

N° 121

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2014

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de décret d'avance, relatif au **financement de dépenses urgentes**, transmis le **18 novembre 2014** à la commission, en application de l'article 13 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de **finances (LOLF)**,*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général.

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, présidente ; M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Jean Germain, Charles Guéné, Francis Delattre, Georges Patient, vice-présidents ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Alain Houpert, Jean-François Husson, Mme Teura Iriti, MM. Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel, Richard Yung.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT .....	5
ANALYSE DES OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS.....	9
<b>I. SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES .....</b>	<b>9</b>
<b>A. LA RÉGULARITÉ DU PROJET DE DÉCRET AU REGARD DE LA LOI ORGANIQUE DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES .....</b>	<b>9</b>
1. <i>Le décret d'avance : un dispositif complémentaire à la loi de finances rectificative de fin de gestion, permettant d'ouvrir des crédits en cas d'urgence .....</i>	<i>9</i>
2. <i>Le respect de l'équilibre budgétaire : des ouvertures intégralement gagées par des annulations de crédits.....</i>	<i>10</i>
3. <i>Des ouvertures de crédits supplémentaires s'élevant à moins de 1 % des crédits prévus en loi de finances pour 2014.....</i>	<i>10</i>
4. <i>Une urgence avérée pour des dépenses imprévues .....</i>	<i>11</i>
5. <i>Un recours systématique et croissant aux décrets d'avance pour couvrir des dépenses imprévues, mais pas imprévisibles .....</i>	<i>11</i>
<b>B. LES ANNULATIONS DE CRÉDITS .....</b>	<b>13</b>
1. <i>Des annulations de crédits concentrées sur quatre missions .....</i>	<i>13</i>
2. <i>Des disparités très importantes dans la contribution des différentes missions au financement des ouvertures de crédits .....</i>	<i>15</i>
3. <i>Un appel croissant à la réserve de précaution constituée en début de gestion .....</i>	<i>17</i>
<b>C. DES OUVERTURES DE CRÉDITS CONCENTRÉES SUR LA DÉFENSE ET L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE, QUI FINANCENT POUR PLUS DE MOITIÉ DES DÉPENSES DE PERSONNEL.....</b>	<b>18</b>
1. <i>La répartition des crédits par destinataires : des besoins concentrés sur l'enseignement scolaire et la défense.....</i>	<i>18</i>
2. <i>La répartition des crédits par nature : la part prépondérante des dépenses de personnel et d'intervention.....</i>	<i>23</i>
3. <i>Des dérapages récurrents qui soulignent la nécessité de réformes de structure .....</i>	<i>26</i>
<b>II. ANALYSE DÉTAILLÉE DES OUVERTURES DE CRÉDITS.....</b>	<b>27</b>
<b>A. LA DÉFENSE : LE FINANCEMENT DES OPEX ET DES DYSFONCTIONNEMENTS DU SYSTÈME DE PAIE « LOUVOIS » .....</b>	<b>27</b>
1. <i>Les opérations extérieures : un surcoût d'environ 600 millions d'euros dont 150 millions d'euros de dépenses de personnel.....</i>	<i>27</i>
2. <i>Le calculateur « Louvois » .....</i>	<i>29</i>
<b>B. L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE : LE DÉRAPAGE DES DÉPENSES DE PERSONNEL.....</b>	<b>31</b>

C. LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » : DES BESOINS IMPORTANTS EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT, PRINCIPALEMENT LIÉS AUX CONTRATS AIDÉS.....	33
D. L'HÉBERGEMENT D'URGENCE : UNE SOUS-BUDGÉTISATION MANIFESTE .....	34
E. LES AUTRES OUVERTURES.....	36
1. <i>Le ministère de l'agriculture : 11 millions d'euros destinés à financer des dépenses de personnel.....</i>	36
2. <i>Une ouverture de 21 millions d'euros pour le ministère de la culture et de la communication.....</i>	37
3. <i>Justice : des crédits supplémentaires en faveur de l'aide juridictionnelle et des dépenses de personnel de l'administration pénitentiaire.....</i>	38
4. <i>Un besoin de crédits de 8,1 millions d'euros pour le dispositif de congé de fin d'activité des conducteurs routiers.....</i>	38
5. <i>Une ouverture au titre des dépenses de personnel du ministère de l'intérieur et de la gestion de la crise « Ebola » .....</i>	39
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>41</b>
<b>ANNEXE : OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS DEMANDÉES PAR MISSION ET PAR PROGRAMME .....</b>	<b>45</b>

---

## AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT

*sur le projet de décret d'avance notifié le 18 novembre 2014,  
portant ouverture et annulation de 1 734 millions d'euros  
en autorisations d'engagement et de 1 269 millions d'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<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances ;

Vu la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 ;

Vu le projet de décret d'avance notifié le 18 novembre 2014, portant ouverture et annulation de 1 733 857 266 euros en autorisations d'engagement et de 1 268 961 883 euros en crédits de paiement, le rapport de motivation qui l'accompagne et les réponses du secrétaire d'État auprès du ministre des finances et des comptes publics, chargé du budget, au questionnaire du rapporteur général de la commission des finances ;

1. Constate que l'objet du projet de décret d'avance est de permettre le financement des opérations extérieures du ministère de la défense, des dépenses de personnel du ministère de l'éducation nationale et d'autres ministères ainsi que des dépenses d'intervention liées principalement à l'hébergement d'urgence ;

2. Estime que l'urgence à ouvrir les crédits est avérée au regard de la nécessité d'assurer la continuité du paiement des personnels de l'État, de poursuivre les opérations extérieures dans lesquelles est engagée l'armée française, de faire face aux besoins de l'hébergement d'urgence et d'assurer le paiement des contrats aidés conclus ;

3. Observe que les ouvertures de crédits prévues par le présent projet sont gagées par des annulations de même montant ;

4. Constate que plus des deux tiers du total des crédits ouverts ne sont pas gagés par des annulations de crédits au sein de la même mission, ne respectant donc que partiellement le principe d'auto-assurance posé par la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 et rappelé par la circulaire du Premier ministre du 14 janvier 2013 relative aux règles pour une gestion responsable des dépenses publique ;

5. Observe que les ouvertures de crédits prévues par le présent projet de décret d'avance n'excèdent pas le plafond de 1 % des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année et que les annulations n'excèdent pas le plafond de 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours ;

6. Constate que les conditions de régularité du recours au décret d'avance prévues par la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 précitée sont donc réunies ;

7. Considère cependant que le caractère urgent des ouvertures ne préjuge pas de leur imprévisibilité et note en particulier que les opérations extérieures, les dépenses de personnel de l'État et certaines dépenses dites « de guichet » font systématiquement l'objet d'une sur-exécution par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale ;

8. Relève que le surcoût relatif aux opérations extérieures de la Défense pour 2014 constitue près de la moitié des crédits ouverts par le présent projet de décret d'avance, pesant principalement sur l'équipement des forces et conduisant à une augmentation des reports de charges paraissant difficilement soutenable pour le budget du ministère de la défense et pour ses fournisseurs ;

9. Observe qu'ont été annulés sur la mission « Recherche et enseignement supérieur » 193,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 264,3 millions d'euros en crédits de paiement, alors même que ces crédits constituent un investissement en faveur de la croissance à long terme ;

10. Souligne que le présent projet de décret d'avance doit être analysé de façon conjointe au projet de loi de finances rectificative en cours d'examen par le Parlement ; qu'au total, ce sont plus de 2,1 milliards d'euros qui sont nécessaires pour assurer la fin de gestion 2014, dont 555 millions au titre de divers dispositifs de solidarité dont la dynamique n'est pas maîtrisée ;

11. Observe en particulier que les financements supplémentaires à hauteur de 56 millions d'euros au titre de l'hébergement d'urgence prévus par le décret d'avance du 22 septembre 2014 n'ont pas suffi à couvrir l'ensemble des besoins et qu'aux crédits ouverts par le présent projet de décret d'avance s'ajoutent 103 millions d'euros supplémentaires prévus par le projet de loi de finances rectificative précité au titre de l'hébergement d'urgence, de l'hébergement des demandeurs d'asile et de l'allocation temporaire d'attente (ATA) ;

12. Relève que les hypothèses de budgétisation relatives à la masse salariale au titre de l'enseignement scolaire se sont révélées trop favorables en 2014, en particulier concernant le « glissement vieillesse technicité » (GVT), comme la Cour des comptes en avait souligné le risque dès son rapport de juin 2014 ; que ces hypothèses restent optimistes pour 2015, laissant craindre un nouveau dépassement ;

13. Observe que l'ampleur des ajustements apportés aux crédits des différentes missions en fin d'année traduit les difficultés de gestion résultant du dynamisme des dépenses de personnel et des prestations sociales dites « de guichet » et conduit à s'interroger sur la sincérité de la budgétisation initiale de ces dépenses contraintes ;

14. Invite le Gouvernement à engager des réformes permettant de maîtriser l'évolution de ces dépenses à moyen terme, en revenant sur le principe de stabilité des effectifs de l'État et en engageant des travaux sur les critères et les modalités d'attribution des prestations précitées, afin d'en réduire le coût ;

15. Émet, sous le bénéfice de ces observations, un avis favorable au présent projet de décret d'avance.



---

## ANALYSE DES OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS

Le présent projet de décret d'avance prévoit des ouvertures et annulations de crédits pour un montant total de **1 734 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et de **1 269 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**.

Soumis pour avis à votre commission des finances, il lui a été notifié le 18 novembre 2014. Conformément à l'article 13 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), « *la commission chargée des finances de chaque assemblée fait connaître son avis au Premier ministre dans un délai de sept jours à compter de la notification qui lui a été faite du projet de décret* ».

### I. SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

#### A. LA RÉGULARITÉ DU PROJET DE DÉCRET AU REGARD DE LA LOI ORGANIQUE DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

##### 1. Le décret d'avance : un dispositif complémentaire à la loi de finances rectificative de fin de gestion, permettant d'ouvrir des crédits en cas d'urgence

Les décrets d'avance permettent de procéder à des ouvertures de crédits en cas d'urgence, dans la limite de 1 % des crédits ouverts en loi de finances initiale, gagées par des annulations de crédits ou la constatation de recettes supplémentaires – bien que, dans la pratique, ce dernier cas soit très rare.

Les ouvertures auxquelles procède le décret d'avance sont liées, de même que celles prévues en loi de finances rectificative, au constat de **besoins excédant les prévisions des lois de finances** afférentes à l'année considérée. Elles sont cependant **concentrées sur les besoins les plus urgents**, pour lesquels les délais associés au vote d'une loi de finances poseraient des problèmes au regard de la continuité de l'action de l'État. **Les crédits de personnel et d'intervention en forment la plus large part**, dans la mesure où le Gouvernement ne peut différer le paiement du traitement des fonctionnaires ou de certaines allocations.

Les crédits ouverts par le présent projet de décret d'avance doivent ainsi être analysés en tenant compte du projet de loi de finances rectificative en cours d'examen au Parlement. L'ensemble des ouvertures sont, pour mémoire, récapitulées dans le tableau ci-après.

## Les ouvertures de crédits du budget général prévues par le présent projet de décret d'avance et par le projet de loi de finances rectificative pour 2014

*(en millions d'euros)*

	DA	PLFR 2	Total des ouvertures de fin de gestion
<b>OPEX</b>	601	0	601
Dont titre 2	149	0	149
Masse salariale (hors OPEX)	540	0	540
<b>Total masse salariale</b>	<b>689</b>	<b>0</b>	<b>689</b>
Dispositifs de solidarité	54	501	555
Refus d'apurements communautaires (PAC)	0	352	352
Culture et communication	21	0	21
Politique de l'emploi	20	0	20
Justice	16	0	16
Autres	12	10	22
<b>Total</b>	<b>2 101</b>	<b>863</b>	<b>2 964</b>

*Source : commission des finances du Sénat (d'après le présent projet de décret d'avance et le projet de loi de finances rectificative pour 2014)*

### 2. Le respect de l'équilibre budgétaire : des ouvertures intégralement gagées par des annulations de crédits

Les ouvertures de crédits, aussi bien en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, doivent s'accompagner d'annulations de même montant, conformément à l'article 13 de la LOLF qui dispose que **les décrets d'avance ne doivent pas porter atteinte à l'équilibre budgétaire** défini par la dernière loi de finances de l'année en cours.

