

N° 182

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2015

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 2015 à la commission, en application de l'article 13 de la loi organique du 1^{er} 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, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *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, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT	5
ANALYSE DES OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS.....	9
I. OBJET DES OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS.....	9
A. LES OUVERTURES	9
1. <i>Le décret d'avance s'inscrit dans un schéma de fin de gestion d'ampleur inédite</i>	9
2. <i>Une mise en œuvre très partielle du principe d'auto-assurance.....</i>	11
3. <i>Des ouvertures concentrées sur la défense et les contrats aidés</i>	12
B. LES ANNULATIONS	20
1. <i>Des annulations portant sur la quasi-totalité des missions du budget général.....</i>	20
2. <i>Hors économies de constatation, des annulations concentrées sur les missions « Écologie », « Justice », « Recherche et enseignement supérieur » et « Aide publique au développement »</i>	20
II. LA RÉGULARITÉ DU PROJET DE DÉCRET AU REGARD DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES	22
A. DES CRITÈRES DE RÉGULARITÉ PUREMENT TECHNIQUES RESPECTÉS.....	22
1. <i>Le respect de l'équilibre budgétaire : des ouvertures intégralement gagées par des annulations de crédits.....</i>	22
2. <i>Des ouvertures et des annulations de crédits s'élevant à moins de 1 % des crédits prévus en loi de finances pour 2015.....</i>	23
B. DES DÉPENSES DONT L'URGENCE EST MANIFESTE, MAIS PAS L'IMPRÉVISIBILITÉ	23
1. <i>L'urgence : nécessité et imprévisibilité</i>	23
2. <i>Un recours récurrent aux décrets d'avance pour financer les opérations extérieures, les contrats aidés et l'hébergement d'urgence : des dépenses certes urgentes mais pas imprévisibles</i>	24
EXAMEN EN COMMISSION.....	25
ANNEXES	29
I. OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS DU PRÉSENT DÉCRET D'AVANCE PAR RAPPORT AUX OUVERTURES PRÉVUES EN LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2015.....	29
II. OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS DEMANDÉES PAR MISSION ET PAR PROGRAMME	30

AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT

*sur le projet de décret d'avance notifié le 18 novembre 2015,
portant ouverture et annulation de 2 160 millions d'euros
en autorisations d'engagement et 1 703 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^{er} août 2001 relative aux lois de finances ;

Vu la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 ;

Vu le projet de décret d'avance notifié le 18 novembre 2015, portant ouverture et annulation de 2 160 452 834 euros en autorisations d'engagement et 1 703 440 492 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 ;

1. Constate que l'objet du projet de décret d'avance est de permettre le financement des opérations extérieures et intérieures 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 aux contrats aidés, à l'hébergement d'urgence et aux bourses de l'enseignement supérieur ;

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 et intérieures dans lesquelles est engagée l'armée française, d'assurer le paiement des contrats aidés conclus et des bourses étudiantes, ainsi que de faire face aux besoins de l'hébergement d'urgence ;

3. Observe que les ouvertures de crédits prévues par le présent projet sont gagées par des annulations de même montant réparties sur la quasi-totalité des missions du budget général ;

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^{er} août 2001 précitée sont donc réunies ;

7. Observe cependant que les ouvertures de crédits motivant le présent projet de décret d'avance sont similaires aux dépenses financées par le décret d'avance n° 2014-1429 du 2 décembre 2014 et note que les opérations extérieures, les dépenses de personnel de l'État, les dépenses d'intervention liées aux contrats aidés et à l'hébergement d'urgence font l'objet d'une sur-exécution récurrente par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale qui nuit à la lisibilité de la politique budgétaire du Gouvernement et interroge la crédibilité de la budgétisation initiale ;

8. Note que le décret d'avance est devenu un instrument récurrent d'ajustement des crédits destinés aux opérations extérieures, dont le besoin de financement par le présent projet de décret d'avance s'élève à 625 millions d'euros en 2015, soit un besoin de financement annuel total plus de deux fois supérieur à l'enveloppe de 450 millions d'euros allouée en loi de finances initiale, nuisant tant à la bonne information du Parlement qu'à la soutenabilité de la budgétisation de la mission « Défense » et souhaite qu'un débat soit engagé avec nos partenaires européens sur le financement des opérations extérieures ;

9. Relève que le caractère urgent des ouvertures ne préjuge pas de leur imprévisibilité et rappelle une nouvelle fois que le décret d'avance ne saurait se substituer à une budgétisation initiale sincère ;

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 près de 6 milliards d'euros qui sont nécessaires pour assurer la fin de gestion 2015, dont 726 millions d'euros au titre de divers dispositifs de solidarité ; que le schéma de fin de gestion est près de trois fois supérieur aux besoins constatés en fin d'exercice ces dernières années ;

11. Estime que l'ampleur des ajustements apportés aux crédits des différentes missions en fin d'année traduit les difficultés de maîtrise des

dépenses en cours de gestion résultant notamment du dynamisme des dépenses de personnel et des prestations sociales dites « de guichet » ;

12. Observe en particulier qu'au titre de l'hébergement d'urgence, les financements supplémentaires prévus à hauteur de 130 millions d'euros par le décret d'avance n° 2015-1347 du 23 octobre 2015 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 53 millions d'euros supplémentaires prévus par le projet de loi de finances rectificative précité ; qu'au total, la budgétisation initiale était inférieure de 224 millions d'euros aux besoins constatés en exécution ; que l'insuffisance des crédits alloués à l'hébergement d'urgence et à la veille sociale au titre de l'année 2015 était manifeste dès la budgétisation initiale au regard de l'exécution pour l'année 2014 ;

13. Constate de même le caractère récurrent, ces dernières années, du dépassement de l'enveloppe budgétaire allouée aux contrats aidés en raison de la création de contrats aidés supplémentaires décidée en cours d'exercice, et relève que plus d'un milliard d'euros en autorisations d'engagement sont prévus à ce titre par le présent projet de décret, soit un dépassement de plus de 10 % de la budgétisation initiale ; note par conséquent que le coût de la politique des contrats aidés n'est pas contenu ;

14. Relève que les hypothèses de budgétisation relatives à la masse salariale au titre de l'enseignement scolaire se sont une fois de plus révélées insuffisantes, en particulier concernant le « glissement vieillesse technicité » (GVT), comme la commission des finances en avait déjà souligné le risque dans son avis sur le décret d'avance n° 2014-1429 du 2 décembre 2014 ;

15. Estime que ces dépassements récurrents rendent d'autant plus nécessaire d'engager des réformes permettant de maîtriser la masse salariale de l'État et de réduire le coût des contrats aidés en renonçant à en faire le principal instrument de lutte contre le chômage ;

16. Observe enfin qu'hors économies de constatation sur la mission « Engagements financiers de l'État », les annulations nettes les plus importantes pèsent sur les missions « Écologie, développement et mobilité durables » et « Recherche et enseignement supérieur », à rebours des priorités affichées par le Gouvernement en matière de recherche et à la veille de la COP 21 ;

17. Émet, sous les réserves formulées précédemment, 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 **2 160 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1 703 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**. Soumis pour avis à votre commission des finances, il lui a été notifié le 18 novembre 2015. Conformément à l'article 13 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} 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. OBJET DES OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS

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 crédits¹.

A. LES OUVERTURES

1. Le décret d'avance s'inscrit dans un schéma de fin de gestion d'ampleur inédite

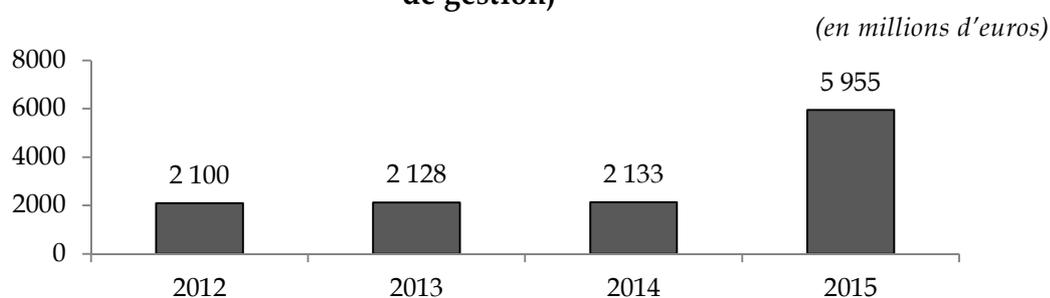
Les crédits ouverts par le présent projet de décret d'avance doivent être analysés en tenant compte du **projet de loi de finances rectificative en cours d'examen au Parlement**. Le présent projet de décret d'avance s'inscrit en effet, avec le projet de loi de finances rectificative, au sein du **schéma de fin de gestion pour 2015**, c'est-à-dire de **l'ajustement en fin d'exercice des crédits alloués** afin d'éviter des impasses budgétaires tout en assurant le respect de la norme de dépenses.

