

N° 646

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 juillet 2017

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de décret d'avance notifié le 12 juillet 2017, 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,*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER
Rapporteur général

Sénateur

(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 Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Éblé, 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, Claude Nougein, 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. DES CRITÈRES DE RÉGULARITÉ TECHNIQUES RESPECTÉS	9
II. DES OUVERTURES INDISPENSABLES POUR REMETTRE D'ÉQUERRE LA BUDGÉTISATION INITIALE DE 2017	10
A. LE CRITÈRE FIXÉ PAR LA LOI ORGANIQUE : UN USAGE DU DÉCRET D'AVANCE RESTREINT AUX DÉPENSES URGENTES	11
B. DES OUVERTURES INDISPENSABLES POUR FAIRE FACE AUX BIAIS DE CONSTRUCTION DE LA BUDGÉTISATION INITIALE DE 2017	13
1. Un décret d'avance d'une ampleur inédite.....	14
2. Des ouvertures consacrées pour moitié à la recapitalisation d'Areva : une dépense de 1,5 milliard d'euros non budgétée en 2017	15
3. Opérations extérieures des armées, allocation pour demandeurs d'asile, hébergement d'urgence : des sous-budgétisations manifestes et récurrentes	16
4. Le financement du plan d'urgence pour l'emploi : des besoins essentiellement liés aux restes à payer de 2016	18
5. L'hébergement d'urgence : un effort sur la budgétisation pour 2017, mais une exécution hors de contrôle	19
III. DES ANNULATIONS SIGNIFICATIVES SUR LES BUDGETS RÉGALIENS, EN PARTICULIER LE BUDGET DES ARMÉES	20
CONCLUSION	23
EXAMEN EN COMMISSION.....	25
ANNEXES	33

AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT

*sur le projet de décret d'avance notifié le 12 juillet 2017,
portant ouverture et annulation de 2 809 millions d'euros
en autorisations d'engagement et 3 042 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° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 ;

Vu le projet de décret d'avance notifié le 12 juillet 2017, portant ouverture et annulation de 2 809 317 249 euros en autorisations d'engagement et 3 041 541 372 euros en crédits de paiement, le rapport de motivation qui l'accompagne et les réponses du ministre de l'action et des comptes publics au questionnaire du rapporteur général ;

Sur la régularité du projet de décret d'avance :

1. Constate qu'environ la moitié des ouvertures de crédits prévues par le présent projet de décret d'avance ont pour objet de permettre le financement de la recapitalisation d'Areva ; qu'un cinquième des crédits ouverts le sont au titre des opérations extérieures et intérieures du ministère des armées ; que le présent projet de décret d'avance vise aussi, pour des montants plus faibles, à assurer le financement de formations dans le cadre du plan d'urgence pour l'emploi lancé en 2016, du service civique, de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA) et de l'hébergement d'urgence, d'actions liées aux crises sanitaires agricoles et des dépenses immobilières de l'Insee ;

2. Observe que les ouvertures de crédits prévues par le présent projet sont gagées par des annulations de même montant réparties sur vingt-six missions du budget général ;

3. Note 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 et qu'elles représentent 0,43 % des autorisations d'engagement et 0,48 % des crédits de paiement ouverts par la loi de finances de l'année ; qu'elles n'excèdent donc pas le plafond de 1 % des crédits ouverts par la 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 ;

4. Estime que l'urgence à ouvrir les crédits est avérée au regard de la nécessité de restructurer rapidement le groupe Areva, de poursuivre les opérations extérieures et intérieures dans lesquelles est engagée l'armée française, de financer la lutte contre les risques sanitaires qui touchent le monde agricole et d'assurer le paiement de l'allocation pour demandeurs d'asile, ainsi que de faire face aux besoins de l'hébergement d'urgence ;

5. Estime que la nécessité budgétaire d'ouvrir des crédits additionnels dès le mois de juillet n'apparaît pas manifeste concernant le financement du service civique et les dépenses immobilières de l'Insee ;

6. Estime cependant, au regard du caractère inéluctable de la dépense et de l'absence de dépôt prévisible d'une loi de finances avant l'engagement des crédits, qu'en donnant de la visibilité aux gestionnaires de ces programmes ainsi qu'au Parlement sur l'ampleur des redéploiements à opérer, l'ouverture de crédits rapide permise par le recours au décret d'avance contribue, en l'espèce, à une bonne administration et à une gestion efficace des ressources humaines ;

7. 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 ;

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

8. Relève que l'ampleur du présent décret d'avance est inédite au regard des décrets d'avance pris au cours de la décennie écoulée ; que les ouvertures prévues par ce seul projet de décret d'avance représentent près de la moitié du total des ouvertures autorisées pour l'ensemble de l'année par voie de décret d'avance en vertu des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances ;

9. Souligne 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. Relève que la majeure partie des ouvertures de crédits est rendue nécessaire par les biais de construction de la loi de finances initiale pour 2017 qu'avait relevés la commission des finances du Sénat lors de ses travaux relatifs au projet de loi de finances et qui ont été confirmés par la Cour des comptes à l'occasion de l'audit des finances publiques réalisé à la demande du Premier ministre ;

11. Note en particulier que la moitié des ouvertures prévues vise à permettre la recapitalisation d'Areva, dont moins d'un tiers du coût peut être financé par les ressources allouées au compte d'affectation spéciale

« Participations financières de l'État » par la loi de finances pour 2017 ; que les besoins effectifs des armées au titre des opérations intérieures et extérieures en 2017 devraient représenter plus du double de la dotation inscrite en loi de finances initiale ;

12. Estime qu'en l'espèce, l'absence d'imprévisibilité de la majeure partie des dépenses au regard de leur sur-exécution chronique ne saurait constituer par elle-même un motif de refus d'ouverture des crédits par voie de décret d'avance en raison du changement de Gouvernement intervenu entre l'adoption de la loi de finances initiale pour 2017 et la transmission du présent projet de décret d'avance ;

13. Souligne cependant que le recours à la voie réglementaire pour ouvrir des crédits doit demeurer, comme le prévoit la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 précitée, une exception ;

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

14. Observe qu'un décret d'annulation, de 774 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 274 millions d'euros en crédits de paiement, a également été transmis au Parlement le 12 juillet 2017 ;

15. Estime que les dispositions du décret d'annulation, qui ne sont pas soumises par la loi organique à l'avis des commissions des finances des deux assemblées, doivent néanmoins être analysées de façon conjointe au projet de décret d'avance pour apprécier l'ampleur et la nature des annulations de crédits ;

16. Constate que la plus grande partie des annulations porte sur des crédits mis en réserve, ce qui ne permet pas au Parlement d'identifier les dispositifs touchés par les redéploiements ;

17. Rappelle une nouvelle fois que le recours croissant à la mise en réserve de crédits, qui s'élève depuis 2015 à 8 % des crédits ouverts sur le budget de l'État, détourne de sa vocation une procédure destinée à permettre le respect de l'autorisation parlementaire, et non à la contourner ou à la rendre inopérante ;

18. Relève en outre que l'annulation de 850 millions d'euros en crédits de paiement sur la mission « Défense » conduit à une diminution des crédits nette des ouvertures de plus de 200 millions d'euros ;

19. Estime que cette réduction imprévue fragilise le budget des armées alors même que celles-ci sont engagées sur de nombreux théâtres d'opération à l'étranger ainsi qu'en France dans le cadre de l'opération « Sentinelle » ;

20. Regrette, à cet égard, l'absence d'information transmise par le Gouvernement sur l'impact de cette réduction sur les programmes d'équipement des armées ;

21. Observe que si, en principe, le financement des opérations extérieures et intérieures dans lesquelles est engagée l'armée française sur les crédits de la mission « Défense », et non plus par recours à la solidarité interministérielle en cours de gestion, participe d'une budgétisation plus sincère des moyens nécessaires à nos armées, ce choix fait en milieu d'année sans revalorisation des crédits de la mission « Défense » à due concurrence conduit au report dommageable d'un certain nombre d'acquisitions de matériels au détriment de l'équipement de nos forces et porte atteinte à la crédibilité de l'engagement du Président de la République de porter les ressources de la Défense à 2 % du PIB en 2025 ;

22. Remarque que les missions « Sécurités » et « Justice » contribuent fortement aux annulations de crédits, de façon disproportionnée à leur poids dans le budget général, pour un montant total cumulé de près de 450 millions d'euros en autorisations d'engagement et de plus de 400 millions d'euros en crédits de paiement ;

23. Note que les missions « Écologie, développement et mobilité durables » et « Recherche et enseignement supérieur » portent une nouvelle fois les annulations nettes des ouvertures les plus importantes en crédits de paiement ;

24. Observe que l'annulation de près de 140 millions d'euros sur la mission « Aide publique au développement », à rebours des priorités affichées par le Gouvernement, nuit à la lisibilité et à la crédibilité des engagements pris par la France auprès de ses partenaires ;

25. Remarque que, pour l'heure, aucune réorientation tangible de l'action de l'État n'a été associée aux annulations prévues par le projet de décret d'avance et le décret d'annulation sur la mise en réserve, ce qui laisse à penser que l'exécution du budget de l'État sera soumise à de très fortes tensions en l'absence de mesures complémentaires plus structurelles ;

26. Émet, sous les réserves formulées précédemment, un avis favorable au présent projet de décret d'avance.