Le présent projet de décret d'avance **ne déroge pas à cette règle** : les ouvertures de crédits demandées sont compensées par des annulations à due concurrence.

### 3. Des ouvertures de crédits supplémentaires s'élevant à moins de 1 % des crédits prévus en loi de finances pour 2014

L'article 13 de la LOLF dispose que « *le montant cumulé des crédits (...) ouverts (par décret d'avance) ne peut excéder 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année* », et l'article 14 que « *le montant cumulé des crédits annulés par décret en vertu du présent article et de l'article 13 ne peut dépasser 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours* ».

Ces dispositions sont respectées ; il s'agit du second décret d'avance de l'année et la somme des crédits ouverts par les deux décrets d'avance ne

---

représente que **0,33 % des crédits de paiement<sup>1</sup> et 0,44 % des autorisations d'engagement<sup>2</sup> ouverts en loi de finances pour 2014.**

**Les annulations représentent 0,33 % des crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2014 et la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 : elles respectent également le plafond fixé par la LOLF.**

#### **4. Une urgence avérée pour des dépenses imprévues**

L'article 13 de la LOLF dispose que les décrets d'avance sont pris « *en cas d'urgence* ».

Dans le cas du présent projet de décret d'avance, **l'urgence des dépenses à couvrir est avérée** : 689 millions d'euros recouvrent des dépenses de personnel dont le traitement ne peut être différé. En outre, plus de 450 millions d'euros - hors dépenses de personnel - sont liés aux surcoûts induits par les opérations extérieures (OPEX) de l'armée française : de façon similaire, la nécessité de permettre aux personnels engagés à l'étranger de ne pas voir leurs opérations retardées exige un décaissement rapide de crédits.

**Les ouvertures et annulations de crédits respectent donc, tout du moins formellement, le critère de l'équilibre budgétaire prévu par la LOLF.**

#### **5. Un recours systématique et croissant aux décrets d'avance pour couvrir des dépenses imprévues, mais pas imprévisibles**

Il faut cependant noter que si l'urgence des dépenses à couvrir est avérée, l'analyse détaillée des ouvertures de crédits<sup>3</sup> atteste en revanche que **les besoins ne résultent pas toujours de cas de force majeure ou d'aléas de gestion, mais bel et bien de sous-budgétisations en loi de finances initiale** : les dépenses d'intervention sont particulièrement concernées, l'aide juridictionnelle et le logement d'urgence faisant par exemple systématiquement l'objet d'une sur-exécution par rapport aux prévisions. **Force est de constater que les dérapages sont nombreux et tendent à augmenter**, comme le met en évidence la figure ci-dessous.

---

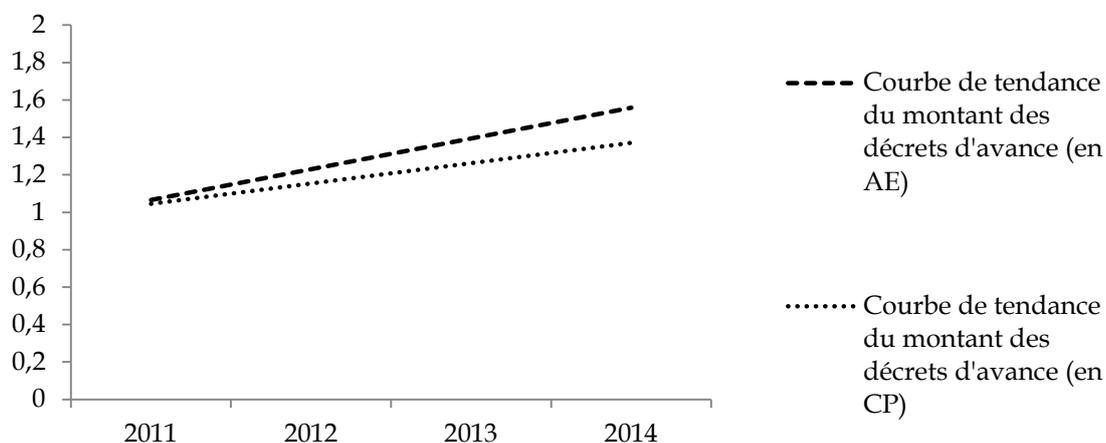
<sup>1</sup> 1 325 millions d'euros ouverts en décret d'avance contre 407 368 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale pour 2014.

<sup>2</sup> 1 790 millions d'euros ouverts en décret d'avance contre 410 417 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale pour 2014.

<sup>3</sup> Cf. seconde partie du présent rapport.

### Évolution en autorisations d'engagement et en crédits de paiement des montants des crédits ouverts par décret d'avance depuis 2011

(en milliards d'euros)



Note de lecture : les montants considérés sont égaux à la somme des montants ouverts par l'ensemble des décrets d'avance pour l'année considérée.

Source : commission des finances du Sénat (d'après le présent projet de décret d'avance et les décrets d'avance depuis 2011)

Dans la pratique, le recours au **décret d'avance de fin de gestion est désormais banal** et semble appartenir à la panoplie des instruments d'organisation de la « fin de gestion »<sup>1</sup>. Ces deux dernières années, ont également été pris des décrets d'avance en septembre, ce qui laisse à penser que l'exécution budgétaire est mise sous tension de façon accrue.

Ce recours fréquent aux décrets d'avance est lié pour une large part à des **sur-exécution récurrentes de certaines dépenses d'intervention** ainsi qu'à un **calibrage serré des crédits de titre 2**. Il convient d'ailleurs de noter que, si le principe de fongibilité asymétrique aurait dû permettre de dégager des marges de manœuvre en gestion au profit des dépenses autres que de personnel, ce sont au contraire **les dérapages sur les crédits de personnel d'un certain nombre de ministères qui pèsent sur les autres types de dépenses en exécution**.

Comme votre rapporteur général a déjà eu l'occasion de le souligner à l'occasion de son analyse du projet de loi de finances pour 2015, ces **difficultés récurrentes en exécution invitent à mener de réelles réformes de structure** afin de redonner de la visibilité et des marges de manœuvre aux gestionnaires publics.

<sup>1</sup> Depuis 2006, un décret d'avance a été pris chaque année au mois de novembre.

**B. LES ANNULATIONS DE CRÉDITS****1. Des annulations de crédits concentrées sur quatre missions**

Douze missions connaissent des annulations de crédits, dont les montants sont rappelés dans le tableau ci-après.

**Répartition des annulations de crédits du présent projet de décret d'avance, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement**

*(en millions d'euros, classement par ordre croissant en AE)*

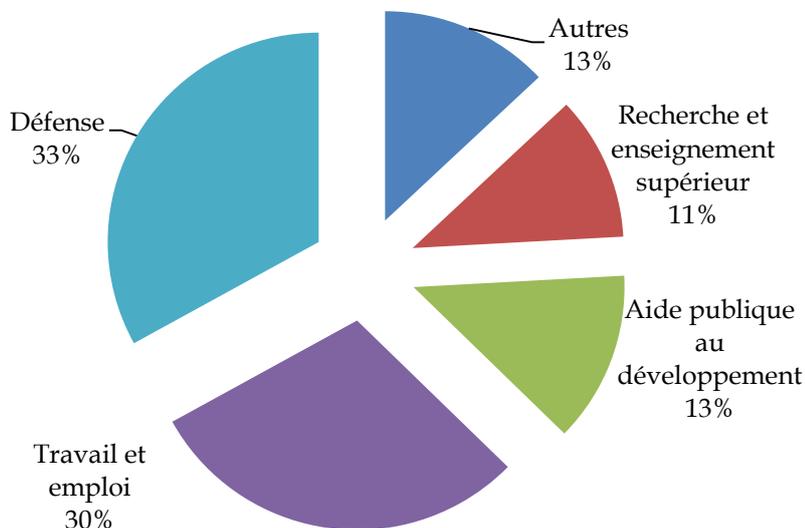
<b>Intitulé de la mission</b>	<b>Crédits annulés (AE)</b>	<b>Crédits annulés (CP)</b>
Conseil et contrôle de l'État	0,4	0,4
Enseignement scolaire	4,9	4,9
Administration générale et territoriale de l'État	5,5	5,5
Medias, livre et industries culturelles	8,9	8,9
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	8,9	9,3
Justice	42,4	58,0
Sécurités	71,1	77,8
Écologie, développement et mobilité durables	83,3	90,6
Recherche et enseignement supérieur	193,1	264,3
Aide publique au développement	228,7	9,5
Travail et emploi	514,1	177,2
Défense	572,7	562,7
<b>Total</b>	<b>1 733,9</b>	<b>1 269,0</b>

*Source : commission des finances du Sénat (d'après le présent projet de décret d'avance)*

En autorisations d'engagement, quatre missions concentrent 87 % des annulations : les missions « Défense » (572,7 millions d'euros), « Travail et emploi » (514 millions d'euros), « Aide publique au développement » (228,7 millions d'euros) et « Recherche et enseignement supérieur » (193,1 millions d'euros). Le Gouvernement n'a pas été en mesure d'expliquer avec précision à votre rapporteur général les motifs expliquant le fait que près de 230 millions d'euros en autorisations d'engagement au titre de l'aide publique au développement sont devenus « sans emploi », évoquant seulement une « réévaluation des besoins ».

**Répartition des crédits annulés par le présent projet de décret d'avance en autorisations d'engagement**

(en pourcent)

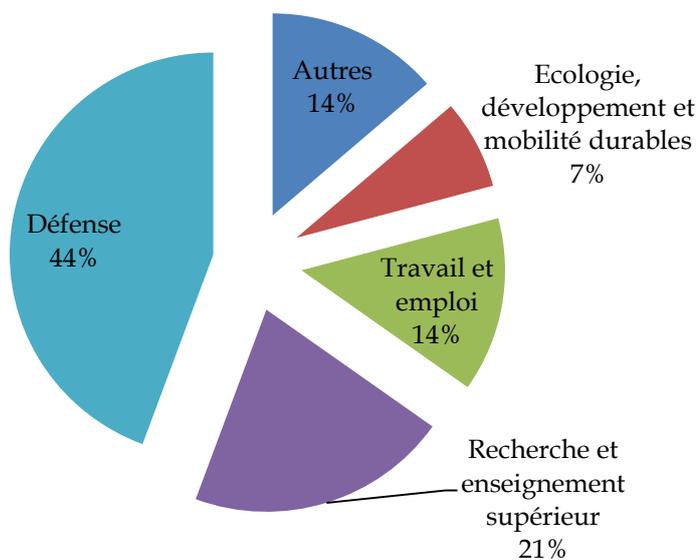


Source : commission des finances du Sénat (d'après le présent projet de décret d'avance)

La **concentration des annulations est presque aussi importante pour les crédits de paiement** (86 % des annulations concernent quatre missions), comme le montre le graphique ci-après.

**Répartition des crédits annulés par le présent projet de décret d'avance en crédits de paiement**

(en pourcent)



Source : commission des finances du Sénat (d'après le présent projet de décret d'avance)

---

## 2. Des disparités très importantes dans la contribution des différentes missions au financement des ouvertures de crédits

### *a) Un principe d'auto-assurance partiellement respecté*

Le principe d'auto-assurance répond à l'objectif fixé par la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, dont le rapport annexé prévoit que **les aléas ou les priorités nouvelles affectant les dépenses d'une mission doivent être gérés dans la limite des plafonds de ses crédits**, par des économies budgétaires ou des redéploiements de crédits entre les programmes d'une même mission, en construction budgétaire comme en gestion.

Ce principe d'auto-assurance a été rappelé par la circulaire du Premier ministre du 14 janvier 2013 relative aux règles pour une gestion responsable des dépenses publiques, selon laquelle le financement de toute nouvelle dépense doit s'opérer par une économie en dépense.

Au total, il apparaît **qu'environ 40 % des autorisations d'engagement et 20 % des crédits de paiement annulés le sont au titre de l'auto-assurance**, c'est-à-dire pour financer des ouvertures de crédits sur la même mission.

Votre rapporteur général déplore donc que l'application du principe **d'auto-assurance reste limitée**.

