'article 22 de la LOPGF, d'une ampleur budgétaire au demeurant particulièrement limitée.

2. Sur le plan procédural, le présent décret d'avance ouvre et annule 782 396 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, soit un montant bien inférieur aux limites quantitatives fixées par les articles 13 et 14 de la LOLF. Le Gouvernement estime par ailleurs que la condition d'urgence posée par le IV de l'article 13 de la LOLF est remplie dès lors qu'il convient de donner au Haut Conseil des finances publiques, dont les membres ont été nommés le 16 avril 2013 (JORF n° 0089, p. 66), les moyens de fonctionner en toute indépendance le plus rapidement possible. La commission des Finances reconnaît que, s'il n'était pas possible de procéder à la création d'un tel programme dès la discussion du projet de loi de finances initiale pour 2013 compte tenu de l'entrée en vigueur postérieure de la LOPFG, sa création par décret d'avance peut éventuellement être justifiée par la nécessité impérieuse de prendre toutes les mesures d'application de la LOPFG dans un délai raisonnable. Cette procédure dérogatoire et exceptionnelle garantit l'information du Parlement sur les moyens accordés au Haut Conseil des finances publiques pour 2013, et respecte à la fois la possibilité pour les commissions des Finances des deux assemblées de s'exprimer sous forme d'avis et la faculté pour le Parlement de ratifier ou non ce dispositif dans le cadre de la plus prochaine loi de finances.

3. Sur le fond, la commission des Finances considère que l'indépendance du Haut Conseil des finances publiques résulte moins de son autonomie budgétaire par rapport à la Cour des comptes, elle-même indépendante des pouvoirs exécutif et législatif, que des exigences d'indépendance et de compétences imposées à ses membres. Pour autant, la création d'un programme budgétaire spécifique devrait permettre d'améliorer l'information du Parlement sur les missions et les moyens du Haut Conseil des finances publiques dès lors que les documents budgétaires s'y rapportant seront correctement renseignés (projet annuel de performance – PAP – et rapport annuel de performance – RAP). Le projet de PAP transmis à

la commission des Finances pour l'année 2013 montre à cet égard la nécessité de le compléter par un dispositif de performance et une comptabilité d'analyse des coûts dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014.

4. Sur le plan budgétaire, le présent décret d'avance transfère un montant de 782 396 euros du programme 164 Cour des comptes et autres juridictions financières vers le nouveau programme 340 Haut Conseil des finances publiques, dont 332 396 euros au titre des dépenses de rémunération (titre 2) et 450 000 euros sur les autres titres pour 2013. Neutres sur l'équilibre budgétaire, ces crédits ont été définis sur la base de dix mois calendaires, soit à compter de la date de création officielle du Haut Conseil des finances publiques, le 1^{er} mars 2013.

Les dépenses de rémunération représentent donc 42,5 % des crédits du programme et devront financer 2,5 équivalents temps plein (ETP) correspondant à 2,1 équivalent temps plein travaillés (ETPT) de catégorie A+. Selon le projet de PAP, les dépenses de rémunération s'élèvent à 220 719 euros, les cotisations et contributions sociales à 110 789 euros et les prestations sociales liées au remboursement domicile-travail à 888 euros. Il s'agit plus précisément de prendre en charge l'ensemble des dépenses de rémunération d'un conseiller-maître de la Cour des comptes chargé, en qualité de rapporteur général, à mi-temps, de diriger le secrétariat permanent du Haut Conseil (pour un salaire annuel net de 57 149 euros) et de deux rapporteurs généraux adjoints, à temps plein, chargés d'assurer le suivi administratif des travaux du Haut Conseil (pour un salaire annuel net moyen de 83 465 euros pour le conseiller référendaire et de 56 296 euros pour l'auditeur).

Les autres dépenses du Haut Conseil des finances publiques s'élèvent à 450 000 euros pour 2013 et représentent 57,5 % des crédits ouverts. Elles correspondent tout d'abord à une dépense non reconductible de 75 000 euros pour l'aménagement d'une salle de réunion dédiée au Haut Conseil des finances publiques et de bureaux pour le personnel au sein de la Cour des comptes. Elles recouvrent également des crédits pour passer des marchés d'expertise externes (35 000 euros), des crédits de fonctionnement courant et de déplacement dont le financement des dépenses informatiques et de télécommunications liées à la création d'un site internet dédié au HCFP (10 000 euros), des crédits de fonctionnement liés au courrier et à la reprographie, ainsi qu'une estimation forfaitaire des frais de mission couvrant les déplacements des membres du Haut Conseil ne résidant pas à Paris, les déplacements effectués dans le cadre des travaux du Haut Conseil ainsi que le remboursement des frais des personnes invitées pour être auditionnées (15 000 euros).