ANALYSE 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.

Le présent projet de décret d'avance prévoit des ouvertures et annulations de crédits pour un montant total de **2 809 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 3 042 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**.

Soumis pour avis à la commission des finances, il lui a été notifié le 12 juillet 2017.

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* ».

La loi organique prévoit qu'un décret d'avance doit respecter **trois conditions de fond**. Les ouvertures par décret d'avance ne doivent pas excéder 1 % des crédits ouverts par la loi de finances initiale. Un décret d'avance ne peut être pris qu'en cas d'urgence. Enfin, il ne doit pas détériorer l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances, ce qui implique des annulations à due concurrence des ouvertures ou la constatation de recettes supplémentaires.

Il faut également noter que l'article 14 de la loi organique dispose 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* ». Un décret d'avance doit donc être examiné de façon conjointe aux décrets d'annulation déjà pris dans l'année : en l'espèce, un décret d'annulation d'un montant de 774 millions d'euros en AE et 274 millions d'euros en CP a également été transmis à la commission des finances le 12 juillet 2017.

I. DES CRITÈRES DE RÉGULARITÉ TECHNIQUES RESPECTÉS

Les ouvertures et annulations prévues par le présent projet de décret d'avance, qui s'élèvent à 2,8 milliards d'euros en AE et 3 milliards d'euros en CP, représentent 0,43 % des autorisations d'engagement et 0,48 % des crédits de paiement ouverts par la loi de finances initiale pour 2017.

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

La somme des annulations prévues par le projet de décret d'avance soumis à la commission des finances et par le décret d'annulation, correspond à 0,55 % des AE et 0,52 % des CP ouverts en loi de finances initiale.

Les deux plafonds fixés par la loi organique relative aux lois de finances sont donc respectés.

Rapport entre les ouvertures prévues par la loi de finances initiale pour 2017 et les ouvertures et annulations du décret d'avance de juillet 2017

(en euros et en %)

		AE	CP
Crédits ouverts LFI	Budget général	446,25	427,37
	Budgets annexes	2,32	2,31
	Comptes spéciaux	204,29	203,04
	<i>Total ouvertures LFI</i>	652,87	632,72
Décret d'avance	Crédits ouverts et annulés DA juillet	2,81	3,04
Décret d'annulation	Crédits annulés juillet	0,77	0,27
<i>Total crédits ouverts</i>		2,81	3,04
<i>Total crédits annulés</i>		3,58	3,32
% Total ouvertures/Total ouvertures LFI		0,43 %	0,48 %
% Total annulations/total ouvertures LFI		0,55 %	0,52 %

Source : commission des finances, d'après la loi de finances initiale pour 2017 et le présent projet de décret d'avance

II. DES OUVERTURES INDISPENSABLES POUR REMETTRE D'ÉQUERRE LA BUDGÉTISATION INITIALE DE 2017

Comme cela a été indiqué précédemment, d'après la loi organique, un décret d'avance ne peut être pris qu'en cas d'urgence.

La commission des finances du Sénat estime, à l'instar de la Cour des comptes, que **cette notion recouvre en principe non seulement la nécessité d'ouvrir les crédits, mais aussi l'imprévisibilité des besoins pour le Gouvernement qui prend le décret.** Elle ne saurait reposer sur le seul caractère indispensable des ouvertures au regard des besoins constatés, dans la mesure où une telle appréciation légitimerait le recours au décret d'avance en cas de budgétisation insincère.

Ce décret d'avance, comme la plupart de ceux qui ont été pris ces dernières années, vise à **financer des dépenses qui ne sont devenues urgentes qu'en raison de sous-budgétisations.** Il est donc difficile d'affirmer que les dépenses sont imprévisibles.

Cependant, **le Gouvernement ne peut pas être tenu responsable des biais de construction du projet de loi de finances présenté en octobre 2016.**

Au surplus, les dépenses que le décret d'avance vise à financer sont nécessaires : la recapitalisation d'Areva, tout comme la poursuite des opérations extérieures de l'armée ou le financement de places en hébergement d'urgence, doivent être effectués avant la fin de l'année. Ainsi, les dépenses sont toutes « urgentes » au sens où **des crédits supplémentaires seront nécessaires avant le dépôt et l'examen du projet de loi de finances rectificative de fin de gestion.**

A. LE CRITÈRE FIXÉ PAR LA LOI ORGANIQUE : UN USAGE DU DÉCRET D'AVANCE RESTREINT AUX DÉPENSES URGENTES

L'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances dispose que les décrets d'avance sont pris « *en cas d'urgence* ».

A l'instar de la Cour des comptes¹, il est possible de considérer que le critère d'urgence répond 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 loi organique relative aux lois de finances, mais elles se déduisent du **caractère dérogatoire du décret d'avance** qui est censé constituer une **exception à la règle de l'ouverture de crédits par loi de finances et non par voie réglementaire.**

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.** Si les besoins étaient connus depuis plusieurs mois, ils auraient pu et dû donner lieu à une modification du budget voté par le Parlement par voie législative.

Le Conseil d'État, dans sa décision du 16 décembre 2016, a apporté plusieurs précisions sur les critères de régularité d'un décret d'avance et en particulier sur la définition de l'urgence.

Deux requérants demandaient l'annulation pour excès de pouvoir du décret n° 2016-732 du 2 juin 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance. Ils arguaient d'une part de **l'irrégularité qui aurait entaché les consultations des commissions des finances de l'Assemblée**

¹ Cour des comptes, « Rapport sur les crédits du budget de l'État ouverts par décret d'avance », décembre 2016.

nationale et du Sénat¹ au regard des modifications apportées au projet qui leur avait été notifié, d'autre part du fait que le décret ne répondait pas à la condition d'urgence posée par les dispositions de l'article 13 de la loi organique de la loi de finances dans la mesure où les ouvertures de crédits au titre de la mission « Travail et emploi » visaient à mettre en œuvre des annonces faites par le Président de la République plus de quatre mois avant la date de publication du décret, qui auraient donc pu donner lieu à une inscription dans un projet de loi de finances rectificative.

Le Conseil d'État a rejeté le premier moyen en considérant que le décret, quoique modifié, **ne soulevait pas de question dont les commissions des finances n'avaient pas déjà eu à connaître** *« compte tenu tant de la portée et de la nature des modifications apportées au projet de décret soumis aux commissions, l'équilibre budgétaire de la loi de finances restant inchangé, que de la circonstance que ces modifications portaient sur des points soulevés dans les avis des deux commissions des finances »*.

Concernant le respect de la condition d'urgence, le Conseil d'État a également rejeté la requête en estimant que **la condition d'urgence est « objective »** et remplie dès lors qu'« à la date de publication du décret portant ouverture de crédits à titre d'avances, **les crédits disponibles ne permettent pas de faire face à des dépenses indispensables** ».

La définition de l'urgence esquissée par le juge administratif, qui repose sur la notion de dépense « indispensable », appelle deux séries de remarques.

D'une part, **la nature « indispensable » d'une dépense peut relever d'un choix politique**. Par exemple, dans le cas du présent décret d'avance, la nature « indispensable » de l'achat d'un immeuble par l'Insee n'apparaît pas évidente et découle exclusivement d'une décision gouvernementale en ce sens.

Une interprétation très extensive de la notion de dépense « indispensable » pourrait donc conduire à ce que la condition d'urgence soit remplie dès lors le Gouvernement a pris, après la promulgation de la loi de finances initiale, une décision modifiant sensiblement le niveau ou la répartition des besoins budgétaires. Cette lecture serait problématique en ce qu'elle pourrait conduire à ce qu'un décret d'avance soit régulier dès lors que le Gouvernement aurait décidé de réaliser des dépenses nouvelles (ou plus importantes que prévues) d'une part et qu'il préférerait ne pas recourir à une loi de finances rectificative d'autre part. En d'autres termes, une interprétation extensive de la notion de « dépense indispensable » pourrait induire qu'**un décret d'avance serait justifié dès lors que le Gouvernement**

¹ Le projet de décret d'avance notifié aux commissions des finances des deux assemblées avait été modifié avant publication : les ouvertures et les annulations avaient été réduites de 134 millions d'euros à la suite de la contestation de la pertinence des annulations prévues par le projet initial sur les opérateurs de recherche du programme 172 de la mission « Recherche » pour un montant de 134 millions d'euros.

en aurait besoin – et que les plafonds fixés par la loi organique seraient respectés, vidant de son sens – et de toute portée pratique – la condition d’urgence.