**Montant des ouvertures gagées par des annulations sur la même mission  
et taux d'auto-assurance par mission**

*(en millions d'euros et en pourcent)*

Intitulé de la mission, du programme, de la dotation	Ouvertures gagées par auto- assurance		Total des crédits ouverts par le DA		Contribution à la solidarité inter- ministérielle		Taux d'auto-assurance	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	0,00	0,00	10,65	10,65	0,00	0,00	aucune auto assurance	aucune auto assurance
Culture	0,00	0,00	21,09	21,22	0,00	0,00	aucune auto assurance	aucune auto assurance
Défense	172,70	172,70	783,26	773,26	399,96	389,96	44,29 %	22,05 %
Égalité des territoires, logement et ville	0,00	0,00	54,01	54,45	0,00	0,00	aucune auto assurance	aucune auto assurance
Enseignement scolaire	4,88	4,88	327,31	327,31	0,00	0,00	1,49 %	1,49 %
Justice	38,25	38,22	38,25	38,22	4,18	19,80	100,00 %	100,00 %
Recherche et enseignement supérieur	1,80	1,80	1,80	1,80	191,30	262,50	100,00 %	100,00 %
Régimes sociaux et de retraite	0,00	0,00	8,15	8,15	0,00	0,00	aucune auto assurance	aucune auto assurance
Sécurités	5,58	13,90	5,58	13,90	65,48	63,90	100,00 %	100,00 %
Travail et emploi	483,77	20,00	483,77	20,00	30,30	157,20	100,00 %	100,00 %
<b>Total</b>	<b>1 106,94</b>	<b>641,46</b>	<b>1 733,86</b>	<b>1 268,96</b>	<b>691,21</b>	<b>893,36</b>	<b>40,77 %</b>	<b>19,82 %</b>

Note de lecture : pour toutes les missions sauf la mission « Défense », le taux d'auto-assurance est calculé en considérant que les annulations intervenues sur une mission contribuent d'abord au financement des ouvertures supplémentaires de la même mission (auto-assurance), et que l'éventuel différentiel positif entre les annulations et les ouvertures participe de la solidarité interministérielle.

Pour la mission « Défense », les annulations se répartissent, d'après les informations transmises à votre rapporteur général, entre 172,7 millions d'euros qui contribuent au financement des besoins de titre 2 hors OPEX (auto-assurance) et 399,96 millions d'euros au titre de la solidarité interministérielle.

Source : commission des finances du Sénat (d'après le présent projet de décret d'avance)

*b) Des annulations peu soutenables sur la mission « Défense »*

**La mission « Défense » supporte à elle seule 31 % des annulations de crédits prévues par projet de décret d'avance et le projet de loi de finances rectificative de fin d'année (hors charge de la dette).** Elle subit ainsi 572 millions d'euros d'annulation de crédits de paiement, alors que le besoin de financement sur le titre 2, couvert par « auto-assurance », s'élève à 172 millions d'euros, essentiellement du fait des dysfonctionnements du calculateur de paie LOUVOIS qui ne devrait être remplacé, au mieux,

qu'en 2017. La mission « Défense » **contribue ainsi pour une part supérieure à son poids relatif dans le budget général à la solidarité interministérielle**, y compris d'ailleurs pour le financement des opérations extérieures dont le surcoût excède de plus de 600 millions d'euros la provision prévue en loi de finances initiale.

Ces annulations, qui portent à hauteur de 478 millions d'euros sur le programme 146 « Équipement des forces », vont se traduire par une **aggravation du montant des charges impayées sur service fait qui pourrait atteindre près de 3,8 milliards d'euros fin 2014** contre 3,4 milliards d'euros fin 2013. Ce report de charges semble difficilement soutenable pour le budget du ministère de la défense comme pour ses fournisseurs. Les programmes d'armement et le calendrier de livraison des équipements prévus par la loi de programmation militaire 2014-2019 s'en trouvent gravement compromis, alors que l'engagement de nos forces sur plusieurs théâtres extérieurs rend particulièrement sensibles les risques de lacunes capacitaires. La dégradation de la situation financière du ministère de la défense est d'autant plus préoccupante que de **très sérieux doutes pèsent sur les recettes exceptionnelles prévues par le projet de loi de finances pour 2015, dont la perception conditionne le respect de la loi de programmation militaire.**

*c) Des annulations importantes sur la mission « Recherche et enseignement supérieur »*

La mission « Recherche et enseignement supérieur » voit, au total, ses crédits réduits à hauteur de 191,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 262,5 millions d'euros en crédits de paiement. Elle **contribue ainsi pour plus de 11 % en autorisations d'engagement et 20 % en crédits de paiement au total des annulations** alors même que ce budget devait être « sanctuarisé » au regard de **son rôle stratégique** en matière de stimulation de la croissance à long terme.

**Votre rapporteur général regrette l'ampleur des annulations sur un budget qui porte une part importante de l'investissement de l'État** et qui prépare les conditions de la prospérité future.

### **3. Un appel croissant à la réserve de précaution constituée en début de gestion**

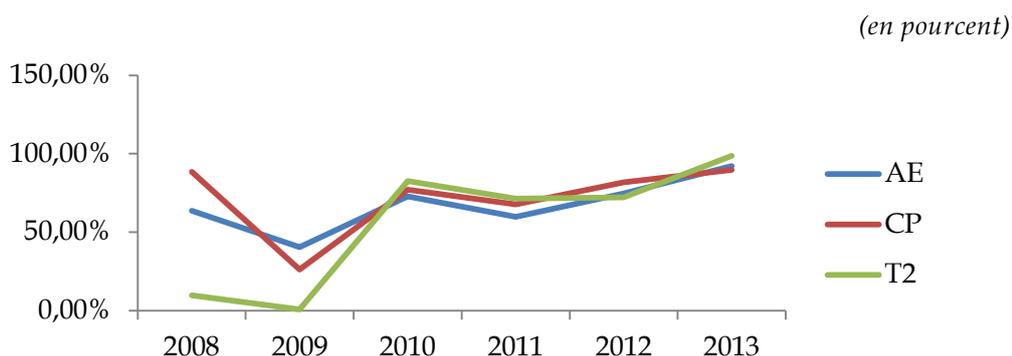
La **mise en réserve de crédits constitue un outil permettant d'assurer le respect en exécution de la norme de dépenses**. L'article 6 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017<sup>1</sup> prévoit ainsi un taux minimal de mise en réserve s'élevant à 5 % des crédits hors dépenses de personnel et 0,5 % des crédits de titre 2. Le rapport annexé à cette loi prévoit que cette réserve de précaution constitue, avec le principe

<sup>1</sup> III de l'article 6 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012.

d'auto-assurance, l'un des deux « *mécanismes fondamentaux* » permettant d'assurer le respect du budget triennal en cours d'exécution.

La **part des annulations dans les crédits mis en réserve tend à croître**, en particulier concernant les crédits visant à financer des dépenses de personnel.

#### Part des crédits mis en réserve annulés par décret d'avance et en loi de finances rectificative



Source : commission des finances du Sénat (d'après le présent projet de décret d'avance)

Cette **hausse traduit une tension croissante sur l'exécution**, et ce d'autant plus que le taux de mise en réserve ne cesse d'augmenter : il est passé de 6 % en 2013 à 7 % en 2014 et s'élèverait en 2015 à 8 % (hors crédits de titre 2).

### C. DES OUVERTURES DE CRÉDITS CONCENTRÉES SUR LA DÉFENSE ET L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE, QUI FINANCENT POUR PLUS DE MOITIÉ DES DÉPENSES DE PERSONNEL

#### 1. La répartition des crédits par destinataires : des besoins concentrés sur l'enseignement scolaire et la défense

a) Dix missions bénéficient d'ouvertures de crédits, six seulement d'ouvertures nettes

Dix missions voient des crédits supplémentaires ouverts par le présent projet de décret d'avance, dont la répartition est précisée dans le tableau ci-après.

### Répartition des ouvertures de crédits du présent projet de décret d'avance, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement

(en millions d'euros, classement par ordre croissant en AE)

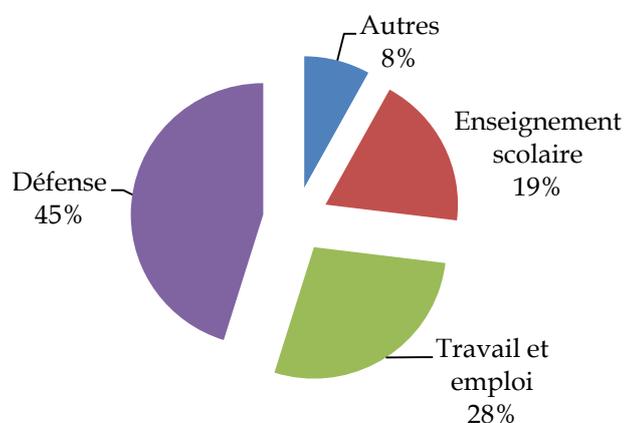
Intitulé de la mission	Crédits ouverts (AE)	Crédits ouverts (CP)
Recherche et enseignement supérieur	1,8	1,8
Sécurités	5,6	13,9
Régimes sociaux et de retraite	8,1	8,1
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	10,6	10,6
Culture	21,1	21,2
Justice	38,3	38,2
Égalité des territoires, logement et ville	54,0	54,4
Enseignement scolaire	327,3	327,3
Travail et emploi	483,8	20,0
Défense	783,3	773,3
<b>Total</b>	<b>1 733,9</b>	<b>1 269,0</b>

Source : commission des finances du Sénat (d'après le présent projet de décret d'avance)

Les ouvertures sont, de même que les annulations, fortement concentrées : à elles seules, les missions « Défense », « Travail et emploi » et « Enseignement scolaire » représentent 92 % des autorisations d'engagement ouvertes.

### Répartition des autorisations d'engagement ouvertes par le présent projet de décret d'avance

(en pourcent)

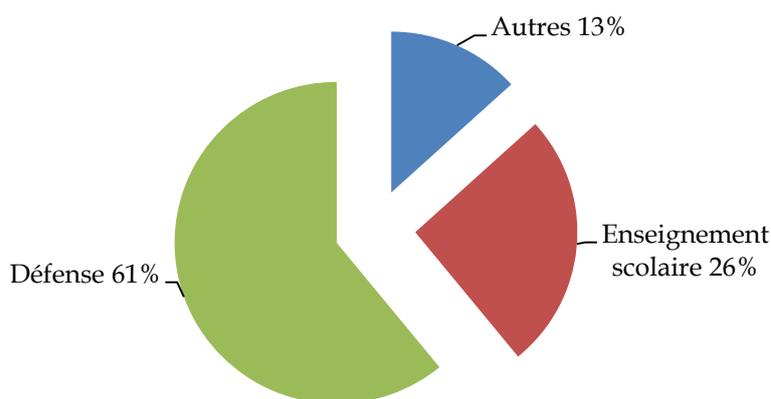


Source : commission des finances du Sénat (d'après le présent projet de décret d'avance)

De même, en crédits de paiement, comme le met en évidence le graphique ci-après, **87 % des crédits ouverts le sont au titre de la défense ou de l'enseignement scolaire.**

**Répartition des crédits de paiement ouverts par le présent projet de décret d'avance**

(en pourcent)



Source : commission des finances du Sénat (d'après le présent projet de décret d'avance)

Ces ouvertures doivent cependant faire l'objet d'une analyse croisée avec les annulations effectuées : le solde des ouvertures et des annulations laisse ainsi apparaître que **six missions seulement connaissent des ouvertures supérieures aux annulations**. Ainsi, la mission « Travail et emploi », qui connaît des ouvertures importantes en autorisations d'engagement, voit, au total, ses crédits réduits de plus de 30 millions d'euros en autorisation d'engagement.

### Solde des ouvertures et des annulations de crédits du présent projet de décret d'avance, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement

(en millions d'euros, classement par ordre croissant en AE)

	Intitulé de la mission	Solde en AE	Solde en CP
Missions contributrices nettes	Aide publique au développement	- 228,7	- 9,5
	Recherche et enseignement supérieur	- 191,3	- 262,5
	Écologie, développement et mobilité durables	- 83,3	- 90,6
	Sécurités	- 65,5	- 63,9
	Travail et emploi	- 30,3	- 157,2
	Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	- 8,9	- 9,3
	Medias, livre et industries culturelles	- 8,9	- 8,9
	Administration générale et territoriale de l'État	- 5,5	- 5,5
	Justice	- 4,2	- 19,8
	Conseil et contrôle de l'État	- 0,4	- 0,4
	Missions receveuses nettes	Régimes sociaux et de retraite	8,1
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales		10,6	10,6
Culture		21,1	21,2
Égalité des territoires, logement et ville		54,0	54,4
Défense		210,6	210,6
Enseignement scolaire		322,4	322,4
	<b>Total</b>	0,0	0,0

Source : commission des finances du Sénat (d'après le présent projet de décret d'avance)

#### b) Certains programmes auraient pu être financés par virement de crédits

L'article 12 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit que « des virements peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère ». Toutefois, l'article 12 précité limite le montant des virements de crédits à 2 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacun des programmes.

