

AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT

*sur le projet de décret d'avance notifié le 25 mars 2022,
portant ouverture et annulation de 5,9 milliards d'euros
en autorisations d'engagement et en crédits de paiement*

La commission des finances,

Vu les articles 13, 14 et 56 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ;

Vu la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 ;

Vu le projet de décret d'avance notifié le 25 mars 2022, portant ouverture et annulation de 5,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, le rapport de motivation qui l'accompagne et les réponses du ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, au questionnaire du rapporteur général ;

Sur la régularité du projet de décret d'avance :

1. Constate que les ouvertures de crédits, d'un montant de 5,9 milliards d'euros, ont pour objet de financer, d'une part, une mesure de réduction du coût du carburant pour l'ensemble des consommateurs et, d'autre part, un ensemble de mesures ciblant plus spécifiquement certains secteurs économiques ou permettant l'accueil de populations réfugiées compte tenu de la guerre en Ukraine ;

2. Observe que les ouvertures de crédits prévues par le présent projet de décret sont gagées par des annulations de même montant portant pour l'essentiel, d'une part, sur des reports de crédits non consommés en 2021 et, d'autre part, sur des crédits de l'ensemble des ministères mis en réserve ;

3. Note que les ouvertures et les annulations de crédits prévues par le présent projet de décret sont égales à 0,8 % des crédits de paiement ouverts par la loi de finances de l'année ; qu'elles n'excèdent donc pas le plafond de 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année et que les annulations prévues n'excèdent pas non plus le plafond de 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours ;

4. Estime que l'urgence à ouvrir les crédits est avérée afin de rendre supportable, en particulier pour les ménages et les entreprises les plus exposés, l'augmentation des prix de l'énergie accentuée par la guerre en Ukraine et de financer l'accueil de plusieurs dizaines de milliers de réfugiés, lié à la même situation de guerre ;

5. Constate donc que les conditions de régularité du recours au décret d'avance prévues par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 précitée sont réunies ;

Sur les ouvertures prévues par le projet de décret d'avance :

6. Relève l'ampleur exceptionnelle des ouvertures de crédits prévues par le présent projet de décret d'avance, qui est le second le plus élevé depuis la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances ;

7. Note que, contrairement à la pratique habituelle, le projet de décret d'avance vise pour l'essentiel à couvrir les besoins de financement de mesures nouvelles, et non de dispositifs déjà en vigueur ;

8. Relève que le Gouvernement présente une nouvelle série de mesures en réaction à la hausse des prix de l'énergie qui permettra de soutenir certaines activités, notamment le secteur agricole ;

9. Déplore toutefois l'absence de cohérence entre ces nouvelles mesures et celles déjà instaurées depuis l'automne, à savoir le bouclier fiscal et tarifaire puis l'indemnité inflation ;

10. Regrette que plusieurs de ces mesures ne soient définies que de manière très sommaire, ouvrant des crédits avant que les modalités et les besoins précis aient été déterminés ;

11. Constate, comme ce fut le cas lors de la création de l'indemnité inflation, le manque de ciblage de la mesure tendant à réduire le coût du carburant, alors que tous les consommateurs ne sont pas placés dans la même situation face à la hausse des prix à la pompe ;

12. Souligne en outre que le projet de décret d'avance ne finance certaines mesures, telles que l'aide aux entreprises fortement consommatrices d'énergie, que pour la période allant jusqu'à la fin du mois de juillet, alors que le Gouvernement a annoncé que ces mesures seraient appliquées jusqu'à la fin de l'année et que le financement d'autres mesures du plan de résilience économique et social reste non connu ;

13. Affirme enfin la nécessité, à l'occasion de l'examen de prochaines lois de finances, de tirer les conséquences de l'impact de la hausse des coûts de l'énergie et des approvisionnements sur les finances des collectivités territoriales ;

Sur les annulations prévues par le projet de décret d'avance :

14. Constate que les crédits annulés portent, pour près de 4 milliards d'euros, sur des crédits non consommés en 2021 qui n'ont été reportés qu'à la seule fin de gager les ouvertures de crédits souhaitées ;

15. Souligne que les reports de crédits ont d'ailleurs été réalisés par des arrêtés publiés après la notification du projet de décret d'avance à la commission des finances, entre le 26 et le 30 mars 2022, soit dans les tous derniers jours où ces opérations sont permises par la loi organique relative aux lois de finances ;

16. Constate que les autres annulations passent par une réduction des crédits de la plupart des programmes et missions relevant des ministères, en se concentrant sur la réserve de précaution tout en prévoyant d'éventuels surgels ;

17. S'étonne notamment que les crédits de trois programmes de la mission « Défense » soient réduits au moment où les tensions internationales mettent en évidence la nécessité pour la France de mieux assurer sa défense ;

18. Constate que, s'agissant des annulations portant sur des crédits non reportés, le Gouvernement lui-même a annoncé qu'un prochain projet de loi de finances rectificative présenté après les élections législatives rétablirait ces crédits en tout ou partie, ce qui ôte toute portée à ces annulations et ignore les échéances électorales à venir en s'engageant pour le prochain Gouvernement ;

19. Considère au total que l'équilibre budgétaire du décret d'avance est purement formel, puisque aussi bien les reports de crédits, sans lesquels les annulations prévues par le décret ne pourraient pas être appliquées, que la réouverture des crédits annulés, annoncée par le Gouvernement, creuseront le déficit budgétaire ;

20. Émet, sous les réserves formulées précédemment et compte tenu de la régularité formelle du projet de décret au regard des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances, un avis favorable au présent projet de décret d'avance.