Or le décret d’avance, qui constitue une exception au principe constitutionnel de l’autorisation parlementaire en matière budgétaire – comme le précise explicitement l’article 35 de la loi organique précitée – ne doit pas devenir un outil « de droit commun ».

D’autre part, concernant le présent décret d’avance, il faut noter que, même si l’on suivait la lecture selon laquelle une dépense est « indispensable » dès lors que le Gouvernement en a décidé ainsi, **certaines des ouvertures prévues par le présent décret d’avance ne sont pas urgentes *stricto sensu*** : concernant par exemple l’hébergement d’urgence ou le service civique, le décret a été pris avant la constatation effective des besoins budgétaires et ces dépenses auraient pu être financées pendant plusieurs semaines voire plusieurs mois sur les crédits encore disponibles.

En l’espèce, la prise du décret d’avance est justifiée par l’absence prévisible de projet de loi de finances rectificative avant la fin de la gestion, qui découle d’une décision du Gouvernement et non d’une impossibilité technique : un projet de loi de finances rectificative peut tout à fait être préparé, déposé, examiné, adopté et promulgué en l’espace de quelques semaines, comme les lois de finances rectificatives de fin de gestion l’illustrent.

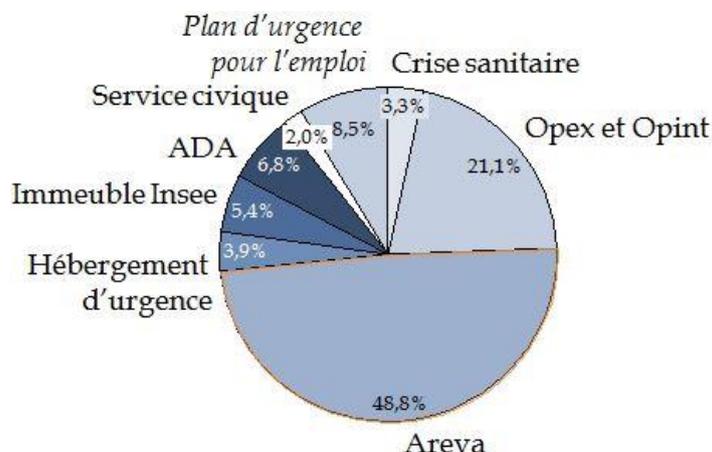
Au total, la décision du 16 décembre 2016 du Conseil d’État a permis de préciser la définition de l’urgence et de la faire évoluer en introduisant la notion de « dépense indispensable », dont l’interprétation plus ou moins extensive pourrait conduire à élargir ou restreindre les cas dans lesquels le Gouvernement est fondé à recourir à un décret d’avance pour ouvrir des crédits en cours d’année.

B. DES OUVERTURES INDISPENSABLES POUR FAIRE FACE AUX BIAIS DE CONSTRUCTION DE LA BUDGÉTISATION INITIALE DE 2017

Outre les ouvertures liées à la recapitalisation d’Areva, à hauteur de 1,5 milliard d’euros en AE=CP, 640 millions d’euros, soit un peu plus de 20 % des ouvertures, concernent les opérations extérieures (Opex) des armées. L’allocation pour demandeur d’asile (ADA) nécessite des ouvertures à hauteur de près de 220 millions d’euros. Le plan d’urgence pour l’emploi annoncé en janvier 2016 donne lieu à l’ouverture de 260 millions de CP supplémentaires. Par ailleurs, 122 millions d’euros sont prévus au titre de l’hébergement d’urgence, environ 100 millions d’euros pour la lutte contre les crises sanitaires agricoles et 63 millions d’euros pour les dépenses du service civique. Enfin, 160 millions d’euros sont prévus au titre de l’acquisition d’un immeuble par l’Insee.

Répartition des ouvertures prévues par le décret d'avance

(en %, CP)



Source : commission des finances du Sénat (à partir du décret d'avance et du rapport de motivation afférent)

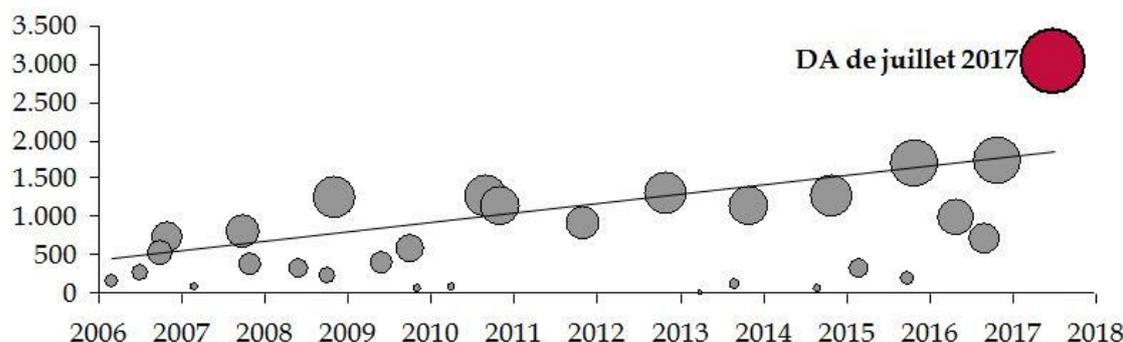
1. Un décret d'avance d'une ampleur inédite

Ce décret d'avance est d'une ampleur inédite : le montant des crédits ouverts et annulés est le plus important depuis 2006, ce qui peut s'expliquer par deux principaux facteurs.

D'une part, **la budgétisation initiale pour 2017 a été marquée par des sous-budgétisations particulièrement significatives**, comme la commission des finances du Sénat l'avait relevé dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2017, en novembre 2016, et comme la Cour des comptes l'a confirmé dans l'audit sur les finances publiques rendu public en juin 2017. Les ouvertures nécessaires pour rétablir la crédibilité du budget de l'État sont donc importantes.

Décrets d'avance ouverts depuis 2006

Montant des DA



Source : commission des finances du Sénat, d'après les décrets d'avance publiés depuis 2006

D'autre part, **les ouvertures de crédits proposées sont censées permettre de ne pas procéder à de nouveaux redéploiements avant le schéma de fin de gestion** – en novembre ou en décembre – ce qui signifie que seuls deux décrets d'avance devraient être pris en 2017, quand la moyenne constatée entre 2006 et 2016 était de trois décrets d'avance par an. En d'autres termes, on peut considérer que **le décret d'avance de juillet 2017 regroupe des ouvertures qui auraient pu être scindées en plusieurs décrets d'avance.**

2. Des ouvertures consacrées pour moitié à la recapitalisation d'Areva : une dépense de 1,5 milliard d'euros non budgétée en 2017

1,5 milliard d'euros en AE et en CP, soit environ la moitié des ouvertures, sont prévus au titre de la **recapitalisation de la holding Areva¹ qui n'avait pas été budgétée en loi de finances initiale pour 2017.**

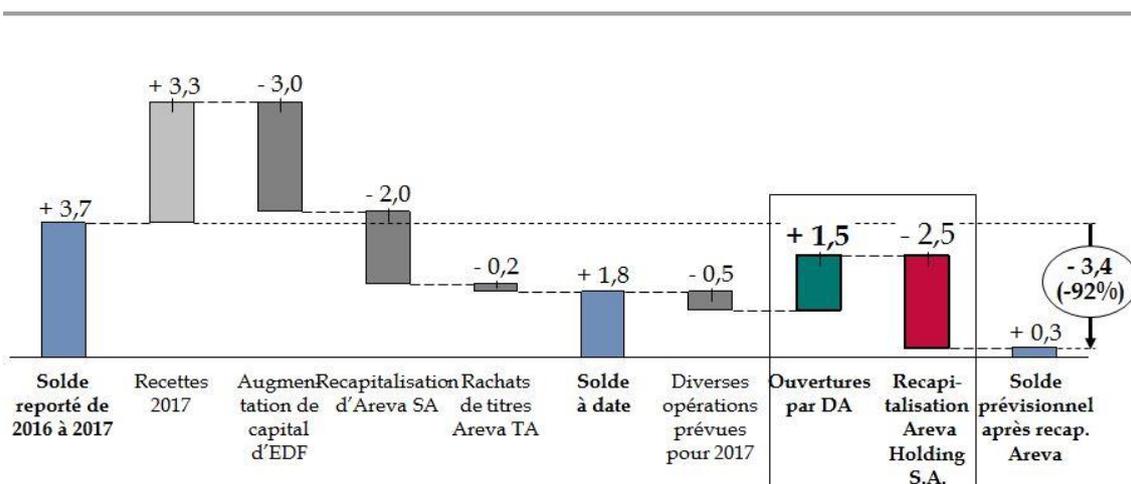
En effet, même si le compte spécial « Participations financières de l'État », à partir duquel seront effectuées les dépenses de recapitalisation, était pour la première fois présenté en déficit sur l'exercice 2017 (- 1,5 milliard d'euros), la variation du solde prévue en loi de finances initiale supposait la réalisation de 6 milliards d'euros de recettes de cession, une prévision peu réaliste au regard du contexte de marché et des cessions réalisées les années précédentes.

