

N° 600

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 31 mars 2022

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le **projet de décret d'avance**
relatif au financement du plan de résilience économique et sociale,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, *vice-présidents* ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, 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 DES ANNULATIONS DE CRÉDIT	10
A. FACE À LA HAUSSE DES PRIX DE L'ÉNERGIE ET AUX CONSÉQUENCES DE LA GUERRE EN UKRAINE, DES OUVERTURES DE CRÉDITS PERMETTENT DE COUVRIR DES MESURES NOUVELLES.....	10
1. <i>Des crédits sont ouverts à hauteur de 3,0 milliards d'euros afin de limiter l'impact de la hausse des prix des carburants pour les consommateurs (programmes 345 et 149).....</i>	<i>10</i>
2. <i>Les mesures relatives au secteur agricole sont financées à hauteur de 550 millions d'euros (programme 149).....</i>	<i>17</i>
3. <i>Une aide est versée aux transporteurs routiers pour 400 millions d'euros (programme 203).....</i>	<i>18</i>
4. <i>Le secteur des travaux publics est soutenu à hauteur de 80 millions d'euros (programme 134).....</i>	<i>18</i>
5. <i>L'aide en faveur des entreprises fortement consommatrices de gaz et d'électricité représente un montant de 1,5 milliard d'euros (programme 134).....</i>	<i>19</i>
6. <i>L'accueil des réfugiés fuyant la guerre en Ukraine entraîne une ouverture de crédits de 400 millions d'euros sur les programmes consacrés à l'asile et à l'hébergement.....</i>	<i>20</i>
7. <i>Le plan de résilience annonce également de nombreuses mesures qui créeront une contrainte financière certaine pour le prochain Gouvernement.....</i>	<i>21</i>
B. LES ANNULATIONS DE CRÉDITS NE CORRESPONDENT PAS À DES ÉCONOMIES, MAIS À DES ARTIFICES BUDGÉTAIRES QUI N'EMPÊCHERONT PAS LES OUVERTURES DE CRÉDITS DE PESER SUR LE DÉFICIT.....	23
1. <i>Le décret d'avance est en grande partie gagé par des annulations de crédits purement formelles sur la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire ».....</i>	<i>24</i>
2. <i>Les avances destinées aux établissements publics en raison de la situation de crise sanitaire sont annulées à hauteur de 0,5 milliard d'euros, elles aussi par report de crédits non consommés en 2021.....</i>	<i>27</i>
3. <i>Un « coup de rabot » porte de manière générale sur les autres missions du budget général.....</i>	<i>29</i>
4. <i>Sur le plan formel, le décret d'avance ne dégrade pas le solde budgétaire, mais il accroît le déficit public.....</i>	<i>31</i>
II. LA RÉGULARITÉ DU PROJET DE DÉCRET AU REGARD DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES	31
A. LA CONDITION D'URGENCE EST REMPLIE PAR LA SITUATION INTERNATIONALE ACTUELLE	32
B. LES PLAFONDS D'OUVERTURE ET D'ANNULATION DE CRÉDITS SONT RESPECTÉS	32
C. LES DÉCRETS D'AVANCE PRIS AU COURS DU QUINQUENNAT SONT LES PLUS ÉLEVÉS DEPUIS LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF	33

TRAVAUX EN COMMISSION	35
I. AUDITION DE M. OLIVIER DUSSOPT, MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE, CHARGÉ DES COMPTES PUBLICS, SUR LE PROJET DE DÉCRET D'AVANCE (30 MARS 2022)	35
II. COMMUNICATION DE M. JEAN-FRANÇOIS HUSSON, RAPPORTEUR GÉNÉRAL, ET ADOPTION DE L'AVIS DE LA COMMISSION (31 MARS 2022)...	46

AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT

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

La commission des finances,

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

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

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

Sur la régularité du projet de décret d'avance :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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 **5,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement**.

Soumis pour avis à la commission des finances, il lui a été notifié le 25 mars 2022.

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.

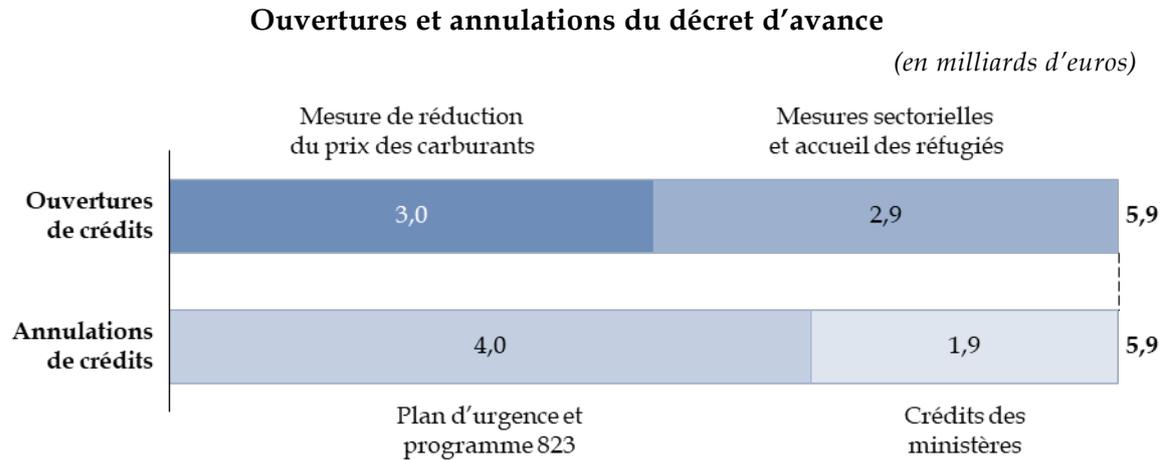
En outre, l'article 14 de la loi organique dispose que « *le montant cumulé des crédits annulés par décret en vertu du présent article¹ et de l'article 13 ne peut dépasser 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours* ». Le montant des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours correspond au montant des crédits ouverts par la loi de finances initiale, aucune loi de finances rectificative n'ayant encore été promulguée au titre de 2022.

Aucun décret d'avance ou portant annulation de crédits n'ayant encore été pris au titre de l'exercice 2022, il suffira d'examiner le dispositif du présent projet de décret pour vérifier le respect des conditions prévues par la loi organique.

¹ L'article 14 de la loi organique prévoit la possibilité de prendre des décrets d'annulation de crédits dans certaines circonstances, sans ouverture simultanée de crédits.

I. OBJET DES OUVERTURES ET DES ANNULATIONS DE CRÉDIT

Le projet de décret prévoit l'ouverture et l'annulation de crédits d'un montant égal à 5,9 milliards d'euros.



Source : commission des finances, à partir du projet de décret

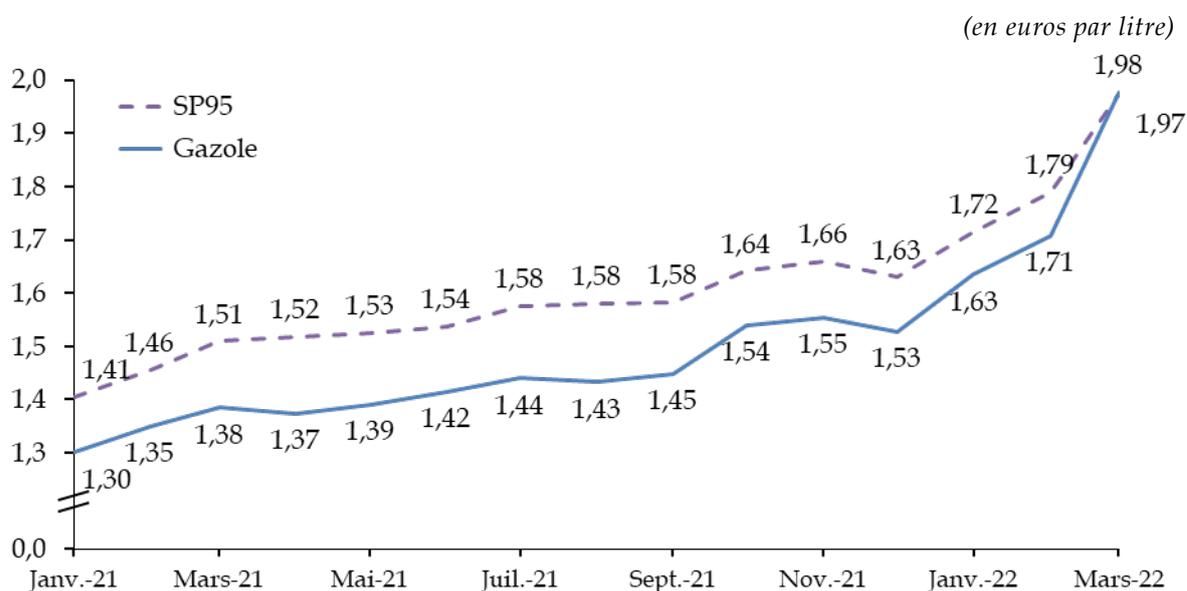
A. FACE À LA HAUSSE DES PRIX DE L'ÉNERGIE ET AUX CONSÉQUENCES DE LA GUERRE EN UKRAINE, DES OUVERTURES DE CRÉDITS PERMETTENT DE COUVRIR DES MESURES NOUVELLES

1. Des crédits sont ouverts à hauteur de 3,0 milliards d'euros afin de limiter l'impact de la hausse des prix des carburants pour les consommateurs (programmes 345 et 149)

a) Une flambée inédite des prix des carburants se traduit par une hausse des recettes de TVA mais risque de conduire à une contraction du PIB

Entre le mois de janvier 2021 et la seconde moitié du mois de mars 2022, les prix à la pompe, toutes taxes comprises (TTC), du gazole et du supercarburant SP-95 ont respectivement progressé de 52 % et de 40 %.

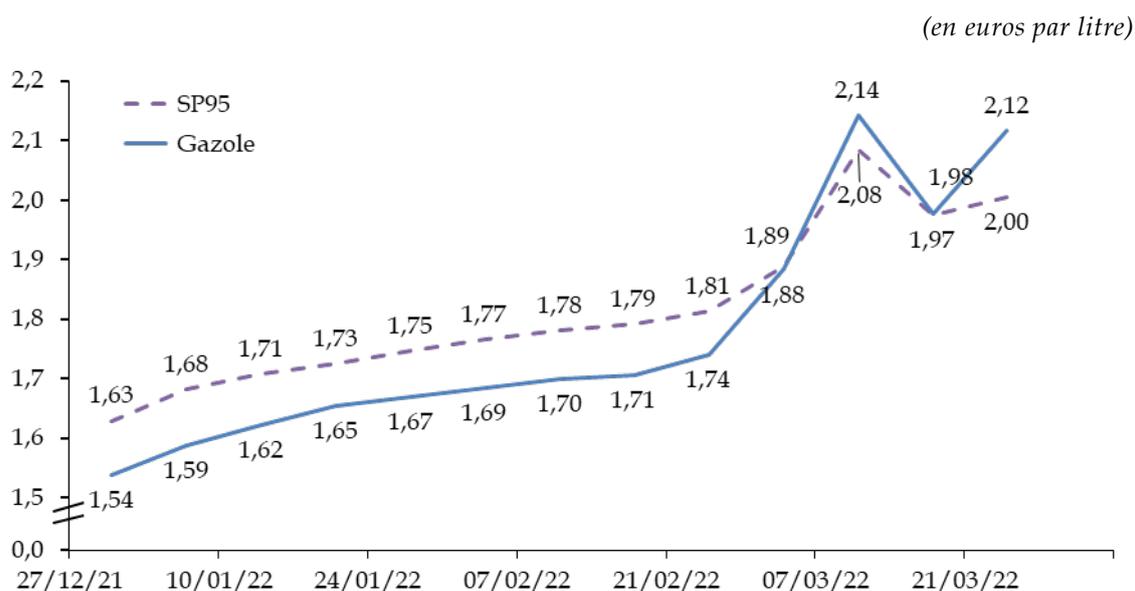
Évolution des prix des carburants à la pompe (TTC) entre janvier 2021 et mars 2022



Source : commission des finances, d'après la base de données des prix des carburants et combustibles en France

Depuis seulement le début de l'année 2022, le prix à la pompe TTC du gazole a progressé de **29 %** et celui du SP95 de **21 %**. L'un comme l'autre ont franchi la barre symbolique des 2 euros au milieu du mois de mars, avant de diminuer légèrement.

Évolution des prix des carburants à la pompe (TTC) depuis le début de l'année 2022



Source : commission des finances d'après la base de données des prix des carburants et combustibles en France

Le rapporteur général a interrogé le Gouvernement sur les éventuels surplus de recettes occasionnés pour l'État par cette situation. En s'appuyant notamment sur les bases taxables issues des données de l'INSEE, le Gouvernement estime qu'en retenant l'hypothèse d'un maintien, tout au long de l'année 2022, des prix des carburants constatés le 11 mars 2022, la **majoration des recettes de TVA** constatée au cours de l'année du fait de la hausse des prix du carburant¹ consommé par les **particuliers**, serait de **3,7 milliards d'euros**, à raison de 1,6 milliard d'euros au premier semestre et 2,1 milliards d'euros au second semestre. Dans le détail, les majorations de recettes de TVA dues à la hausse du prix des carburants atteindraient 1,8 milliard d'euros au cours de l'année 2022 pour le gazole, 0,9 milliard d'euros pour l'essence et 0,9 milliard d'euros pour le fioul.

S'agissant de la **consommation de carburant des professionnels**, la hausse prévisionnelle des recettes de TVA est estimée par le Gouvernement à **0,9 milliard d'euros** en 2022.

Au total, si l'on ajoute les consommations professionnelles et des particuliers, le Gouvernement anticipe ainsi une hausse des recettes de TVA de **4,6 milliards d'euros en 2022** en raison de la hausse du prix des carburants.