**Si le recours à un virement de crédits ne pouvait donc permettre de financer à lui seul la totalité des besoins de crédits supplémentaires, il aurait pu suffire pour certains programmes.** Comme le montre le tableau ci-après, les besoins étaient en effet inférieurs à 1 % des crédits pour l'ensemble des programmes faisant l'objet d'ouvertures sur la mission « Enseignement scolaire » qui relèvent du ministère de l'Éducation nationale, ainsi que pour

le programme « Accès et retour à l'emploi » de la mission « Travail et emploi », rattaché au ministère du travail, de l'emploi et du dialogue social.

Le recours au décret d'avance pour des montants parfois faibles relativement à ceux des crédits des ministères concernés laisse à penser que **ces derniers ne disposent d'aucune marge de manœuvre permettant de procéder à la couverture des dépenses supplémentaires par la fongibilité ou les virements de crédits.**

### Rapport entre les crédits ouverts par le présent projet de décret d'avance et les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2014

(autorisations d'engagement, en pourcent)

Intitulé de la mission, du programme, de la dotation	Numéro du programme	Part CP ouverts DA/ CP ouverts LFI
<b>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</b>		0,33 %
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	206	1,14 %
<i>Dont titre 2</i>		2,01 %
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	215	0,67 %
<i>Dont titre 2</i>		0,77 %
<b>Culture</b>		0,82 %
Création	131	1,34 %
Patrimoines	175	1,50 %
<b>Défense</b>		1,99 %
Préparation et emploi des forces	178	3,45 %
<i>Dont titre 2</i>		2,06 %
Équipement des forces	146	0,07 %
<i>Dont titre 2</i>		0,35 %
<b>Egalité des territoires, logement et ville</b>		0,67 %
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	177	4,14 %
<b>Enseignement scolaire</b>		0,50 %
Enseignement technique agricole	143	0,54 %
<i>Dont titre 2</i>		0,85 %
Enseignement scolaire public du second degré	141	0,42 %
<i>Dont titre 2</i>		0,42 %
Enseignement scolaire public du premier degré	140	0,83 %
<i>Dont titre 2</i>		0,83 %
Enseignement privé du premier et du second degrés	139	0,45 %
<i>Dont titre 2</i>		0,50 %

Intitulé de la mission, du programme, de la dotation	Numéro du programme	Part CP ouverts DA/ CP ouverts LFI
<b>Justice</b>		0,49 %
Accès au droit et à la justice	101	4,32 %
Administration pénitentiaire	107	0,69 %
<i>Dont titre 2</i>		1,11 %
<b>Recherche et enseignement supérieur</b>		0,01 %
Enseignement supérieur et recherche agricoles	142	0,58 %
<i>Dont titre 2</i>		0,94 %
<b>Régimes sociaux et de retraite</b>		0,13 %
Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	198	0,20 %
<b>Sécurités</b>		0,08 %
Sécurité civile	161	2,58 %
<i>Dont titre 2</i>		1,81 %
Sécurité et éducation routières	207	2,05 %
<i>Dont titre 2</i>		3,26 %
<b>Travail et emploi</b>		0,18 %
Accès et retour à l'emploi	102	0,28 %
<b>Total pour les missions concernées</b>		0,66 %
<b>Dont titre 2</b>		0,89 %

Source : commission des finances du Sénat (d'après le présent projet de décret d'avance)

## 2. La répartition des crédits par nature : la part prépondérante des dépenses de personnel et d'intervention

a) 54 % des crédits de paiement destinés aux dépenses de personnel : un dérapage inquiétant

Les crédits de paiement ouverts par le présent projet de décret d'avance sont pour **plus de la moitié destinés à financer des dépenses de personnel**, principalement au titre de l'enseignement scolaire et la défense. Les ouvertures de crédits de titre 2 s'élèvent au total à **689 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement et concernent **douze programmes de six missions**, soulignant le caractère généralisé des tensions pesant sur l'exécution des dépenses de personnel.

### Répartition des ouvertures de titre 2 du présent projet de décret d'avance

(en millions d'euros et en pourcent)

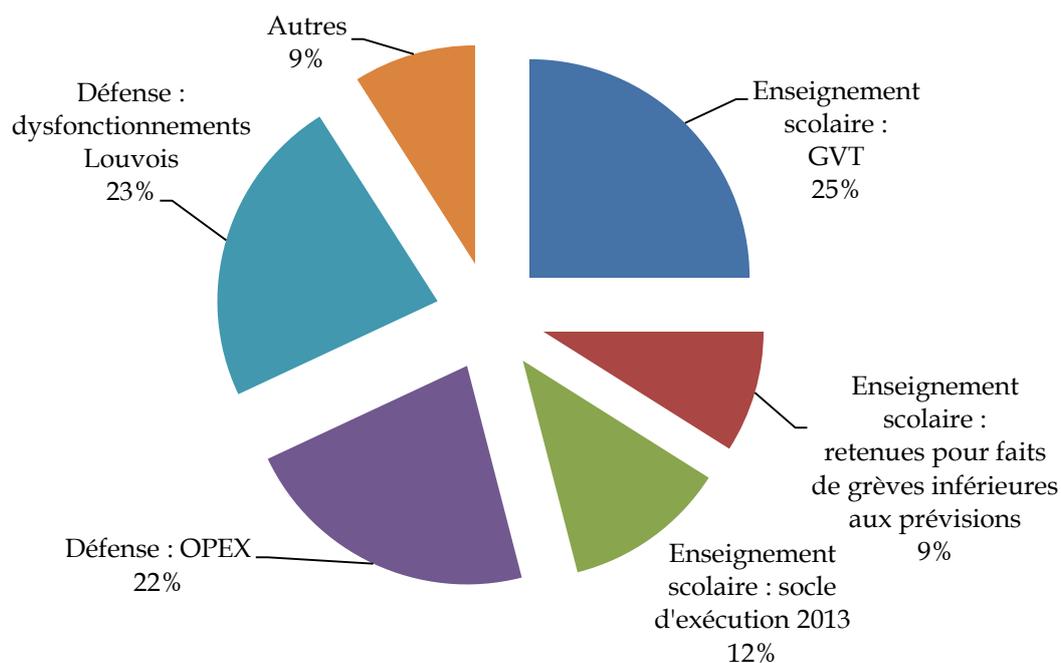
Intitulé de la mission, du programme, de la dotation	N°	AE ouvertes	CP ouverts	AE ouvertes - titre 2	CP ouverts - titre 2	Part des ouvertures de titre 2 (AE)	Part des ouvertures de titre 2 (CP)
<b>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</b>		10,6	10,6	10,6	10,6	100,0 %	100,0 %
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	206	5,7	5,7	5,7	5,7	100,0 %	100,0 %
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	215	4,9	4,9	4,9	4,9	100,0 %	100,0 %
<b>Défense</b>		783,3	773,3	321,3	321,3	41,0 %	41,5 %
Préparation et emploi des forces	178	776,5	766,5	314,5	314,5	40,5 %	41,0 %
Équipement des forces	146	6,8	6,8	6,8	6,8	100,0 %	100,0 %
<b>Enseignement scolaire</b>		327,3	327,3	327,3	327,3	100,0 %	100,0 %
Enseignement technique agricole	143	7,3	7,3	7,3	7,3	100,0 %	100,0 %
Enseignement scolaire public du second degré	141	129,0	129,0	129,0	129,0	100,0 %	100,0 %
Enseignement scolaire public du premier degré	140	159,0	159,0	159,0	159,0	100,0 %	100,0 %
Enseignement privé du premier et du second degrés	139	32,0	32,0	32,0	32,0	100,0 %	100,0 %
<b>Justice</b>		38,3	38,2	22,3	22,3	58,3 %	58,4 %
Administration pénitentiaire	107	22,3	22,3	22,3	22,3	100,0 %	100,0 %
<b>Recherche et enseignement supérieur</b>		1,8	1,8	1,8	1,8	100,0 %	100,0 %
Enseignement supérieur et recherche agricoles	142	1,8	1,8	1,8	1,8	100,0 %	100,0 %
<b>Sécurités</b>		5,6	13,9	5,6	5,6	100,0 %	40,1 %
Sécurité civile	161	2,9	11,3	2,9	2,9	100,0 %	26,1 %
Sécurité et éducation routières	207	2,6	2,6	2,6	2,6	100,0 %	100,0 %
<b>Total</b>		<b>1 733,9</b>	<b>1 269,0</b>	<b>688,9</b>	<b>688,9</b>	<b>39,7 %</b>	<b>54,3 %</b>

Source : commission des finances du Sénat (d'après le présent projet de décret d'avance)

En ce qui concerne l'enseignement scolaire, les **hypothèses sur lesquelles a été construite la budgétisation pour 2014 se sont révélées globalement trop favorables**, tout autant concernant le glissement vieillesse technicité (GVT) que les retenues pour faits de grève ou encore l'exécution 2013. Le dérapage des dépenses de personnel de la défense est quant à lui lié

aux **opérations extérieures** ainsi qu'aux dysfonctionnements récurrents du logiciel « Louvois ».

**Les principales causes des besoins en dépenses de personnel financés par le présent projet de décret d'avance**



Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses au questionnaire du rapporteur général)

Dans l'un comme dans l'autre cas, **les risques avaient été identifiés par la Cour des comptes dès son rapport de juin 2014** sur la situation et les perspectives des finances publiques<sup>1</sup>. Les besoins supplémentaires constatés s'expliquent ainsi par des causes déjà identifiées et l'on peut s'interroger sur les raisons pour lesquelles les crédits nécessaires n'ont été prévus ni en loi de finances initiale, ni dans la loi de finances rectificative de cet été, alors même qu'il s'agit de dépenses inéluctables pour lesquelles le choix d'une mise sous tension accrue des gestionnaires ne présente pas d'intérêt.

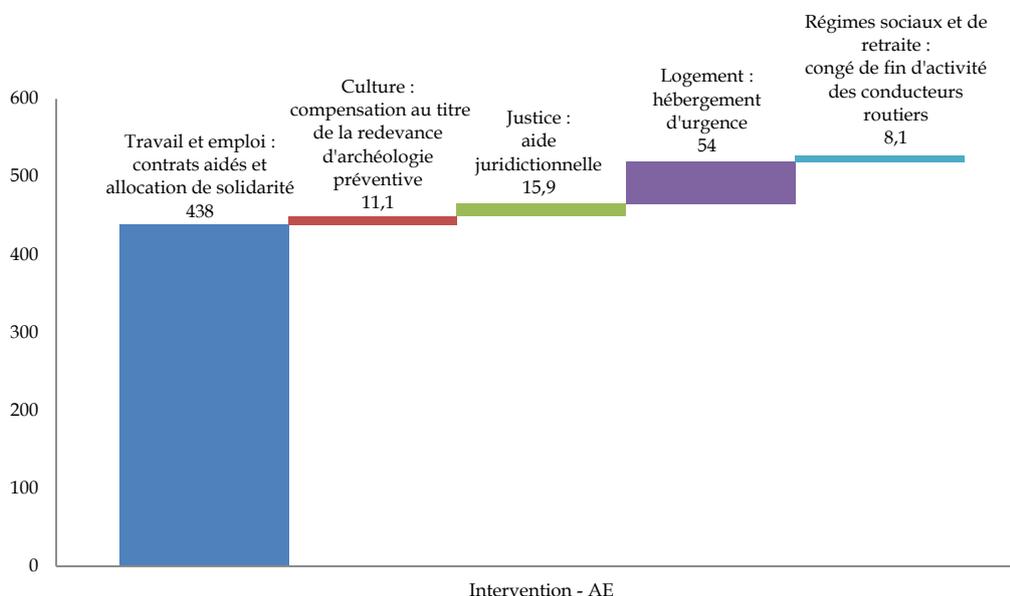
*b) Les dépenses d'intervention : une sur-exécution systématique de certains dispositifs qui appelle à des réformes*

Le présent projet de décret d'avance ouvre **527 millions d'euros au titre de dépenses d'intervention**. Comme le montre le graphique ci-après, ces crédits ont vocation à financer principalement les **contrats aidés** et **l'allocation spécifique de solidarité**, ainsi que **l'hébergement d'urgence**.