Le décret d'avance prend donc acte des besoins effectifs de financement et procède à l'ouverture de 1,5 milliard d'euros en AE et en CP, pour une **dépense prévue de l'ordre de 2,5 milliards d'euros, dont 1 milliard d'euros sera financé grâce au solde reporté de 2016 à 2017** et aux recettes perçues en 2017, de l'ordre de 3,3 milliards d'euros.

Dépenses, recettes et solde du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » en 2017

(en milliards d'euros)

¹ Les ouvertures prévues par le décret d'avance le sont sur la mission « Économie », à partir de laquelle les crédits seront versés au compte spécial « Participations financières de l'État ».



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

3. Opérations extérieures des armées, allocation pour demandeurs d'asile, hébergement d'urgence : des sous-budgétisations manifestes et récurrentes

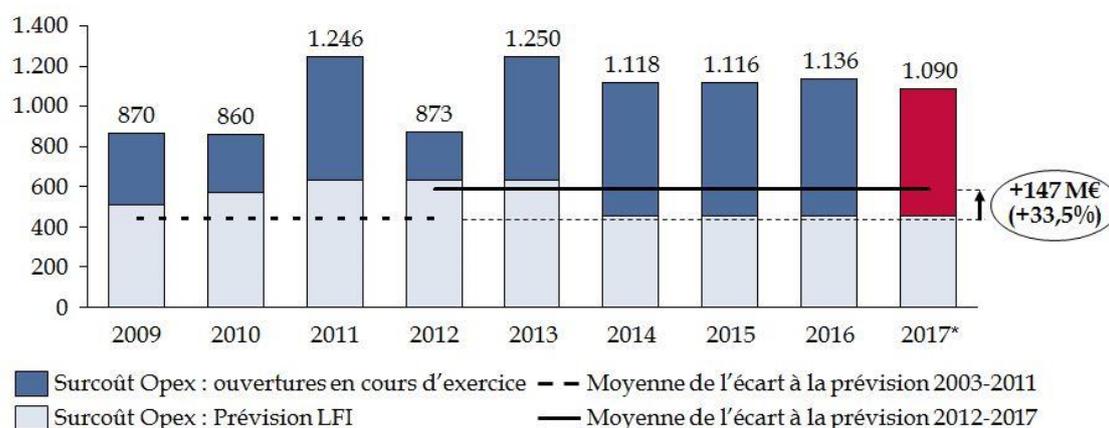
Outre la recapitalisation d'Areva, deux autres postes qui donnent lieu à des ouvertures de crédits relèvent clairement d'une sous-budgétisation, déjà identifiée lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2017 : il s'agit des **opérations extérieures de l'armée française (Opex)** et de **l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA)**.

Concernant les opérations extérieures des armées, le rapporteur spécial de la mission « Défense », Dominique de Legge, notait en novembre 2016 dans son rapport sur le budget proposé pour 2017 par le Gouvernement que « *les dépenses liées aux opérations extérieures [...] et aux opérations intérieures ne sont pas budgétées à un niveau sincère* ». Ainsi, 450 millions d'euros seulement étaient prévus en loi de finances initiale contre une exécution totale supérieure à 1 milliard d'euros chaque année depuis 2013.

Si la sur-exécution par rapport à la dotation initiale n'est pas nouvelle et a même trouvé un fondement législatif dans la loi de programmation militaire qui prévoit qu'une partie du surcoût Opex est prise en charge par la solidarité interministérielle à travers des redéploiements de crédits, il faut noter en revanche que **l'ampleur des dépassements depuis 2012 est supérieure de 150 millions d'euros en moyenne aux dépassements sur la période 2003-2011**.

Surcoût Opex : autorisation de la loi de finances initiale et ouvertures en cours d'exercice de 2009 à 2017

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

La répartition précise des ouvertures par théâtre d'opérations et par type de dépense (entretien programmé du matériel, équipement...) n'a pas été communiquée au rapporteur général, au motif que « la situation actualisée ventilant les prévisions de dépenses par théâtre ne sera connue, comme chaque année, qu'au terme des travaux du 2^{ème} suivi de gestion courant septembre 2017 ».

S'agissant des dépenses d'allocation pour demandeurs d'asile (ADA), la sous-budgétisation en loi de finances initiale est également récurrente.

Allocation pour demandeurs d'asile : autorisation de la loi de finances initiale et ouvertures en cours d'exercice de 2009 à 2017

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

L'année 2017 ne fait pas exception à la règle et le rapporteur spécial de la mission « Immigration, asile et intégration », Roger Karoutchi, soulignait à l'occasion du projet de loi de finances pour 2017 que « *la dotation est manifestement insincère* ». Celle-ci s'élevait à 220 millions

d'euros, bien en-deçà de la consommation prévisionnelle de 315 millions d'euros pour 2016. **Les ouvertures prévues par le présent décret d'avance doublent quasiment le plafond autorisé en loi de finances initiale.**

L'insuffisance de la dotation en matière d'allocation pour demandeurs d'asile est d'autant plus problématique qu'elle a conduit à créer **une dette de l'État envers Pôle Emploi, qui n'a toujours pas été apurée.**

4. Le financement du plan d'urgence pour l'emploi : des besoins essentiellement liés aux restes à payer de 2016

Le plan d'urgence pour l'emploi, annoncé en janvier 2016, s'articule autour de **deux axes** : l'aide « embauche PME »¹ d'une part, au titre de laquelle 3,6 milliards d'euros en AE et 1,9 milliard d'euros en CP ont été inscrits sur la mission « Travail et emploi », et le plan « 500 000 formations supplémentaires » d'autre part, à destination des demandeurs d'emploi.

Les 500 000 formations annoncées par le Président de la République en janvier 2016 n'ont pas pu être toutes mises en œuvre dans le courant de l'exercice et une partie importante de celles-ci ont donc été programmées en 2017.

Une enveloppe de 196,4 millions d'euros a été inscrite à ce titre en loi de finances initiale, ces crédits devant permettre de financer la compensation de 3 000 euros par formation supplémentaire prescrite versée par l'État aux conseils régionaux qui se sont engagés dans le cadre du plan. D'après la loi de finances initiale, les aides de l'État devaient être complétés par des crédits du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels à hauteur de 119 millions d'euros et par une contribution des OPCA (organismes paritaires collecteurs agréés) pour 350 millions d'euros.

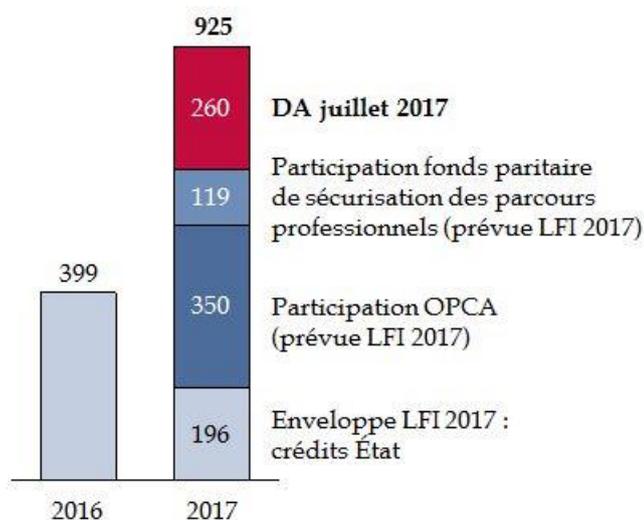
260 millions d'euros supplémentaires sont ouverts par le présent décret d'avance, portant le total des crédits prévus à ce titre à **925 millions d'euros pour 2017.**

La nette insuffisance de la budgétisation initiale pour 2017 questionne sa sincérité : les ouvertures du présent décret d'avance sont plus importantes que les crédits ouverts par la loi de finances initiale.

Financement du « plan d'urgence pour l'emploi » annoncé en janvier 2016

(en millions d'euros)

¹ Décret n° 2016-40 du 25 janvier 2016.

