

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, en application de l'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances (Mme Valérie RABAULT, rapporteure générale) 2
- Présences en réunion 10

Jeudi

15 octobre 2015

Séance de 14 heures 30

Compte rendu n° 7

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

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



La commission examine, pour avis, un projet de décret d'avance en application de l'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances (Mme Valérie Rabault, rapporteure générale).

M. le président Gilles Carrez. Mes chers collègues, nous sommes saisis par le Gouvernement d'un projet de décret d'avance. Je vous rappelle que l'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) subordonne la signature des décrets d'avance au recueil de l'avis des commissions des finances des deux assemblées ; cet avis doit être donné sous sept jours, c'est-à-dire aujourd'hui au plus tard.

Mme Valérie Rabault, rapporteure générale. Ce décret d'avance prévoit des ouvertures de crédits sur le budget général pour un montant de 232,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 184,5 millions d'euros en crédits de paiement. Parallèlement, il prévoit des annulations de crédits pour vingt missions, pour un montant équivalent.

Il vous a été distribué un tableau récapitulatif des crédits votés en loi de finances initiale, des crédits qui ont été annulés en cours d'exercice et des mises en réserve pour chaque mission.

Les plafonds fixés par la LOLF – moins de 1 % des crédits ouverts en loi de finances initiale pour les ouvertures et moins de 1,5 % des crédits ouverts en lois de finances initiale et rectificatives pour les annulations – sont bien respectés.

Deuxième condition : y a-t-il bien urgence ? J'ai eu sur cette question, je vous l'avoue, quelques hésitations.

Sur les crédits destinés à l'hébergement d'urgence, c'est une certitude : il y a une forte demande européenne.

M. le président Gilles Carrez. Chaque année, et pas seulement sous cette législature d'ailleurs, il faut des décrets d'avance pour ouvrir des crédits d'hébergement d'urgence !

Mme la rapporteure générale. J'en suis d'accord, mais reconnaissons que cette année-ci est particulière.

Au total, pour l'hébergement d'urgence, sur 130 millions d'euros de dépenses nouvelles, 100 millions correspondent à des besoins supplémentaires déjà constatés au cours de l'exercice 2014 et à nouveau constatés en 2015, et 30 millions à des besoins vraiment nouveaux.

S'agissant de l'indemnisation des collectivités touchées par des calamités naturelles, on pourrait se demander si ces crédits n'auraient pas pu être votés en loi de finances rectificative ; mais il est normal pour les collectivités concernées que les versements puissent être réalisés.

Quant au fonds d'indemnisation de certaines victimes de la Shoah, les crédits doivent, au terme de l'accord que nous avons signé avec les États-Unis, et qui porte sur un montant de 60 millions de dollars, soit 54,5 millions d'euros, être mis à disposition dans un délai de trente jours à compter de l'entrée en vigueur de l'accord, fixée au 1^{er} novembre.

Sur ces trois points, l'urgence est donc constituée.

Quant aux annulations, elles portent pour moitié sur des missions présentées par le Gouvernement lui-même comme prioritaires : *Sécurités* pour 18 millions d'euros, *Justice* pour 22 millions, *Enseignement supérieur et recherche* pour 39 millions, *Écologie* pour 17 millions. J'ai demandé comment les choix avaient été opérés, mais je n'ai pas obtenu de réponse, sinon que les crédits annulés étaient des crédits déjà mis en réserve.

Mme Véronique Louwagie. Ces annulations sont importantes, et portent sur des missions vraiment prioritaires !

M. le président Gilles Carrez. C'est tout le problème des décrets d'avance : pour trouver des crédits destinés à couvrir des dépenses « de guichet », on annule des dépenses pilotables, c'est-à-dire plutôt des dépenses d'investissement... Bien sûr, je simplifie, mais il serait bon d'avoir une idée plus précise de la nature des crédits annulés : étaient-ils destinés à financer des recherches, des infrastructures de transport... ?

Je ne prends qu'un exemple : pour dégager 48 millions d'euros destinés à réparer des calamités naturelles, on annule 3,8 millions d'euros de dépenses au titre du programme 181 *Prévention des risques* !

Mme la rapporteure générale. Le tableau est présenté de façon peu intuitive, je le reconnais. Il cherche à montrer, pour chaque mission, quels sont les crédits votés en loi de finances, les crédits annulés, les crédits mis en réserve – autrement dit, ce qui a été voté et ce qui a été rogné par la suite. Ainsi, sur la mission *Action extérieure de l'État*, dotée de 3,088 milliards de crédits en loi de finances initiale, 36 millions d'euros ont été annulé depuis le début de l'année.

