

AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT

sur le projet de décret d'avance notifié le 22 novembre 2011, portant ouverture et annulation de 1 000 250 136 euros en autorisations d'engagement et de 915 816 905 euros 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° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 et les lois n° 2011-900 du 29 juillet 2011, n° 2011-1117 du 19 septembre 2011 et n° 2011-1416 du 2 novembre 2011 de finances rectificatives pour 2011 ;

Vu le projet de décret d'avance notifié le 22 novembre 2011, portant ouverture et annulation de 1 000 250 136 euros en autorisations d'engagement et de 915 816 905 euros en crédits de paiement, le rapport de motivation qui l'accompagne et les réponses de la Ministre chargée du budget au questionnaire de la Rapporteuse générale ;

1. Observe que les ouvertures prévues par le présent projet n'excèdent pas le plafond de 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année et que les annulations prévues n'excèdent pas le plafond de 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances initiale et rectificatives pour 2011 ;

2. Constate que l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances n'est pas affecté, dès lors que les ouvertures de crédits prévues sont gagées par des annulations de même montant ;

3. Voit dans le présent projet la confirmation d'une banalisation regrettable du recours au décret d'avance en fin d'exercice budgétaire ;

4. Observe que le principal motif d'ouverture de crédits réside dans le financement des opérations extérieures du ministère de la défense et dans la reconstitution d'enveloppes de crédits redéployés en gestion pour pourvoir à ce financement. Outre que la destination des crédits qu'il convient de reconstituer n'est pas connue, ce qui ne permet pas d'en apprécier l'urgence, la commission estime que des ajustements progressifs de crédits, au gré des lois de finances rectificatives votées en 2011, auraient été plus conformes au principe de sincérité budgétaire ;

5. Relève que la fin de gestion appelle à nouveau, et quoique dans des proportions moindres qu'en 2010, des ouvertures complémentaires de crédits de personnel. Ces ouvertures, dont l'urgence est avérée, résultent de difficultés d'anticipation des départs en retraite ou de facteurs techniques, mais également de

dépassements persistants de certaines enveloppes catégorielles ou d'indemnisation qui appellent un effort accru de maîtrise de la part des ministères concernés ;

6. Déploie le caractère lacunaire des informations relatives aux dépenses de personnel et aux effectifs du ministère de la défense, et invite ce dernier à fournir au Parlement, en prévision comme en exécution, des données exhaustives dont la présentation soit harmonisée avec celle des ministères civils ;

7. Considère que les besoins de crédits au titre des bourses étudiantes, de la prise en charge des demandeurs d'asile, de la veille sociale et de l'hébergement d'urgence résultent de l'insuffisance persistante des prévisions établies en loi de finances initiale. La commission juge, au demeurant, que l'invocation de l'urgence pour ouvrir 75 millions d'euros sur la mission « Ville et logement » est abusive, tout ou partie de ces crédits ayant vocation à être reportés sur l'exercice 2012 ;

8. Invite le Gouvernement à appliquer, autant que faire se peut, le principe d'auto-assurance lorsque des besoins supplémentaires de crédits résultent de condamnations de l'Etat ou d'indemnisations amiables liées à des comportements fautifs de ce dernier.

9. Emet, en conséquence :

a. un avis favorable à l'ouverture de crédits destinés à couvrir le remboursement de frais de campagne et les dépenses liées à des contentieux ;

b. un avis favorable, assorti des réserves précédemment formulées, à l'ouverture de crédits en faveur des opérations extérieures du ministère de la défense, des dépenses de personnel des ministères chargés de la défense, du budget, de l'économie, de l'écologie et des affaires étrangères, des bourses étudiantes et de la prise en charge des demandeurs d'asile ;

c. un avis défavorable à l'ouverture de crédits en faveur de l'hébergement d'urgence et de la veille sociale, le report envisagé de tout ou partie de ces crédits vers 2012 attestant que la condition d'urgence requise par l'article 13 de la loi organique n'est pas satisfaite.