**Hausse prévisionnelle des recettes de TVA en 2022
liée à l'augmentation du prix des carburants**
(en milliards d'euros)



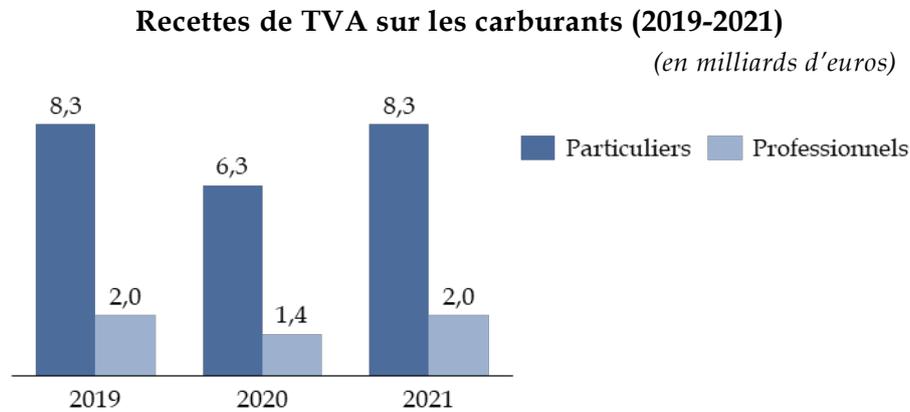
Source : commission des finances, d'après les réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général

Par ailleurs, **pour l'année 2021**, le Gouvernement évalue à **1,4 milliard d'euros** la hausse du rendement de TVA liée à l'augmentation des prix des carburants constatés au cours de cette même année.

Toujours d'après les estimations fournies par l'exécutif et basées sur les données de l'INSEE, le rendement de la TVA affectée aux carburants serait stable entre 2019 et 2021. La hausse sensible constatée entre 2020 et

¹ Et en prenant pour référence la moyenne des prix constatée en 2019.

2021 s'explique quant à elle à la fois par les conséquences de la crise sanitaire sur la circulation et par la hausse des prix des carburants.



Source : réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général

Toutefois, **cette augmentation des recettes de TVA ne signifie pas que l'État s'enrichit à due concurrence lorsque les prix de l'énergie augmentent.** Un raisonnement global conduit en effet à prendre en compte les **effets indirects** d'une hausse des prix de l'énergie sur les ménages et les entreprises, et donc sur les finances publiques. D'une part, **la consommation de carburants pourrait diminuer** quelque peu face à un coût devenu plus difficile à supporter (effet volume), même si la consommation de carburants paraît peu élastique à court terme. D'autre part et surtout, **la hausse des coûts réduit les marges des entreprises, comme la consommation des ménages sur les autres produits**, ce qui tend à diminuer par conséquent les recettes de l'État provenant d'autres impôts tels que l'impôt sur les sociétés ou la TVA.

D'après le modèle Mésange de la direction générale du Trésor et de l'INSEE, une hausse de 10 dollars du prix du pétrole se traduit ainsi par une contraction du PIB de 0,1 point au bout d'un an et de 0,24 point au bout de deux ans¹.

L'effet global de la hausse du prix de l'énergie, et en particulier des carburants, sur les recettes de l'État ne saurait donc être ramené à la simple observation des recettes de TVA sur les ventes de carburants. Il risque à terme de peser également sur les recettes de l'État.

¹ INSEE, [Le modèle macroéconométrique Mésange : réestimation et nouveautés](#), mai 2017.

b) Une remise de 15 centimes d'euros sur le prix hors-taxe des carburants

Face à cette augmentation des prix des carburants, le Gouvernement a annoncé une **remise sur le prix des carburants de 15 centimes hors taxe (HT) par litre** entre le 1^{er} avril et le 31 juillet 2022, pour les particuliers comme pour les professionnels. Cette mesure a un coût estimé de **2 990 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Elle a d'ores et déjà fait l'objet d'un **décret** en date **du 25 mars 2022**¹. Il en ressort notamment, contrairement aux annonces initiales, que l'ensemble des carburants sont concernés², sauf les carburants aériens ainsi que les produits utilisés dans l'industrie.

L'aide s'applique aux acheteurs et aux distributeurs de carburants autres que les carburants aériens, en France métropolitaine, dans le Département de Mayotte, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à La Réunion. Le bénéfice de l'aide est accordé pour les quantités fournies au titre de la consommation en France entre le 27 mars 2022³ et le 31 juillet 2022 ainsi qu'à celles fournies depuis les dépôts intermédiaires de stockage pendant cette même période.

Le montant de la remise est fixé à :

- 15 centimes d'euros par litre pour les gazoles et essences ;
- 15 euros par mégawattheure (MWh) pour le gaz naturel carburant ;
- 29,13 euros pour 100 kilogrammes net pour le gaz de pétrole liquéfié (GPL).

L'aide est **versée par l'Agence de service et de paiement (ASP)**⁴ **aux metteurs à la consommation** de carburants, qui sont les distributeurs les plus en amont du réseau de distribution de carburants, principalement les importateurs et raffineurs de pétrole qui vendent du carburant aux stations-service ou directement aux professionnels.

La **répercussion de l'aide** dans les prix payés par les consommateurs finaux doit être assurée par **une charte d'engagement** signée par les principaux acteurs du marché. Des dispositifs d'information spécifiques des acheteurs doivent être mis en place et **la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)** est **chargée de veiller à l'application** de la mesure et à la

¹ [Décret n° 2022-423 du 25 mars 2022](#) relatif à l'aide exceptionnelle à l'acquisition de carburants.

² Le gazole, le gazole pêche, le gazole non routier (GNR), les essences (SP95, SP98-E5, SP-95-E10), le gaz pétrole liquéfié carburant (GPL-c), le gaz naturel véhicule (GNV) sous forme comprimée (GNC) ou liquéfiée (GNL), le super-éthanol (E85) et l'éthanol diesel (ED95).

³ Afin que la remise puisse être effective dès le 1^{er} avril, les metteurs à la consommation de carburant sont autorisés à vendre du carburant remisé aux stations-service à compter du 27 mars.

⁴ L'article 5 du décret précité détermine les missions effectuées par l'ASP dans le cadre du dispositif et prévoit qu'elles sont définies dans une convention signée par l'Agence et le ministre en charge de l'énergie.

répercussion de la remise tout au long de la chaîne de distribution, jusqu'au consommateur final.

Afin d'éviter des difficultés de trésorerie, l'article 12 du décret prévoit la mise en place d'**un dispositif d'avance pour les metteurs à la consommation**. Ce dispositif, appliqué sur demande, permettra aux acteurs concernés de couvrir le décalage de trésorerie entre le moment où ils vendront leurs carburants remisés et la perception effective de l'aide versée par l'ASP¹.

Un dispositif d'avance complémentaire² est également prévu au **bénéfice des plus petites stations-service**³, souvent situées en zone rurale, afin de leur permettre de participer au dispositif. En effet, dans la mesure où elles ne renouvèlent leur cuve parfois que toutes les deux à trois semaines, certaines d'entre elles ne bénéficieraient pas de carburant remisé avant la fin du mois d'avril.

La remise de 15 centimes par litre portant sur le prix hors taxe, la remise sur le prix payé par le consommateur devrait être de 18 centimes en France métropolitaine, où la TVA sur les produits pétroliers est de 20 %, de 17 centimes environ en Corse où elle est de 13 %⁴ et de 15 centimes en outre-mer où les produits pétroliers ne sont pas soumis à la TVA⁵.

A priori, **les collectivités territoriales bénéficieront de la remise sur le prix des carburants au même titre que les autres consommateurs**. Cependant, le décret d'avance présenté ne propose **aucune mesure spécifique pour ces collectivités**, elles-mêmes fortement confrontées à la hausse des coûts de l'énergie et de certains matériaux pour l'entretien, l'éclairage ou encore le chauffage des bâtiments publics, ainsi qu'aux autorités organisatrices de transports. Au regard de l'impact sur les finances locales qui sera identifié dans les semaines ou mois à venir, **il conviendra d'en tirer les conséquences à l'occasion de prochaines lois de finances**.

Nécessaire en raison des effets de la hausse brutale et inédite des prix des carburants sur les professionnels et les particuliers, cette mesure souffre d'**une absence totale de ciblage**. Pourtant, il est évident que **tous les acteurs économiques ne sont pas logés à la même enseigne** devant cette situation. **L'automobiliste contraint** pour des raisons professionnelles, et disposant par ailleurs de **revenus modestes en zone rurale ou en zone**

¹ Le décret précité prévoit que le versement effectif de l'aide doit intervenir avant la fin du mois suivant la fourniture des carburants.

² Défini à l'article 13 du décret.

³ Qui vendent moins de 50 m³ par mois de carburants et qui sont propriétaires de leur fonds de commerce.

⁴ b du 6° du 1 du I de l'[article 297](#) du code général des impôts.

⁵ La TVA n'est pas applicable dans les collectivités de Guyane et de Mayotte (1 de l'[article 294](#) du code général des impôts). Les livraisons et importations de produits pétroliers en sont également exonérées en Guadeloupe, en Martinique et à la Réunion (6° du 1 de l'[article 295](#) du même code).

périurbaine, est, parmi les consommateurs particuliers, **le profil qui devrait être ciblé** en priorité et de façon significative.

Au contraire, le Gouvernement propose une nouvelle fois, après l'indemnité inflation déjà très dispendieuse et peu concentrée, une mesure générale.

La hausse des prix du carburant et leurs fluctuations ne sont pourtant pas des phénomènes nouveaux et ils ont toutes les chances de perdurer.

Aussi est-il absolument **indispensable que l'administration se donne les moyens de pouvoir enfin proposer des mesures d'aides ciblées** sur les acteurs économiques, particuliers comme professionnels, les plus affectés par les épisodes de hausse des prix des carburants. À l'avenir, il conviendra de **se mettre en position de ne plus se retrouver dos au mur** et contraint d'adopter une mesure insatisfaisante et très coûteuse pour les finances publiques. Le rapporteur général note que le Gouvernement a annoncé que l'administration travaillait à un autre dispositif qui pourrait être opérationnel à compter du 31 juillet prochain. Il est crucial que le futur exécutif, quel qu'il soit, puisse s'appuyer sur un nouvel outil plus efficace.

c) Un dispositif spécifique pour les pêcheurs

Le décret d'avance prévoit une ouverture de crédits de 30 millions d'euros, sur le programme 149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture » de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » pour financer un **soutien aux pêcheurs** équivalant à **35 centimes par litre de carburant** entre le 17 mars et le 31 juillet 2022, y compris la mesure générale équivalent à 15 centimes hors taxe dont bénéficient l'ensemble des consommateurs.

Selon le rapport de motivation du décret d'avance, les crédits doivent **abonder la dotation de l'établissement national des invalides et de la marine (ENIM)**, qui assurera une prise en charge des cotisations sociales patronales.

Cet établissement, opérateur du programme 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins » de la mission « Régimes sociaux et de retraite », est en charge du régime spécial obligatoire de sécurité sociale des marins. Il exerce également une action sanitaire et sociale en mettant en œuvre des aides individuelles et collectives. Dans le projet de loi de finances pour 2022, le financement de l'ENIM par le budget général est de 834,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, dont 791,3 millions d'euros en provenance du programme 197 et 43,0 millions d'euros versés par le programme 205 « Affaires maritimes » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Le décret

d'avance introduirait donc un financement complémentaire en provenance du programme 149.

L'aide doit faire l'objet d'au moins **deux versements successifs**. En premier lieu, un **acompte** est versé pour un montant égal à 70 % des cotisations sociales patronales annuelles appelées pour l'année 2021, dans la limite du plafond *de minimis*¹ ; ce plafond, qui est normalement de 30 000 euros sur trois années glissantes, a été augmenté de 35 000 euros supplémentaires par l'encadrement temporaire de crise décidé par la Commission européenne le 23 mars². Un **complément d'aide**, ayant pour objet d'aboutir à une aide totale de 35 centimes, doit être versé selon un mécanisme non encore défini³.

2. Les mesures relatives au secteur agricole sont financées à hauteur de 550 millions d'euros (programme 149)

Deux dispositifs sont financés par le projet de décret d'avance au titre du secteur agricole, pour un montant total de **550 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le **programme 149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture »** de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ».

En premier lieu, une **aide aux éleveurs** doit les aider à prendre en charge **une partie du surcoût alimentaire** en compensant une partie de leurs pertes de marge, sur une durée de quatre mois, dans la limite des pertes de l'exploitation agricole. Les crédits ouverts s'élèvent à **400 millions d'euros**.

Selon le Gouvernement, cette aide doit permettre d'accompagner les éleveurs dans l'attente de la mise en œuvre des dispositions de la loi Egalim 2⁴ tendant à assurer la transmission à l'aval des hausses du coût de production des produits.

Les modalités d'attribution de cette aide au moment de la transmission du projet de décret d'avance restent encore très imprécises. Le rapporteur général a interrogé le Gouvernement sur ce dispositif : quelle sera la période couverte par l'aide ? Comment seront prises en compte les spécificités de chaque filière ? Quelles seront les conditions à remplir pour en bénéficier ? Comment l'aide sera-t-elle concrètement distribuée ? Aucune réponse ne lui a été apportée sur ces différents sujets.

¹ [Une aide d'urgence pour les entreprises du secteur pêche](#), page d'information sur le site de l'ENIM, 24 mars 2022.

² Commission européenne, [Aides d'État: la Commission adopte un encadrement temporaire de crise afin de soutenir l'économie dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine par la Russie](#).

³ [Plan de résilience économique et sociale: dispositif de remise aux pêcheurs sur le prix du carburant, foire aux questions](#), site du ministère, 16 mars 2022.

⁴ [Loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021](#) visant à protéger la rémunération des agriculteurs.