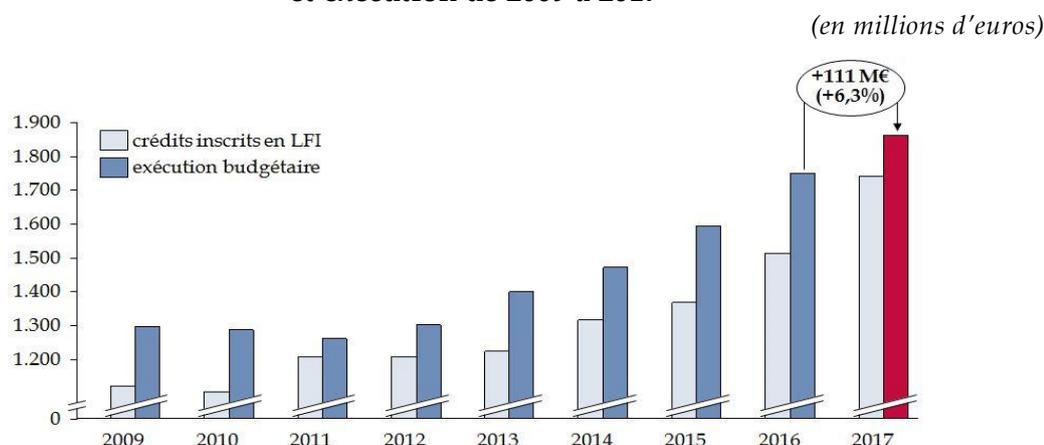


Source : commission des finances du Sénat

5. L'hébergement d'urgence : un effort sur la budgétisation pour 2017, mais une exécution hors de contrôle

La budgétisation 2017 des crédits de l'hébergement d'urgence traduisait un effort afin d'améliorer la sincérité de la loi de finances initiale : l'action 12 « Hébergement et logement adapté » a bénéficié de près de 230 millions d'euros supplémentaires en loi de finances initiale pour 2017 par rapport à la loi de finances initiale pour 2016. D'après le rapporteur spécial de la mission « Égalité des territoires et logement », Philippe Dallier, les crédits consacrés à l'hébergement d'urgence en 2017 ont progressé de 28 % et ceux à la veille sociale de 35 % comparé à la loi de finances initiale pour 2016, correspondant respectivement à une hausse de 135 et 32 millions d'euros.

Hébergement d'urgence : autorisation de la loi de finances initiale et exécution de 2009 à 2017



Source : commission des finances du Sénat

Malgré ce rebasage, l'enveloppe initialement fixée a été une nouvelle fois dépassée et 122 millions d'euros sont ouverts au titre de l'hébergement d'urgence par le présent décret d'avance.

La soutenabilité financière de l'hébergement d'urgence apparaît donc incertaine et la multiplication des ouvertures en cours de gestion malgré l'augmentation de la dotation budgétaire laisse penser qu'une refonte plus profonde du dispositif est nécessaire pour en maîtriser le coût.

III. DES ANNULATIONS SIGNIFICATIVES SUR LES BUDGETS RÉGALIENS, EN PARTICULIER LE BUDGET DES ARMÉES

Les annulations portent sur la quasi-totalité des missions et des ministères à l'exception de l'Outre-mer¹. Ce sont, une nouvelle fois, les missions « Écologie, développement et mobilité durables » et « Recherche et enseignement supérieur » qui portent les annulations nettes des ouvertures les plus importantes en crédits de paiement.

Contrairement aux derniers décrets d'avance transmis à la commission, **les annulations prévues par le présent décret d'avance ne sont pas artificielles ni de pure forme** : elles ne portent pas sur des crédits quasi-évaluatifs comme ceux des programmes liés au désendettement. En outre, il faut noter que le Gouvernement a fait le choix de n'annuler aucun crédit sur la mission « Crédits non répartis », ce qui lui laisse quelques marges de manœuvre pour la fin de l'année.

Comme d'habitude, **une partie importante des annulations porte sur des crédits gelés** : environ quatre cinquièmes des crédits annulés étaient mis en réserve. À cet égard, le Gouvernement semble amorcer un mouvement en faveur d'une **meilleure information du Parlement sur les annulations portant sur la mise en réserve**, en précisant dans certains cas les dispositifs touchés – jusqu'ici, la doctrine officielle était celle d'une non-affectation absolue des crédits gelés, ce qui empêchait le Parlement d'apprécier l'impact réel des annulations sur la mise en réserve avant l'examen du projet de loi de règlement.

En revanche, **l'information apportée à la commission des finances s'est avérée très insuffisante concernant les annulations portant sur la mission « Défense »**, à hauteur de 850 millions d'euros en crédits de paiement. Ainsi, alors que ces coupes budgétaires, aussi importantes qu'inattendues, portent atteinte à la crédibilité de l'engagement du Président de la République de porter les ressources de la Défense à 2 % du PIB en 2025, le Gouvernement s'est contenté de répondre que *« l'annulation des 850 millions d'euros, ne concernant que des crédits de paiement, n'a pas d'impact*

¹ Sont présentés en annexe plusieurs tableaux présentant les annulations prévues par le présent décret d'avance et par le décret d'annulation qui a été transmis le même jour à la commission des finances.

sur l'engagement pluriannuel des programmes d'équipement. Cette mesure limite la capacité de paiement et donc va conduire le ministère de la défense à revoir sa programmation annuelle. De ce point de vue, sa mise en œuvre suffisamment tôt dans la gestion est de nature à limiter son impact sur le report de charges. Compte tenu de la fluctuation des besoins en gestion, il est impossible à ce stade d'estimer l'ampleur d'une éventuelle hausse ». **Cette réponse évasive ne permet pas à la commission des finances d'apprécier l'impact concret de ces annulations sur le budget des armées.**

Outre la mission « Défense », les missions « Sécurités » et « Justice » contribuent également de façon très significative aux annulations de crédits, de manière disproportionnée à leur poids dans le budget général, pour un montant total cumulé de près de 450 millions d'euros en autorisations d'engagement et de plus de 400 millions d'euros en crédits de paiement. En crédits de paiement, **les ministères les plus touchés par les annulations sont l'Intérieur, les Affaires étrangères et la Défense.**

L'ampleur des annulations portant sur les ministères régaliens **interroge quant à la soutenabilité des redéploiements opérés par le présent décret d'avance.**

Doit également être signalée **l'annulation de 59 millions d'euros en AE et 216 millions d'euros en CP sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales »** au titre d'une « moindre consommation », selon le rapport de motivation, sur la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), sur la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et sur la dotation dite « politique de la ville ».

Le Gouvernement indique que, dans sa réponse au questionnaire du rapporteur général, « *la perspective d'une forte sous-exécution en fin de gestion 2017 par rapport à la LFI paraît certaine* » **pour la DETR et la DSIL.** Les facteurs d'explications avancés sont relatifs à une insuffisante capacité d'absorption des projets d'investissement local au regard de la montée en charge de ces dotations sur la période récente, au caractère récent de la DSIL qui expliquerait une appropriation seulement partielle du dispositif, aux risques de doublon entre les différents dispositifs de soutien à l'investissement local et enfin à une reprise encore limitée de l'investissement local. Au total, une chose est certaine : alors même que l'effort fait par les collectivités territoriales devait porter prioritairement sur leurs dépenses de fonctionnement, leurs dépenses d'investissement ont également diminué et les dotations mises en place par l'État ne sont pas intégralement consommées. **Au-delà des effets d'affichage, l'accompagnement de l'investissement local par l'État doit être réel et produire des effets concrets.**

Enfin, l'annulation de près de 140 millions d'euros sur la mission « **Aide publique au développement** », à rebours des priorités affichées par le Gouvernement, nuit à la lisibilité et à la crédibilité des engagements pris par la France auprès de ses partenaires.

Un décret d'annulation a également été transmis à la commission des finances le 12 juillet 2017. Contrairement au décret d'avance, la commission ne se prononce pas sur le décret d'annulation. Mais il est clair que les annulations prévues par le Gouvernement participent de l'équilibre général du schéma d'ouvertures et de « coupes » prévues par le Gouvernement. Au total, **les annulations nettes représentent 0,5 % des AE et 0,2 % des CP (hors titre 2) du budget général.**