M. le président Gilles Carrez. Telle est bien, effectivement, l'information pertinente – d'autant que les crédits annulés ne sont pas toujours, ni même le plus souvent, ceux qui ont été mis en réserve...

M. Dominique Lefebvre. Nous sommes saisis pour avis, et nous devons d'ici quelques minutes retourner dans l'hémicycle pour la discussion du projet de loi de finances – je ne suis d'ailleurs pas sûr de savoir ce qui se passerait si nous ne rendions pas d'avis, ou si nous rendions un avis négatif...

Il me semble que ce décret d'avance répond aux critères définis par la LOLF : il y a bien urgence. Les calamités naturelles dont il s'agit de réparer les dégâts ont eu lieu à la fin de l'année 2014 et au début de l'année 2015 : on pouvait donc difficilement les prendre en compte dans la loi de finances pour 2015 !

Il serait possible, en revanche, de nourrir quelques hésitations à propos de l'hébergement d'urgence, car si 30 millions d'euros visent bien à couvrir de nouveaux besoins, les 100 autres millions d'euros résultent d'une sous-dotation récurrente. Mais quoi qu'il en soit, il n'est pas possible d'attendre un collectif budgétaire : la condition d'urgence est donc remplie.

M. le président Gilles Carrez. Et pour le fonds d'indemnisation des victimes de la Shoah ?

M. Dominique Lefebvre. Il faut à l'évidence le doter, s'il y a des sommes à payer d'ici au 31 décembre.

Mme la rapporteure générale. La convention est signée.

M. Dominique Lefebvre. Et cela ne pouvait guère être anticipé.

Les annulations portent, elles, sur des crédits gelés – ce qui n’est pas toujours le cas.

La question que nous devons poser est celle du pilotage infra-annuel des dépenses.

D’une part, nous devons nous souvenir que l’autorisation de dépenser donnée par le Parlement n’est qu’une autorisation, jamais une obligation : c’est au Gouvernement qu’il revient de dépenser, ou non, les crédits ouverts. À nous de l’interroger sur ses choix lors de la discussion du projet de loi de règlement.

D’autre part, le Parlement ne manque jamais d’inviter le Gouvernement à mettre en œuvre un pilotage fin, avec des mises en réserve. Certaines missions sont prioritaires, mais rien n’indique pour autant qu’elles doivent échapper au gel de certains crédits – qui est justement le meilleur outil de pilotage infra-annuel.

Certaines questions, je crois, relèvent surtout de la technique budgétaire. Mais nous pourrions, monsieur le président, envisager d’auditionner le secrétaire d’État sur cette question du pilotage de la réserve en cours d’année, et donc sur les choix politiques sous-jacents.

En tout cas, pour tenir nos objectifs, un pilotage infra-annuel me paraît nécessaire.

M. le président Gilles Carrez. Monsieur Launay, la remarque que je vais faire s’adresse au rapporteur spécial pour le budget opérationnel de la défense que vous êtes : ce décret ne prévoit aucune ouverture de crédits pour les opérations extérieures (OPEX) ; pourtant, les crédits votés sont de 450 millions d’euros seulement et les dépenses dépasseront le milliard.

M. Jean Launay. En matière de défense, les enjeux majeurs seront débattus lors du collectif budgétaire.

M. le président Gilles Carrez. D’habitude, le décret d’avance comporte des ouvertures de crédits pour payer nos soldats.

M. Jean Launay. L’exécution du programme 212 *Soutien de la politique de la défense*, qui est celui qui permet de payer les soldes, ne pose pas de problème particulier. C’est plutôt pour les équipements que des difficultés se font sentir.

Mme la rapporteure générale. Je souligne que la mission *Défense* ne subit ici aucune annulation de crédits.

La Commission adopte, sans modification, le projet d’avis sur le décret d’avance qui comporte notamment les dispositions suivantes :

1. Sur la conformité du projet de décret d'avance aux prescriptions de la loi organique du 1^{er} août 2001 susvisée

Le présent projet de décret d'avance ouvre et annule 232,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 184,5 millions d'euros de crédits de paiement (CP) sur le budget général de l'État afin de financer des dépenses supplémentaires pour l'année 2015.

Le montant de ces ouvertures et annulations respecte les limites quantitatives fixées par les articles 13 et 14 de la loi organique du 1^{er} août 2001 susvisée.