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

¹ Ou la constatation de recettes supplémentaires – mais, dans la pratique, ce dernier cas est très rare.

Si l'ouverture de crédits par décret d'avance en fin d'année constitue une procédure somme toute classique, l'ampleur du schéma de fin de gestion pour 2015 mérite quant à elle d'être relevée. Ce sont ainsi **près de 6 milliards d'euros (en crédits de paiement) qui doivent être ouverts**, dont 1,7 milliard d'euros par décret d'avance et 4,3 milliards d'euros par le projet de loi de finances rectificative, auxquels il faut ajouter **1,1 milliard d'euros de redéploiement des fonds issus du programme d'investissements d'avenir (PIA)**. À titre de rappel, le schéma de fin de gestion s'élevait à environ 2,1 milliards d'euros de 2012 à 2014 et les redéploiements du PIA ne dépassaient pas 600 millions d'euros en 2014.

Schéma de fin de gestion de 2012 à 2015 (montant des ouvertures de crédits en fin de gestion)



Note de lecture : les chiffres présentés sont la somme des crédits ouverts par le dernier projet de loi de finances rectificative de l'année et par le dernier décret d'avance de l'année.
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Certes, l'année 2015 est marquée par plusieurs événements tragiques et imprévus, dont les conséquences budgétaires ne pouvaient être anticipées en décembre 2014. La révision de la loi de programmation militaire (LPM) à la suite des attentats de janvier a conduit à un besoin de financement supplémentaire de 171 millions d'euros au titre de l'opération « Sentinelle » de déploiement des forces armées sur le territoire français et de 60 millions d'euros au titre de l'allègement du schéma d'emplois. En matière de défense, **la plus grande partie des ouvertures procède cependant des besoins constatés pour les opérations extérieures de l'État**, engagées depuis plusieurs années et dont **la sous-budgétisation est systématique**.

Plus largement, **force est de constater que la très grande majorité des dépenses financées par les ouvertures en fin de gestion, par le décret d'avance et le projet de loi de finances rectificative, ne découlent pas de mesures relatives à la sécurité intérieure ou extérieure du pays mais des nombreuses annonces gouvernementales** faites en cours d'année, en particulier concernant le nombre de contrats aidés, et qui exigent d'importants redéploiements. Cette **hausse des ouvertures ne traduit pas tant un dérapage des dépenses de l'État** – puisque la majorité des ouvertures est compensée par des annulations – qu'une **incapacité du**

Gouvernement à respecter les arbitrages qu'il a fixés, et que le Parlement a approuvés, en loi de finances initiale.

2. Une mise en œuvre très partielle du principe d'auto-assurance

Le principe d'auto-assurance répond à l'objectif fixé par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 et réaffirmé par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, dont le rapport annexé prévoit que **les aléas ou les priorités nouvelles affectant les dépenses d'une mission doivent être gérés, « sauf circonstances exceptionnelles », 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.

Les missions qui connaissent les ouvertures de crédits les plus importantes ne mettent que peu en œuvre le principe d'auto-assurance : ainsi, 1 % seulement du milliard d'euros (en autorisations d'engagement) ouvert au profit de la mission « Travail et emploi » est gagé par des annulations sur cette mission. Au total, malgré un gage intégral des ouvertures par des annulations sur six missions, seuls **22 % des autorisations d'engagement et 32 % des crédits de paiement annulés** le sont pour financer des ouvertures de crédits sur la même mission.

Part des ouvertures gagées par des annulations sur la même mission

(en %)

	AE	CP
Enseignement scolaire	10,5%	10,5%
Défense	33,6%	24,4%
Travail et emploi	1,0%	30,1%
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	26,1%	66,4%
Administration générale et territoriale de l'État	72,7%	72,4%
Action extérieure de l'État	83,9%	86,5%
Conseil et contrôle de l'État	100,0%	100,0%
Culture	100,0%	100,0%
Égalité des territoires et logement	100,0%	100,0%
Justice	100,0%	100,0%
Outre-mer	100,0%	100,0%
Recherche et enseignement supérieur	100,0%	100,0%
Total des crédits gagés par auto-assurance	21,6%	32,0%

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

Votre rapporteur général déplore donc que **l'application du principe d'auto-assurance reste limitée**. Il note **qu'aucune amélioration sur**

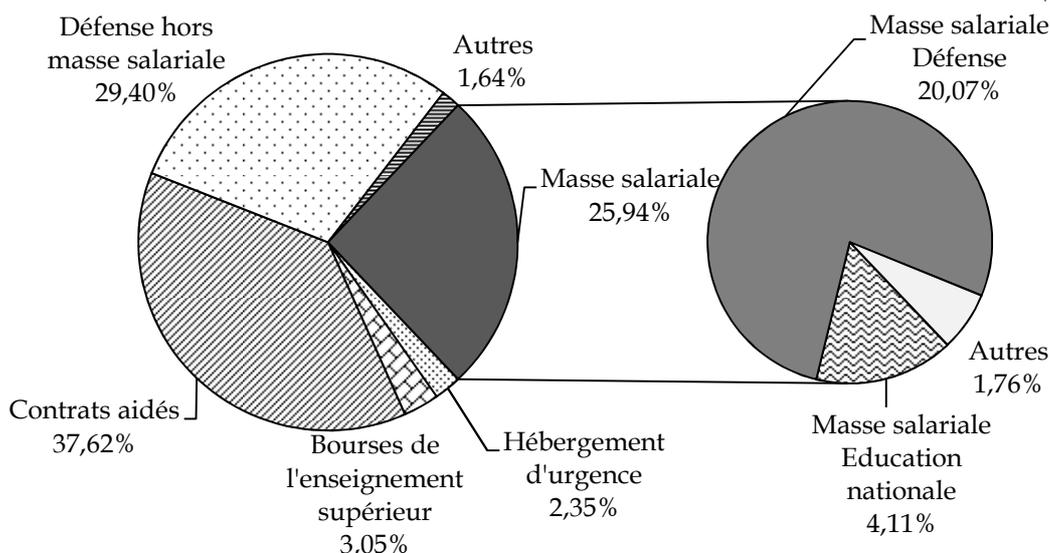
ce point n'est constatée par rapport aux ouvertures de fin de gestion pour 2014¹.

3. Des ouvertures concentrées sur la défense et les contrats aidés

Les ouvertures prévues par le présent projet de décret d'avance concernent **quinze missions, mais seules six missions sont bénéficiaires nettes** - c'est-à-dire que le montant des crédits ouverts dépasse celui des crédits annulés. Les missions « Défense » et « Travail et emploi » représentent à elles seules 95 % des ouvertures d'autorisations d'engagement. **Près de 26 % des crédits de paiement ouverts le sont au titre de la masse salariale**, dont 20 % pour la mission « Défense », 4 % pour l'éducation nationale et environ 2 % pour d'autres missions.