En second lieu, la **Mutualité sociale agricole (MSA) prendra en charge une part des cotisations sociales patronales** pour un montant de **150 millions d'euros**. De même, aucune information complémentaire n'a pu être obtenue à ce sujet auprès du Gouvernement, qui a seulement indiqué au rapporteur général que la définition précise des critères d'éligibilité et des pièces justificatives à apporter était en cours.

3. Une aide est versée aux transporteurs routiers pour 400 millions d'euros (programme 203)

Le projet de décret abonde le **programme 203 « Infrastructures et services de transports »** de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » à hauteur de 340,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement afin de financer, avec un complément provenant de l'annulation à hauteur de 59,5 millions d'euros de crédits mis en réserve, une aide d'un montant de 400 millions d'euros.

Cette aide, complémentaire à la mesure de diminution de 15 centimes du prix du carburant (voir *supra*), doit être versée aux **transporteurs routiers de marchandises** pour compte d'autrui et aux **transporteurs routiers par autocar**. Elle devrait concerner 520 000 véhicules, avec un barème variant entre 300 euros pour des véhicules légers et 1 300 euros pour des tracteurs routiers¹.

4. Le secteur des travaux publics est soutenu à hauteur de 80 millions d'euros (programme 134)

Une ouverture de crédits de 1 548,1 millions d'euros, sur le **programme 134 « Développement des entreprises et régulations »** de la mission « Économie », complétée par des crédits de 31,9 millions d'euros prélevés sur la réserve de précaution, soit **1 580 millions d'euros au total**, permet de financer, **d'une part, une aide de 1,5 milliard d'euros** en faveur des **entreprises fortement consommatrices de gaz et d'électricité** (voir *infra*) et, **d'autre part, une enveloppe de 80 millions d'euros** destinée au **secteur des travaux publics**.

L'**aide aux entreprises du secteur des travaux publics** sera proportionnelle au chiffre d'affaires des entreprises en prenant en compte la part moyenne du gazole non routier (GNR) dans ce chiffre d'affaires. Cette aide paraît donc complémentaire à la mesure générale de diminution de 15 centimes par litre du prix des carburants (voir *supra*), qui inclut le GNR selon le décret précité du 23 mars 2022.

¹ [Plan de résilience et Transport routier de marchandises : les organisations professionnelles obtiennent une aide directe de 400 millions d'euros à destination des entreprises du secteur](#), communiqué de presse de la fédération nationale des transports routiers (FNTR) et de l'Union des entreprises de transport et logistique de France, 18 mars 2022.

Le rapporteur général constate que **cette aide**, prévue par le projet de décret d'avance, **n'a pas été annoncée dans le cadre du plan de résilience**¹ et que **son contour demeure fortement imprécis**.

Le Gouvernement a précisé le 29 mars² que cette aide, accessible aux petites et moyennes entreprises de travaux publics, sera versée en une fois et au prorata du chiffre d'affaires des entreprises éligibles. Elle aura pour objet de compenser en partie la hausse des prix du GNR, avec l'estimation que les coûts du GNR représentent en moyenne 2,5 % du chiffre d'affaire des entreprises du secteur. **Cette estimation repose sur une hypothèse forte, la consommation de GNR pouvant difficilement être supposée identique, en proportion du chiffre d'affaires, pour toutes les entreprises du secteur**. Elle présente toutefois l'avantage, par rapport à d'autres aides telles que la diminution de 15 centimes de carburants, de ne pas inciter à la consommation de carburant.

5. L'aide en faveur des entreprises fortement consommatrices de gaz et d'électricité représente un montant de 1,5 milliard d'euros (programme 134)

Une entreprise pourra bénéficier de l'aide si les **dépenses de gaz et d'électricité** représentent **au moins 3 % de ses charges**. L'aide est limitée à la **moitié du surplus de dépenses énergétiques** et **80 % des pertes d'exploitation**, dans une limite de **25 millions d'euros**³.

L'aide exceptionnelle sera versée aux entreprises privées qui deviendraient déficitaires en 2022 et couvrirait la période allant du 1^{er} mars au 31 décembre de l'année en cours. Toutefois, il est à noter que **l'enveloppe de 1,5 milliard d'euros ne permettra de couvrir que 5 mois**, jusqu'au 31 juillet.

Ce régime d'aide se place dans le cadre de l'**encadrement temporaire de crise** adopté par la Commission européenne le 23 mars 2022⁴, qui prévoit que les États membres pourront notamment indemniser partiellement les entreprises, en particulier les gros consommateurs d'énergie, pour les surcoûts dus à des hausses exceptionnelles des prix du gaz et de l'électricité. Si le montant de l'aide est en principe limité à 30 % des coûts admissibles jusqu'à un maximum de 2 millions d'euros par bénéficiaire, ce plafond peut être porté à **25 millions d'euros** lorsque

¹ Gouvernement, [Dossier de presse du plan de résilience économique et sociale](#), 16 mars 2022.

² Ministère de l'économie, des finances et de la relance, « [Mesures de soutien aux entreprises du bâtiment et des travaux publics](#) », 29 mars 2022.

³ Gouvernement, [Dossier de presse du plan de résilience économique et sociale](#), 16 mars 2022.

⁴ Commission européenne, [Aides d'État: la Commission adopte un encadrement temporaire de crise afin de soutenir l'économie dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine par la Russie](#).

l'entreprise subit des **pertes d'exploitation**, et même 50 millions d'euros pour les entreprises exerçant des activités dans certains secteurs spécifiques¹.

6. L'accueil des réfugiés fuyant la guerre en Ukraine entraîne une ouverture de crédits de 400 millions d'euros sur les programmes consacrés à l'asile et à l'hébergement

En prévision de l'accueil de populations déplacées fuyant la guerre en Ukraine, des crédits sont ouverts au titre de deux dispositifs.

D'une part, **300 millions d'euros** sont ouverts en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le **programme 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration »**, qui porte les crédits des dispositifs gérés par le ministère de l'intérieur pour l'accueil des demandeurs d'asile. Ces crédits devraient également couvrir les coûts d'accueil par les collectivités locales.

D'autre part, **100 millions d'euros** sont ouverts en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le **programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables »** de la mission « Cohésion des territoires », concernant les coûts d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées.

La ministre chargée du logement, Mme Emmanuelle Wargon, a indiqué le 27 mars que 30 000 réfugiés ukrainiens environ sont arrivés en France, dont la moitié pour un transit, l'objectif étant de mettre en place une capacité d'accueil de 100 000 personnes². Les modes d'hébergement retenus dans un premier temps sont des hébergements de court ou moyen terme tels que des hôtels ou centres de vacances.

Il convient de faire observer que **les populations déplacées fuyant la guerre en Ukraine relèvent d'un dispositif spécifique de « protection temporaire »**, régime prévu par une directive européenne de 2001³ et activé le 3 mars dernier⁴. Ils ne sont pas des demandeurs d'asile au sens habituel du programme 303, ni bien entendu des personnes sans abri ou mal logées qui constituent le public habituel du programme 177.

¹ Le communiqué de la Commission européenne mentionne les secteurs de la production d'aluminium et d'autres métaux, de fibres de verre, de pâte à papier, d'engrais ou d'hydrogène et de nombreux produits chimiques de base.

² [Déclarations de Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée en charge du logement](#), sur France Info, le 27 mars 2022.

³ [Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001](#) relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

⁴ [UE-Ukraine : une « protection temporaire » pour les réfugiés fuyant la guerre en Ukraine](#), sur [vie-publique.fr](#).

En pratique, des dispositifs de nature variée sont utilisés, tels que des hôtels financés par le programme 177, moyens qui ont également été mis en œuvre lors de la mise à l'abri des personnes sans abri lors du premier confinement lié à la crise du Covid au printemps 2020. **Ces solutions ne peuvent toutefois être que transitoires**, compte tenu des limitations propres à ces modes d'hébergement : les hôtels utilisés pour l'hébergement sont généralement éloignés des zones de commerces et des écoles, alors même que de nombreux enfants font partie des réfugiés. En outre ils sont souvent difficiles d'accès pour les accompagnateurs sociaux ou juridiques dont les réfugiés ont besoin, et dépourvus d'équipements pour cuisiner.

Il est à craindre, d'autre part, que les crédits ouverts ne soient pas suffisants pour financer le dispositif d'accueil et d'hébergement jusqu'à la fin de l'année 2022. À titre de comparaison, le premier projet loi de finances rectificative pour 2021 prévoyait l'ouverture de 700 millions d'euros sur le programme 177 afin de financer, à titre principal, le maintien jusqu'à la fin de l'année de 40 000 places d'hébergement supplémentaires et l'accompagnement des personnes hébergées, soit un montant de 17 500 euros par place, alors que le présent décret n'ouvre que 400 millions d'euros pour l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement d'un nombre de réfugiés pouvant aller jusqu'à 100 000, soit 4 000 euros par personne. **Il pourrait donc être nécessaire**, si l'afflux attendu de réfugiés se produit d'ici à l'été, **d'ouvrir rapidement de nouveaux crédits sur les programmes 303 et 177.**

7. Le plan de résilience annonce également de nombreuses mesures qui créeront une contrainte financière certaine pour le prochain Gouvernement

Le plan de résilience contient plusieurs mesures dont le financement devra être assuré dans un cadre autre que celui du présent décret d'avance¹.

Certaines correspondent à des **dépenses budgétaires** pour l'État ou d'autres administrations publiques.

C'est le cas de la **prolongation des possibilités de recours à l'activité partielle de longue durée (APLD)**. Les accords APLD pourraient être négociés jusqu'au 31 décembre, alors que la date limite prévue jusqu'à présent était le 30 juin, et les accords déjà signés pourront être prolongés de 12 mois.

Le **chèque relance export** est prolongé au-delà du 30 juin 2022. Ce dispositif, financé à l'origine à hauteur de 33 millions d'euros dans le cadre du programme 363 « Compétitivité » de la mission « Plan de relance »²,

¹ Gouvernement, [Dossier de presse du plan de résilience économique et sociale](#), 16 mars 2022.

² Voir le projet annuel de performances de la mission « Plan de relance », annexé au projet de loi de finances pour 2021.

finance, pour les petites et moyennes entreprises (PME) et les entreprises de taille intermédiaire (ETI), jusqu'à 50 % des frais de participation à un salon international ou d'achat d'une prestation de projection collective ou individuelle. De même le **chèque VIE** (volontariat international en entreprise), également financé sur le programme 303 à hauteur de 17,4 millions d'euros, pourra être mobilisé au-delà du premier semestre. Les modalités de financement de ces prolongations ne sont pas précisées, mais pourraient prendre la forme d'une réallocation de crédits au sein du programme 363, celui-ci ne faisant pas l'objet d'une ouverture de crédits dans le présent décret d'avance.

Le plan de résilience annonce également le lancement d'un **nouvel appel à projets** dans le cadre du **fonds d'études et d'aide au secteur privé** (FASEP), qui finance des études de faisabilité ou des démonstrateurs au bénéfice d'autorités publiques étrangères dans les pays en développement. Cet appel à projets, dont les modalités de financement ne sont pas précisées, doit soutenir des entreprises exportatrices de solutions innovantes en matière énergétique.

S'agissant des taxis, le plafond des tarifs, par exemple pour le transport de malade par taxi conventionné, sera actualisé afin de prendre en compte la hausse des prix des carburants, ce qui devrait accroître les coûts de remboursement par la Caisse primaire d'assurance-maladie.

Enfin, comme le prévoit le plan de résilience, des mesures de **renforcement de la souveraineté énergétique** devront être définies et appliquées, pour certaines, dès l'année 2022, avec en particulier la sécurisation de l'approvisionnement en gaz pour l'hiver 2022-2023. Le Gouvernement annonce également l'**augmentation de 1 000 euros de l'aide MaPrimeRénov'** à partir du 15 avril et jusqu'à la fin de l'année, pour l'installation d'un **système de chauffage vertueux** permettant de sortir du gaz ou du fioul.

D'autres mesures mettent en œuvre la **garantie de l'État** ou correspondent à des **mesures de trésorerie**. Le montant du prêt garanti par l'État (PGE) est relevé de 25 % à 35 % du chiffre d'affaires. Le recours au report des obligations sociales et fiscales sera facilité pour les entreprises concernées.

En outre, une **nouvelle facilité de liquidité garantie par l'État** doit être mise en place au second semestre 2022 ; les modalités de cette mesure dépendent toutefois de discussions avec la Commission européenne.

Les **garanties publiques** sont également étendues à travers la prolongation du dispositif de réassurance Cap Francexport au-delà du 31 mars 2022.

L'ensemble de ces mesures, non chiffrées et pour certaines non encore définies dans leur modalité, **auront un impact financier certain** dépassant le cadre du présent décret d'avance, **qui s'imposera de fait au Gouvernement qui sera désigné** à l'issue des élections du printemps.