<sup>1</sup> Cour des comptes, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2014, pp. 90 et 91.

### Répartition des autorisations d'engagements ouvertes par le présent projet de décret d'avance au titre des dépenses d'intervention

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (d'après le projet de décret d'avance)

Votre rapporteur général ne peut que **constater l'absence de maîtrise du dynamisme de certaines dépenses d'intervention** par le Gouvernement, dont l'augmentation s'avère presque systématiquement supérieure en exécution à celle programmée en budgétisation : **le présent projet de décret d'avance vient, une nouvelle fois, le confirmer.**

Si la hausse des besoins au titre des contrats aidés, qui constitue une dépense discrétionnaire, relève d'une décision politique d'augmentation du nombre de contrats conclus, **l'augmentation des prestations dites « de guichet » paraît d'autant plus inquiétante qu'elle ne fait pas écho à une volonté politique – fût-elle critiquable – mais bien à une dynamique incontrôlée de ces dépenses.**

### 3. Des dérapages récurrents qui soulignent la nécessité de réformes de structure

Les ouvertures auxquelles procède le présent projet de décret d'avance doivent être lues de façon conjointe avec celles du projet de loi de finances rectificative : les dispositifs de solidarité nécessitent l'ouverture de 501 millions d'euros en crédits de paiement en loi de finances rectificative. Au total, **les dépenses obligatoires que sont les dépenses de personnel et**

« de guichet » pèsent ainsi pour plus de 1,2 milliard d'euros en crédits de paiement sur les besoins constatés en fin de gestion.

Concernant les dépenses d'intervention, votre rapporteur général constate que ce sont, encore une fois, les mêmes dispositifs pour lesquels des ouvertures sont nécessaires : **l'hébergement d'urgence est ainsi systématiquement sur-exécuté** par rapport aux prévisions, et **les contrats aidés avaient déjà nécessité en 2013 l'ouverture de crédits supplémentaires** dans le décret d'avance pris en novembre. La hausse continue de ces dépenses dans des proportions importantes n'est **pas compatible avec la nécessité de maîtriser les dépenses publiques**. Il est donc **indispensable d'engager des réformes de structure** qui doivent notamment porter sur les critères d'éligibilité, les montants et les modalités d'attribution des aides.

**Les dépenses de personnel n'apparaissent, quant à elles, pas maîtrisables en l'absence d'une réflexion sur les effectifs de l'État.**

## II. ANALYSE DÉTAILLÉE DES OUVERTURES DE CRÉDITS

### *A. LA DÉFENSE : LE FINANCEMENT DES OPEX ET DES DYSFONCTIONNEMENTS DU SYSTÈME DE PAIE « LOUVOIS »*

Les crédits ouverts sur la mission « Défense » s'expliquent principalement par les **surcoûts des opérations extérieures** (environ 600 millions d'euros) ainsi que par les **dysfonctionnements du calculateur « Louvois »** (environ 160 millions d'euros).

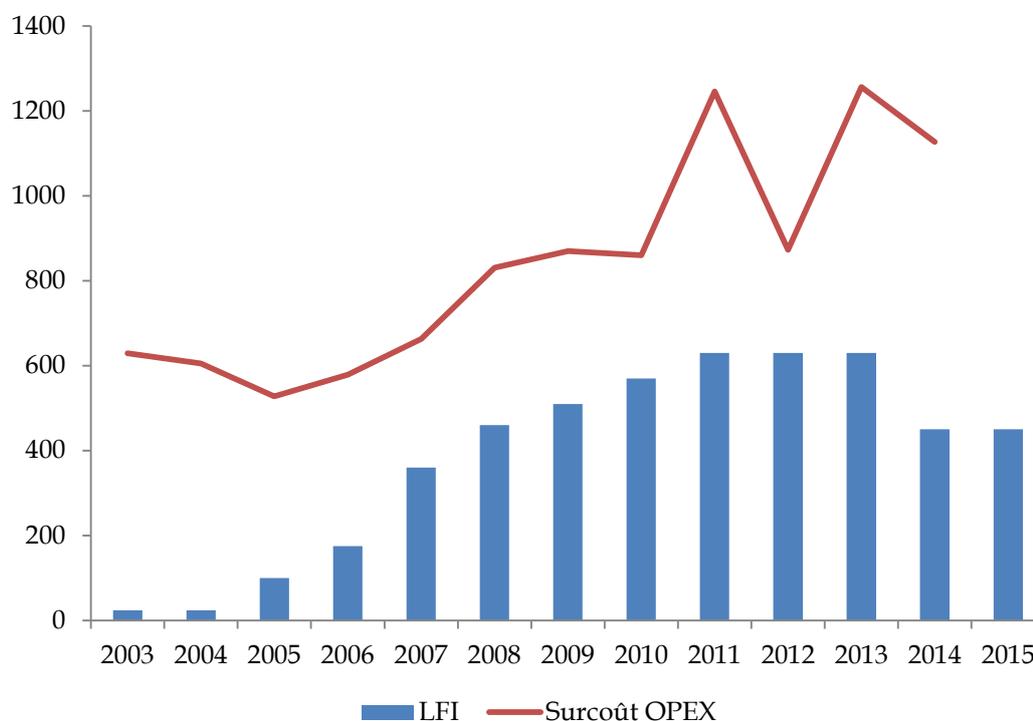
#### **1. Les opérations extérieures : un surcoût d'environ 600 millions d'euros dont 150 millions d'euros de dépenses de personnel**

**Le montant total des crédits ouverts au titre des opérations extérieures (OPEX) de la Défense s'élève à 601 millions d'euros**, qui se répartissent entre 149 millions d'euros de dépenses de personnel et 452 millions d'euros de surcoûts hors dépenses de personnel.

**Les OPEX sont l'objet de dépassements récurrents**, comme le met en évidence le graphique ci-après.

### Provisions et surcoûts OPEX depuis 2003

(en millions d'euros)



Note de lecture : l'usage est de réserver le terme « surcoût », dans le cas des OPEX, au surcoût par rapport à une situation où il n'y aurait pas d'OPEX, c'est-à-dire au coût net des OPEX. Il ne s'agit donc pas du surcoût par rapport à la loi de finances initiale.

Source : commission des finances du Sénat (d'après les données du ministère de la Défense)

Le montant des surcoûts OPEX pour l'année 2014 est estimé à 1 127 millions d'euros, alors que la provision inscrite en loi de finances initiale s'élevait à 450 millions d'euros.

La provision pour surcoûts OPEX est dépassée presque chaque année, même si des efforts ont été faits pour une meilleure budgétisation. Ainsi, en 2013, la provision prévue en loi de finances initiale aurait couvert le surcoût OPEX si la France n'avait pas été conduite à intervenir au Mali dans le cadre de l'opération Serval, déclenchée après l'adoption de la loi de finances initiale pour 2013.

En revanche, l'insuffisance de la provision OPEX pour 2014 était prévisible au moment de l'adoption de la loi de finances initiale pour 2014, compte tenu de la forte probabilité que l'intervention de l'armée française dans la bande sahélo-saharienne se prolonge tout au long de cet exercice budgétaire.

La provision prévue dans le projet de loi de finances pour 2015, fixée à 450 millions d'euros, conformément à la loi de programmation militaire 2014-2019, alors même que plusieurs opérations ont été déclenchées depuis

l'adoption de ce texte, sera de toute évidence insuffisante : l'opération Barkhane se prolongera probablement en 2015 et les opérations en République centrafricaine et en Irak se poursuivent.

Certes l'article 4 de la loi de programmation militaire 2014-2019 dispose, comme la loi de programmation militaire 2009-2014, qu' « *en gestion, les surcoûts nets, hors titre 5 et nets des remboursements des organisations internationales, non couverts par cette dotation qui viendraient à être constatés sur le périmètre des opérations extérieures font l'objet d'un financement interministériel* », mais ce mécanisme de solidarité interministérielle, qui finance également les besoins d'autres missions, met à contribution la mission « Défense » à travers des annulations portant sur ses crédits d'équipement.

Cela revient en réalité à mettre une partie du surcoût OPEX en auto-assurance et crée une situation paradoxale : plus la France s'engage dans des opérations extérieures, plus les moyens matériels et financiers de ses armées sont diminués.

La répétition de ces dépassements d'année en année appelle donc à une prise en compte, dans la budgétisation initiale, des tendances observées en exécution afin d'éviter que le décret d'avance ne devienne un instrument récurrent d'ajustement des crédits destinés aux opérations extérieures, nuisant ainsi à la bonne information du Parlement ainsi qu'à la soutenabilité de la budgétisation de la Défense.

## **2. Le calculateur « Louvois »**

### *a) Des problèmes qui perdurent depuis trois ans*

**Trois systèmes d'information de gestion des ressources humaines (SIRH) sont raccordés au calculateur de solde Louvois.** Il s'agit des systèmes du service de santé des armées (Arhmonie, raccordé en avril 2011), de l'armée de terre et du service des essences des armées (Concerto, raccordé en octobre 2011) et de la marine nationale (Rhapsodie, raccordé en avril 2012).

**Les dysfonctionnements observés depuis trois ans perdurent.** Le processus de gestion de la solde présente en effet des anomalies affectant les montants versés et les imputations budgétaires de la masse salariale. En 2013, des difficultés dans le traitement des erreurs de calcul sont apparues. Des pertes d'historiques de dossiers ont par ailleurs été constatées au quatrième trimestre 2013.

Sont ainsi versées des **soldes trop importantes par rapport au montant réellement dû par l'administration**, ce qui pose le **problème de la détection et du traitement de ces erreurs**, ainsi que du recouvrement des sommes considérées.

### **Les conditions de recouvrement des trop-versés de solde**

*« Pour les militaires en activité, le recouvrement se fait par remise de chèques au trésorier militaire (« rétablissement de crédits »). Cette procédure de recettes au comptant présente en effet l'avantage pour l'administré de pouvoir éteindre la dette rapidement. L'autre procédure (« précompte ») consiste à précompter les sommes dues sur la solde des administrés suivant un échéancier enregistré dans le SIRH.*

*« Pour les personnels rayés des contrôles, les dossiers, après analyse, sont confiés au réseau DGFIP (comptable public) qui émet un titre de perception qui conduit à rétablissement de crédits à l'issue du recouvrement des trop-versés.*

*« Les indus récupérés viennent en gestion abonder les dépenses du titre 2 et couvrir, même partiellement, les indus versés au titre de l'exercice en cours : concrètement, les indus, nets des campagnes 2012 et 2013, récupérés en 2014, viennent couvrir partiellement les nouveaux indus nets versés en 2014.*

*« Enfin, au titre des inhibitions<sup>1</sup>, le ministère reprend par ailleurs certaines sommes par rétablissement de crédit. Ces reprises d'inhibitions permettent une récupération du flux des indus 2014 détectés et inhibés.*

*« A ce stade, les récupérations des indus sont estimés à environ 30 millions d'euros (avec une marge d'erreur de plus ou moins 5 millions d'euros) au titre de l'exercice budgétaire 2014.»*

*Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur général*

#### *b) 160 millions d'euros supplémentaires nécessaires en 2014*

Le présent projet de décret d'avance procède à l'ouverture de 160 millions d'euros liés aux dysfonctionnements du système « Louvois » qui, d'après les informations transmises à votre rapporteur général, se répartissent comme indiqué dans l'encadré ci-après.

---

<sup>1</sup> La procédure d'inhibition des paiements détectés comme anormalement élevés sur la bande de virement est mise en œuvre pour éviter le paiement d'un trop-versé à un individu. Elle consiste à créditer le compte du CIAS (trésorier), au lieu de celui du militaire. Les soldes recalculées sont versées au militaire et mandatées. La « reprise » d'inhibitions consiste à rétablir les crédits transmis automatiquement par FEN59 dans Chorus et correspondant à la solde inhibée.