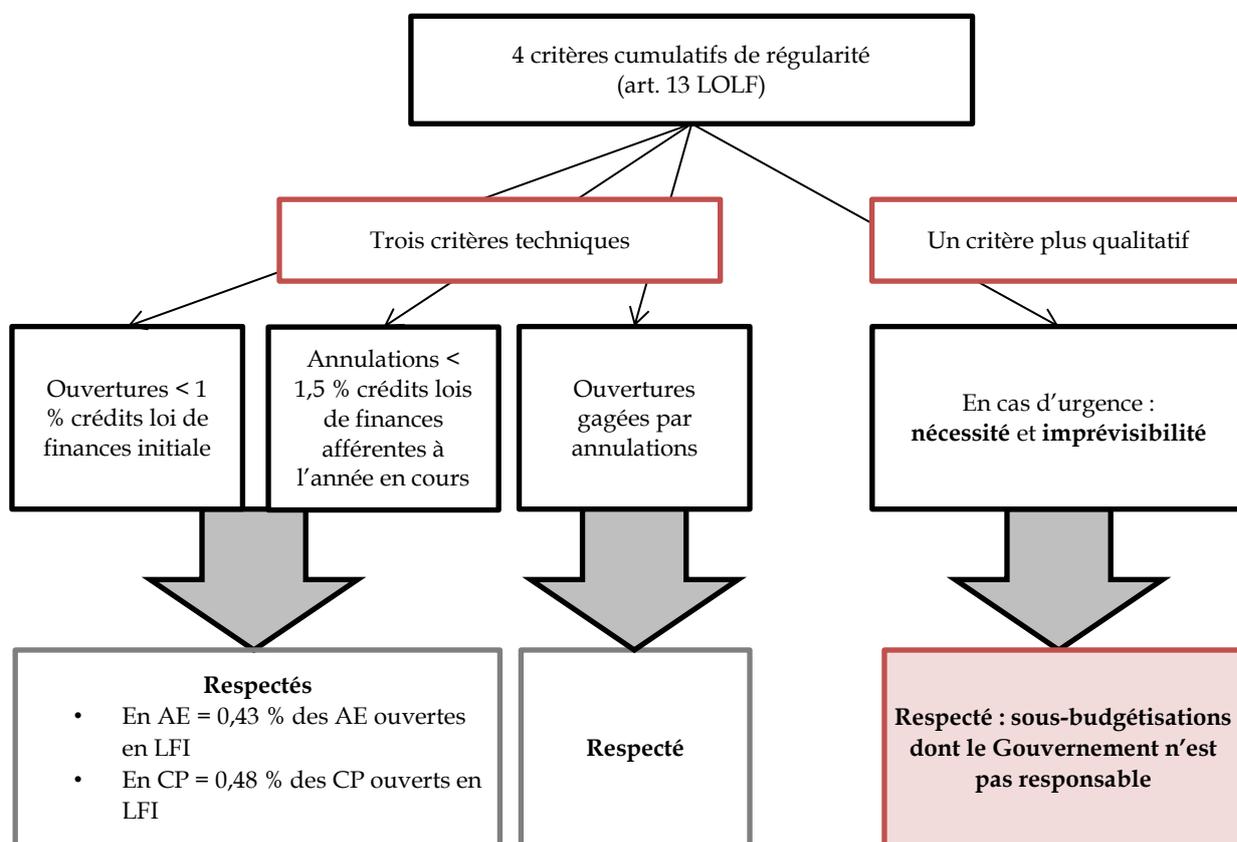
A ce stade de l'année, **il est difficile de porter un jugement définitif sur les annulations prévues par le décret d'avance et le décret d'annulation.** C'est surtout l'ampleur et la répartition du schéma de fin de gestion, en novembre, qui permettra de savoir si les choix faits par le Gouvernement sont restés mesurés et raisonnables.

Il faut souhaiter que les ministères régaliens et en particulier celui des armées, soumis à de fortes tensions au vu du contexte national et international, voient alors leur budget conforté et que les « coupes » prévues par le présent décret d'avance relèvent davantage d'une mesure de trésorerie que d'une perte sèche.

CONCLUSION

Après analyse des ouvertures et annulations de crédits proposées par le présent projet de décret d'avance, il apparaît que sa **conformité à la loi organique est établie** : les plafonds d'ouvertures et d'annulations ne sont pas dépassés, l'équilibre budgétaire défini par la loi de finances initiale n'est pas modifié et l'urgence est avérée au regard tant de la nécessité de l'ouverture des crédits que de leur caractère imprévu pour l'actuel Gouvernement, qui ne saurait être tenu responsable des biais de construction du projet de loi de finances pour 2017.

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



Source : commission des finances du Sénat

La **commission des finances du Sénat a donc rendu un avis favorable**, fondé sur la régularité du projet de décret au regard de la loi organique, **malgré de fortes réserves sur certaines annulations, en particulier celles portant sur la mission « Défense »**, au sujet desquelles les précisions apportées par le Gouvernement en réponse au questionnaire du rapporteur général ne sont pas apparues à la hauteur des enjeux.

Cependant, le montant exceptionnel des ouvertures prévues par ce décret d'avance – qui constitue une preuve supplémentaire de l'absence de cohérence et de crédibilité du budget 2017, qui avait conduit le Sénat à refuser de l'examiner – doit alerter quant aux risques liés, pour le Parlement, à un usage intensif des outils réglementaires en matière budgétaire.

Le ministre de l'action et des comptes public Gérald Darmanin a indiqué en séance, à l'occasion du projet de loi de règlement et d'approbation des comptes pour 2016 et du débat d'orientation des finances publiques pour 2018, que **le nouveau Gouvernement ne recourrait plus aux décrets d'avance ni à la méthode du « rabot »**, consistant à tenter de maîtriser les dépenses par des annulations généralisées d'un faible montant et non par une politique de réforme structurelle et de redéfinition du périmètre d'action de l'État.

La commission des finances sera particulièrement attentive à ce que cet engagement soit respecté.

EXAMEN EN COMMISSION

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La commission des finances a reçu mardi dernier un projet de décret d’avance portant ouverture et annulation de crédits à hauteur de 2,8 milliards d’euros en autorisations d’engagement et de 3 milliards d’euros en crédits de paiement. Conformément à l’article 13 de la loi organique relative aux lois de finances, nous devons faire connaître notre avis au Premier ministre dans un délai de sept jours à compter de la notification du projet de décret.

Le recours au décret d’avance constitue une exception au principe de l’autorisation parlementaire des crédits. La loi organique relative aux lois de finances définit quatre conditions de validité du recours au décret d’avance : les annulations doivent être au moins égales aux ouvertures, pour ne pas affecter l’équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances ; les montants de crédits ouverts ne doivent pas dépasser 1 % des crédits prévus en loi de finances initiale et les crédits annulés ne peuvent être supérieurs à 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l’année en cours.

Ces critères, mathématiques, sont respectés.

Celui de l’urgence, lui, est plus qualitatif. Je rejoins la Cour des comptes pour dire que l’urgence cumule nécessité d’ouvrir des crédits et imprévisibilité des besoins, ce qui exige un examen détaillé des ouvertures.

Ce décret d’avance est d’une ampleur inédite : jamais, depuis 2006, on a ouvert autant de crédits par ce moyen.

M. Claude Raynal. – Nous y voilà !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il faut dire que le Gouvernement hérite d’une situation difficile.

Les ouvertures prévues visent à financer huit types de dépenses : 1,5 milliard d’euros vont à la recapitalisation de la holding Areva ; 640 millions d’euros des ouvertures, concernent les Opex des armées ; l’allocation pour demandeur d’asile exige près de 220 millions d’euros supplémentaires ; le plan d’urgence pour l’emploi requiert l’ouverture de 260 millions d’euros également. Autres ouvertures que la commission des finances est habituée à examiner en décret d’avance : 122 millions d’euros au titre de l’hébergement d’urgence, environ 100 millions d’euros pour la lutte contre les crises sanitaires agricoles et 63 millions d’euros pour les dépenses du service civique. Enfin, 160 millions d’euros sont prévus au titre de l’acquisition d’un immeuble par l’Insee.

La plupart de ces ouvertures sont liées à des sous-budgétisations que nous avons déjà identifiées en loi de finances initiale. Il est donc difficile d'affirmer que les dépenses sont imprévisibles.

Cependant, le Gouvernement ne peut pas être tenu responsable des biais de construction du dernier projet de loi de finances et les dépenses que le décret d'avance vise à financer sont nécessaires, c'est incontestable.

J'évoquerai rapidement les annulations de crédits permettant de gager les ouvertures. Ces annulations portent sur la quasi-totalité des missions et des ministères à l'exception des outre-mer. En crédits de paiement, les ministères les plus touchés sont l'intérieur, les affaires étrangères et la défense. Ces annulations prennent un relief particulier alors que nous avons appris ce matin la démission du chef d'état-major des armées.

Les annulations sur les missions régaliennes sont importantes, mais pas insoutenables. À ce stade de l'année, il est difficile de porter un jugement définitif. C'est surtout l'ampleur et la répartition du schéma de fin de gestion, en novembre, qui permettra de savoir si les choix faits par le Gouvernement sont restés mesurés et raisonnables.

Il faut noter que le Gouvernement a fait le choix de n'annuler aucun crédit sur la mission « Crédits non répartis », ce qui lui laisse quelques marges de manœuvre pour la fin de l'année.

Contrairement aux précédents décrets d'avance que nous avons examinés, les annulations ne sont pas artificielles ni de pure forme.

Comme d'habitude, une partie importante des annulations porte sur des crédits gelés : environ quatre cinquièmes des crédits annulés étaient mis en réserve.

Un décret d'annulation nous a également été transmis ; nous n'avons pas à nous prononcer dessus, bien que les annulations participent de l'économie générale du schéma d'ouvertures et de « coupes » prévues par le Gouvernement. La proportion des crédits annulés varie entre les missions ; au total, elles ne représentent que 0,5 % des autorisations d'engagement et 0,2 % des crédits de paiement du budget général.

Pour conclure, les dépenses sont toutes urgentes au sens où les crédits seront nécessaires avant le dépôt et l'examen du projet de loi de finances rectificative de fin de gestion. La plupart des ouvertures n'étaient pas imprévisibles dans l'absolu, mais si l'on veut être objectif, on ne peut pas tenir rigueur à ce Gouvernement des choix faits dans le projet de loi de finances pour 2017.

Le choix des dépenses sur lesquelles portent les annulations peut prêter à discussion.

Ce décret d'avance conforte en tous cas ce que la majorité sénatoriale n'a cessé de dire : le budget 2017 était entaché de biais de construction extrêmement importants.