B. LES ANNULATIONS DE CRÉDITS NE CORRESPONDENT PAS À DES ÉCONOMIES, MAIS À DES ARTIFICES BUDGÉTAIRES QUI N'EMPÊCHERONT PAS LES OUVERTURES DE CRÉDITS DE PESER SUR LE DÉFICIT

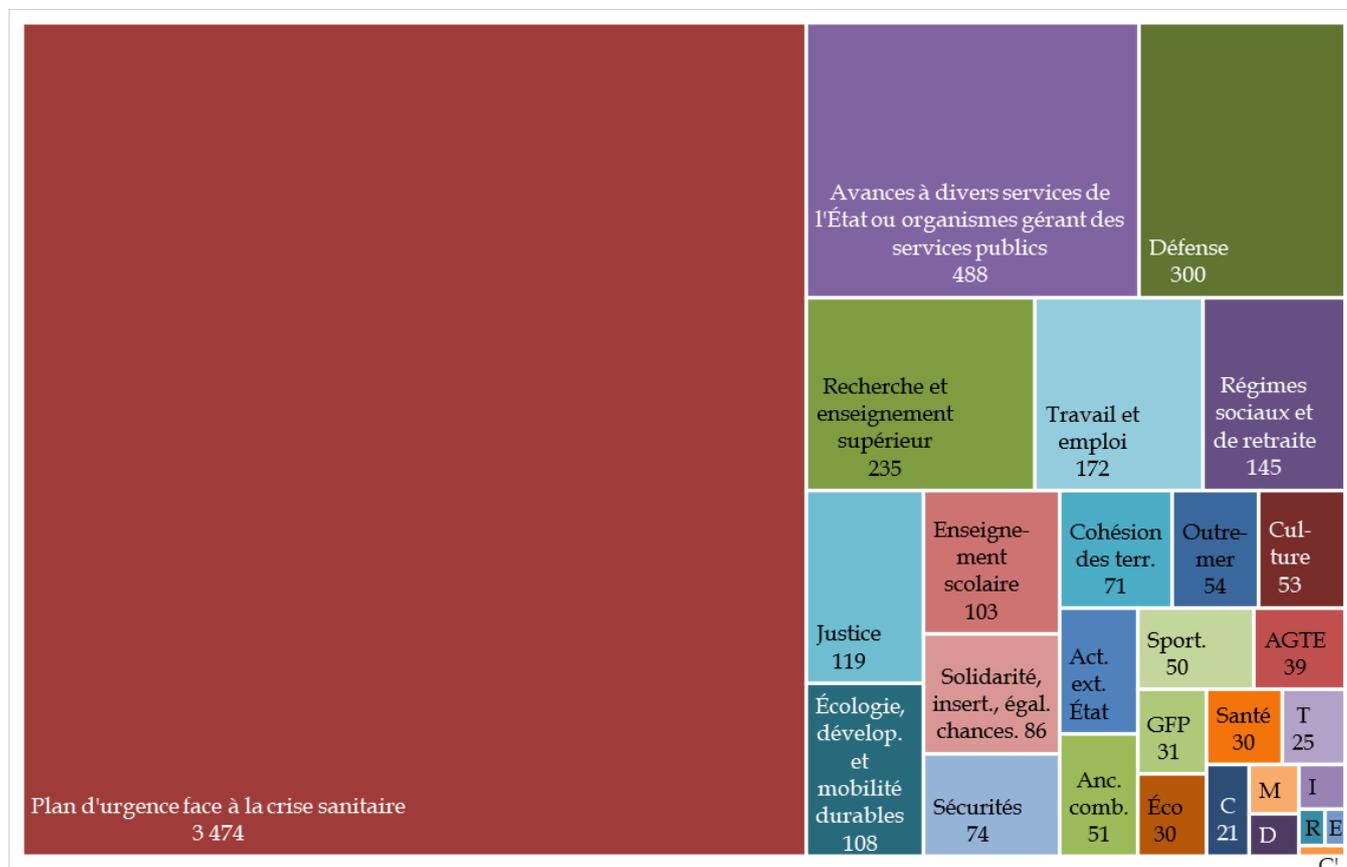
Les **annulations de crédit**, d'un montant de **5,9 milliards d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, portent sur **89 programmes budgétaires**, faisant partie de **30 missions différentes**.

En particulier, les annulations concernent **l'ensemble des missions du budget général**, à l'exception de la mission « Aide publique au développement » et de missions exclues de la norme de dépenses pilotables (missions « Crédits non répartis », « Investir pour la France de 2030 », « Plan de relance », « Pouvoirs publics » et « Remboursements et dégrèvements »).

Toutefois, la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » représente, à elle seule, presque 60 % des annulations de crédits.

Répartition par mission budgétaire des annulations de crédits

(en millions d'euros)



AGTE : Administration générale et territoriale de l'État. Anc. comb. : Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation. C : Contrôle et exploitation aériens. C' : Conseil et contrôle de l'État (3 millions d'euros). D : Direction de l'action du Gouvernement (11 millions d'euros). E : Engagements financiers de l'État (4 millions d'euros). Éco : Économie (30 millions d'euros). GFP : Gestion des finances publiques. I : Immigration, asile et intégration (11 millions d'euros). M : Médias, livre et industries culturelles (13 millions d'euros). R : Relations avec les collectivités territoriales (5 millions d'euros). Santé : 30 millions d'euros. Sport : Sport, jeunesse et vie associative. T : Transformation et fonction publiques. Non représentée : Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (7 942 euros).

Source : commission des finances, à partir du projet de décret d'avance

1. Le décret d'avance est en grande partie gagé par des annulations de crédits purement formelles sur la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire »

Les **annulations** portent sur les programmes de la mission « **Plan d'urgence face à la crise sanitaire** » pour un montant de **3,5 milliards d'euros**, soit 59,3 % du montant total des crédits annulés.

Les crédits ouverts sur cette mission n'étaient pourtant, au moment de la présentation du plan de résilience le 16 mars dernier, et même lors de la notification du projet de décret d'avance à la commission des finances le 25 mars, **que de 1,3 milliard d'euros**¹.

Ces crédits correspondaient exclusivement à ceux ouverts sur le **programme 357 « Fonds de solidarité pour les entreprises face à la crise sanitaire » par report de crédits non consommés en 2021**². Les crédits disponibles pour une éventuelle annulation sur ce programme étaient même bien inférieurs, d'un niveau de **155 millions d'euros**, les autres crédits ayant déjà été consommés à la date du 25 mars³.

Ainsi, **les programmes 356 « Prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel à la suite de la crise sanitaire », 358 « Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire » et 360 « Compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire », sur lesquels le présent projet de décret annule des crédits d'un montant respectif de 550, 1 924 et 500 millions d'euros, ne disposaient à cette date d'aucun crédit.**

Or, **pour que des crédits soient annulés au titre d'un exercice budgétaire, encore faut-il qu'ils existent sur cet exercice.** La solution la plus simple, déjà utilisée pour le décret d'avance du 19 mai 2021⁴, était de procéder à des reports de crédits non consommés l'année précédente.

C'est la solution retenue par le Gouvernement, qui a **pris deux arrêtés** parus au Journal officiel, respectivement, **le 26 et le 30 mars** afin de reporter, pour le premier, 1,2 milliard d'euros sur le programme 356⁵ et, pour le second, 1,0 milliard d'euros sur le programme 357, 2,3 milliards d'euros sur le programme 358 et 0,5 milliard d'euros sur le programme 360⁶.

Ces décrets devaient en effet être pris non seulement **avant la publication du décret d'avance**, prévue dans les premiers jours du mois d'avril, mais **avant même le 31 mars**, date limite des reports de crédits en application de l'article 15 de la loi organique relative aux lois de finances.

¹ Hors programme 366 « Matériels sanitaires pour faire face à la crise de la covid-19 ». Ce programme, doté de 200 millions d'euros par la loi de finances initiale pour 2022, n'est pas affecté par les annulations de crédits prévues par le présent projet de décret.

² Arrêtés des [6 janvier](#), [1^{er} février](#) et [11 mars 2022](#) portant report de crédits.

³ Source : Chorus, restitutions mises à la disposition du Parlement, état au 25 mars 2022.

⁴ Voir l'analyse des reports de crédits conduite dans le [rapport d'information n° 576 \(2020-2021\)](#) de Jean-François Husson, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances, déposé le 12 mai 2021, rapporteur général, sur le projet de décret d'avance transmis à la commission.

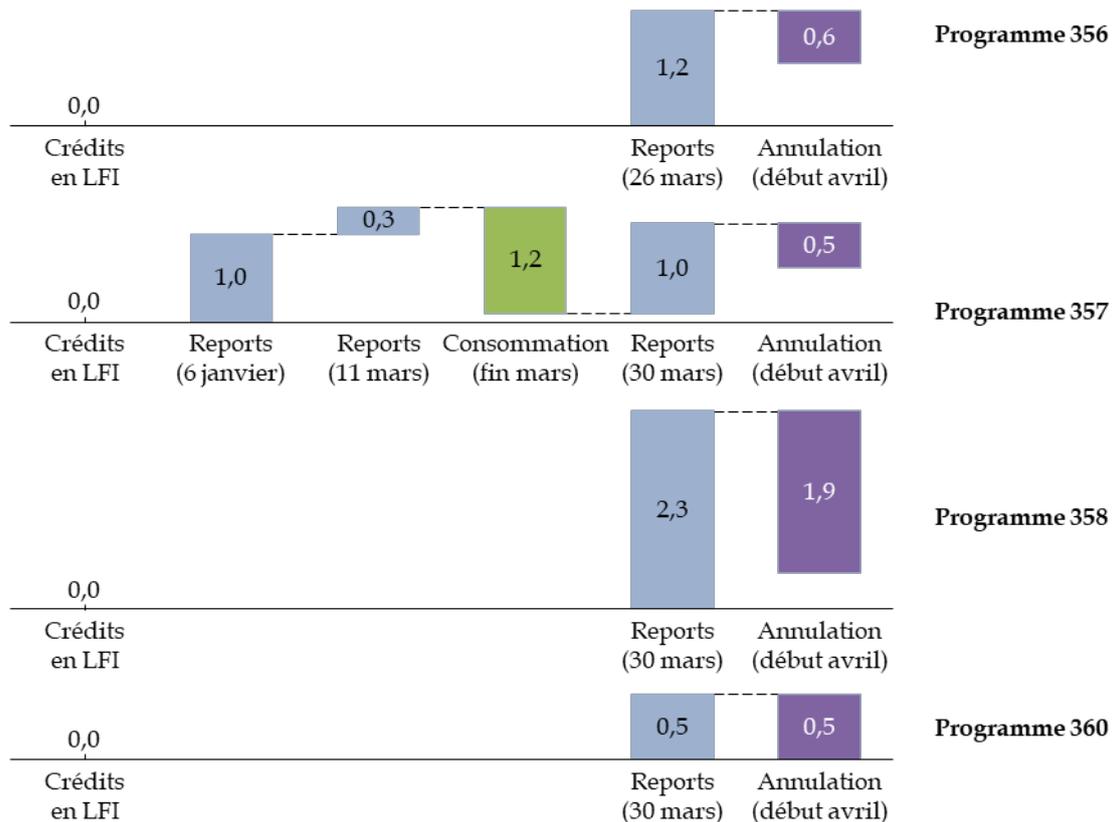
⁵ [Arrêté du 24 mars 2022 portant report de crédits](#), publié au Journal officiel du 26 mars 2022.

⁶ [Arrêté du 26 mars 2022 portant report de crédits](#), publié au Journal officiel du 30 mars 2022.

Pour mémoire, cette date limite sera ramenée au 15 mars à compter de 2023, en application de la réforme de la LOLF adoptée en 2021¹.

Chronique des crédits ouverts et annulés sur la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » en 2022

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances. Crédits de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » hors programme 366.

Le niveau des crédits non consommés en 2021 rend possible ces reports. Selon le système d'information Chorus, les crédits non consommés à la fin 2021 étaient de 1,2 milliard d'euros sur le programme 356, 2,5 milliards d'euros sur le programme 357, 3,4 milliards d'euros sur le programme 358 et 500 millions d'euros sur le programme 360.

Ainsi, **plus de la moitié des crédits utilisés pour « gager » le décret d'avance sont en réalité des crédits non consommés en 2021** et qui, selon toute apparence, n'auraient probablement pas été consommés non plus en 2022. Leur report n'étant effectué que pour « gager » le décret d'avance, **celui-ci n'est équilibré qu'en apparence : le solde aurait été amélioré de**

¹ Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, [article 11](#) modifiant l'article 15 de la LOLF.

plus de 3 milliards d'euros si le décret, compte tenu des reports qui l'accompagnent, n'avait pas été pris.

Par ailleurs et sans lien direct avec le décret d'avance, **un report de crédits**, réalisé par l'arrêté précité paru au Journal officiel le 30 mars 2022, **alimente le programme 367** « Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » » **à partir de crédits non consommés en 2021 sur le programme 358**, pour un montant de **1,0 milliard d'euros**. Or, selon les éléments transmis au rapporteur général, ces crédits devraient permettre de financer une **intervention en capital sans lien direct avec la crise sanitaire**, ce qui est bien l'objet du programme 367 mais **pas du programme 358** sur lequel les crédits ont été ouverts en vue d'opérations en capital rendues nécessaires par la fragilisation des entreprises du fait de la crise sanitaire.

Le Gouvernement **renoue ainsi avec la pratique contestable des « reports croisés »** que le rapporteur général, comme la Cour des comptes, a critiquée l'an passé¹.

Au total, **le niveau des reports effectués est d'un montant historiquement élevé** avec, au 30 mars 2022, **23,2 milliards d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le budget général. Cette pratique relève de l'extraordinaire, et de l'inhabituel puisque le niveau des reports de crédit est généralement inférieur à 5 milliards d'euros sur le budget général², à l'exception notable de l'année 2021 où des reports massifs, portant principalement sur la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », avaient atteint 36,6 milliards d'euros.

2. Les avances destinées aux établissements publics en raison de la situation de crise sanitaire sont annulées à hauteur de 0,5 milliard d'euros, elles aussi par report de crédits non consommés en 2021

Le **programme 823 « Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics »** du compte d'affectation spéciale « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » a été doté de **332,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 349,4 millions d'euros en crédits de paiement** par la loi de finances initiale pour 2022³.

¹ Voir le [rapport précité d'information n° 576 \(2020-2021\)](#) de Jean-François Husson, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances, déposé le 12 mai 2021, rapporteur général, sur le projet de décret d'avance transmis à la commission.

² Le montant des reports sur le budget général en crédits de paiement a été de 1,9 milliard d'euros en 2020, 2,0 milliards d'euros en 2019, 1,8 milliards d'euros en 2018 et 3,5 milliards d'euros en 2017 (suivi de la commission des finances).

³ Ces crédits n'ont pas été consommés au 27 mars 2022 (source : Chorus, restitutions Parlement).

Le présent projet de décret d’avance **annule** pourtant **488 millions d’euros** en autorisations d’engagement et en crédits de paiement sur ce programme. Il apparaît que, comme pour les programmes précités de la mission « Plan d’urgence face à la crise sanitaire », les crédits n’étaient pas suffisants à la date de transmission du projet de décret à la commission.