### **La répartition des surcoûts constatés au titre du moteur de paie « Louvois »**

*« Au niveau ministériel, l'insuffisance prévisionnelle de titre 2 de 160 millions d'euros hors CAS pensions et hors OPEX est engendrée par les dysfonctionnements Louvois suivants :*

*- 40 millions d'euros d'avances OPEX dont les reprises sont gelées dans le calculateur de solde ;*

*- 25 millions d'euros au titre de l'écart de rapprochement comptable (écart décaissé/mandaté) ;*

*- 45 millions d'euros au titre d'« historisations » abusives (dysfonctionnements liés à des rappels négatifs non justifiés générés par la reconstitution d'historiques de paiements) ;*

*- 7 millions d'euros au titre du plan d'urgence ministériel ;*

*- 13 millions d'euros de risque de décalage (2014/2015) d'« inhibitions » (risque suite à la montée de version de novembre sur la solde de décembre qui fera l'objet de reprise les mois suivants) ;*

*- 30 millions d'euros de nouveaux versements d'indus sur les derniers mois de la fin de l'année 2014. »*

*Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur général*

### **B. L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE : LE DÉRAPAGE DES DÉPENSES DE PERSONNEL**

Le présent décret d'avance prévoit une ouverture de crédits à hauteur de **327,3 millions d'euros en AE comme en CP au profit de quatre programmes de la mission « Enseignement scolaire »** dont :

*- 32 millions d'euros en AE et en CP sur le programme 139 « Enseignement privé du premier et du second degré » ;*

*- 159 millions d'euros en AE et en CP sur le programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré » ;*

*- 129 millions d'euros en AE et en CP sur le programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré » ;*

*- 7,3 millions d'euros en AE et en CP sur le programme 143 « Enseignement technique agricole ».*

Ces ouvertures de crédits sont destinées à la **prise en charge de dépenses de personnel** et, plus particulièrement, des rémunérations des personnels titulaires de l'éducation nationale. Elles sont **gagées à hauteur de 1,49 % par des annulations de crédits intégralement imputées sur la mise en réserve initiale des différents programmes de la mission « Enseignement scolaire »**.

**Ouvertures et annulations de crédits prévues par le présent décret d'avance sur la mission « Enseignement scolaire »**

	Programme	AE et CP ouverts (en euros)	AE et CP annulés (en euros)	Solde AE et CP (en millions d'euros)	Proportion des ouvertures « gagées » par des annulations
<b>Enseignement scolaire</b>		<b>327 314 373</b>	<b>4 883 483</b>	<b>322,43</b>	1,49 %
Enseignement technique agricole	143	7 314 373	0	7,31	0 %
<i>Dont titre 2</i>		7 314 373	0	7,31	
Enseignement scolaire public du second degré	141	129 000 000	3 928 713	125,07	3,05 %
<i>Dont titre 2</i>		129 000 000	0	129,00	
Enseignement scolaire public du premier degré	140	159 000 000	454 770	158,55	0,29 %
<i>Dont titre 2</i>		159 000 000	0	159,00	
Enseignement privé du premier et du second degrés	139	32 000 000	500 000	31,50	1,56 %
<i>Dont titre 2</i>		32 000 000	0	32,00	

Source, commission des finances d'après les réponses au questionnaire

Ces besoins résultent notamment de **trois facteurs** :

- un **montant de retenues pour faits de grèves inférieur** à ce qui était prévu en loi de finances initiale (25 millions d'euros contre un montant de 90 millions d'euros inscrit en loi de finances initiale) ;

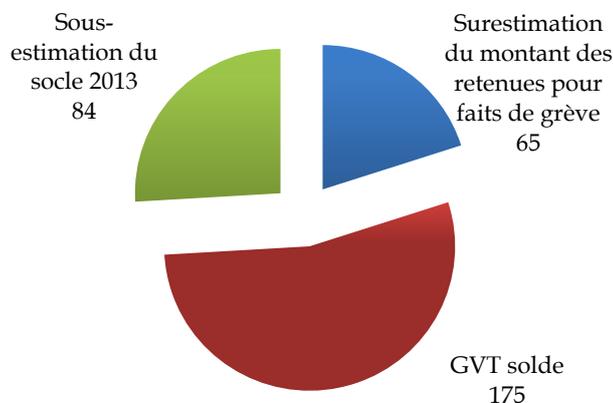
- un **GVT (glissement vieillesse technicité) solde<sup>1</sup>** supérieur aux prévisions initiales (225 millions d'euros contre un montant inscrit de 50 millions d'euros) ;

- un **socle, au titre de l'exécution 2013, supérieur** à ce qui avait été prévu au moment de la loi de finances initiale pour 2014 à hauteur de 84 millions d'euros.

<sup>1</sup> Votre rapporteur général rappelle que le solde du glissement vieillesse technicité (GVT) résulte de deux facteurs : le GVT positif d'une part, correspondant à l'augmentation de la rémunération individuelle d'un agent en raison de son avancement sur la grille indiciaire (composante vieillesse) et de son changement de grade ou de corps, par concours ou promotion au choix (composante technicité), le GVT négatif d'autre part, traduisant le fait que les nouveaux entrants, en début de carrière, ont un traitement généralement inférieur aux sortants, qui se trouvaient en fin de carrière.

### Facteurs explicatifs du besoin de financement

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après la réponse au questionnaire

La nécessité de l'ouverture de ces crédits n'est pas remise en cause, le paiement des rémunérations de personnels devant intervenir dans un délai ne permettant pas d'attendre la publication de la dernière loi de finances rectificative pour 2014.

Votre rapporteur général observe toutefois que l'optimisme des hypothèses sur lesquelles est construite la prévision d'évolution de la masse salariale de l'État a déjà été souligné tant par la commission des finances que par la Cour des comptes. Il regrette d'ailleurs que le Gouvernement n'ait pas été en mesure de chiffrer de manière précise les principaux déterminants du surcoût lié au « GVT solde », qui représente à lui seul près de 70 % des crédits ouverts au titre de la mission « Enseignement scolaire ».

#### **C. LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » : DES BESOINS IMPORTANTS EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT, PRINCIPALEMENT LIÉS AUX CONTRATS AIDÉS**

La mission « Travail et emploi » fait l'objet d'une ouverture de crédits à hauteur de **483,8 millions d'euros en autorisations d'engagement** (soit 27,9 % du total des autorisations d'engagement ouvertes par le présent décret d'avance) et de **20 millions d'euros en crédits de paiement** (soit 1,6 % du total des crédits de paiement ouverts par le présent décret d'avance) sur le programme 102 « Accès et retour à l'emploi ».

Cette mesure est destinée au **financement d'une enveloppe de 65 000 emplois aidés supplémentaires**, dont 10 000 contrats d'insertion dans l'emploi (CUI-CIE), 10 000 contrats d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) et 45 000 emplois d'avenir, décidée en juin 2014.

L'écart entre le montant des ouvertures en AE et en CP résulte du caractère pluriannuel des contrats aidés. En effet, les AE sont ouvertes au moment de la signature des contrats tandis que les CP sont décaissés mois par mois, au fur et à mesure de leur exécution.

Votre rapporteur général déplore l'habitude prise depuis quelques années de dépasser systématiquement l'enveloppe budgétaire allouée aux contrats aidés, en raison de l'augmentation de leur nombre décidée en cours d'année.

#### Répartition et coût des contrats aidés supplémentaires en 2014

	Flux de contrats prévus en LFI	Enveloppes complémentaires décidées en cours d'année	Surcoût brut induit	
			AE (en millions d'euros)	CP (en millions d'euros)
CIE	40 000	10 000	36	21
CAE	340 000	10 000	74	22
Emplois d'avenir	50 000	45 000	809	203
<b>Total</b>	<b>430 000</b>	<b>65 000</b>	<b>919</b>	<b>246</b>

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur général

Il convient de noter que les ouvertures visent également à **abonder le fonds de solidarité afin de financer l'allocation de solidarité spécifique (ASS)**.

#### **D. L'HÉBERGEMENT D'URGENCE : UNE SOUS-BUDGÉTISATION MANIFESTE**

Le présent projet de décret d'avance fait apparaître une **sous-budgétisation manifeste** des dépenses d'hébergement d'urgence et confirme que ces dernières continuent de connaître **une évolution très dynamique et peu soutenable** : comme le confirme le tableau ci-après, près de 100 millions d'euros viendront à manquer d'ici la fin de l'année, y compris après prise en compte des ouvertures de crédits auxquelles procèdent le présent projet de décret d'avance et le projet de loi de finances rectificative pour 2014. Les dépenses d'hébergement d'urgence, estimées à 379,3 millions d'euros, excéderaient ainsi sensiblement les prévisions (321,9 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2014) et se rapprocheraient de l'exécution 2013 (410,4 millions d'euros).

**Évolution des crédits du programme 177 entre exécution 2013 et prévision  
d'exécution 2014, en euros**

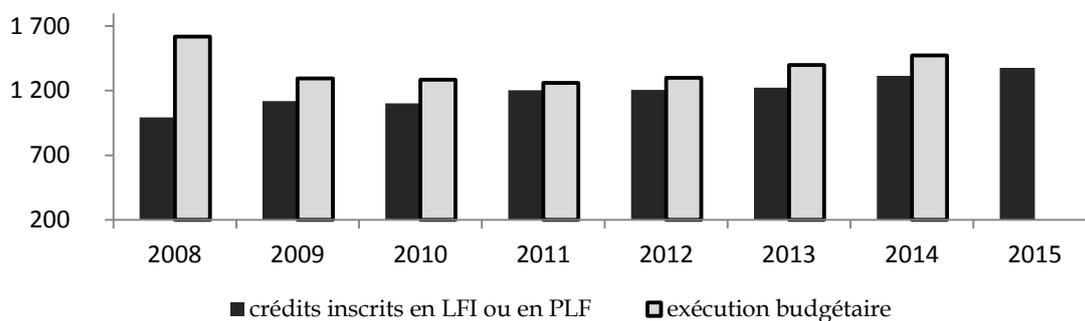
Activités	Exécution 2013		Crédits prévus en LFI 2014	Crédits ouverts 2014 (report, LFR et DA)		Prévision d'exécution 2014	
	AE	CP	AE=CP	AE	CP	AE	CP
Allocation et dépenses d'aide sociales	48 377 388	48 356 911	40 000 000	40 000 000	40 096 091	40 000 000	40 096 091
Action de prévention et accès aux droits	28 138 169	28 136 569	16 256 650	16 256 650	16 256 650	16 256 650	16 256 650
Veille sociale	102 369 722	102 444 722	88 688 000	87 798 000	87 798 000	87 798 000	87 798 000
<b>Hébergement d'urgence</b>	<b>410 285 764</b>	<b>410 382 364</b>	<b>321 901 511</b>	<b>379 402 644</b>	<b>379 292 704</b>	<b>379 402 644</b>	<b>379 292 704</b>
<b>CHRS</b>	<b>609 116 763</b>	<b>609 456 692</b>	<b>622 961 110</b>	<b>622 961 110</b>	<b>622 980 106</b>	<b>622 961 110</b>	<b>622 980 106</b>
<b>Logement adapté</b>	<b>181 806 945</b>	<b>181 865 082</b>	<b>208 904 800</b>	<b>208 984 401</b>	<b>208 992 017</b>	<b>208 984 401</b>	<b>208 992 017</b>
<b>Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale</b>	<b>16 163 881</b>	<b>15 561 339</b>	<b>17 130 966</b>	<b>18 609 364</b>	<b>19 449 742</b>	<b>18 609 364</b>	<b>19 449 742</b>
<b>Rapatriés</b>	<b>18 384 435</b>	<b>1 351 596</b>					
<b>Crédits non répartis</b>						<b>97 812 085</b>	<b>98 255 955</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1 414 643 067</b>	<b>1 397 555 275</b>	<b>1 315 843 038</b>	<b>1 374 012 169</b>	<b>1 374 865 310</b>	<b>1 471 824 254</b>	<b>1 473 121 265</b>

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur général

**56 millions d'euros ont déjà été ouverts par décret d'avance en octobre.** Il faut leur ajouter non seulement 54 millions d'euros dont l'ouverture est proposée par le présent projet de décret d'avance mais aussi 43,8 millions d'euros au titre du projet de loi de finances rectificative, en cours d'examen par le Parlement, pour couvrir les dépenses d'aide de logement temporaire (ALT), les crédits correspondant ayant été redéployés en cours d'année (auto-assurance).

Plus globalement, **le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » devrait être très largement en sur-exécution** (1,472 milliard d'euros en AE et 1,473 milliard d'euros en CP) au regard de la prévision initiale (1,316 milliard d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement). **Les dépenses constatées continuent de progresser considérablement par rapport à 2013** (1,415 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,398 milliard d'euros en crédits de paiement).