Les besoins supplémentaires identifiés découlent, à titre principal, d'un surcroît de dépenses constaté en cours d'année au titre de l'hébergement d'urgence et de la veille sociale.

La condition d'urgence posée par le premier alinéa de l'article 13 est remplie dès lors que le montant des crédits supplémentaires proposé par le présent décret d'avance correspond à des dépenses qui ne pouvaient être anticipées en loi de finances initiale et répondent à un besoin immédiat.

Cette procédure dérogatoire et exceptionnelle garantit l'information du Parlement 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.

2. Sur les ouvertures de crédits

a. Les ouvertures de crédits liées à l'hébergement d'urgence et à la veille sociale

- *Sur le fond*

L'augmentation des flux de personnes déplacées ou en transit sur le territoire national au cours des derniers mois a accru les tensions budgétaires constatées de manière récurrente sur le programme 177 susmentionné.

De manière à répondre aux besoins supplémentaires qui en découlent, le plan *Répondre au défi des migrations : respecter les droits – faire respecter le droit*, annoncé le 17 juin dernier par le Gouvernement, prévoit la création de nouvelles places d'hébergement, un suivi renforcé des capacités du parc d'hébergement et la poursuite des mesures de lutte contre l'immigration irrégulière et les filières d'immigration clandestine.

Les ouvertures proposées par le présent projet de décret doivent permettre notamment de financer ces objectifs et d'améliorer la prise en charge des personnes concernées.

- *Sur le plan budgétaire*

Les crédits du programme 177 se sont élevés à 1 366 millions d'euros en loi de finances (LFI) pour 2015 (soit 50 millions d'euros de plus qu'en LFI 2014), dont 41 millions d'euros placés dans la réserve de précaution au 1^{er} janvier 2015.

Ces crédits adoptés dans le cadre de la LFI 2015 sont toutefois inférieurs de 100 millions d'euros aux crédits consommés en fin d'exercice 2014 : en effet, deux ouvertures de crédits supplémentaires ont été adoptées en cours d'année d'un montant de 54,4 millions d'euros dans le cadre du décret d'avance du 2 décembre 2014 ⁽¹⁾ et de 43,8 millions d'euros dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2014 ⁽²⁾.

Les besoins supplémentaires constatés en 2014 le sont à nouveau sur l'exercice 2015 pour un montant équivalent, auquel s'ajoutent 30 millions d'euros au titre de nouveaux besoins.

Dans ce contexte, les ouvertures de crédits proposées par le présent projet de décret doivent financer :

- la création de 5 000 places de logement accompagné pour 6 millions d'euros ;
- la création de 1 500 places d'hébergement d'urgence pour 7 millions d'euros ;
- la mise en œuvre de moyens d'accueil supplémentaires dans certaines régions, dont l'Île-de-France et le Nord-Pas-de-Calais (62 millions d'euros).

Par ailleurs, les responsables des budgets opérationnels régionaux du programme ont été, selon le rapport de motivation joint au projet de décret d'avance, « *exceptionnellement autorisés à redéployer de manière temporaire une partie des dotations versées aux centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), qui sont versées par douzième tous les mois, vers les dispositifs d'hébergement d'urgence et de veille sociale* ».

Une partie des crédits destinés au logement adapté aurait également été redéployée.

Par conséquent, parmi les ouvertures de crédits proposées, 55 millions d'euros ont pour objet de compenser ces redéploiements à hauteur de 11 millions d'euros pour le logement adapté et de 44 millions d'euros pour les CHRS.

Au total, les ouvertures sur le programme 177 atteignent donc 130 millions d'euros.

b. Les ouvertures de crédits pour l'indemnisation des collectivités touchées par des calamités publiques

- *Sur le fond*

Plusieurs évènements climatiques qualifiés de « calamités publiques » ont touché les collectivités territoriales entre la fin de l'année 2014 et l'année 2015, soit :

- les évènements climatiques de septembre et octobre 2014 dans les départements d'Ardèche, de l'Aude, de l'Aveyron, du Gard, de l'Hérault et de la Lozère ;
- les intempéries de novembre 2014 dans les départements de l'Ardèche, de l'Aude, de l'Aveyron, de l'Hérault, des Pyrénées-Orientales et du Tarn ;
- les inondations survenues du 27 au 30 novembre 2014 dans les départements de la Haute-Corse et du Var ;

⁽¹⁾ Décret n° 2014-1142 du 7 octobre 2014 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

⁽²⁾ Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

– les évènements climatiques d’avril et de mai 2015 dans le département de la Haute-Savoie.