Je vous propose de rendre un avis favorable sur ce projet de décret d'avance, avec de très fortes réserves sur les annulations de crédits touchant le ministère des armées.

M. Dominique de Legge. – Laissez-moi vous dire notre incompréhension la plus totale concernant la politique de défense du Président de la République. Les choses avaient pourtant plutôt bien démarré. Le Président de la République remonte les Champs-Élysées sur un *command car*, il rend visite aux soldats blessés à l'hôpital de Percy, son premier déplacement se fait sur une Opex, et le 14-Juillet est un très bel hommage rendu aux militaires.

Mais avec les arbitrages budgétaires affectant la défense, nous n'y comprenons plus rien. On ne peut pas se moquer des militaires, faire de beaux discours, montrer de belles images – et prendre des décisions contraires.

Le budget de la défense, c'est environ 10 % du budget général. Or l'effort demandé à la défense représente 20 % de l'effort total. Cela signifie que, clairement, la défense n'est pas une priorité, et que le Président de la République renie sa promesse de tendre vers un budget de la défense porté à 2 % du PIB.

On ouvre 643 millions pour les Opex : là encore, on se moque de nous ! Tout le monde sait bien que le surcoût des Opex est plus proche 1,2 milliard d'euros que d'un milliard. Avec cette avance, 200 millions d'euros manquent encore. Une fois de plus, ce sera le ministère des armées qui devra les trouver.

Le ministre de l'action et des comptes publics ne m'a pas répondu sur les 2,7 milliards d'euros de crédits gelés – je crains donc que ces crédits ne soient pas dégelés et le ministère des armées sera amputé de 10 % environ de ses moyens.

J'en conclus donc que, malgré ce décret d'avance, le budget des armées sera non seulement insuffisant mais aussi insincère. C'est une faute politique grave.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'avis de la commission des finances est très détaillé pour ce qui concerne la mission « Défense ».

Je précise que, à la réception de chaque décret d'avance, j'adresse instantanément un questionnaire très détaillé au Gouvernement.

À ma question portant sur la nature des 850 millions d'euros de crédits annulés sur la mission « Défense », on m'a répondu que cette décision

n'aurait pas d'impact sur le l'engagement pluriannuel des programmes d'équipement, qu'elle limitait seulement la capacité des paiements, et conduirait le ministère à revoir sa programmation annuelle, sans précision. Cette réponse est un verbiage technocratique qui permet... de ne pas répondre. Quels achats seront concrètement reportés : des gilets pare-balle, des équipements pour l'opération Sentinelle ? On ne le saura qu'avec le schéma de fin de gestion.

Je propose donc d'ajouter à l'avis de la commission des finances sur ce projet de décret, un alinéa soulignant le caractère insuffisant de l'information apportée par le Gouvernement au Parlement sur les annulations portant sur le budget des armées.

M. Vincent Delahaye. – Je partage la plupart des observations du rapporteur général. Le Gouvernement avait annoncé 4,5 milliards d'euros d'économies. J'avais compris que les 3 milliards d'euros d'annulation de crédits entraient dans cette somme.

Le Gouvernement nous expliquait également que certaines annulations toucheraient la politique des emplois aidés. Or on apprend que 13 000 seront créés.

Tout cela donne une impression de flou, confirmée par la réponse de l'administration aux questions du rapporteur général. J'espère vraiment que les nouveaux ministres ne vont pas se laisser prendre en main par Bercy. Le flou artistique n'est pas possible quand il s'agit de finances !

L'ouverture de 3 milliards d'euros de crédits se fait au profit d'Areva, c'était une urgence, mais aussi des Opex, comme d'habitude sous-budgétisées.

Je suis très surpris de l'écart entre ce que dit le Gouvernement et ce qu'il nous présente aujourd'hui – en particulier, je ne retrouve pas les 4,5 milliards d'euros annoncés. Qui plus est, l'absence de réponse du Gouvernement est tout simplement vexante.

J'exprime donc moi aussi de très fortes réserves sur le décret d'avance, même si nous ne pouvons que l'accepter.

M. Claude Raynal. – Permettez-moi de regretter, en tant que citoyen, la démission du chef d'état-major des armées. C'est le symptôme d'une crise entre le Président de la République et les armées que nous souhaitons ne pas revoir.

Dominique de Legge connaît parfaitement cette mission. Je ne me permettrai pas de faire de commentaires particuliers. Je dirai seulement qu'il y a un non-dit, quand on parle d'Opex, qui veut que la part restant à financer, en fin d'exercice, fasse l'objet d'un effort interministériel. Il ne faut pas toujours utiliser le terme de « sous-budgétisation » : il s'agit en l'espèce d'un effort de solidarité de la part de tous les ministères. Il est clair que ces annulations font une victime : le budget de la défense.

Quant à l'ampleur inédite des ouvertures de crédits dont vous parlez, Monsieur le rapporteur général, elle m'amuse. On se croirait sur Facebook ! Vous avez le don de présenter des graphiques toujours frappants : la sphère représentant le décret dont nous parlons est toute rouge !

M. Michel Canevet. – Eh oui, c'est un boulet !

M. Claude Raynal. – Or, sans la recapitalisation d'Areva, la boule se dégonfle et descend sous la moyenne !

M. Philippe Dallier. – Mais nous savions que cela allait arriver !

M. Claude Raynal. – Ce décret d'avance est donc d'une ampleur tout à fait classique, hors Areva. Il n'est d'ailleurs pas sûr que le gouvernement précédent, s'il avait été reconduit, aurait traité ainsi ce problème.

M. Jacques Chiron. – Cela fait dix ans qu'on en parle !

M. Claude Raynal. – Certes, mais savait-on le montant exact de la recapitalisation nécessaire lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2017 ? J'en doute. Il y avait d'autres moyens pour arriver au même résultat. La Caisse des dépôts et consignations aurait pu, par exemple, porter des actions d'Areva pendant un certain temps.

La vérité est que le Gouvernement a voulu charger le gouvernement précédent, en organisant une forme de purge. C'est la même chose au plan local : chaque fois qu'un nouveau maire est élu, il charge l'équipe précédente de tous les maux et fait passer les dossiers les plus lourds dès le début de son mandat.

Le rapporteur général s'est permis une incise pour justifier le refus de la commission d'examiner le budget 2017. La vérité, c'est que vous ne vouliez pas proposer de budget alternatif alors que la primaire de la droite et du centre battait son plein ! Vous aviez alors des visions budgétaires totalement différentes. Alors, de grâce, ne refaisons pas l'histoire !

M. Éric Doligé. – Lorsqu'une commission entend le chef d'État-major des armées, ce dernier ne doit apparemment pas répondre à ses questions. Lorsque le rapporteur général du Sénat pose des questions à l'administration sur les annulations de crédits de la mission « Défense », il n'a pas de réponse. J'en conclus que le Parlement n'est probablement pas autorisé à s'intéresser de près au budget des armées !

Entre la recapitalisation d'Areva et les sous-budgétisations, ce sont 3 milliards d'euros qu'il faut trouver. Étrangement, dans le même temps, la même somme est exigée des collectivités territoriales, qui devront trouver non plus 10 milliards d'euros, mais 13 milliards d'euros. Il est facile de demander aux collectivités territoriales des efforts toujours plus importants. Mais ne serait-ce pas pour compenser la dérive du budget l'État ?

M. Maurice Vincent. – Le choix de recapitaliser l'ensemble de la filière nucléaire a été partagé par tous ou presque. C'est un choix qui nous coûte 7,5 milliards d'euros, Areva et EDF compris. Il est dû à la déconfiture du secteur, qui s'est produite avant 2012, ainsi que je l'ai indiqué dans mon rapport spécial.

Ce choix est industriel, technologique, environnemental et même diplomatique. Cette dépense ne peut pas surprendre. Pour des raisons techniques, il fallait la faire maintenant, pour bien séparer cette recapitalisation de la somme déboursée pour Areva SA. Sur ce point, on ne peut rien reprocher au Gouvernement, ni à l'ancien d'ailleurs. La construction des surgénérateurs aura probablement aussi un coût supplémentaire. Mais là encore, c'est un choix assumé par tous.

Sur la mission « Défense », le qualificatif d'« insincère » me paraît dangereux. Le Premier président de la Cour des comptes a évoqué des « éléments d'insincérité » dans le budget 2017 ; s'ils suffisent pour dire que le budget est insincère, alors tous les budgets le sont depuis 2009, en tout cas pour ce qui concerne les Opex !

Enfin, je crois que ce serait faire un procès d'intention au Gouvernement que de fonder un jugement définitif sur la seule l'annulation de 850 millions d'euros de crédits de la défense : l'objectif demeure bien d'atteindre les 2 % du PIB en 2025. Les réponses données à vos questions peuvent apparaître techniques voire dilatoires, Monsieur le rapporteur général, mais le décalage dans le temps de la dépense de 850 millions d'euros ne préjuge pas du niveau atteint en 2025.