Les crédits et les emplois du programme budgétaire n° 340 ont fait l'objet d'une discussion entre la direction du budget et le responsable du programme, en l'occurrence le Premier président de la Cour des comptes. La commission des Finances observe que les crédits ouverts ont été calculés sur la base théorique de dix mois d'activité (à compter du 1^{er} mars 2013), le Haut Conseil des finances publiques n'ayant été définitivement installé que le 16 avril 2013. En outre, elle relève la mobilisation de deux rapporteurs généraux adjoints à temps plein pour « *assurer le suivi administratif des travaux du Haut Conseil des finances publiques* ».

5. Le présent avis ne préjuge pas de la décision de la Commission lors de l'examen de la demande de ratification du décret dans le prochain projet de loi de finances afférent à l'exercice 2013.

Informations relatives à la Commission

La Commission a reçu en application de l'article 12 de la LOLF :

– un projet de décret portant transfert de crédits d'un montant de 5 729 200 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, dont 74 420 euros en titre 2, du programme 144 *Environnement et prospective de la politique de défense* de la mission *Défense* à destination du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* de la mission *Action extérieure de l'État*.

Ce transfert est destiné à assurer la contribution du ministère de la Défense aux charges communes des services à l'étranger, tant pour les dépenses de fonctionnement que pour les dépenses du personnel.

– un projet de décret portant transfert de crédits d'un montant de 1 000 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, du programme 178 *Préparation et emploi des forces* de la mission *Défense* à destination du programme 102 *Accès et retour à l'emploi* de la mission *Travail et emploi*.

Ce transfert, qui fait suite à l'instauration par la loi n° 2011-1940 du service citoyen pour les mineurs délinquants, est destiné au financement du dispositif d'accueil de ces mineurs dans les centres de l'Établissement Public d'Insertion De la Défense (EPIDE).

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 558 588 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, dont 558 588 euros en titre 2, et de 11 équivalents temps plein travaillés, du programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* de la mission *Recherche et enseignement supérieur* à destination du programme 142 *Enseignement supérieur et recherche agricoles* de la mission *Recherche et enseignement supérieur*. En effet, le projet de loi de finances pour 2013 a prévu la création de 1 000 emplois nouveaux pour l'enseignement supérieur et la recherche sur le programme 150. Sur ces emplois, 20 doivent être affectés aux établissements relevant de l'enseignement supérieur agricole. Il est prévu de consolider le transfert de crédits et d'emplois au titre de la gestion 2013 dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014.

– un projet de décret de transferts de crédits d'un montant de 2 331 000 € en autorisations d'engagement et crédits de paiement, du programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* de la mission *Recherche et enseignement supérieur* à destination du programme 148 *Fonction publique* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*.

Le décret n° 2006-21 du 6 janvier 2006 modifié fait bénéficier les personnels rémunérés par certains établissements publics des dispositifs de l'action sociale interministérielle. L'arrêté du 7 janvier 2013 renouvelle pour cette année le bénéfice de cette aide aux personnels rémunérés par les établissements passés aux responsabilités et compétences élargies. Le projet de décret vise à transférer à la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) les crédits nécessaires afin que la DGAFP dispose du montant versé en 2012.

– un projet de décret de transferts de crédits d'un montant de 816 130 016 € en autorisations d'engagement et crédits de paiement, dont 816 130 016 € en titre 2 et de 14 194 équivalents temps plein travaillés, du programme 337 *Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville* de la mission *Égalité des territoires, logement et ville* à destination du programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer* de la mission *Écologie, développement et aménagement durables*.

Conformément à la lettre du Premier ministre du 31 juillet 2012 adressée à la Ministre de l'Égalité des territoires, du logement et de la ville, portant autorisation de dépenses pour la période 2013 à 2015, les moyens de personnel sous plafond du Ministère de l'Égalité des territoires et du logement doivent être transférés en début de gestion vers le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer* du Ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'Énergie.

Par ailleurs, la Commission a reçu en application de l'article 14 de la LOLF :

– un projet de décret portant annulation de 162 880 491 euros en autorisations d'engagement et 13 731 885 euros en crédits de paiement.

Ce mouvement, à caractère exclusivement technique, est destiné à régulariser, en fin de gestion 2012, les rattachements de crédits de fonds de concours et d'attributions de produits afin d'assurer leur parfaite cohérence avec les recouvrements effectivement constatés.

Membres présents ou excusés

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

Réunion du mardi 23 avril 2013 à 12 heures

Présents. - M. Dominique Baert, M. Étienne Blanc, M. Gilles Carrez, Mme Arlette Grosskost, M. Christian Eckert, M. Régis Juanico, M. Jean-François Mancel, Mme Christine Pires Beaune, M. Thomas Thévenoud

Excusés. - M. Guillaume Bachelay, Mme Annick Girardin, M. Marc Goua, M. Jérôme Lambert, M. Pierre-Alain Muet, M. Michel Pajon, M. Thierry Robert, M. Pascal Terrasse