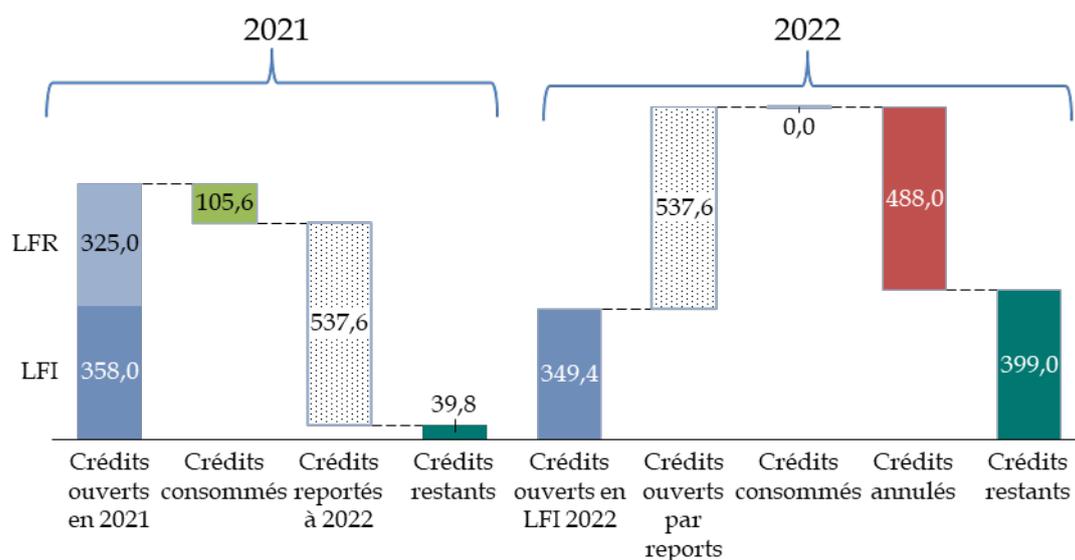
En conséquence, **des crédits non consommés en 2021 devaient être reportés**, à hauteur de 138,6 millions d’euros au moins, afin de permettre de gager le décret d’avance.

Ces reports sont possibles dans la mesure où le montant des crédits non consommés sur ce programme à la fin 2021 était de 577,4 millions d’euros en crédits de paiement¹. En effet, seuls 105,6 millions d’euros en crédits de paiement ont été utilisés, soit un montant comparable aux années précédentes, alors que la seconde loi de finances rectificative du 1^{er} décembre 2021 avait ouvert 325 millions d’euros supplémentaires, s’ajoutant aux 358 millions d’euros ouverts en loi de finances initiale.

Le Gouvernement a ainsi pris le 25 mars 2022 un arrêté, publié au Journal officiel le 29 mars, qui **reporte 537,6 millions d’euros** de 2021 vers 2022², ce qui permettra au décret d’annuler les crédits prévus.

Ouvertures de crédits et exécution budgétaire du programme 823 au 30 mars 2022

(en millions d’euros)



Source : commission des finances

¹ Source : Chorus, restitutions Parlement.

² [Arrêté du 25 mars 2022 portant report de crédits](#), publié au Journal officiel du 29 mars 2022.

Ainsi, les observations relatives au caractère artificiel des annulations de crédit portant sur les programmes de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » valent tout autant sur ceux de ce programme.

3. Un « coup de rabet » porte de manière générale sur les autres missions du budget général

Selon le rapport de motivation relatif au projet de décret d'avance, les annulations autres que celles portant sur les programmes précités ne concernent que des crédits mis en réserve. Leur montant n'en est pas moins très conséquent, puisqu'elles sont au total de 1 988 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

a) Les annulations concernent un très grand nombre de programmes

De manière générale, c'est un véritable « coup de rabet » qui est passé sur une grande partie du budget général de l'État, ce qui ressort clairement du rapport de motivation qui indique que « tous les ministères contribuent à l'équilibre général du schéma d'ouvertures et d'annulations du présent décret » et que les annulations sont « réparties homothétiquement sur tous les budgets ministériels, hors programmes déjà en tension dans le contexte actuel ».

L'examen des données relatives à la réserve de précaution, communiquées au rapporteur général, indique que, pour un petit nombre de programmes du budget général, l'annulation dépassait en fait, au moment de la transmission du projet de décret d'avance à la commission des finances, le montant de réserve de précaution, soit en autorisations d'engagement, soit en crédits de paiement.

Selon les explications apportés par le Gouvernement au rapporteur général, il s'agit dans certains cas de dépenses devenues sans objet : on peut présumer que c'est le cas pour l'annulation de crédits d'un montant de 2,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement portant sur le programme 359 « Présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022 » de la mission « Direction de l'action du gouvernement », dont la réserve de précaution est de 844 265 euros seulement en autorisations d'engagement et 4,0 millions d'euros en crédits de paiement.

Mais dans d'autre cas, un « surgel » de crédits doit survenir dans les jours à venir de telle façon que l'annulation portera effectivement sur des crédits figurant au sein de la réserve ainsi actualisée. Ainsi, de même que des reports de crédits sont effectués sur la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » uniquement pour pouvoir les annuler, des crédits sont « gelés » sur d'autres programmes à seule fin de permettre d'afficher une annulation de crédits portant sur la réserve de précaution.

b) La mission « Défense » supporte les annulations de crédits les plus importantes, ce qui contraindra probablement le prochain Gouvernement à rétablir les crédits en loi de finances rectificative

La mission qui supporte les annulations de crédits les plus importantes est la mission « Défense », à hauteur de 300,3 millions d'euros, dont les deux tiers, soit 202,3 millions d'euros, portent sur le programme 146 « Équipement des forces », le reliquat portant sur les programmes 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » (50 millions d'euros) et 212 « Soutien de la politique de la défense » (47,8 millions d'euros).

Cette annulation représente certes qu'un peu plus d'un tiers du montant mis en réserve sur le programme 146 (580,1 millions d'euros), et 1,4 % des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2022, qui étaient de 14,5 milliards d'euros. **Elle peut toutefois étonner alors même que le décret d'avance est motivé à titre principal par les conséquences d'une guerre qui affecte un pays européen** et qui a mis en évidence la nécessité pour la France et ses voisins de mieux assurer leur défense. La décision de geler les crédits de la mission « Défense » peut également sembler paradoxale dès lors que l'actuel président de la République a lui-même annoncé une amplification de l'effort d'investissement dans la défense.

Selon les éléments obtenus par le rapporteur général, ces annulations porteraient sur des dépenses de personnel pour le programme 212 et sur le ralentissement de la livraison de certains programmes d'armement pour le programme 146.

Le porte-parole des armées a également indiqué que les investissements prévus n'auraient pas fait l'objet de décaissements avant le mois de novembre 2022, et que les crédits seront réouverts d'ici là par une loi de finances rectificative. **Le ministre chargé des comptes publics a lui-même confirmé cette information lors de son audition par la commission des finances, le 30 mars 2022.**

Il est paradoxal d'annoncer ainsi, de manière officielle, que les crédits annulés par un décret d'avance seront en fait rétablis dès que possible : le principe d'équilibre du décret d'avance n'est ainsi respecté que selon la lettre, et pas selon l'esprit de la loi organique. N'étant pas gagé sur des économies, mais sur une simple « avance » de trésorerie des ministères, il engage de fait les décisions à venir.

Ce procédé est d'autant plus contestable que, sauf présentation rapide d'un collectif budgétaire avant les élections législatives, le Gouvernement qui proposera les réouvertures de crédit ne sera pas le Gouvernement actuel.

Il est inédit qu'un décret d'avance, acte de nature réglementaire, « préempte » de manière aussi caractérisée le résultat des élections présidentielle et législatives.

4. Sur le plan formel, le décret d'avance ne dégrade pas le solde budgétaire, mais il accroît le déficit public

Les annulations de crédit étant égales aux ouvertures de crédits, le décret d'avance maintient formellement le solde budgétaire prévu par la loi de finances initiale, soit - 153,8 milliards d'euros.

Toutefois, les annulations portent en partie sur des crédits qui, ayant pour objet un accroissement du patrimoine de l'État ou tendant à accorder des avances, **n'ont pas d'effet sur le solde public au sens de Maastricht** : c'est le cas des annulations de crédits de 1,9 milliard d'euros sur le programme 360, qui finance des prises de participations de l'État, et de 0,5 milliard d'euros sur le programme 823, relatif à des avances aux établissements publics.

En conséquence, on peut considérer que **seule l'annulation des crédits provenant des autres programmes**, soit 3,5 milliards d'euros, **a un effet sur le solde maastrichtien**, alors que **l'ensemble des dépenses**, soit 5,9 milliards d'euros, **ont un impact sur ce solde**.

Le décret d'avance dégraderait donc le solde maastrichtien de 2,4 milliards d'euros en 2022, soit 0,7 % du PIB environ.

Cette dégradation demeure toutefois formelle et inférieure à la dégradation réelle du déficit public résultant du décret d'avance : il convient d'y ajouter les dépenses budgétaires qui, comme il a été expliqué *supra*, ne sont pas compensées par de réelles économies.

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

Le montant des ouvertures et des annulations de crédit prévues par le présent projet de décret d'avance atteint un montant élevé, tout en restant dans les limites prévues par la loi organique.

Le rapporteur général considère que le projet de décret est régulier au regard du caractère urgent des dépenses envisagées et du respect formel des plafonds d'ouverture et d'annulation des crédits.

A. LA CONDITION D'URGENCE EST REMPLIE PAR LA SITUATION INTERNATIONALE ACTUELLE

L'article 13 de la LOLF indique qu'un décret d'avance peut être pris « en cas d'urgence ».

Comme il a été précisé *supra*, l'augmentation des prix de l'énergie, qui résulte notamment, mais pas uniquement, de la guerre en Ukraine, événement imprévu, et ses conséquences très importantes sur les coûts supportés par de nombreux ménages et entreprises, **caractérise bien une situation d'urgence** qui rend nécessaire l'ouverture à brève échéance de nouveaux crédits.

Les catégories visées par le projet de décret, à savoir les consommateurs de carburants, les entreprises fortement consommatrices d'énergie et les entreprises appartenant à certains secteurs (transporteurs routiers, travaux publics, pêcheurs, agriculteurs), ainsi que les structures d'accueil et d'hébergement des réfugiés, sont bien concernées par cette situation.

B. LES PLAFONDS D'OUVERTURE ET D'ANNULATION DE CRÉDITS SONT RESPECTÉS

Les **ouvertures** et **annulations** prévues par le présent projet de décret d'avance s'élèvent à **5,9 milliards d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, ce qui correspond à **0,8 % des crédits de paiement** ouverts par la loi de finances initiale (LFI) pour 2021¹. Cette limite est inférieure aux plafonds de 1 % (pour les ouvertures de crédits) et de 1,5 % (pour les annulations) prévus respectivement par les articles 13 et 14 de la LOLF.

Les deux plafonds fixés par la loi organique sont donc **respectés**.

¹ [Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020](#) de finances pour 2021, articles 94 à 96.

**Rapport entre les crédits ouverts par la loi de finances initiale (LFI) pour 2022
et les crédits ouverts ou annulés par le projet de décret d'avance**

(en milliards d'euros et en %)

		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Crédits ouverts LFI	<i>Budget général¹</i>	717,7	522,5
	<i>Budgets annexes</i>	2,5	2,5
	<i>Comptes d'affectation spéciale</i>	73,1	72,2
	<i>Comptes de concours financiers</i>	132,5	131,3
	Total ouvertures LFI	925,8	729,6
Projet de décret d'avance	Ouvertures de crédits	5,9	5,9
	Annulations de crédits	5,9	5,9
% ouvertures du projet de décret d'avance / LFI		0,63%	0,80 %
% annulations du projet de décret d'avance / LFI		0,63%	0,80 %

Source : commission des finances, d'après la loi de finances initiale pour 2022 et le présent projet de décret d'avance

**C. LES DÉCRETS D'AVANCE PRIS AU COURS DU QUINQUENNAT SONT
LES PLUS ÉLEVÉS DEPUIS LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF**

Tout en constatant le **respect formel des règles relatives aux plafonds d'ouverture et d'annulation de crédits**, il convient de constater **l'ampleur du présent décret d'avance**, qui est le second le plus élevé depuis la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, derrière celui pris le 19 mai 2021, pour un montant de 7,2 milliards d'euros en crédits de paiement, et devant celui pris le 20 juillet 2017 qui s'élevait à 3,0 milliards d'euros.

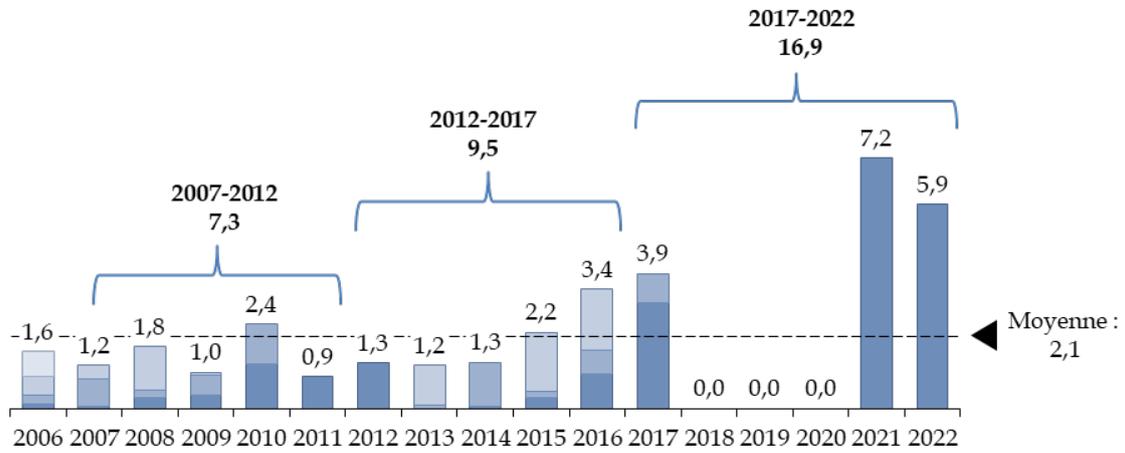
Les gouvernements successifs du présent quinquennat, s'ils ont fait un **usage moins fréquent** de la procédure d'avance que les précédents (4 décrets d'avance, contre 12 au cours du quinquennat 2012-2017 et 10 au cours du quinquennat 2007-2012) **leur ont donné une nouvelle dimension** puisqu'ils auront pris, de loin, **les trois plus gros décrets d'avance** de l'histoire depuis la pleine mise en application de la LOLF, en 2006.