Répartition des crédits ouverts par le présent projet de décret d'avance (en CP)

(en %)



Source : commission des finances du Sénat, d'après le projet de loi de finances rectificative pour 2015

a) 989,8 millions d'euros ouverts sur la mission « Défense » pour financer les surcoûts liés aux opérations extérieures, l'opération intérieure « Sentinelle », les modifications du schéma d'emplois et les dysfonctionnements du calculateur « Louvois »

Les ouvertures au profit de la mission « Défense » se répartissent en **trois grands ensembles** : d'une part, 625 millions d'euros sont ouverts pour financer les opérations extérieures. D'autre part, 171 millions d'euros supplémentaires sont nécessaires au titre de l'opération « Sentinelle ». Enfin, 167 millions d'euros visent à financer des dépenses de personnel (hors Opex

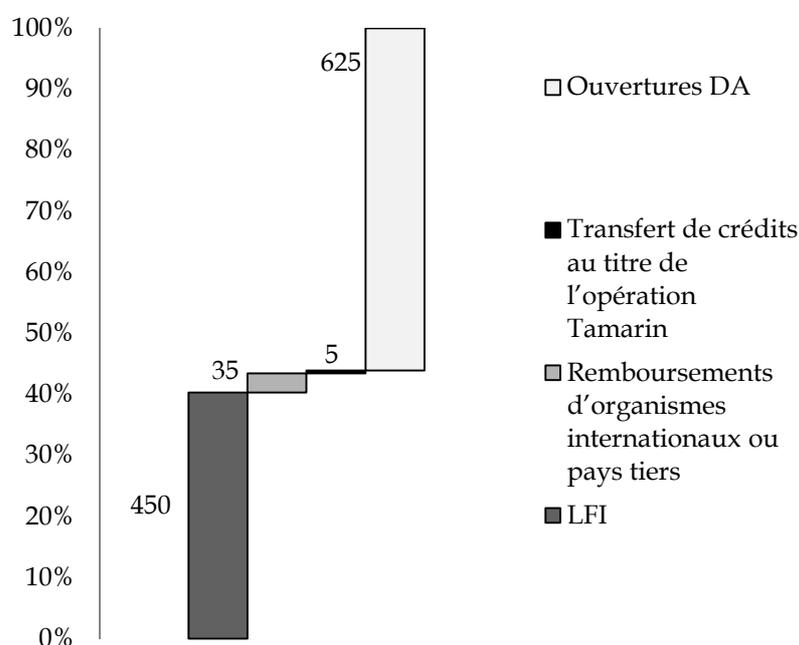
¹ Environ 40 % des autorisations d'engagement et 20 % des crédits de paiement annulés par le décret d'avance n° 2014-1429 du 2 décembre 2014 l'étaient au titre de l'auto-assurance.

et opération « Sentinelle »), en raison de l'allègement du schéma d'emplois (à hauteur de 60 millions d'euros) et des dysfonctionnements du calculateur de solde « Louvois » (besoin de financement de 50 millions d'euros).

(1) Les opérations extérieures : 625 millions d'euros

Le surcoût des opérations extérieures (ou Opex) atteint 1,1 milliard d'euros en 2015 et dépasse de 665 millions d'euros la prévision de loi de finances initiale, dont **625 millions d'euros sont financés par le présent projet de décret d'avance**.

Répartition du financement des surcoûts liés aux opérations extérieures (Opex)
(en millions d'euros)



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

Il est principalement lié aux **opérations au Sahel (556 millions d'euros) et en Irak et au Levant (236 millions d'euros)**. Au total, les Opex mobilisent 8 229 postes.

Détail des surcoûts « Opex » par théâtre d'opération

(en effectifs et en millions d'euros)

Théâtres	Effectifs 2015	Dépenses 2015
Sahel	3 865	556
Côte d'Ivoire	240	22
Liban	872	68
Atalante	86	6
Kosovo - Macédoine	2	3
Afghanistan	181	34
RCA	1 449	153
Irak & Levant	1 392	236
Autres Opex	212	30
Total	8 299	1 107

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

La provision pour surcoûts Opex est dépassée presque chaque année. L'insuffisance de la provision Opex pour 2014 était prévisible, de même que celle de la provision prévue en loi de finances initiale 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, votre rapporteur général indiquait en novembre 2014 qu'elle serait « de toute évidence insuffisante ».

Le décret d'avance est devenu un instrument récurrent d'ajustement des crédits destinés aux opérations extérieures, nuisant à la bonne information du Parlement ainsi qu'à la soutenabilité de la budgétisation de la mission. 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.

(2) L'opération « Sentinelle » : 171 millions d'euros

Les ouvertures au titre de l'opération « Sentinelle » (171 millions d'euros) correspondent à des crédits de titre 2 pour 52 millions d'euros et à des dépenses de fonctionnement, d'équipement ou d'infrastructure supplémentaires pour 119 millions d'euros.

Le détail des besoins de financement de l'opération « Sentinelle »

« Le montant de l'ouverture de crédits de titre 2 (52 millions d'euros) correspond :

- au surcoût net des indemnités opérationnelles (notamment les indemnités de service en campagne et d'alerte opérationnelle), i.e. le montant de ces indemnités versées au titre de Sentinelle diminué de l'effet d'éviction de l'opération Sentinelle sur les montants de ces indemnités versés au titre des activités hors Sentinelle (entraînement en particulier) ;

- et au **surcoût des soldes de réservistes mobilisés dans le cadre de Sentinelle.**

Le surcoût budgétaire hors titre 2 (119 millions d'euros) est constitué des dépenses de fonctionnement, d'équipement ou d'infrastructure supplémentaires engagées au titre de :

- l'activité opérationnelle (alimentation, hébergement, carburant, dépenses de transport) pour 25 millions d'euros ;

- l'entretien du matériel pour 4 millions d'euros ;

- l'équipement (véhicules tactiques, moyens de communication...) pour 42 millions d'euros ;

- les dépenses de soutien spécifique i.e. les frais et dépenses ponctuelles engagées au titre du soutien (alimentation et hébergement) de l'appui ou du matériel et de leur entretien (véhicules tactiques, moyens de communication interopérables, etc.), pour 48 millions d'euros ».

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

(3) Les besoins de financement de dépenses de personnel hors Opex et hors opération « Sentinelle » : 167 millions d'euros

D'après les réponses transmises à votre rapporteur général par le Gouvernement, le reliquat d'ouvertures de crédits, hors Opex et opération « Sentinelle », provient d'une part de l'allègement **du schéma d'emploi issu de l'actualisation de la loi de programmation militaire - ne sont plus prévues des suppressions mais des créations de postes -**, pour 60 millions d'euros, d'autre part des **dysfonctionnements persistants du système « Louvois »** pour environ 50 millions d'euros et « *d'autres facteurs* » pour 36 millions d'euros, dont une **moindre ressource prévisionnelle des attributions de produit du service de santé des armées** (19 millions d'euros) et une **augmentation du coût de la réserve opérationnelle** (8 millions d'euros) au titre du contrat protection.

b) *Plus d'un milliard d'euros en autorisations d'engagement ouverts sur la mission « Travail et emploi » pour financer la hausse du nombre de contrats aidés*

La loi de finances initiale pour 2015 prévoyait la contractualisation de 300 000 contrats d'accompagnement dans l'emploi (CUI CAE), 80 000 contrats d'insertion dans l'emploi (CUI-CIE) et 65 000 emplois d'avenir. Cette programmation initiale ne prenait pas en compte la réforme du financement de l'insertion par l'activité économique, conduisant à déduire 100 000 CAE afin de financer les aides au poste dans les ateliers et chantiers d'insertion.

En juin 2015, suite à l'annonce des chiffres du chômage d'avril 2015, il a été décidé **d'octroyer une enveloppe complémentaire de 100 000 contrats aidés, répartis entre 70 000 contrats d'accompagnement dans l'emploi et 30 000 emplois d'avenir**

Évolution de la programmation du nombre de contrats aidés

	Programmation LFI			Programmation actualisée (circulaire 2ème semestre)		
	Total flux	S1	S2	Total flux	S1	S2
CAE	200 000	100 000	100 000	270 000	110 000	160 000
CIE	80 000	40 000	40 000	80 000	35 000	45 000
EAV	65 000	32 500	32 500	95 000	39 000	56 000
TOTAL	345 000	172 500	172 500	445 000	184 000	261 000

N.B. : d'après les éléments transmis par le Gouvernement à votre rapporteur général, « la distinction entre contrats initiaux et enveloppe complémentaire ne peut être finement retracée. En effet, la programmation du premier semestre 2015 était déjà majorée par rapport à la loi de finances initiale (130 000 CAE au lieu de 100 000 entre autres) et contenait pour partie la majoration de 100 000 contrats aidés sur l'année ».

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

A été également décidée la **création de 13 000 CIE - « starters »**. Ces **nouveaux contrats** s'adressent spécifiquement aux **jeunes de moins de 30 ans en difficulté**¹. Le **taux de prise en charge de ces CIE starters** - qui ne pouvait être anticipé en loi de finances initiale pour 2015 - **est majoré par rapport aux CIE classiques**, ce qui explique une partie du surcoût constaté.