### Évolution des crédits du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » entre 2008 et 2015



Note de lecture : l'exécution pour 2014 est une prévision d'exécution. Par ailleurs, il convient de noter que, jusqu'à la loi de finances initiale pour 2012, le programme 177 couvrait les dépenses liées à l'aide alimentaire qui représentait 22,8 millions d'euros en LFI 2012) transférée à compter de la LFI 2013 vers le programme 304 « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales » qui relève de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

Source : note de présentation de la mission « Égalité des territoires et logement » de notre collègue Philippe Dallier dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015

La **sur-exécution récurrente des dépenses du programme 177 souligne la nécessité de réformes d'ampleur** sur les dispositifs concernés afin de maîtriser l'évolution des dépenses.

#### E. LES AUTRES OUVERTURES

##### 1. Le ministère de l'agriculture : 11 millions d'euros destinés à financer des dépenses de personnel

Les crédits supplémentaires ouverts par le présent projet de décret d'avance dont bénéficie le ministère de l'agriculture se répartissent entre **deux principaux ensembles**.

D'une part, **deux événements imprévus ont conduit à créer un besoin de financement à hauteur de 11,6 millions d'euros** :

- la **rénovation de la cartographie agricole (4,9 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture »), rendue nécessaire pour éviter de nouveaux refus d'apurement par la Commission européenne au titre de la politique agricole commune,

- le **paiement de la retraite d'anciens vétérinaires suite à une décision de justice (5,7 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation »).

D'autre part, **l'enseignement technique et supérieur agricole voit ses crédits abondés à hauteur de plus de 9 millions d'euros**, principalement du fait de la prise en compte des données d'exécution définitives pour 2013.

## **2. Une ouverture de 21 millions d'euros pour le ministère de la culture et de la communication**

Ces ouvertures sont rendues nécessaires par le **surcoût constaté au titre du chantier de la Philharmonie de Paris** (10 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) et par la compensation de **moins-values au titre de la redevance d'archéologie préventive** (11 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) pour l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP).

**Votre rapporteur général souligne le dérapage important du coût du chantier de la Philharmonie**, dont le coût global a connu une hausse de plus de 100 millions d'euros, soit plus du tiers des estimations initiales.

### **L'accumulation des surcoûts du chantier de la Philharmonie de Paris**

*« Au stade du programme initial, le coût global de l'opération était évalué à 204,1 millions d'euros actualisés. Ce montant n'incluait pas l'ensemble des dépenses, notamment le premier équipement et les provisions pour aléas. Début 2009, l'avant-projet définitif (APD) a défini un coût global de l'opération réévalué à 276,3 millions d'euros, incluant 173 millions d'euros pour les travaux. Ces premiers surcoûts étaient liés à l'intégration au périmètre de l'opération de la totalité du premier équipement, de l'orgue et des assurances complémentaires. Le périmètre définitif du projet global a donc été arrêté à cette étape.*

*« En décembre 2010, à l'issue de l'appel d'offres qui rendait compte d'estimations supérieures à 300 millions d'euros pour le seul coût des travaux, et au terme des négociations avec le groupement d'entreprises ayant pour mandataire la société Bouygues, le coût des travaux a été évalué à 244,6 millions d'euros, incluant une tranche de travaux supplémentaires dits « option 1 ». Par ailleurs, compte tenu de la complexité du projet architectural retenu, les aléas ont été revalorisés de 9,7 millions d'euros, conformément aux préconisations de l'Inspection générale des finances. Le coût total du projet s'est alors établi à 336,53 millions d'euros actualisés.*

*« Enfin, l'opération a connu une nouvelle révision de son coût en octobre 2013, liée à trois facteurs principaux : les révisions de prix du marché de construction générées par l'évolution de l'indice BT01 (35 millions d'euros), la mise à jour de l'enveloppe « aléas » (15 millions d'euros) ajoutée à l'obligation d'affermir certaines options.*

*« Après la mise en place d'une mission visant à réduire l'ampleur de ce surcoût, celui-ci a été ramené à 45 millions d'euros grâce à une réduction des dépenses d'honoraires et de premier équipement.*

*« Le coût global du projet est donc évalué aujourd'hui à 381,5 millions d'euros environ (hors charges des intérêts d'emprunts pour la partie apportée par la Ville de Paris), dont 272 millions d'euros concernant le marché de construction. Le coût définitif ne sera connu que début 2015. »*

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur général

### **3. Justice : des crédits supplémentaires en faveur de l'aide juridictionnelle et des dépenses de personnel de l'administration pénitentiaire**

Le besoin d'ouverture de crédits supplémentaires sur le programme 101 « Accès au droit et à la justice » de la mission « Justice » (15,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) est lié à la nécessité de **rembourser à la Caisse des dépôts et consignations des avances consenties pour le financement du fonds d'indemnisation des avoués (FIDA)**. Les recettes du timbre dit « FIDA » instauré en appel, affectées à ce fonds, se sont en effet avérées inférieures aux prévisions.

Il convient de noter que le projet de loi de finances pour 2015 procède à un relèvement du taux du droit de timbre de façon à tirer les conséquences des prévisions d'exécution pour 2014.

#### **L'augmentation du droit de timbre FIDA en lien avec l'amortissement du prêt contracté auprès de la Caisse des dépôts et consignations**

*« Concernant la gestion 2014, les recettes de timbre FIDA devaient s'élever à 22,5 millions d'euros et la trésorerie en début d'année était de 5,5 millions d'euros. Les dépenses d'indemnisation ont représenté 16 millions d'euros et l'échéance de remboursement auprès de la Caisse des dépôts et de consignation est de 44 millions d'euros. Il en résulte un besoin de crédits de 32 millions d'euros. Ces crédits proviennent d'un redéploiement au sein du programme 101 « Accès au droit et à la justice » et de l'ouverture en décret d'avance à hauteur de 15,9 millions d'euros.*

*« Concernant l'article 56 du projet de loi de finances pour 2015, l'augmentation du droit de timbre de 150 euros à 225 euros a été calibrée de façon à couvrir l'amortissement du prêt contracté auprès de la Caisse des dépôts et consignations pour environ 34 millions d'euros par an. Elle tire les conséquences du rendement du timbre FIDA constaté en 2014, année où il atteint son rythme de croisière. Le montant exact de cet amortissement dépendra du profil de remboursement en discussion avec la Caisse des dépôts. »*

*Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur général*

**22,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement de titre 2** sont également ouverts sur le programme 107 « Administration pénitentiaire » de la même mission du fait notamment des recrutements supplémentaires intervenus en cours de gestion 2014 sur décision du Premier ministre.

### **4. Un besoin de crédits de 8,1 millions d'euros pour le dispositif de congé de fin d'activité des conducteurs routiers**

La hausse des besoins de financement relatifs au congé de fin d'activité (CFA) des conducteurs routiers est difficile à anticiper dans la mesure où elle dépend de nombreux facteurs : l'âge et le revenu des

---

conducteurs routiers, ainsi que la situation du secteur, influent sur le besoin de financement total.

Votre rapporteur général souligne que ces crédits supplémentaires ne suffisent pas à couvrir l'ensemble du besoin de financement et qu'existe donc un risque d'augmentation de la dette de l'État envers l'organisme gestionnaire. En effet, bien qu'un projet de décret de virement prévoie un transfert de 5,29 millions d'euros afin de financer le congé de fin d'activité des conducteurs routiers, de façon additionnelle à l'ouverture de crédits proposée par le présent décret d'avance, ceci porterait au total le montant des crédits dédiés au CFA à 120,3 milliards d'euros. Or, d'après les informations transmises à votre rapporteur général, les besoins de financement sont évalués à environ 153,4 millions d'euros pour 2014 par l'organisme gestionnaire « Klesia ». **33,4 millions d'euros semblent donc manquer à l'appel et pouvoir alimenter la dette de l'État relative au financement du CFA.**

**Le Gouvernement a affirmé que tel ne serait pas le cas, sans pour autant être en mesure d'indiquer à votre rapporteur général les potentiels redéploiements identifiés.**

#### **5. Une ouverture au titre des dépenses de personnel du ministère de l'intérieur et de la gestion de la crise « Ebola »**

**5,5 millions d'euros en crédits de paiement, destinés au paiement de dépenses de personnel**, sont ouverts sur les programmes 207 « Sécurité et éducation routières » et 161 « Sécurité civile » de la mission « Sécurité ». Sur le programme 207 « Sécurité et éducation routières », les crédits ouverts correspondent à la **correction d'un transfert de personnel en provenance du programme 217**, qui, bien que prévu lors du projet de loi de finances pour 2013, n'a pu avoir lieu en gestion 2014. Les besoins sur le programme 161 « Sécurité civile » proviennent quant à eux de **demandes de remboursement nouvelles émises par le ministère de la défense** et non prévues en budgétisation.

**La gestion de la crise Ebola a conduit à l'ouverture de 8,3 millions d'euros en autorisations d'engagement.** D'après les informations transmises à votre rapporteur général, l'ouverture de crédits obtenue dans le cadre du décret d'avance doit permettre de conduire **trois projets** : la mise en œuvre, en France, d'un centre de formation des soignants et des non soignants expatriés, la construction d'un centre de formation des soignants et non soignants guinéens et celle de deux centres de traitement du virus en Guinée forestière.



---

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le lundi 24 novembre 2014, la commission entend une communication de M. Albéric de Montgolfier rapporteur général, sur le projet de décret d'avance, relatif au financement de dépenses urgentes, transmis pour avis à la commission, en application de l'article 13 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

**Mme Michèle André, présidente.** – Nous sommes saisis d'un projet de décret d'avance notifié le 18 novembre 2014, portant ouverture et annulation de 1 733 857 266 euros en autorisations d'engagement et de 1 268 961 883 euros en crédits de paiement.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Le projet de décret d'avance a pour objet le financement des opérations extérieures du ministère de la défense, des dépenses d'intervention liées principalement à l'hébergement d'urgence et, de façon moins habituelle, des dépenses de personnel du ministère de l'Éducation nationale et d'autres ministères.

La condition d'urgence semble avérée pour les opérations extérieures, l'hébergement d'urgence, les contrats aidés et le paiement des personnels de l'État. Ces ouvertures de crédits sont bien gagées par des annulations de même montant. On peut toutefois critiquer le fait que plus des deux tiers du total des crédits ouverts ne sont pas gagés par des annulations de crédits au sein de la même mission. Par ailleurs, on constate que les ouvertures de crédits prévues par le présent projet de décret d'avance n'excèdent pas le plafond de 1 % des crédits ouverts par la dernière loi de finances et que les annulations n'excèdent pas le plafond de 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours. Les conditions de régularité du recours au décret d'avance sont donc réunies.

Si les conditions formelles sont respectées, ce projet de décret d'avance n'est cependant pas exempt de toute critique. Tout d'abord, le caractère urgent de ces dépenses ne signifie pas qu'elles fussent imprévisibles. Je souhaite souligner ici la sur-exécution systématique de certaines dépenses. Chaque année, il manque de l'argent pour l'hébergement d'urgence et les opérations extérieures. En particulier, pour la défense, il y a déjà eu ouverture de crédits par décret d'avance en 2012 et 2013. Pour 2014, le surcoût relatif aux opérations extérieures constitue près de la moitié des crédits ouverts par le présent projet de décret d'avance. Différents dispositifs de solidarité sont également sous-budgétisés et leur dynamique n'est pas maîtrisée.

En tenant compte du projet de loi de finances rectificative pour 2014 en cours d'examen par le Parlement, ce sont plus de 2,1 milliards d'euros qui sont nécessaires pour assurer la fin de gestion 2014.

On peut également critiquer les hypothèses de budgétisation relatives à la masse salariale au titre de l'enseignement scolaire, qui se sont révélées trop favorables en 2014. Ce risque avait déjà été souligné par la Cour des comptes.

Tout ceci conduit à s'interroger sur la sincérité de la budgétisation initiale des dépenses contraintes. Le rapporteur spécial de la mission « Solidarité » dénonce ce point chaque année. Nous invitons donc le Gouvernement à engager des réformes permettant de maîtriser l'évolution de ces dépenses à moyen terme, en revenant sur le principe de stabilité des effectifs de l'État et en engageant des travaux sur les critères et les modalités d'attribution des prestations précitées, afin d'en réduire le coût.

Sous le bénéfice de ces observations, il vous est proposé d'émettre un avis favorable au présent projet de décret d'avance.