M. Michel Canevet. – Je trouve certains commentaires bien durs : n'oublions pas que le Gouvernement hérite d'une situation difficile, qui lui impose de trouver des crédits en toute urgence. Les 850 millions d'euros annulés concernent les équipements des forces armées et portent sur des crédits déjà mis en réserve. L'importance de maintenir les opérations de nos troupes à l'extérieur prévaut.

C'est donc un décret d'avance d'une ampleur modeste si on enlève Areva, au regard en tout cas de l'audit de la Cour des comptes. À cette aune, je n'imaginai pas un effort budgétaire qui ne touche pas également les ministères régaliens.

Nous remarquons néanmoins, dans le budget relatif à la direction de l'action du Gouvernement, que sur une somme de 115 millions d'euros prévue pour le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, 100 millions d'euros n'ont été ni engagés ni dépensés l'année dernière. Il est donc urgent que le Gouvernement trouve des solutions pour utiliser mieux les crédits votés.

M. Francis Delattre, président. – Sur Areva, le procédé semble un peu rapide, mais enfin, s'il faut le faire...

Je suis sensible aux propos du rapporteur général et du rapporteur spécial de la mission « Défense » sur les annulations de crédits.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - Je vous propose que nous insérions un alinéa déplorant l'absence d'information transmise sur l'impact précis des annulations sur le programme d'équipement des armées.

Le Président de la République veut revaloriser les fonctions de contrôle du Parlement. Cela commence par la diffusion d'une information de qualité à la commission des finances, et cela passe par le fait que les gestionnaires de programmes s'exprimant à huis clos n'aient pas à regretter de l'avoir fait.

Je vous propose donc d'émettre un avis favorable à ce projet de décret d'avance, donc, avec beaucoup de réserves sur les annulations frappant le budget de la défense.

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 favorable sur le projet de décret d'avance.

ANNEXES

**Répartition par mission du budget général des ouvertures et annulations
de crédits prévues par le décret d'avance et le décret d'annulation**

(en millions d'euros et en %)

	Contribution nette (décret d'avance + décret d'annulation) en M€		Contribution nette (décret d'avance + décret d'annulation) en % des crédits de la LFI	
	AE	CP	AE	CP
Action extérieure de l'État	-163,31	-165,80	-7,9%	-8,0%
Administration générale et territoriale de l'État	-31,77	-25,95	-3,0%	-2,4%
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	98,87	95,60	3,9%	3,9%
Aide publique au développement	-157,97	-136,23	-4,4%	-5,6%
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	-26,63	-26,24	-1,0%	-1,0%
Conseil et contrôle de l'État	-5,08	-3,03	-4,3%	-3,2%
Culture	-67,00	-42,00	-2,9%	-1,9%
Défense	643,20	-206,80	2,9%	-1,0%
Direction de l'action du Gouvernement	-49,67	-46,07	-4,3%	-4,6%
Écologie, développement et mobilité durables	-391,65	-396,62	-5,2%	-5,2%
Économie	1 494,00	1 478,92	110,0%	156,9%
Égalité des territoires et logement	-62,83	-10,49	-0,4%	-0,1%
Engagements financiers de l'État	-41,24	-64,98	-11,3%	-11,8%
Enseignement scolaire	-81,52	-81,61	-1,6%	-1,6%
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	177,27	165,67	7,8%	7,9%
Immigration, asile et intégration	177,27	165,67	14,5%	15,1%
Justice	-159,80	-159,80	-2,9%	-5,0%
Médias, livre et industries culturelles	-8,00	-8,00	-1,4%	-1,4%
Politique des territoires	-238,76	-84,53	-25,0%	-12,7%

	Contribution nette (décret d'avance + décret d'annulation) en M€		Contribution nette (décret d'avance + décret d'annulation) en % des crédits de la LFI	
	AE	CP	AE	CP
Recherche et enseignement supérieur	-398,55	-331,33	-1,5%	-1,3%
Relations avec les collectivités territoriales	-58,76	-216,35	-1,4%	-6,3%
Santé	-22,41	-24,51	-1,8%	-1,9%
Sécurités	-288,08	-243,61	-9,1%	-8,5%
Solidarité, insertion et égalité des chances	-66,64	-77,16	-0,4%	-0,5%
Sport, jeunesse et vie associative	45,87	45,01	6,3%	6,2%
Travail et emploi	-942,24	-11,43	-6,0%	-0,1%
Total	-774,37	-273,65	-0,5%	-0,2%

Note de lecture : les chiffres présentés constituent la somme des ouvertures et des annulations. Un chiffre négatif signifie qu'au total, la mission contribue à l'équilibre général plus qu'elle ne bénéficie d'ouvertures. A l'inverse, un chiffre positif signifie que les ouvertures sont supérieures aux annulations.

Source : projets de décret d'avance et de décret d'annulation

Annulations brutes et nettes prévues par le décret d'avance par ministère

(en millions d'euros)

Ministères	Annulations en AE	Annulations en CP	Annulations nettes des ouvertures en AE	Annulations nettes des ouvertures en CP
Intérieur	-201,35	-320,23	-201,35	-320,23
Europe et affaires étrangères	-296,28	-282,03	-296,28	-282,03
Armées	606,13	-248,58	606,13	-248,58
Transition écologique et solidaire	0,00	-194,72	0,00	-194,72
Enseignement supérieur, recherche et innovation	-178,84	-180,03	-178,84	-180,03
Justice	-159,80	-159,80	-159,80	-159,80
Solidarités et santé	-81,55	-94,17	-81,55	-94,17
Cohésion des territoires	-299,20	-92,08	-299,20	-92,08
Services du Premier ministre	-64,70	-59,61	-64,70	-59,61

Ministères	Annulations en AE	Annulations en CP	Annulations nettes des ouvertures en AE	Annulations nettes des ouvertures en CP
Culture	-75,00	-50,00	-75,00	-50,00
Sports	-16,79	-17,09	-16,79	-17,09
Éducation nationale	-12,34	-12,91	-12,34	-12,91
Outre-mer	0,00	0,00	0,00	0,00
Action et comptes publics	28,35	44,73	28,35	44,73
Agriculture et alimentation	85,77	82,42	85,77	82,42
Travail	-689,70	247,54	-689,70	247,54
Économie et finances	1 355,31	1 336,55	1 355,31	1 336,55

Source : commission des finances du Sénat (à partir des réponses au questionnaire du rapporteur général)

Part de la réserve annulée et part des annulations sur la mise en réserve pour chaque mission du budget général de l'État

(en %)

	Part de la réserve annulée		Part des annulations sur la mise en réserve	
	AE	CP	AE	CP
Action extérieure de l'État	-66,8%	-65,0%	79,8%	83,1%
Administration générale et territoriale de l'État	-22,7%	-19,1%	100,0%	100,0%
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	0,0%	-0,6%		48,2%
Aide publique au développement	-42,5%	-40,4%	100,0%	100,0%
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	-13,4%	-13,2%	100,0%	100,0%
Conseil et contrôle de l'État	-75,6%	-67,1%	18,1%	77,5%
Culture	-5,5%	-6,1%	9,0%	14,3%
Défense	0,0%	-31,5%	0	100,0%
Direction de l'action du Gouvernement	-39,5%	-45,5%	100,0%	100,0%
Écologie, développement et mobilité durables	0,0%	-26,4%	0	100,0%
Économie	-3,3%	-3,5%	100,0%	100,0%
Égalité des territoires et logement	-3,7%	-4,0%	27,2%	41,8%
Engagements financiers de l'État	-21,1%	-27,7%	100,0%	100,0%
Enseignement scolaire	-25,0%	-24,4%	97,1%	97,3%
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	-50,0%	-64,9%	88,0%	100,0%
Immigration, asile et intégration	-32,1%	-32,9%	100,0%	100,0%
Justice	-19,0%	-45,3%	100,0%	98,6%
Médias, livre et industries culturelles	-13,0%	-14,4%	100,0%	100,0%
Outre-mer	0,0%	0,0%	0	0
Politique des territoires	-99,6%	-91,8%	25,3%	46,2%
Pouvoirs publics				

	Part de la réserve annulée		Part des annulations sur la mise en réserve	
	AE	CP	AE	CP
Recherche et enseignement supérieur	-29,7%	-28,9%	81,0%	85,3%
Régimes sociaux et de retraite	0,0%	0,0%		
Relations avec les collectivités territoriales	-2,4%	-0,8%	14,9%	1,4%
Santé	-14,0%	-15,9%	56,7%	60,4%
Sécurités	-82,2%	-69,7%	87,2%	84,9%
Solidarité, insertion et égalité des chances	-2,4%	-2,8%	49,7%	50,3%
Sport, jeunesse et vie associative	-27,3%	-20,4%	100,0%	100,0%
Travail et emploi	-56,0%	-0,7%	100,0%	88,4%
Total général	-16,9%	-19,4%	78,2%	82,5%

Note de lecture : les annulations considérées sont uniquement celles du projet de décret d'avance.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général