Les différents types de contrats aidés

Les **contrats aidés** reposent sur le principe d'une aide à l'insertion professionnelle par une subvention à l'employeur.

Les **emplois d'avenir** visent les jeunes sans diplôme de 16 à 25 ans. Ces emplois sont principalement créés dans le secteur non marchand.

Les **contrats d'accompagnement dans l'emploi** (CUI CAE) cherchent à faciliter le recrutement de personnes rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle chez les **employeurs du secteur non-marchand**.

Les **contrats d'insertion dans l'emploi** (CUI-CIE) sont similaires aux CUI-CAE, mais s'appliquent en cas d'embauche par un **employeur privé (secteur dit « marchand »)**. Le contrat CIE-« Starter » cible les **jeunes rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle** et s'applique dans le secteur « marchand ».

Source : commission des finances du Sénat

Sont ainsi ouverts **1 004 millions d'euros en AE** et **641,1 millions d'euros en CP** sur le programme 102 « Accès et retour à l'emploi ». L'écart entre le montant des ouvertures en AE et en CP résulte du caractère **pluriannuel des contrats aidés** : les AE sont ouvertes au moment de la

¹ Jeunes qui résident dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV), jeunes bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), demandeurs d'emploi de longue durée, jeunes reconnus travailleurs handicapés, jeunes suivis dans le cadre d'un dispositif deuxième chance, jeunes qui ont bénéficié d'un emploi d'avenir dans le secteur non-marchand.

signature des contrats tandis que les CP sont décaissés mois par mois, au fur et à mesure de leur exécution.

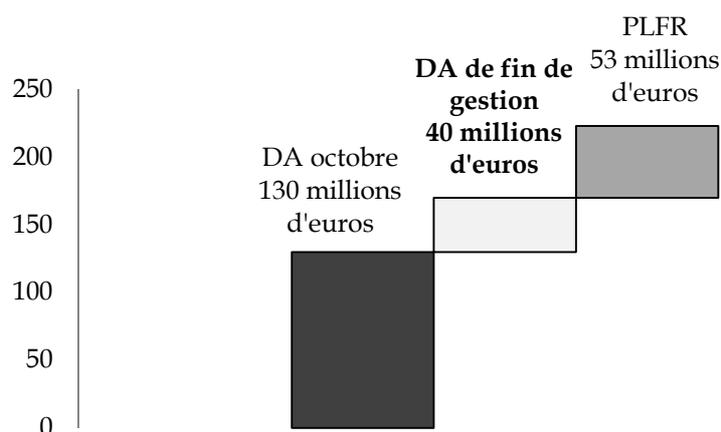
Votre rapporteur général déplore l'habitude prise depuis quelques années de dépasser systématiquement l'enveloppe budgétaire allouée aux contrats aidés, en raison de l'augmentation de leur nombre décidée en cours d'année. Il note que le coût de la politique des contrats aidés n'est pas contenu.

c) L'hébergement d'urgence : de façon prévisible, les moyens supplémentaires alloués par le décret d'avance d'octobre 2015 n'ont pas suffi

40 millions d'euros sont ouverts au titre de l'hébergement d'urgence par le présent projet de décret d'avance. Les dépenses d'hébergement d'urgence et de veille sociale font l'objet, depuis longtemps, d'une sous-budgétisation chronique. En 2015, les financements supplémentaires prévus à hauteur de **130 millions d'euros** par le décret d'avance n° 2015-1347 du 23 octobre 2015 n'ont pas suffi à couvrir l'ensemble des besoins. En outre, aux crédits ouverts par le présent projet de décret d'avance s'ajoutent **53 millions d'euros supplémentaires prévus par le projet de loi de finances rectificative** en cours d'examen au Parlement. Au total, la budgétisation initiale était donc inférieure de **224 millions d'euros aux besoins constatés en exécution.**

Répartition des ouvertures en cours de gestion au profit de l'hébergement d'urgence et de la veille sociale

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

La sur-exécution récurrente des dépenses d'hébergement d'urgence souligne la nécessité de réformes d'ampleur sur les dispositifs concernés afin de maîtriser l'évolution des dépenses.

d) Les autres ouvertures

- (1) 51,2 millions d'euros pour les bourses étudiantes sur la mission « Recherche et enseignement supérieur » et 70,3 millions d'euros au titre des dépenses de personnel du ministère de l'éducation nationale

L'ajustement des crédits de personnel de la mission « Éducation nationale » découle d'un **coût de l'emploi plus élevé que prévu à la suite de la sous-évaluation des hypothèses retenues** dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de finances 2015, notamment s'agissant du glissement vieillesse technicité (GVT).

S'agissant des dépenses d'intervention de la mission « Recherche et enseignement supérieur », le besoin d'ouverture est lié aux **dépenses de bourses sur critères sociaux et de complément « mérite »**.

- (2) 19 millions d'euros pour les dépenses de contentieux de l'État sur le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État »

Le rapport de motivation précise que « *l'année 2015 a été marquée par un volume important de contentieux exceptionnels* » imputés sur le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

Le montant total des dépenses de contentieux exécutées à date du 18 novembre 2015 est de **75,5 millions d'euros**, comprenant **64,8 millions d'euros de dépenses de contentieux dits « traditionnels »**¹ et **10,7 millions d'euros de contentieux dits « exceptionnels »**. Ces derniers sont imputables en partie ou totalité sur le programme 216 en raison de l'implication du ministère de l'intérieur dans les faits ou décisions ayant conduit à la condamnation de l'État.

La prévision totale de dépenses de contentieux du programme 216 est établie à **110 millions d'euros pour 2015** ; le besoin de financement s'élève donc à environ **34 millions d'euros**.

En 2015, la loi de finances prévoyait 63 millions d'euros de crédits contentieux qui ont par ailleurs fait l'objet de **5 millions d'euros de reports** de l'année précédente. Le programme a bénéficié en octobre d'un **dégel intégral de la réserve de précaution** (23 millions d'euros) pour le financement exclusif des contentieux et d'un mouvement réglementaire du ministère de l'outre-mer (4,1 millions d'euros) « *au titre du remboursement de sa quote-part initialement versée par le programme 216 au titre du contentieux EDF* ».

Le montant inscrit au décret d'avance (19 millions d'euros) correspond au **solde permettant de financer les dépenses de contentieux prévues en 2015**.

¹ Notamment la protection juridique des fonctionnaires de police et de gendarmerie, les refus de concours de la force publique et les dépenses liées aux litiges concernant le droit des étrangers.

- (3) 18,7 millions d'euros de dépenses de personnel sur la mission « Action extérieure de l'État »

Ces ouvertures de crédits financent **l'évolution de l'effet change-prix sur l'indemnité de résidence à l'étranger** pour 2015, tel que constaté à fin octobre.

- (4) 15,2 millions d'euros sur les dépenses de personnel et d'intervention de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales »

L'ouverture de crédits de titre 2 est liée à la vague de **paiements de retraites vétérinaires n'ayant pas fait l'objet de versement de cotisations employeurs avant 1990** et qui peut être payée en 2015 dans le cadre d'un protocole d'accord avec les vétérinaires concernés suite à des décisions de justice.

D'après le rapport de motivation, *« le passage en décret d'avance est toutefois requis par le fait que l'opération s'impute sur des dépenses de masse salariale et doit donc être liquidée dans le calendrier de la paie de décembre, ce qui exclut le recours à la loi de finances rectificative »*.

Les crédits d'intervention sont ouverts dans le cadre de la **lutte contre la fièvre catarrhale ovine (FCO)** qui nécessite des campagnes de vaccination pour permettre la levée des mesures restreignant les importations et les exportations et contre la **bactérie Xylella Fastidiosa, détectée dans le sud de la France**.

- (5) 7,2 millions d'euros sur la mission « Justice » en lien avec les dépenses de personnel et les frais de justice

S'agissant des dépenses de personnel, le besoin d'ouverture résulte essentiellement de la mise en œuvre de la loi dite « Sauvadet », conduisant à augmenter les **cotisations de l'État employeur au compte d'affectation spéciale « Pensions »**.