La prise en charge de ces évènements se traduit par le versement d’indemnités par l’État aux collectivités territoriales concernées de manière à financer les travaux de remise en état de leurs biens. Le montant de ces indemnités est déterminé par des missions d’inspection interministérielles, dont l’objet est d’évaluer les dégâts éligibles ainsi que le taux et le montant d’indemnisation applicable.

- *Sur le plan budgétaire*

Ces indemnisations se traduisent par des ouvertures en urgence de crédits en AE qui font l’objet d’une couverture pluriannuelle en CP, les travaux entrepris se poursuivant en général sur plusieurs exercices budgétaires.

Au titre de l’année 2015, les travaux à financer relèvent ainsi principalement d’évènements intervenus en 2014, précédemment cités, du fait de la procédure d’évaluation des dégâts à indemniser⁽³⁾.

Ceux-ci ont donné lieu à de premiers financements⁽⁴⁾, rendus possibles par des redéploiements internes au programme 122 *Concours spécifiques et administration* de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* pour un montant de 43,4 millions d’euros.

Ces premiers financements et les autres besoins identifiés pour 2015 doivent désormais être couverts par une ouverture de crédits de 48 millions d’euros, correspondant au montant des indemnisations totales prévues en AE pour 2015 (55,3 millions d’euros), minoré des premiers versements en CP réalisés au profit des départements concernés (6,3 millions d’euros).

c. Les ouvertures de crédits au titre de l’indemnisation des victimes de la Shoah déportées depuis la France et non couvertes par un programme français

- *Sur le fond*

L’accord franco-américain signé à Washington le 8 décembre 2014 vise à permettre l’indemnisation de personnes déportées depuis la France au cours de la seconde guerre mondiale et qui n’ont pas accès au régime de droit interne de pension d’invalidité des victimes civiles de la guerre du fait de leur nationalité, ni à des mesures de réparations versées par d’autres pays ou institutions.

Les autorités américaines, en charge de la gestion du fonds d’indemnisation et de la fixation des montants d’indemnités à verser par bénéficiaire, procéderont, à compter de l’entrée en vigueur de l’accord, le 1^{er} novembre 2015, à une campagne d’information et recenseront les demandes d’indemnisation qui leur seront soumises.

⁽³⁾ Les seules indemnisations versées au titre d’un évènement climatique intervenu en 2015 concernent la Haute-Savoie pour 0,9 million d’euros et sont couvertes par le présent projet de décret. À titre d’exemple, les indemnisations qui seront versées au titre des évènements intervenus dans les Alpes-Maritimes au début du mois d’octobre 2015 n’ont pas encore été arrêtées.

⁽⁴⁾ Ces financements, qui prennent la forme de délégations d’autorisations d’engagement pour les départements indemnisés, sont intervenus à une date postérieure au décret d’avance du 25 mars 2015.

Chaque année, un rapport sur la mise en œuvre de ce fonds sera adressé au Gouvernement français jusqu'à l'épuisement des crédits.

- *Sur le plan budgétaire*

L'article 4 de l'accord susmentionné prévoit le transfert de 60 millions de dollars du gouvernement français au gouvernement des États-Unis dans les trente jours suivant son entrée en vigueur.

En vue de ce transfert, le présent projet de décret prévoit une ouverture de crédits de 54,5 millions d'euros en AE et CP ⁽⁵⁾ au profit du programme 158 *Indemnisations des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale de la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation*.

3. Sur les annulations de crédits

Les annulations de crédits sont réparties sur vingt missions et quarante programmes du budget général, à l'exception de la mission Défense. Trois missions prioritaires sont néanmoins mises à contribution. Ces annulations visent à garantir le respect de l'équilibre budgétaire défini par la loi de finances pour 2015.

Toutes les annulations prévues portent sur des crédits mis en réserve en début d'exercice.

Parmi les ministères bénéficiaires des ouvertures de crédits précédemment décrites, le ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité et les services du Premier ministre participent également à leur financement par l'annulation respective de 10 millions d'euros de crédits ⁽⁶⁾ sur le programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* et de 3,5 millions d'euros sur le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental*.