**M. Michel Bouvard.** – Concernant les insuffisances de crédits pour les opérations extérieures, je pense qu'il serait honnête d'admettre qu'elles ne remontent pas à 2012. Un mouvement avait été entamé il y a quelques années pour rapprocher progressivement le montant inscrit en loi de finances initiale du montant de dépenses réellement constatées. Il s'est interrompu, ce qui est critiquable. Un autre problème est relatif au fait que ces ouvertures sont gagées, une nouvelle fois, par des annulations massives sur les investissements. Eu égard à la faiblesse des dépenses d'investissement, cela mérite d'être souligné.

**M. Vincent Delahaye.** – Je partage les observations de Michel Bouvard. Chaque année, les mêmes postes sont concernés par des ouvertures de crédits en fin d'exécution. Je suis certain que nous aurons les mêmes problèmes en 2015. On peut difficilement émettre un avis défavorable à ce projet de décret d'avance qui concerne des dépenses urgentes. Mais je suis tout à fait d'accord avec l'observation du rapporteur général concernant le manque de sincérité de la budgétisation initiale.

**M. Jean Germain.** – Ces ouvertures de crédits sont gagées par des annulations qui concernent, une fois de plus, la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Cela soulève beaucoup d'interrogations. La recherche et l'enseignement supérieur constituent des investissements d'avenir. Les multiples annulations de crédits en matière de recherche et d'enseignement supérieur ne sont pas raisonnables. Je n'exprime pas cet avis uniquement en mon nom personnel.

**M. Daniel Raoul.** – Les crédits de la recherche et de l'enseignement supérieur avaient été présentés comme « sanctuarisés ». Or on constate que des annulations importantes sont proposées pour 2014. Je crains que le même cas de figure ne se reproduise en 2015. Il y a peut-être des marges de manœuvre dans le fonctionnement des universités mais je suis très inquiet concernant les investissements en matière de recherche.

---

**M. Michel Berson.** – Je partage tout à fait les observations de mes collègues. À chaque fois que le Gouvernement doit ajuster le budget, les crédits de l'enseignement supérieur, et plus particulièrement de la recherche, sont en ligne de mire. Nous avons eu l'occasion de le constater il y a quelques jours lorsqu'il a fallu équilibrer le projet de loi de finances pour 2015 à l'Assemblée nationale, avec un « coup de rabot » de 135 millions d'euros sur l'enseignement supérieur et la recherche. On constate que Bercy a une propension très grande à réduire les crédits qui sont censés faire l'objet d'une sanctuarisation. Le président de la République a beau déclarer la sanctuarisation, mois après mois on s'aperçoit que l'on rogne sur les crédits de ce ministère. C'est la raison pour laquelle, il me paraissait nécessaire en ma qualité de rapporteur spécial de la mission « Enseignement supérieur et recherche », de formuler cette remarque.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je note deux principales critiques. La première est, qu'en matière de défense, on annule des crédits d'équipement des forces pour financer les dépenses de fonctionnement. La deuxième concerne les annulations des investissements en matière de recherche. L'avis de la commission sera donc modifié en ce sens.

**M. Francis Delattre.** – J'ajouterai simplement un mot sur l'hébergement d'urgence. Aujourd'hui, des hôtels sont réquisitionnés, ce qui déstabilise certains équilibres locaux. Je souhaiterais, madame la présidente, qu'une mission soit mise en place sur ce sujet.

**Mme Michèle André, présidente.** – Je pense que nos collègues de la commission des affaires sociales sont également préoccupés par ce sujet. Peut-être faudrait-il mettre en place un groupe de travail qui ferait le point sur cette question.

*La commission approuve le principe d'une publication de la communication relative au décret d'avance sous la forme d'un rapport d'information.*

**M. Francis Delattre.** – J'ai une question concernant l'ordre du jour en séance publique. L'examen de la mission « Santé » était initialement prévu jeudi 27 novembre au soir ; il serait reporté le samedi 29 novembre dans l'après-midi. Il est compliqué de s'organiser dans ces conditions...

**Mme Michèle André, présidente.** – Nous avons en effet été avisés par le président du Sénat que l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 en nouvelle lecture pourrait se dérouler sur la journée entière. De ce fait, les missions concernées seront déplacées au samedi.

**La commission a donné acte de sa communication au rapporteur général et a adopté l'avis sur le projet de décret d'avance.**



**ANNEXE :  
OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS  
DEMANDÉES PAR MISSION ET PAR PROGRAMME**

**Répartition par mission et programme du budget général  
des ouvertures de crédits proposées**

*(en euros)*

Intitulé de la mission, du programme, de la dotation	Numéro du programme ou de la dotation	AE ouvertes	CP ouverts
<b>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</b>		<b>10 649 813</b>	<b>10 649 813</b>
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	206	5 744 428	5 744 428
<i>Dont titre 2</i>		5 744 428	5 744 428
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	215	4 905 385	4 905 385
<i>Dont titre 2</i>		4 905 385	4 905 385
<b>Culture</b>		<b>21 088 343</b>	<b>21 221 343</b>
Création	131	10 000 000	10 000 000
Patrimoines	175	11 088 343	11 221 343
<b>Défense</b>		<b>783 260 000</b>	<b>773 260 000</b>
Préparation et emploi des forces	178	776 470 000	766 470 000
<i>Dont titre 2</i>		314 489 316	314 489 316
Équipement des forces	146	6 790 000	6 790 000
<i>Dont titre 2</i>		6 790 000	6 790 000
<b>Egalité des territoires, logement et ville</b>		<b>54 005 128</b>	<b>54 448 998</b>
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	177	54 005 128	54 448 998
<b>Enseignement scolaire</b>		<b>327 314 373</b>	<b>327 314 373</b>
Enseignement technique agricole	143	7 314 373	7 314 373
<i>Dont titre 2</i>		7 314 373	7 314 373
Enseignement scolaire public du second degré	141	129 000 000	129 000 000
<i>Dont titre 2</i>		129 000 000	129 000 000
Enseignement scolaire public du premier degré	140	159 000 000	159 000 000
<i>Dont titre 2</i>		159 000 000	159 000 000
Enseignement privé du premier et du second degrés	139	32 000 000	32 000 000
<i>Dont titre 2</i>		32 000 000	32 000 000
<b>Justice</b>		<b>38 252 990</b>	<b>38 222 143</b>
Accès au droit et à la justice	101	15 935 500	15 904 653

<b>Intitulé de la mission, du programme, de la dotation</b>	<b>Numéro du programme ou de la dotation</b>	<b>AE ouvertes</b>	<b>CP ouverts</b>
Administration pénitentiaire	107	22 317 490	22 317 490
<i>Dont titre 2</i>		22 317 490	22 317 490
<b>Recherche et enseignement supérieur</b>		<b>1 795 390</b>	<b>1 795 390</b>
Enseignement supérieur et recherche agricoles	142	1 795 390	1 795 390
<i>Dont titre 2</i>		1 795 390	1 795 390
<b>Régimes sociaux et de retraite</b>		<b>8 146 960</b>	<b>8 146 960</b>
Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	198	8 146 960	8 146 960
<b>Sécurités</b>		<b>5 578 835</b>	<b>13 902 863</b>
Sécurité civile	161	2 943 824	11 267 852
<i>Dont titre 2</i>		2 943 824	2 943 824
Sécurité et éducation routières	207	2 635 011	2 635 011
<i>Dont titre 2</i>		2 635 011	2 635 011
<b>Travail et emploi</b>		<b>483 765 434</b>	<b>20 000 000</b>
Accès et retour à l'emploi	102	483 765 434	20 000 000
<b>Total</b>		<b>1 733 857 266</b>	<b>1 268 961 883</b>
<b>Dont titre 2</b>		<b>688 935 217</b>	<b>688 935 217</b>

Source : projet de décret d'avance

**Répartition par mission et programme du budget général  
des annulations de crédits proposées**

*(en euros)*

<b>Intitulé de la mission, du programme, de la dotation</b>	<b>Numéro du programme ou de la dotation</b>	<b>AE annulées (en euros)</b>	<b>CP annulés (en euros)</b>
<b>Administration générale et territoriale de l'État</b>		<b>5 498 342</b>	<b>5 498 342</b>
Vie politique, culturelle et associative	232	5 498 342	5 498 342
<i>Dont titre 2</i>		5 498 342	5 498 342
<b>Aide publique au développement</b>		<b>228 736 929</b>	<b>9 500 000</b>
Aide économique et financière au développement	110	228 736 929	9 500 000
<b>Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation</b>		<b>8 900 033</b>	<b>9 255 073</b>
Liens entre la Nation et son armée	167	515 983	655 983
Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	169	8 384 050	8 599 090
<b>Conseil et contrôle de l'État</b>		<b>370 000</b>	<b>372 000</b>
Haut Conseil des finances publiques	340	370 000	372 000
<b>Défense</b>		<b>572 660 000</b>	<b>562 660 000</b>
Équipement des forces	146	405 000 000	478 000 000
<i>Dont titre 2</i>		0	0
Environnement et prospective de la politique de défense	144	37 920 000	47 920 000
<i>Dont titre 2</i>		7 920 000	7 920 000
Soutien de la politique de la défense	212	129 740 000	36 740 000
<i>Dont titre 2</i>		4 740 000	4 740 000
<b>Ecologie, développement et mobilité durables</b>		<b>83 300 407</b>	<b>90 612 417</b>
Infrastructures et services de transport	203	0	1 956 174
Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture	205	5 456 800	10 523 581
Paysages, eau et biodiversité	113	21 290 328	21 211 160
Information géographique et cartographique	159	2 047 966	2 047 966
Énergie, climat et après-mines	174	37 505 313	37 873 536
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	217	17 000 000	17 000 000
<b>Enseignement scolaire</b>		<b>4 883 483</b>	<b>4 883 483</b>
Enseignement scolaire public du second degré	141	3 928 713	3 928 713
<i>Dont titre 2</i>		0	0

Intitulé de la mission, du programme, de la dotation	Numéro du programme ou de la dotation	AE annulées (en euros)	CP annulés (en euros)
Enseignement scolaire public du premier degré	140	454 770	454 770
<i>Dont titre 2</i>		0	0
Enseignement privé du premier et du second degrés	139	500 000	500 000
<i>Dont titre 2</i>		0	0
<b>Justice</b>		<b>42 432 383</b>	<b>58 009 573</b>
Administration pénitentiaire	107	2 680 000	24 361 623
<i>Dont titre 2</i>		0	0
Justice judiciaire	166	22 777 566	16 437 254
<i>Dont titre 2</i>		16 436 651	16 436 651
Protection judiciaire de la jeunesse	182	13 754 889	13 990 768
<i>Dont titre 2</i>		2 660 911	2 660 911
Conduite et pilotage de la politique de la justice	310	2 929 926	2 929 926
<i>Dont titre 2</i>		2 929 926	2 929 926
Conseil supérieur de la magistrature	335	290 002	290 002
<i>Dont titre 2</i>		290 002	290 002
<b>Médias, livre et industries culturelles</b>		<b>8 862 578</b>	<b>8 862 578</b>
Livre et industries culturelles	334	8 862 578	8 862 578
<b>Recherche et enseignement supérieur</b>		<b>193 091 564</b>	<b>264 314 328</b>
Formations supérieures et recherche universitaire	150	5 000 000	0
Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	172	40 000 000	114 000 000
Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	187	16 500 000	16 500 000
Recherche spatiale	193	63 333 814	63 333 814
Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	190	26 343 451	27 043 451
Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	192	39 696 167	41 085 931
Recherche culturelle et culture scientifique	186	2 218 132	2 351 132
<b>Sécurités</b>		<b>71 058 514</b>	<b>77 819 762</b>
Sécurité civile	161	7 290 959	0
<i>Dont titre 2</i>		0	0
Police nationale	176	63 365 898	67 164 913
<i>Dont titre 2</i>		48 000 000	48 000 000
Gendarmerie nationale	152	401 657	10 654 849
Sécurité civile	161	7 290 959	0

<b>Intitulé de la mission, du programme, de la dotation</b>	<b>Numéro du programme ou de la dotation</b>	<b>AE annulées (en euros)</b>	<b>CP annulés (en euros)</b>
<b>Travail et emploi</b>		<b>514 063 033</b>	<b>177 174 327</b>
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	103	453 235 404	150 414 321
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	111	54 966 323	20 665 610
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	155	5 861 306	6 094 396
<b>Total</b>		<b>1 733 857 266</b>	<b>1 268 961 883</b>
<b>Dont titre 2</b>		<b>88 475 832</b>	<b>88 475 832</b>

Source : projet de décret d'avance