Les **dépenses de frais de justice** nécessitent des ouvertures supplémentaires en raison de **l'augmentation importante des enquêtes et des réquisitions techniques à la suite des attentats de janvier**. Le rapport de motivation du présent projet de décret d'avance indique que *« cette ouverture de crédits permet de limiter la dégradation des charges à payer des frais de justice »*.

- (6) 5,4 millions d'euros en AE au titre des dépenses immobilières de la Cour des comptes

Ce besoin d'ouverture est dû à l'installation à Montpellier du nouveau siège de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées. Celle-ci s'inscrit dans le cadre de **l'opération de regroupement des chambres régionales des comptes**.

- (7) 3,1 millions d'euros sur la mission « Culture » au titre des dépenses de personnel, des surcoûts des travaux de la Philharmonie et de la subvention à l'Institut national de recherches archéologiques préventives (Inrap)

Les ouvertures de titre 2 sont liées à la **modification en cours de gestion du profil des recrutements réalisés par le ministère**, ainsi qu'aux **titularisations intervenues dans le cadre de la loi dite « Sauvadet »**.

Les crédits supplémentaires prévus au titre des dépenses de fonctionnement et d'intervention s'expliquent par les surcoûts liés aux travaux de la Philharmonie de Paris d'une part et par le versement avant la fin de l'année de la dernière tranche de subvention à l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) d'autre part, *« rendue nécessaire au regard de la situation de trésorerie de l'établissement et plus particulièrement au titre d'échéances de remboursement de prêts accordés à l'établissement »*.

- (8) 2,2 millions d'euros pour le financement des dépenses de personnel du ministère des Outre-mer

Ce besoin d'ouverture résulte d'un **surcoût ponctuel** relatif à l'indemnité d'installation dans les DOM (INSDOM), en raison d'une modification des modalités d'affectation des personnels militaires dans les départements d'Outre-mer.

B. LES ANNULATIONS

1. Des annulations portant sur la quasi-totalité des missions du budget général

Vingt-six missions sont touchées par les annulations de crédits. Toutes les missions qui bénéficient d'ouvertures de crédits connaissent également des annulations. **Vingt missions sont contributrices nettes** (le solde des annulations et des ouvertures de crédits sur le périmètre de la mission est négatif).

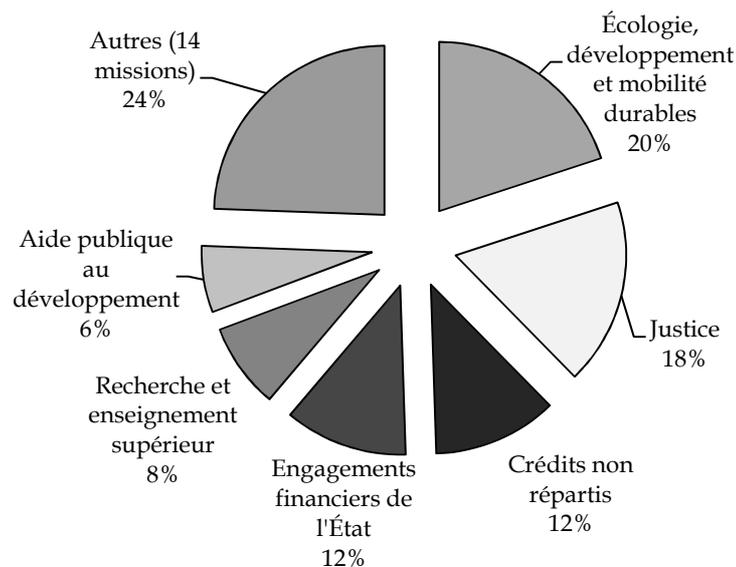
2. Hors économies de constatation, des annulations concentrées sur les missions « Écologie », « Justice », « Recherche et enseignement supérieur » et « Aide publique au développement »

Au total, 24 % des annulations reposent sur les missions « Crédits non répartis » et « Engagements financiers de l'État ». En dehors de ces annulations, qui correspondent davantage à des économies de constatation qu'à des diminutions de crédits nettes, votre rapporteur général note qu'à rebours des priorités affichées par le Gouvernement en matière de recherche

et à la veille de la COP 21, les missions « Écologie et « Recherche et enseignement supérieur » font partie des missions les plus touchées par les annulations. Le rapport de motivation précise que les crédits annulés étaient mis en réserve.

Répartition des annulations nettes de crédits (en AE)

(en %)

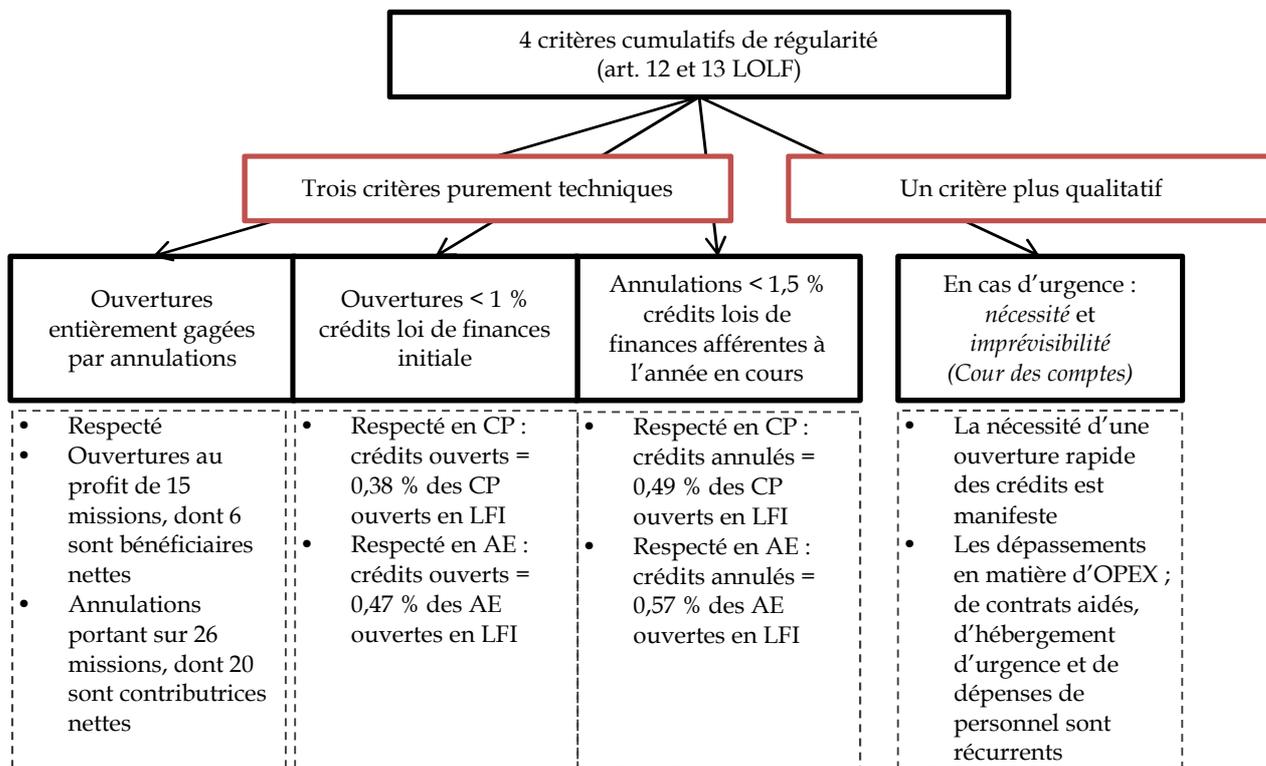


Source : commission des finances du Sénat, d'après le présent projet de décret d'avance

Concernant la mission « Justice », il faut noter qu'une partie des crédits annulés découle de la sous-consommation de l'aide juridictionnelle. Contrairement aux années précédentes, celle-ci a donc été budgétisée de façon excédentaire, ce qui constitue une amélioration par rapport aux sous-budgétisations récurrentes dont elle a longtemps fait l'objet. Cette situation s'explique principalement, selon les éléments transmis à votre rapporteur général, par le fait que « *l'évaluation en loi de finances initiale du coût lié à la présence obligatoire de l'avocat lors de l'audition libre s'est avérée trop élevée* ».

II. LA RÉGULARITÉ DU PROJET DE DÉCRET AU REGARD DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

Les conditions de régularité organiques du projet de décret d'avance



Source : commission des finances du Sénat

A. DES CRITÈRES DE RÉGULARITÉ PUREMENT TECHNIQUES RESPECTÉS

1. 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.