Les autres annulations d'un montant de 222,5 millions d'euros en AE et de 183,5 millions d'euros en CP reposent sur des ministères n'ayant pas bénéficié d'ouverture de crédits supplémentaires et se répartissent entre les missions suivantes :

- la mission *Action extérieure de l'État* au titre du programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* pour 12 millions d'euros et du programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires* pour 3,9 millions d'euros ;

- la mission *Administration générale et territoriale de l'État* au titre du programme 307 *Administration territoriale* pour 4,1 millions d'euros ;

- la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* au titre du programme 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* pour 0,4 million d'euros en AE et du programme 149 *Forêt* pour 2,71 millions d'euros en AE et 3,39 millions d'euros en CP ;

⁽⁵⁾ Le taux de change euro/dollar appliqué est de 1,10.

⁽⁶⁾ Sauf mention contraire, les montants indiqués sont identiques en AE et en CP.

– la mission *Culture* au titre du programme 175 *Patrimoines* pour 1 million d’euros et du programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* pour 4,1 millions d’euros ;

– la mission *Écologie, développement et mobilité durables* au titre du programme 203 *Infrastructures et services de transports* pour 1,5 million d’euros, du programme 205 *Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture* pour 1,8 million d’euros, du programme 113 *Paysages, eau et biodiversité* pour 2 millions d’euros, du programme 181 *Prévention des risques* pour 3,8 millions d’euros et du programme 174 *Énergie, climat et après-mines* pour 6,2 millions d’euros ;

– la mission *Engagements financiers de l’État* au titre du programme 145 *Épargne* pour 10 millions d’euros ;

– la mission *Enseignement scolaire* au titre du programme 214 *Soutien de la politique de l’éducation nationale* pour 5 millions d’euros en CP ;

– la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* au titre du programme 156 *Gestion fiscale et financière de l’État et du secteur public local* pour 17 millions d’euros et du programme 148 *Fonction publique* pour 1,2 million d’euros ;

– la mission *Justice* au titre du programme 166 *Justice judiciaire* pour 2 millions d’euros, du programme 107 *Administration pénitentiaire* pour 11,9 millions d’euros, dont 6,9 millions d’euros de dépenses de personnel (titre 2), du programme 182 *Protection judiciaire de la jeunesse* pour 1,6 million d’euros sur le titre 2, du programme 101 *Accès au droit et à la justice* pour 3,5 millions d’euros, du programme 310 *Conduite et pilotage de la politique de la justice* pour 56 millions d’euros en AE et 3 millions d’euros en CP et du programme 335 *Conseil supérieur de la magistrature* pour 11 millions d’euros sur le titre 2 ;

– la mission *Médias, livre et industries culturelles* au titre du programme 334 *Livre et industries culturelles* pour 1,17 million d’euros en AE et 1,18 million d’euros en CP ;

– la mission *Outre-mer* au titre du programme 138 *Emploi outre-mer* pour 3,6 millions d’euros ;

– la mission *Politique des territoires* au titre du programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d’aménagement du territoire* pour 2,5 millions d’euros ;

– la mission *Recherche et enseignement supérieur* au titre du programme 193 *Recherche spatiale* pour 27 millions d’euros, du programme 190 *Recherche dans les domaines de l’énergie, du développement et de la mobilité durables* pour 7,8 millions d’euros, du programme 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* pour 4 millions d’euros, du programme 186 *Recherche culturelle et culture scientifique* pour 0,13 million d’euros en AE et 0,12 million d’euros CP et du programme 142 *Enseignement supérieur et recherche agricoles* pour 0,28 million d’euros en AE ;

– la mission *Santé* au titre du programme 204 *Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins* pour 3,1 millions d’euros en CP ;

– la mission *Sécurité* au titre du programme 176 *Police nationale* pour 6,4 millions d’euros, du programme 152 *Gendarmerie nationale* pour le même montant et du programme 161 *Sécurité civile* pour 4,7 millions d’euros ;

– la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* au titre du programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* pour 5,3 millions d’euros en AE et 2,2 millions d’euros en CP ;

– la mission *Travail et emploi* au titre du programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l’emploi et du travail* pour 0,9 million d’euros.

4. 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 2015.

*

* *

Membres présents ou excusés

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

Réunion du jeudi 15 octobre 2015 à 14 heures 30

Présents. - M. Guillaume Bachelay, M. Dominique Baert, M. Christophe Caresche, M. Gilles Carrez, M. Romain Colas, M. Jean Launay, M. Dominique Lefebvre, Mme Véronique Louwagie, Mme Valérie Rabault

Excusés. - M. Joël Giraud, M. Jean Lassalle