Au total il aura ouvert 16,9 milliards d'euros de crédits de paiement par voie de décret d'avance, soit autant que les quinquennats 2007-2012 et 2012-2017 réunis.

¹ L'écart entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement en loi de finances pour 2022 s'explique principalement par l'ouverture d'autorisations d'engagement d'un montant de 165 milliards d'euros, pour seulement 1,9 milliard d'euros de crédit de paiement, sur le programme « Amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19 » de la mission « Engagements financiers de l'État ».

Montant des crédits de paiement ouverts chaque année par décret d'avance

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances. Chaque année comprend entre zéro et quatre décrets d'avance, distingués par leur couleur

Il convient également de noter que, contrairement à des pratiques plus classiques, le présent décret d'avance vise à abonder de nouveaux dispositifs dont on peine à connaître les modalités concrètes au moment où la commission des finances doit se prononcer.

TRAVAUX EN COMMISSION

I. AUDITION DE M. OLIVIER DUSSOPT, MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE, CHARGÉ DES COMPTES PUBLICS, SUR LE PROJET DE DÉCRET D'AVANCE (30 MARS 2022)

Réunie le mercredi 30 mars 2022 sous la présidence de M. Emmanuel Capus, vice-président, la commission a entendu M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, sur le projet de décret d'avance.

M. Emmanuel Capus, président. – Le Gouvernement nous a fait parvenir vendredi dernier un projet de décret d'avance portant ouverture de 5,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement afin de financer des dépenses urgentes.

En application de l'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, ce décret doit être pris sur avis du Conseil d'État et après avis des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, qui disposent pour cela d'un délai de sept jours à compter de la notification qui leur a été faite du projet de décret. Aussi le rapporteur général nous exposera demain matin un projet d'avis sur lequel notre commission devra statuer.

Vous avez souhaité préalablement nous présenter les motivations de ce décret d'avance, monsieur le ministre, ce dont nous vous remercions. Votre audition permettra à notre commission d'être pleinement éclairée sur les raisons de l'utilisation de cette procédure, qui constitue une dérogation au principe de l'autorisation parlementaire de la dépense. Alors qu'aucun décret d'avance n'avait été pris au cours des années 2018 à 2020, cette procédure a été activée le 19 mai 2021 pour un montant de 7,2 milliards d'euros. C'est donc le second décret d'avance que vous venez nous présenter. Celui-ci n'épuise pas la totalité de la marge de manœuvre de 1 % des crédits ouverts en loi de finances initiale, mais son montant reste élevé.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics. – L'invasion russe de l'Ukraine a des conséquences économiques importantes, qui conduisent le Gouvernement à solliciter l'avis du Parlement sur ce décret d'avance. Elle a aggravé la forte hausse des prix de l'énergie que nous connaissons depuis l'automne dernier et nous avait déjà conduits à prendre des mesures pour les ménages ; elle complique aussi notre approvisionnement en matières premières dans le secteur agricole, ainsi que pour certains métaux et intrants chimiques. Les conséquences de cette guerre sont avant tout humaines : un nombre grandissant d'Ukrainiens se réfugient

dans les pays européens et jusqu'en France ; nous devons les accueillir dans les meilleures conditions possible.

Pour financer le plan de résilience économique et sociale, ainsi que l'accueil de ces réfugiés, il nous faut ouvrir les crédits nécessaires en urgence. Tel est l'objet de ce décret : non pas couvrir l'ensemble des conséquences budgétaires de l'invasion russe, mais mettre à la disposition du Gouvernement les crédits immédiatement nécessaires pour faire face à l'urgence de la situation, à hauteur de 5,9 milliards d'euros, alors que la totalité du plan de résilience est estimée un peu au-dessus de 7 milliards d'euros.

Ces crédits nous permettront de mettre en œuvre jusqu'au mois de juillet les mesures annoncées par le Premier ministre, sans préempter les choix du Gouvernement et du Parlement qui résulteront des prochaines élections, qui pourraient s'incarner dans une loi de finances rectificative.

L'article 13 de la LOLF prévoit que les décrets d'avance doivent être équilibrés budgétairement. C'est pourquoi je vous présente aussi des annulations de crédits d'un montant strictement égal aux ouvertures. Précisons que ces annulations ne conduisent à l'arrêt ou à la réduction d'aucun dispositif, car elles sont prises pour l'essentiel sur les réserves de précaution. Ces mouvements de trésorerie donneront lieu, chaque fois que nécessaire, à des reconstitutions de crédits lors d'une future loi de finances rectificative.

Le soutien à nos entreprises, à nos emplois et au pouvoir d'achat des Français a été présenté par le Premier ministre. Afin d'amortir le choc de la crise énergétique, nous avons mis en place une remise à la pompe de 15 centimes d'euro par litre hors taxe du 1^{er} avril au 31 juillet pour tous les consommateurs, ce qui requiert un effort financier de 3 milliards d'euros.

Nous allons aussi compenser une part des factures de gaz et d'électricité des entreprises dont la facture d'énergie représente plus de 3 % de la valeur de production et qui subissent des pertes d'exploitation du fait de la crise. Ces aides pourront atteindre 25 millions d'euros par entreprise, voire 50 millions à titre dérogatoire, sur une période de dix mois. Nous estimons le coût de cette mesure à plus de 3 milliards d'euros, mais il dépend de l'évolution des prix au cours de l'année. Nous calons donc son financement jusqu'à la fin de juillet, quitte à l'actualiser à la hausse dans une loi de finances rectificative pour la suite.

En parallèle, nous avons engagé une réflexion sur un dispositif à destination des ménages modestes utilisant leur voiture pour aller travailler. En l'absence d'arbitrages, des crédits n'y sont pas encore affectés.

D'autres mesures du plan de résilience visent à protéger les entreprises connaissant des difficultés temporaires de trésorerie. Nous avons renforcé les prêts garantis par l'État : ils resteront accessibles jusqu'au 31 juillet à toutes les entreprises éligibles. Pour les entreprises

particulièrement affectées par les conséquences économiques du conflit ukrainien, nous relevons le montant maximal de ce prêt à 35 % du chiffre d'affaires et nous mettons en place une facilité de trésorerie garantie par l'État à hauteur de 10 % du chiffre d'affaires ; ces entreprises pourront aussi recourir à des prêts industrie de BpiFrance et aux dispositifs de report des charges sociales et fiscales mis en place pour la crise sanitaire, mais aussi continuer de profiter pendant 12 mois des accords d'activité partielle de longue durée (APLD) déjà signés ou en négociation de nouveaux jusqu'au 31 décembre prochain.

Enfin, pour soutenir les filières les plus affectées, nous proposons des mesures sectorielles. Ainsi, nous mettons en place une aide aux éleveurs pour prendre en charge une partie de la hausse du prix de l'alimentation animale pour 4 mois, à compter du 1^{er} avril ; nous ouvrons à cette fin 400 millions d'euros de crédits. Nous attribuons aussi 150 millions d'euros de crédits supplémentaires à la Mutualité sociale agricole (MSA) pour la prise en charge des cotisations patronales de ces agriculteurs. Enfin, nous prévoyons un mécanisme d'avance sur le remboursement du gazole non routier (GNR) au titre de 2022 pour les exploitants agricoles, à hauteur de 25 % des consommations de 2021.

D'autres mesures stratégiques sont lancées, notamment de nouvelles négociations commerciales pour sécuriser nos producteurs agroalimentaires, ou encore la sécurisation de notre production d'engrais et de protéines végétales.

Un dispositif exceptionnel est aussi prévu pour les marins pêcheurs, qui prendra en compte un surcoût du litre de carburant de 35 centimes d'euro du 17 au 31 mars, puis de 20 centimes jusqu'au 31 juillet en complément de la réduction transversale de 15 centimes par litre. Un premier acompte sera versé par l'Enim à ceux qui en feront la demande. Le coût de ce dispositif est de 30 millions d'euros. Nous travaillons aussi sur ce sujet avec les collectivités locales.

Pour les transporteurs, nous ne prendrons pas en compte la remise de 15 centimes pour le niveau de désindexation du gazole, ce qui représente une économie de 1 500 euros par camion sur 4 mois. Le remboursement partiel de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sera mensualisé pour donner de la trésorerie aux entreprises concernées. Enfin, 400 millions d'euros de subventions seront accordés sous forme d'une aide aux véhicules, au titre des pertes de ces dernières semaines.

Les aides sectorielles font l'objet de discussions avec les organisations professionnelles et la Commission européenne, de manière à respecter la réglementation sur les aides d'État.

Nous prenons aussi des mesures spécifiques pour les taxis, qui recevront une avance sur le remboursement de la TICPE pour 2022 à hauteur de 25 % des consommations de 2021.

Dans le secteur des travaux publics, nous demandons un effort aux acteurs publics afin d'inclure des clauses de révision des prix dans les contrats et de ne pas appliquer de pénalités de retard quand celui-ci est dû à la crise. Nous envisageons aussi une compensation de la hausse du prix du GNR.

Les crédits ouverts par ce décret d'avance permettront aussi de financer l'accueil des populations ukrainiennes réfugiées en France. Elles pourront ainsi bénéficier de l'allocation prévue dans le statut de la protection temporaire, afin de se loger et de subvenir à leurs besoins.

Au total, nous proposons d'ouvrir 5,95 milliards d'euros de crédits. Le respect du critère d'urgence nous conduit à considérer que les crédits ainsi ouverts couvriront les besoins jusqu'à la fin de juillet. Plus précisément, 2,99 milliards d'euros financeront la remise à la pompe de 15 centimes, dans le programme 345 « Service public de l'énergie » ; 1,5 milliard d'euros aideront les entreprises à faire face aux pertes liées à la crise énergétique, dans le programme 134 « Développement des entreprises et régulation » ; 550 millions d'euros viendront soutenir l'agriculture, dans le programme 149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture » et 30 millions d'euros sont destinés à l'aide aux marins pêcheurs dans le même programme ; 340 millions d'euros iront au transport routier, dans le programme 203 « Infrastructures et services de transport » ; 80 millions d'euros serviront à la mise en place des mesures concernant les entreprises de travaux publics, dans le programme 134 « Développement des entreprises et régulation ». Enfin, sur les 400 millions d'euros consacrés à l'accueil des populations ukrainiennes, 300 millions iront au programme 303 « Immigration et asile », et 100 millions au programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ».

Quant aux annulations de crédits symétriques imposées par la LOLF, je tiens à vous garantir que les administrations concernées pourront assurer toutes leurs missions sans être affectées par ces annulations. Les besoins des ministères pour la mise en œuvre des dispositifs adoptés dans la dernière loi de finances et dans les différentes lois de programmation seront réexaminés lors de la prochaine loi de finances rectificative pour reconstituer tous les crédits nécessaires.

Ainsi, le décret procède à des annulations de crédits d'un montant de 3,474 milliards d'euros sur le périmètre de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », avec 1,924 milliard d'euros prélevé sur le programme 358 « Renforcement des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire », 550 millions d'euros prélevés sur le programme de prise en charge du chômage partiel, 500 millions sur le programme du fonds de solidarité et 500 millions sur le programme de compensation à la Sécurité sociale des allègements de prélèvements.

Nous proposons aussi d'annuler 488 millions d'euros de crédits sur le programme 825 « Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics », au vu de moindres risques que prévu pour la liquidité de ces établissements.

Enfin, nous proposons des annulations transverses de crédits du budget général de l'État, pour un montant de 1,988 milliard d'euros. Tous les ministères contribuent solidairement à l'équilibre général, selon une base homothétique ; seuls les programmes déjà en tension sont épargnés. Les annulations portent sur environ 25 % des crédits mis en réserve des ministères ; cela ne les empêchera pas de fonctionner. Il s'agit d'un ajustement budgétaire temporaire, qui sera sans impact.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Merci pour votre présentation du second plus important décret d'avance jamais présenté par un gouvernement. Les ouvertures de crédits proposées portent pour moitié sur un dispositif général de réduction des prix des carburants ; l'autre moitié concerne des dispositifs sectoriels.

Contrairement aux décrets d'avance plus « classiques », celui-ci permet au Gouvernement de mettre en place des mesures nouvelles. Les modalités de la plupart de ces dispositifs ne sont d'ailleurs pas présentées avec une grande précision. Ainsi de l'aide offerte aux éleveurs : pouvez-vous nous expliquer ses critères d'obtention et son mécanisme d'attribution ? Nous n'avons pas connaissance du dispositif susceptible d'être mis en place, des éleveurs m'interrogeaient ce matin encore à ce sujet...

Plus généralement, l'urgence d'une action résolue paraît établie, au vu de la situation difficile causée par la hausse des prix de l'énergie et l'augmentation des coûts de certains intrants ; ces difficultés résultent en particulier, mais pas uniquement, de la guerre en Ukraine. Je regrette que le Gouvernement multiplie les dispositifs nouveaux alors que la crise actuelle ne fait qu'accentuer la hausse des coûts de l'énergie déjà constatée à l'automne dernier ; chacun des plans alors déployés devait répondre définitivement à cette situation.