2. Des ouvertures et des annulations de crédits s'élevant à moins de 1 % des crédits prévus en loi de finances pour 2015

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* ».

Les **trois décrets d'avance de 2015** (décret n° 2015-402 du 9 avril 2015, décret n° 2015-1347 du 23 octobre 2015 et présent projet de décret d'avance) procèdent à **l'ouverture de 2 794 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 2 196 millions d'euros en crédits de paiement**, soit **0,47 % des autorisations d'engagement et 0,38 % des crédits de paiement ouverts** en loi de finances initiale.

Les **trois décrets d'avance précités et le décret d'annulation n° 2015-639 du 9 juin 2015** procèdent à **l'annulation de 3 412 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 2 873 millions d'euros en crédits de paiement**, ce qui représente respectivement **0,57 % et 0,49 %** des crédits ouverts en loi de finances initiale.

Les deux plafonds fixés par la LOLF sont donc respectés.

B. DES DÉPENSES DONT L'URGENCE EST MANIFESTE, MAIS PAS L'IMPRÉVISIBILITÉ

1. L'urgence : nécessité et imprévisibilité

L'article 13 de la LOLF dispose que les décrets d'avance sont pris « *en cas d'urgence* ». Le critère d'urgence répond selon la Cour des comptes¹ « *aux deux conditions que sont la **nécessité**, constatée au moment où est préparé le décret d'avance, et l'**imprévisibilité des dépenses** auxquelles ce dernier doit faire face* ».

Ces deux composantes ne sont pas précisées explicitement dans la LOLF, mais elles se déduisent du caractère dérogatoire du décret d'avance. En effet, **l'urgence ne saurait s'apprécier au seul regard de la nécessité d'ouvrir les crédits dans un délai contraint** : toutes les dépenses du budget de l'État pourraient alors être considérées, à un moment ou à un autre de l'année, « urgentes ». En outre, le décret d'avance est défini comme un **dispositif « exceptionnel » puisqu'il contrevient au principe selon lequel les crédits budgétaires ne peuvent être modifiés que par une loi de finances**. Le caractère dérogatoire du décret d'avance implique donc que les dépenses qu'il finance n'auraient pas pu être intégrées à une loi de finances.

¹ Cour des comptes, « *Rapport sur les crédits du budget de l'État ouverts par décret d'avance* », décembre 2014, p. 12.

2. Un recours récurrent aux décrets d'avance pour financer les opérations extérieures, les contrats aidés et l'hébergement d'urgence : des dépenses certes urgentes mais pas imprévisibles

Votre rapporteur ne peut que constater l'urgence manifeste de l'ouverture de la plus grande partie des crédits : 442 millions d'euros recouvrent des dépenses de personnel dont le traitement ne peut être différé. En outre, plus de 501 millions d'euros - hors dépenses de personnel - sont liés aux surcoûts induits par les opérations extérieures (Opex) et intérieures (« Sentinelle ») de l'armée française : de façon similaire, la sécurité du pays exige un décaissement rapide de crédits.

Cependant, le recours fréquent aux décrets d'avance (trois décrets d'avance en 2015) est lié pour une large part à des **sur-exécutions récurrentes et prévisibles**, tant en matière d'opérations extérieures (Opex), que de dépenses d'intervention (en particulier contrats aidés et hébergement d'urgence) et de personnel. Votre rapporteur général souligne donc, une nouvelle fois, que **le décret d'avance ne saurait se substituer à une budgétisation initiale sincère et que 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.**

Concernant les dépenses de personnel, 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. Ces trois dernières années, ont également été pris **des décrets d'avance en septembre ou en octobre**, ce qui laisse à penser que **l'exécution budgétaire est mise sous tension de façon accrue.**

L'examen du projet de loi de finances rectificative, présentant le schéma de fin de gestion pour 2015 dont l'ampleur est inédite, éclairera donc utilement les débats quant à la sincérité de budgétisation initiale pour 2016.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le lundi 23 novembre 2015, 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^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Mme Michèle André, présidente. – Nous sommes réunis pour entendre une communication d'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^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous examinons le projet de décret d'avance au regard des quatre critères cumulatifs de régularité fixés par la LOLF, dont trois sont purement techniques et un plus qualitatif.

L'appréciation de ces critères nécessite d'analyser les ouvertures de crédits prévues par le projet de décret d'avance. Celles-ci s'inscrivent dans un schéma de fin de gestion d'une ampleur inédite : celui-ci s'élève à 1,7 milliard d'euros par décret d'avance et 4,3 milliards d'euros par projet de loi de finances rectificative, soit près de 6 milliards d'euros – sensiblement plus que les 2 milliards d'euros des années précédentes.

Les ouvertures prévues par le projet de décret d'avance, qui s'élèvent à 2,1 milliards d'euros en AE et 1,7 milliard d'euros en CP concernent surtout la défense (29,4 %) et les contrats aidés (37,6 %). L'éducation nationale est aussi, quoique dans une moindre mesure, concernée. La sous-budgétisation des opérations extérieures (Opex) n'est pas une surprise. Leur surcoût atteint 1,1 milliard d'euros en 2015 et dépasse de 665 millions d'euros la prévision de la loi de finances initiale, dont 625 millions d'euros financés par le projet de décret d'avance.

L'écart entre la budgétisation initiale et les besoins constatés des Opex est de plus en plus important, sans pour autant constituer une nouveauté.

L'opération intérieure « Sentinelle » entraîne elle aussi des ouvertures à hauteur de 171 millions d'euros, auxquelles s'ajoutent divers dépassements sur les crédits de personnel pour partie liés aux dysfonctionnements du système Louvois que je pensais résolus, et dont la persistance m'étonne. Les attributions du service de santé des armées et la réserve opérationnelle sont également à l'origine d'une partie des ouvertures.

Les contrats aidés nécessitent plus d'un milliard d'euros en autorisations d'engagement et 641 millions d'euros en crédits de paiement. Des annonces ont été faites en cours d'année, tendant à créer 100 000 contrats aidés supplémentaires, entraînant des dépenses imprévues de montants significatifs.

L'un des « marronniers » des décrets d'avance demeure l'hébergement d'urgence. Ce projet n'échappe pas à la règle et ouvre à ce titre 40 millions d'euros au sein du programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ». Des besoins supplémentaires sont donc apparus et les crédits ouverts par le précédent décret d'avance n'ont pas suffi.

M. Philippe Dallier. – En matière d'hébergement d'urgence, la prévision pour 2016 est déjà inférieure aux crédits consommés de 2015.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Toutes ces sommes sont gagées par des annulations qui concernent presque toutes les missions. Les missions « Justice », « Écologie », « Engagements financiers de l'État », « Aide publique au développement » sont fortement mises à contribution.

Dans notre projet d'avis, nous constatons le respect des critères formels fixés par la LOLF – les ouvertures de crédits n'excèdent pas le plafond de 1 % des crédits ouverts par la dernière loi de finances et les annulations ne dépassent pas le plafond de 1,5 % des crédits ouverts par les lois afférentes à l'année en cours. Notre avis est favorable, mais nous émettons des réserves sur l'ampleur et le caractère récurrent des dépassements, que nous regrettons.

M. Michel Bouvard. – Il est difficile, dans le contexte actuel, de faire autre chose que de rappeler les observations habituelles sur les sous-budgétisations chroniques. Je suis favorable à l'ajout, dans notre avis, d'une mention de la question d'une contribution financière des autres pays de l'Union européenne aux opérations extérieures de défense commune, ce qui montrerait que le Parlement est conscient du problème.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Autant je considère que la création de 8 500 postes en deux ans sur les missions « Sécurités », « Justice » et « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », ce qui représente 600 millions d'euros, soit une hausse de seulement 0,15 % du budget de l'État, peut être absorbée par des économies, sans devoir remettre en cause le pacte de stabilité, autant la participation de la France à la sécurité européenne soulève un vrai débat. La France est, avec la Grèce, le pays européen dont le ratio entre les dépenses militaires et le produit intérieur brut est le plus élevé. Seule dotée d'une telle capacité de projection extérieure, elle participe à la sécurité extérieure de l'Europe. On peut regretter que les autres pays européens ne participent pas au financement des opérations extérieures. Cela mérite un vrai débat.

M. André Gattolin. – Le ministère des finances ne présente les annulations qu'en valeur absolue. Il aurait été utile de disposer d'une présentation des crédits annulés par pourcentage des crédits ouverts en loi de finances initiale.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cela figurera en annexe du rapport.

M. Richard Yung. – Nous suivons la demande de clarification de Michel Bouvard. L'Union européenne a montré sa flexibilité sur les objectifs budgétaires après le discours du Président de la République au Congrès. En matière d'opérations extérieures, cela semble plus difficile.

M. Jacques Chiron. – C'est une question de solidarité.

M. Richard Yung. – Ni le Sahel, ni le Liban, ni l'Irak ni le Levant ne sont des problèmes seulement français. Or nous prenons en charge une grande partie des dépenses pour ces opérations qui engagent la sécurité de l'Union européenne.

Mme Fabienne Keller. – Le premier budget touché par les annulations est celui de l'écologie. Sont annulés 337 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 313 millions d'euros en crédits de paiement, à huit jours de la COP21 ! Quels sont les projets annulés ?

Il est tout aussi étonnant de constater que la mission « Justice » connaît aussi des annulations. C'est le deuxième budget contributeur en autorisations d'engagement, avec plus de 300 millions d'euros annulés, et ses crédits de paiement sont annulés à hauteur de 72 millions d'euros.

M. Francis Delattre. – Les 100 000 contrats aidés supplémentaires – c'est beaucoup – sont liés à la situation de l'emploi et à la politique de l'emploi mise en œuvre par le Gouvernement. Ces emplois aidés permettent peut-être de diminuer un peu les chiffres du chômage, mais ils coûtent très cher.

M. Dominique de Legge. – Nous devons certainement faire face au même problème sur les Opex en 2016. Il manquera encore au moins 600 à 700 millions d'euros. Si je me réjouis de la moindre mise à contribution du ministère de la défense au titre de la solidarité interministérielle, ces dépassements récurrents posent question.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Pour répondre à Fabienne Keller, le Gouvernement indique que la plus grande part des annulations prévues par le décret d'avance ne porte pas sur des opérations en cours, mais sur les crédits mis en réserve.

Il faut d'ailleurs noter qu'hors titre 2, la réserve de précaution est montée à un niveau inégalé de 8 %, ce qui laisse au Gouvernement des marges pour annuler des crédits.

Néanmoins, certaines annulations s'expliquent par des sous-consommations de crédits. Ainsi, 9,5 millions d'euros sont supprimés sur le titre 2 de l'administration pénitentiaire en raison de recrutements réalisés plus tard que prévu. Il nous faudra donc être vigilants quant aux créations de postes annoncées par le Gouvernement.

M. Michel Bouvard. – Le montant de la réserve de précaution est tel que l'on s'écarte de l'objectif de la LOLF d'éviter que le budget puisse être réécrit par l'exécutif au lendemain de son vote. Ce taux de 8 %, contraire à l'esprit de la loi organique, pose un problème de fonds qui devra être abordé avec le Gouvernement.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Êtes-vous d'accord pour ajouter, au point n° 8 de l'avis, la phrase « et souhaite qu'un débat soit engagé avec nos partenaires européens sur le financement des Opex » ?

Mme Michèle André. – Votre proposition remporte l'unanimité.

La commission a donné acte de sa communication au rapporteur général et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information ; elle a adopté l'avis ainsi modifié sur le projet de décret d'avance.

ANNEXES

**I. OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS DU PRÉSENT
DÉCRET D'AVANCE PAR RAPPORT AUX OUVERTURES PRÉVUES
EN LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2015**

	AE ouverts	CP ouverts	AE annulés	CP annulés	AE solde	CP solde
Action extérieure de l'État	0,53%	0,55%	0,45%	0,48%	0,09%	0,07%
Administration générale et territoriale de l'État	0,49%	0,49%	0,36%	0,35%	0,13%	0,13%
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	0,43%	0,18%	0,11%	0,12%	0,32%	0,06%
Aide publique au développement	0,00%	0,00%	4,16%	2,91%	-4,16%	-2,91%
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	0,00%	0,00%	2,64%	2,30%	-2,64%	-2,30%
Conseil et contrôle de l'État	0,59%	0,00%	0,69%	0,76%	-0,10%	-0,76%
Crédits non répartis	0,00%	0,00%	63,51%	0,00%	-63,51%	0,00%
Culture	0,11%	0,13%	0,33%	0,43%	-0,22%	-0,30%
Défense	1,66%	1,83%	0,56%	0,45%	1,10%	1,38%
Direction de l'action du Gouvernement	0,00%	0,00%	1,25%	1,02%	-1,25%	-1,02%
Écologie, développement et mobilité durables	0,00%	0,00%	3,81%	3,77%	-3,81%	-3,77%
Économie	0,00%	0,00%	0,49%	1,14%	-0,49%	-1,14%
Égalité des territoires et logement	0,28%	0,29%	0,47%	0,45%	-0,18%	-0,16%
Engagements financiers de l'État	0,00%	0,00%	0,42%	0,37%	-0,42%	-0,37%
Enseignement scolaire	0,07%	0,07%	0,01%	0,01%	0,06%	0,06%
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	0,00%	0,00%	0,59%	0,24%	-0,59%	-0,24%
Justice	0,01%	0,07%	2,60%	0,71%	-2,59%	-0,64%
Médias, livre et industries culturelles	0,00%	0,00%	0,15%	0,15%	-0,15%	-0,15%
Outre-mer	0,10%	0,10%	2,74%	2,88%	-2,64%	-2,78%
Politique des territoires	0,00%	0,00%	4,86%	5,20%	-4,86%	-5,20%
Recherche et enseignement supérieur	0,20%	0,20%	0,72%	0,75%	-0,52%	-0,55%
Santé	0,00%	0,00%	0,81%	2,77%	-0,81%	-2,77%
Sécurité	0,00%	0,00%	0,07%	0,04%	-0,07%	-0,04%
Solidarité, insertion et égalité des chances	0,00%	0,00%	0,15%	0,17%	-0,15%	-0,17%
Sport, jeunesse et vie associative	0,00%	0,00%	6,50%	6,70%	-6,50%	-6,70%
Travail et emploi	8,19%	5,49%	0,08%	1,65%	8,11%	3,84%
Total	0,53%	0,43%	0,53%	0,43%	0,00%	0,00%

Note de lecture : ne sont présentées ici que les missions du budget général tandis que la régularité au regard de la LOLF s'apprécie sur l'ensemble des crédits ouverts par la loi de finances initiale. Ceux-ci comprennent, outre le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux. C'est pourquoi le chiffre présenté pour le total diffère du chiffre indiqué à la page 23 du présent rapport.

Source : projet de décret d'avance

II. 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	AUTORISATIONS d'engagement ouvertes	CRÉDITS de paiement ouverts
Action extérieure de l'État		18 816 381	18 816 381
Français à l'étranger et affaires consulaires	151	9 244 140	9 244 140
<i>Dont titre 2</i>		9 244 140	9 244 140
Action de la France en Europe et dans le monde	105	9 336 543	9 336 543
<i>Dont titre 2</i>		9 336 543	9 336 543
Diplomatie culturelle et d'influence	185	235 698	235 698
<i>Dont titre 2</i>		235 698	235 698
Administration générale et territoriale de l'État		19 000 000	19 000 000
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	216	19 000 000	19 000 000
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales		15 199 096	5 984 723
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	206	15 199 096	5 984 723
<i>Dont titre 2</i>		5 984 723	5 984 723
Conseil et contrôle de l'État		5 400 000	
Cour des comptes et autres juridictions financières	164	5 400 000	
Culture		3 087 655	3 923 086
Patrimoines	175	465 820	
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	224	1 912 000	1 912 000
<i>Dont titre 2</i>		1 912 000	1 912 000
Création	131	709 835	2 011 086
Défense		930 006 620	843 006 620
Préparation et emploi des forces	178	588 352 928	501 352 928
Soutien de la politique de la défense	212	341 653 692	341 653 692
<i>Dont titre 2</i>		341 653 692	341 653 692
Égalité des territoires et logement		40 100 000	40 100 000
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	177	40 100 000	40 100 000
Enseignement scolaire		70 352 991	70 352 991
Soutien de la politique de l'éducation nationale	214	6 960 546	6 960 546
<i>Dont titre 2</i>		6 960 546	6 960 546
Enseignement scolaire public du premier degré	140	63 392 445	63 392 445
<i>Dont titre 2</i>		63 392 445	63 392 445
Justice		964 111	7 202 536
Justice judiciaire	166		6 238 425
Conduite et pilotage de la politique de la justice	310	964 111	964 111
<i>Dont titre 2</i>		964 111	964 111