Quant aux annulations de crédits, elles sont techniquement égales aux ouvertures et portent largement sur des crédits reportés. Certes, mais pour dire les choses autrement : vous venez de procéder au report de crédits non consommés de manière à pouvoir les annuler. Samedi dernier, les crédits disponibles pour la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » étaient de 155 millions d'euros seulement ; le présent décret en annule 3,5 milliards, soit 20 fois plus ! Depuis samedi, 11 arrêtés de report sont parus au *Journal officiel* : ce matin même, vous avez reporté plus de 5 milliards d'euros non consommés en 2021 depuis les programmes du plan d'urgence vers les mêmes programmes pour 2022, mais aussi 1 milliard d'euros vers le programme 367, qui finance des prises de participation de l'État sans lien direct avec la crise sanitaire. Vous utilisez donc la réserve de

budgetisation constituée à la fin de 2021. Le décret d'avance sera techniquement gagé et n'accroîtra pas par lui-même le déficit budgétaire, mais c'est bien le cas des reports qui sont nécessaires à sa mise en œuvre.

Les autres annulations de crédits portent sur la quasi-totalité des missions des ministères, sauf, par exemple, la mission « Aide publique au développement ». Pourquoi avoir préservé cette mission, tandis que, par ailleurs, les crédits annulés de la mission « Défense » sont les plus importants en valeur absolue, en dépit du caractère essentiel du développement des moyens de la défense nationale ? Certes, il ne s'agirait selon vos propos que de mouvements de crédits temporaires, qui seraient compensés dans une prochaine loi de finances rectificative. Nous confirmez-vous que ce décret ne respecte les règles de la LOLF que de manière formelle ? Comment pouvez-vous annoncer le contenu d'un projet de loi qui ne sera pas déposé par votre Gouvernement, mais par celui qui résultera des choix faits par les électeurs dans les prochaines semaines ?

Si ce décret d'avance répond à l'évidence à une nécessité, un certain nombre d'interrogations demeurent. Je présenterai demain à notre commission une analyse plus approfondie.

M. Emmanuel Capus, président. – J'ai une question similaire à celle de notre rapporteur général : vous avez annoncé le rétablissement de certains crédits dans une prochaine loi de finances rectificative ; avez-vous une idée du délai dans lequel celle-ci devrait être adoptée ? Serait-ce avant ou après les prochaines élections législatives ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Les dispositifs sectoriels, notamment dans l'agriculture, sont connus dans leur principe, mais chaque ministère mène des discussions avec les organisations professionnelles pour préciser les critères d'attribution ; je ne puis donc encore répondre dans le détail aux éleveurs sur ce point.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Ils vont être déçus !

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Les mesures que nous prenons sont certes nouvelles, mais beaucoup les appelaient de leurs vœux, au Parlement comme dans la vie politique. Le décret d'avance est parfaitement respectueux de la LOLF, nous avons échangé avec le Conseil d'État pour nous en assurer. La possibilité de reporter des crédits comme nous l'avons fait est bien prévue par l'article 13 de la LOLF ; ces reports ont été déplafonnés par l'article 65 de la loi de finances pour 2022. Ces crédits se sont avérés superflus au vu de l'amélioration de la situation économique ; ils sont donc disponibles aujourd'hui.

Nous avons choisi de solliciter presque tous les ministères pour les annulations de crédits transversales, à l'exception de programmes connaissant des tensions ou des décaissements tels qu'il serait inopportun de les soumettre à ces mesures de trésorerie, même temporairement. Plusieurs programmes ont été ainsi exemptés, parmi lesquels l'aide au développement,

mais aussi l'accompagnement des mutations économiques et le développement de l'emploi, ou encore les concours financiers aux collectivités territoriales et l'égalité entre les femmes et les hommes... Nous veillons à ce qu'aucun ministère ne soit empêché de mener à bien ses missions, en particulier le ministère des armées, dont moins de 25 % des crédits placés en réserve ont été annulés ; aucun engagement n'est donc remis en cause.

Quant à la future loi de finances rectificative, je ne saurais évidemment engager le gouvernement qui succédera à celui-ci, même si je suis convaincu qu'il sera attaché à protéger les Français des effets de la crise de l'énergie et de la guerre en Ukraine, ainsi qu'à reconstituer tous les crédits nécessaires pour l'accomplissement du travail des ministères.

Quant au calendrier, nous avons fait en sorte dans ce décret de fournir les financements nécessaires jusqu'à la fin de juillet, afin de ne pas avoir à solliciter le Parlement pendant la période de suspension de ses travaux. L'actualité nous impose toutefois de rester prudents dans de telles prédictions !

Mme Isabelle Briquet. – La moitié de ces ouvertures de crédits finance la baisse de 15 centimes du prix du carburant annoncée par le Gouvernement. Or il s'agirait plutôt d'une baisse de 18 centimes au total ; il serait utile de connaître le montant estimatif complet de cette mesure.

Les 400 millions d'euros consacrés à l'accueil des réfugiés ukrainiens sont nécessaires, mais cela ne remet-il pas en question l'accueil des réfugiés venant d'autres zones de conflits ?

La hausse du coût de l'énergie a un lourd impact sur les budgets de fonctionnement des collectivités, ce qui obère leurs marges de manœuvre. À ce stade, rien n'est prévu. Il serait pourtant indispensable de mettre en place un bouclier énergie pour que les collectivités puissent continuer d'assurer les services publics locaux.

M. Pascal Savoldelli. – Il faut regarder la vérité en face. Il y a une vérité douloureuse, la guerre en Ukraine, mais la crise des prix de l'énergie et de l'alimentation n'est pas née avec elle. Ce n'est pas faute de vous avoir alertés sur les effets de l'inflation sur le budget des ménages ! La guerre nous conduit à prendre des mesures d'urgence, mais il faut aussi assumer que ces problèmes existaient déjà. La dernière loi de finances rectificative pour 2021 en témoigne. Au cours de votre quinquennat, la facture de gaz a augmenté de 500 euros ; le gazole a pris 20 centimes ; le prix des pâtes a augmenté de 50 %, celui du café de 62 %. Les tensions autour du blé russe et ukrainien exacerbent la crise, mais n'oubliez pas que vous ironisiez quand les parlementaires vous alertaient quant au prix de denrées modestes, mais essentielles pour le quotidien de nos concitoyens.

Le débat autour de ce décret d'avance devrait donc porter non seulement sur la guerre, mais aussi sur le contexte antérieur et les mouvements spéculatifs : ainsi, le groupe Total voyait ses bénéfices multipliés par 23 avant même le début de la guerre et versait 6,7 milliards d'euros de dividendes. Il aurait fallu une taxe exceptionnelle de 10 % sur les bénéfices exceptionnels des distributeurs d'énergie. Votre approche pose un sérieux problème. Et certains annoncent déjà préparer une loi de finances rectificative, qui ôterait 10 milliards d'euros aux collectivités territoriales ! Il faudrait organiser un vrai débat politique, plutôt que d'agir de manière déguisée et autoritaire.

M. Marc Laménie. – Merci pour vos explications sur ce décret d'avance portant sur des sommes très importantes. Je m'interroge sur la liste des missions affectées par les annulations de crédits ; on observe des réductions substantielles pour certains ministères, notamment sur la mission « Défense », amputée de 300 millions d'euros, ce qui peut paraître inopportun au vu de la guerre en Ukraine. La mission « plan d'urgence » est aussi très affectée, alors que la crise sanitaire n'est pas terminée ; je me souviens des textes financiers d'urgence qu'il nous a fallu adopter à plusieurs reprises en 2020. La mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » perd aussi 50 millions d'euros, en dépit de sa valeur symbolique.

Les particuliers, les entreprises et le monde agricole souffrent de l'augmentation des prix de l'énergie, mais aussi les collectivités territoriales, jusqu'aux plus petites communes, qui sont les oubliées de ce décret d'avance.

M. Jérôme Bascher. – Ce décret d'avance épuise toutes les astuces permises par la LOLF et relevées par la Cour des comptes : utilisation des reports à des fins détournées, missions fourre-tout, décrets d'avance au lieu de lois de finances rectificatives. Il faudrait réformer la LOLF pour mieux respecter les droits du Parlement.

La fonction publique ne figure pas dans ce décret d'avance, alors que des annonces ont été faites sur le point d'indice. Qu'en sera-t-il, si les sommes correspondantes ne sont pas débloquées ?

Une incompréhension demeure concernant la remise sur le prix du carburant : est-elle de 15 ou de 18 centimes ? Quel mécanisme est ici en jeu qui semble faire intervenir la TVA ?

Mme Sylvie Vermeillet. – Je relève que 145 millions d'euros de crédits sont annulés au sein de la mission « Régimes sociaux et de retraite ». S'agit-il d'annulations temporaires ? Comment se justifient-elles ? Pourquoi n'y a-t-il pas eu d'annulations similaires pour d'autres régimes spéciaux, comme ceux de la SNCF et de la RATP ?

Mme Christine Lavarde. – Concernant les crédits ouverts au sein du programme 345 « Service public de l'énergie », on peut noter un changement de philosophie, avec l'introduction de dépenses liées aux carburants dans un programme visant d'abord à financer les dépenses liées au coût des énergies renouvelables et à l'accompagnement des ménages souffrant de précarité énergétique en matière d'électricité et de gaz.

Sur le fond, lors de la présentation du dernier projet de loi de finances, vous n'aviez repris que 415 millions d'euros sur les prévisions de dépenses au titre des énergies renouvelables, alors même que la Commission de régulation de l'énergie (CRE) avait estimé au mois d'octobre que ces charges pourraient baisser de 2,7 milliards d'euros. Pourquoi n'avez-vous pas réactualisé cette prévision, ce qui aurait permis d'ouvrir moins de crédits ? Était-ce pour constituer une réserve de crédits non consommés ?

Je constate des annulations de crédits assez fortes dans le programme 174 « Énergie, climat et après-mines », qui finance les primes à la conversion et le dispositif MaPrimeRénov'. Ces annulations sont-elles pertinentes ?

M. Jean-Baptiste Blanc. – Ce décret d'avance ouvre 300 millions d'euros de crédits dans le programme 303, pour l'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile, et 100 millions d'euros dans le programme 177, qui finance l'hébergement d'urgence. Pourtant, les réfugiés ne sont pas des sans-abri, mais relèvent plutôt de la catégorie des demandeurs d'asile. Pourquoi alors ne pas avoir concentré les nouveaux crédits sur le programme 303 ? Comment ont-ils été calibrés ? Sont-ils suffisants pour l'accueil projeté de 100 000 réfugiés sur toute l'année 2022 ?

M. Christian Bilhac. – Un agriculteur m'a exposé la hausse des prix du GNR et des engrais ; il était inquiet pour l'équilibre de ses comptes. Il m'a aussi confié n'avoir reçu qu'hier le formulaire de demande d'indemnisation pour les dommages dus au gel d'avril 2021 ! Y aura-t-il cette fois un peu plus de célérité de la part de l'État ?

Les collectivités locales voient leurs dépenses s'envoler. Le plan de relance leur offre des crédits pour l'investissement, mais celui-ci ne peut se faire qu'avec une part équivalente de cofinancement par la collectivité. En l'absence d'aide pour les dépenses de fonctionnement, cela s'avérera difficile.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Concernant la remise sur le prix du carburant, c'est bien l'effet de la TVA qui nous conduit à une baisse de 18 centimes. Les professionnels étant remboursés de la TVA, ils bénéficient d'une aide à hauteur de 15 centimes par litre ; si nous n'avions pas fait le nécessaire, l'aide aurait été diminuée du montant de la TVA pour les particuliers, c'est pourquoi nous l'avons fixée à 18 centimes. Les effets finaux sur les recettes de l'État sont difficiles à cerner, dans la mesure où ces mesures peuvent améliorer la profitabilité des entreprises ; nous

constaterons ce qu'il en est en fin d'année. La reprise économique nous aide en la matière : nos prévisions de recettes de TVA pour janvier et février se sont avérées en dessous de la réalité.

Quant à l'accueil des Ukrainiens, ces 400 millions d'euros ont pour objet d'éviter de trop ponctionner la trésorerie de ces deux programmes et de mettre à mal notre capacité d'accueil d'autres réfugiés. Précisons que les 36 000 Ukrainiens présents en France aujourd'hui n'ont pas le statut de demandeur d'asile, mais celui de protégé temporaire. Cela a un avantage pour l'État : l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) n'aura pas à se prononcer sur ces demandes. En revanche, ce statut leur donne accès à l'allocation de demandeur d'asile (ADA). L'abondement de 100 millions d'euros du programme 177 a pour objectif d'orienter aussi vite que possible ces personnes vers des solutions de logement durables, dans le parc habituel, après les solutions d'urgence aujourd'hui mises en œuvre. Leur statut les autorise à travailler, ce qui permet d'envisager une insertion autonome.

Le Gouvernement accorde beaucoup d'attention aux collectivités locales, qui connaissent des situations très hétérogènes. Les dépenses d'énergie représentent en moyenne 2,4 % des recettes réelles de fonctionnement des collectivités, moins de 3,5 % pour les communes. Certaines collectivités doivent en revanche entretenir des bâtiments importants, ce qui génère de grosses consommations d'énergie. Le contexte financier des collectivités reste rassurant. Les comptes publiés par l'Insee pour 2021 ramènent la prévision de déficit public de 7 % à 6,5 % ; c'est notamment dû au fait que le déficit de la sécurité sociale a été mieux résorbé que prévu, mais aussi à l'amélioration générale de la santé financière des collectivités : on observe un excédent global de 4,7 milliards d'euros de leurs comptes, soit plus que 2018, année déjà exceptionnelle. C'est lié à la reprise des recettes fiscales, c'est une très bonne nouvelle !

M. Roger Karoutchi. – C'est parce qu'on ne dépense plus rien !

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Concernant la fonction publique, le niveau de revalorisation du point d'indice est soumis à concertation et devra faire l'objet de dispositions législatives.