INTITULÉ DE LA MISSION, DU PROGRAMME, DE LA DOTATION	Numéro du programme ou de la dotation	AUTORISATIONS d'engagement ouvertes	CRÉDITS de paiement ouverts
Outre-mer		2 156 327	2 156 327
Emploi outre-mer	138	2 156 327	2 156 327
<i>Dont titre 2</i>		2 156 327	2 156 327
Recherche et enseignement supérieur		51 154 788	51 760 788
Vie étudiante	231	51 154 788	51 760 788
Travail et emploi		1 004 214 865	641 137 040
Accès et retour à l'emploi	102	1 004 214 865	641 137 040
Totaux		2 160 452 834	1 703 440 492
<i>Dont titre 2</i>		441 840 225	441 840 225

Source : projet de décret d'avance

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

(en euros)

INTITULÉ DE LA MISSION, DU PROGRAMME, DE LA DOTATION	Numéro du programme ou de la dotation	AUTORISATIONS d'engagement annulées	CRÉDITS de paiement annulés
Action extérieure de l'État			
Diplomatie culturelle et d'influence	185	4 014 746	4 014 745
Français à l'étranger et affaires consulaires	151	11 631 104	12 259 906
Conférence 'Paris Climat 2015'	341	141 947	
Administration générale et territoriale de l'État			
Administration territoriale	307	4 640 304	4 576 864
<i>Dont titre 2</i>		4 170 104	4 170 104
Vie politique, culturelle et associative	232	5 210 414	5 210 414
<i>Dont titre 2</i>		210 414	210 414
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	216	3 965 411	3 965 411
<i>Dont titre 2</i>		3 965 411	3 965 411
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales			
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	215	3 972 969	3 972 969
<i>Dont titre 2</i>		3 972 969	3 972 969
Aide publique au développement			
Aide économique et financière au développement	110	9 734 703	10 292 290
Solidarité à l'égard des pays en développement	209	97 648 398	74 088 398
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation			
Liens entre la Nation et son armée	167	10 000 000	506 381
Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	169	62 640 307	62 641 507
Conseil et contrôle de l'État			
Conseil d'État et autres juridictions administratives	165	2 998 068	3 000 000
<i>Dont titre 2</i>		2 000 000	2 000 000
Conseil économique, social et environnemental	126	222 080	222 080
<i>Dont titre 2</i>		222 080	222 080
Cour des comptes et autres juridictions financières	164	2 738 000	3 337 138
<i>Dont titre 2</i>		2 738 000	2 738 000
Haut Conseil des finances publiques	340	327 262	327 262
<i>Dont titre 2</i>		97 262	97 262
Crédits non répartis			
Dépenses accidentelles et imprévisibles	552	199 676 771	
Culture			
Patrimoines	175		2 469 225
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	224	9 504 852	10 224 674
Défense			
Soutien de la politique de la défense	212	142 740 221	35 740 221
Équipement des forces	146	170 000 000	170 000 000
Direction de l'action du Gouvernement			
Coordination du travail gouvernemental	129	502 478	4 009 700
Protection des droits et libertés	308	3 820 935	2 303 957

INTITULÉ DE LA MISSION, DU PROGRAMME, DE LA DOTATION	Numéro du programme ou de la dotation	AUTORISATIONS d'engagement annulées	CRÉDITS de paiement annulés
<i>Dont titre 2</i>		503 936	503 936
Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	333	13 647 067	8 155 944
<i>Dont titre 2</i>		2 717 595	2 717 595
Écologie, développement et mobilité durables		337 573 434	313 093 882
Infrastructures et services de transports	203	227 261 077	229 149 877
Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture	205	2 800 000	3 701 479
Météorologie	170	5 739 797	5 739 797
Paysages, eau et biodiversité	113	13 106 525	13 018 525
Information géographique et cartographique	159	2 456 583	2 456 583
Prévention des risques	181	16 909 512	12 505 294
Énergie, climat et après-mines	174	33 353 417	33 637 032
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	217	35 946 523	12 885 295
Économie		17 979 259	25 679 230
Développement des entreprises et du tourisme	134	12 639 999	19 239 999
Statistiques et études économiques	220	5 339 260	6 439 231
Égalité des territoires et logement		65 836 390	61 764 149
Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	135	65 836 390	61 764 149
Engagements financiers de l'État		197 503 263	168 170 557
Épargne	145	193 063 263	163 730 557
Majoration de rentes	168	4 440 000	4 440 000
Enseignement scolaire		7 393 062	7 393 062
Vie de l'élève	230	5 000 000	5 000 000
Enseignement technique agricole	143	2 393 062	2 393 062
<i>Dont titre 2</i>		2 393 062	2 393 062
Gestion des finances publiques et des ressources humaines		97 012 533	39 429 595
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	156	62 089 933	
Facilitation et sécurisation des échanges	302	10 432 983	16 467 534
Entretien des bâtiments de l'État	309	13 828 326	12 065 507
Fonction publique	148	10 661 291	10 896 554
Justice		302 124 889	72 773 432
Justice judiciaire	166	5 000 000	
Administration pénitentiaire	107	258 625 590	49 574 169
<i>Dont titre 2</i>		9 477 375	9 477 375
Protection judiciaire de la jeunesse	182	3 199 690	5 877 737
<i>Dont titre 2</i>		2 201 612	2 201 612
Accès au droit et à la justice	101	9 980 318	9 980 318
Conduite et pilotage de la politique de la justice	310	25 317 586	7 339 503
Conseil supérieur de la magistrature	335	1 705	1 705
<i>Dont titre 2</i>		1 705	1 705
Médias, livre et industries culturelles		1 086 228	1 086 228
Livre et industries culturelles	334	1 086 228	1 086 228

INTITULÉ DE LA MISSION, DU PROGRAMME, DE LA DOTATION	Numéro du programme ou de la dotation	AUTORISATIONS d'engagement annulées	CRÉDITS de paiement annulés
Outre-mer		59 351 400	61 365 428
Emploi outre-mer	138	21 760 665	16 542 401
Conditions de vie outre-mer	123	37 590 735	44 823 027
Politique des territoires		34 814 798	39 972 647
Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	112	13 011 738	16 468 913
<i>Dont titre 2</i>		112 234	112 234
Interventions territoriales de l'État	162	2 637 223	2 917 509
Politique de la ville	147	19 165 837	20 586 225
<i>Dont titre 2</i>		75 943	75 943
Recherche et enseignement supérieur		188 518 380	196 403 025
Formations supérieures et recherche universitaire	150	78 953 345	80 374 434
Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	172	18 891 574	21 276 969
Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	190	34 795 413	35 435 413
Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	192	44 196 264	48 022 946
Recherche duale (civile et militaire)	191	9 589 641	9 589 641
Recherche culturelle et culture scientifique	186	1 035 190	646 669
Enseignement supérieur et recherche agricoles	142	1 056 953	1 056 953
<i>Dont titre 2</i>		188 748	188 748
Santé		9 729 974	33 329 973
Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	204	9 729 974	33 329 973
Sécurités		17 526 427	9 369 352
Sécurité et éducation routières	207	316 516	1 316 516
Sécurité civile	161	17 209 911	8 052 836
Solidarité, insertion et égalité des chances		24 848 509	27 988 804
Égalité entre les femmes et les hommes	137	603 631	534 171
Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	124	24 244 878	27 454 633
Sport, jeunesse et vie associative		29 655 603	31 363 453
Sport	219	1 155 603	2 863 453
Jeunesse et vie associative	163	28 500 000	28 500 000
Travail et emploi		9 720 648	192 938 589
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	103		183 821 817
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	155	9 720 648	9 116 772
Totaux		2 160 452 834	1 703 440 492
<i>Dont titre 2</i>		35 048 450	35 048 450

Source : projet de décret d'avance