Quant aux différentes annulations de crédits, les 145 millions d'euros évoqués par Mme Vermeillet sont pris sur une réserve de précaution de presque 250 millions d'euros, qui n'est d'ordinaire pas sollicitée. Il en est de même pour le programme 345, dont le rythme de décaissement est assez régulier ; ces mesures étant financées pour quelques mois, avant une éventuelle loi de finances rectificative, il n'y aura pas de difficulté de trésorerie.

Concernant les prévisions de la CRE, il y a un décalage entre la prévision au titre de l'année n et la mise en place du montant pour les années n+1 et n+2 ; les économies préconisées dans l'avis de novembre

dernier seront exigibles pour 2023 ; la volatilité du secteur nous incite à un lissage prudent.

Monsieur Bilhac, les versements seront aussi rapides que possible une fois les dispositifs complètement arrêtés. Pour les aides relatives au gel du printemps dernier, nous avons acté qu'elles seraient débloquées au moment où le niveau de recettes des agriculteurs touchés serait affecté : certaines cultures n'auraient atteint leur maturité que 12 ou 18 mois plus tard.

M. Emmanuel Capus, président. – Merci de nous avoir donné la primeur de vos réponses, monsieur le ministre.

II. COMMUNICATION DE M. JEAN-FRANÇOIS HUSSON, RAPPORTEUR GÉNÉRAL, ET ADOPTION DE L'AVIS DE LA COMMISSION (31 MARS 2022)

Réunie le jeudi 31 mars 2022 sous la présidence de M. Emmanuel Capus, vice-président, la commission a entendu une communication de M. Jean-François Husson, rapporteur général, sur le projet de décret d'avance, en application de l'article 13 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), et a adopté l'avis de la commission.

M. Emmanuel Capus, président. – Notre commission a été destinataire vendredi dernier d'un projet de décret d'avance portant ouverture de 5,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement afin de financer des dépenses urgentes.

En application de l'article 13 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), ce décret doit être pris sur avis du Conseil d'État et après avis des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, qui disposent pour cela d'un délai de sept jours à compter de la notification qui leur a été faite du projet de décret.

Aussi, le rapporteur général va nous présenter une communication à ce sujet et nous exposer un projet d'avis sur lequel notre commission devra statuer. Seuls les membres de la commission présents physiquement pourront voter, les délégations de vote étant autorisées. L'avis de notre commission sera ensuite transmis à M. le Premier ministre.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'audition qui s'est tenue hier de M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, est la première sur ce projet.

Sous ce quinquennat, les gouvernements ont présenté peu de décrets d'avance : un premier en juillet 2017, un second en mai 2021 et – il faut croire que ce sera le dernier – le projet que nous examinons ce matin. Auparavant, il était habituel que nous examinions chaque année un ou plusieurs décrets d'avance.

Certes, cela peut paraître plus respectueux de la LOLF qui fait en principe du décret d'avance une procédure d'exception. Pour autant, il convient de noter que les montants des annulations et ouvertures de crédits qui sont proposés sont, eux, assez exceptionnels et résultent des circonstances : avec un montant de 5,9 milliards d'euros, le décret que nous examinons est en effet le second plus important jamais présenté depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, après celui de mai 2021 qui accompagnait la crise sanitaire.

Au total, les gouvernements successifs de ce quinquennat auront pris les trois plus gros décrets d'avance depuis 2006, pour 16,7 milliards d'euros au total.

En l'occurrence, les ouvertures de crédits portent pour moitié sur un dispositif général de réduction du prix des carburants, accessible à tous les consommateurs, et pour moitié sur des dispositifs sectoriels. Une action rapide est, sans nul doute, nécessaire : la hausse des prix de l'énergie, et tout particulièrement du prix des carburants à la pompe, a commencé depuis plusieurs mois, mais elle s'est nettement accentuée depuis le début de la guerre en Ukraine.

Pour autant, je constate qu'il s'agit encore une fois, comme lors de la création de l'indemnité inflation à l'automne dernier, d'une mesure non ciblée, qui ne prend pas en compte la situation différenciée des personnes concernées, mais qui présente le mérite pour le Gouvernement, à la veille de l'élection présidentielle, de toucher tout le monde. Il s'agit également d'une énième mesure prise pour contrer la hausse des prix de l'énergie depuis octobre, sans qu'aucune cohérence puisse être trouvée entre le bouclier tarifaire et fiscal, l'indemnité inflation et maintenant cette remise. Au-delà de ce constat, il convient également de noter que la mesure est prévue pour s'appliquer pendant quatre mois seulement et que des solutions plus pérennes concernant les énergies devront être trouvées.

En outre, autre caractéristique particulière du décret d'avance, contrairement à ceux qui ont été plus classiquement présentés au cours des précédents exercices budgétaires, celui-ci ouvre plusieurs milliards d'euros sur des mesures nouvelles et non sur des dispositifs existants qu'il conviendrait de « recharger ». Et ces mesures nouvelles interviennent alors que la crise actuelle n'est pas si éloignée, dans ses fondements, de la hausse des coûts de l'énergie déjà constatée à l'automne dernier.

Au-delà de la remise de 15 centimes du coût des carburants, les secteurs d'activité bénéficiant d'une mesure ciblée sont nombreux - nous l'avons bien entendu lors de l'audition du ministre - : éleveurs atteints par l'augmentation du coût des aliments, pêcheurs pour ce qui concerne le carburant, transporteurs routiers de marchandises, secteur des travaux publics, entreprises fortement consommatrices en énergie. Il faut y ajouter l'accueil des populations réfugiées d'Ukraine consécutif à la guerre dans ce pays.

Toutefois, on peine à connaître les modalités concrètes de plusieurs de ces mesures au moment où nous devons nous prononcer. Le ministre lui-même a confirmé hier ne pas être en mesure de nous en dire beaucoup plus, sur l'aide aux éleveurs, par exemple.

En outre, je m'interroge sur certains angles morts du plan de résilience. Qu'en est-il de l'impact de l'augmentation des prix de l'énergie et des approvisionnements sur les budgets des collectivités locales - question

également abordée par notre collègue Isabelle Briquet lors de l'audition du ministre ? Nous avons de nombreux retours des élus locaux, des études d'impact sont en cours par certaines structures ou associations, et il faudra certainement aborder la question dans une prochaine loi de finances rectificative (LFR) en fonction du constat qui sera établi. Les propos du ministre sur les finances des collectivités, censées être confortables, ne m'ont guère rassuré à ce sujet. Or si l'on appliquait certains programmes électoraux, une économie de 10 milliards d'euros devrait être réalisée sur les collectivités territoriales.

Toutefois, ces ouvertures de crédits proposées par le projet de décret sont compensées, comme il se doit dans le cadre d'un décret d'avance, par des annulations de même niveau. Celles-ci seront réalisées à la fois sur des crédits reportés de 2021, qui relèvent de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » et du programme 823 « Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics » de la mission « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics », et sur des crédits d'autres ministères, qui avaient fait l'objet d'une réserve de précaution.

Je ferai un point sur la régularité du décret d'avance.

Tout d'abord, le décret d'avance doit revêtir un caractère d'urgence. Cette première condition me paraît remplie, compte tenu de la hausse exceptionnelle des prix de l'énergie, mais aussi d'autres matières premières ou encore des intrants, notamment agricoles, et de leurs conséquences sur les coûts supportés par les ménages et les entreprises. L'ouverture de nouveaux crédits à brève échéance peut à mon sens être considérée comme nécessaire et urgente.

Ensuite, un décret d'avance doit annuler un montant de crédits au moins égal à celui des crédits ouverts. Comme indiqué précédemment, c'est effectivement le cas, puisque les ouvertures et annulations prévues s'élèvent à 5,9 milliards d'euros, même si cette annulation résulte d'artifices budgétaires, comme je l'expliquerai dans un instant.

Enfin, les ouvertures de crédit doivent être inférieures à 1 % des crédits ouverts dans la loi de finances de l'année, et les annulations ne doivent pas dépasser 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours. Sur ce point, cela ne pose pas de difficulté non plus, puisque les crédits ouverts ou annulés représentent 0,63 % des autorisations d'engagement et 0,80 % des crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale (LFI).

Les conditions de régularité du décret me paraissent donc réunies. Cette régularité est toutefois purement formelle pour ce qui concerne l'équilibre budgétaire du décret d'avance.

Tout d'abord, les deux tiers des annulations de crédits, soit 4 milliards d'euros, portent sur des reports de crédit réalisés sur quatre programmes de la mission « Plan d'urgence », ainsi que sur le programme 823 qui assure des avances à des organismes publics.

Si l'on examine les quatre programmes concernés de la mission « Plan d'urgence », leur point commun est qu'ils n'avaient aucun crédit en loi de finances initiale pour 2022. Le fonds de solidarité a été alimenté par des reports de crédits dès le mois de janvier, mais ils ont été largement consommés. Ainsi, à la date où le projet de décret nous a été transmis, vendredi dernier, les crédits disponibles sur la mission « Plan d'urgence » étaient de 155 millions d'euros seulement, alors que le décret en annulait 3,5 milliards d'euros, soit vingt fois plus !

Depuis la fin de la semaine dernière, le Gouvernement a donc publié à un rythme accéléré des arrêtés de report de crédits d'un montant très élevé – plus de 5 milliards d'euros au seul Journal officiel du 30 mars –, juste avant l'expiration du délai limite fixé au 31 mars par la LOLF. Tout cela n'a été en réalité effectué qu'afin d'annuler ces mêmes crédits pour équilibrer le décret d'avance, sans doute dès la semaine prochaine...

Autrement dit : le décret *stricto sensu* est équilibré, mais sa mise en application implique des reports de crédits de près de 4 milliards d'euros qui, eux, ont un effet direct sur l'équilibre budgétaire.

Par ailleurs, deux milliards d'euros sont annulés sur les crédits des ministères. On aurait pu penser que ces annulations correspondaient, elles, à de véritables économies, puisqu'elles portent sur de « vrais » crédits ouverts en loi de finances pour 2022. De telles économies sont souhaitables, mais beaucoup se sont étonnés, à juste titre, que les efforts les plus importants soient finalement demandés à la mission « Défense » pour 300 millions d'euros, alors que la situation actuelle et les engagements du Président de la République lui-même mettent l'accent sur la nécessité de préserver et même de développer les moyens de notre défense nationale.

Le Gouvernement essaie de nous rassurer en expliquant que ces annulations ne sont pas de véritables économies. Le ministre nous l'a confirmé hier après-midi : ces annulations correspondent à un simple « artifice » budgétaire. Comme il est encore tôt dans l'année, ces crédits peuvent être annulés « temporairement » sans trop menacer – du moins on l'espère – la trésorerie des ministères : comme l'a dit le ministre, ils espèrent qu'une loi de finances rectificative vienne rouvrir ces crédits au mois de juillet. Cela s'apparente quelque peu à du bricolage pour échapper à un projet de loi de finances rectificative, lors de l'examen duquel un débat différent aurait eu lieu.

J'en tire deux conclusions. D'une part, que même pour les annulations de crédits portant sur les ministères, l'équilibre du décret d'avance est illusoire. D'autre part, que le Gouvernement dessine les grands

traits d'un collectif budgétaire qu'il ne présentera pourtant pas lui-même en raison des élections.

Je constate donc que ce décret est, sur beaucoup de points, éloigné des règles de bonne gestion. Il faut toutefois rappeler qu'il s'agit d'un décret et non d'une loi de finances sur laquelle nous pourrions proposer des amendements. En outre, les ouvertures de crédit visent à répondre à une réalité pressante que j'ai rappelée au début de mon propos, à savoir les difficultés de beaucoup de ménages et de professionnels face à la hausse des prix, en particulier de l'énergie. Par ailleurs, formellement, ce décret est conforme à la LOLF.

En conséquence, je vous propose de conclure sur un avis favorable, tout en reprenant dans celui-ci les principales critiques et observations que nous pouvons émettre concernant les méthodes employées par le Gouvernement.

M. Albéric de Montgolfier. – Merci de ce rapport dont je partage les conclusions. Ma question est liée non pas directement au décret d'avance, mais à l'ouverture de crédits à hauteur de 3 milliards d'euros pour la mesure de réduction du prix des carburants. Quel est le montant des hausses de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) intervenues depuis le début du quinquennat ? Quelle est la hausse du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) qui résulte de l'augmentation du prix du baril de pétrole ?

M. Jean-Claude Requier. – Je souhaiterais avoir une précision sur le périmètre de l'article 13 de la LOLF. Si le montant maximum du décret d'avance est de 1 % du budget général de l'État, il s'élèverait plutôt à 3 milliards d'euros, au lieu de 5,9 milliards cette année, et de 7 milliards l'année dernière. Cette proportion concerne-t-elle le budget total ou les dépenses de fonctionnement ?

M. Marc Laménie. – Merci, monsieur le rapporteur général, pour cette synthèse, également exposée hier lors de l'audition de M. le ministre délégué chargé des comptes publics. Pourquoi retenir la procédure du décret d'avance plutôt qu'une loi de finances rectificative, sachant que la guerre en Ukraine aura des conséquences dramatiques, notamment sur les prix des carburants ?

De plus, je suis sceptique sur les annulations de crédits opérées depuis la LFI. Plusieurs ministères, comme celui des armées, en seront largement affectés. Et toutes les missions sont visées, dont certaines de façon importante – je pense à la mission « plan d'urgence face à la crise sanitaire » –, de même que les entreprises, les particuliers et le monde agricole.

M. Vincent Delahaye. – Pourquoi un décret d'avance ? Pour éviter un débat dans l'hémicycle sur une loi de finances rectificative. Or celle-ci aurait été la bienvenue, compte tenu des mesures contenues dans ce décret.

Je partage cette critique avec le rapporteur général, et c'est pourquoi je ne m'attendais pas forcément à un avis favorable. J'avais d'ailleurs déjà émis des réserves sur le chèque inflation à l'automne. D'une part, une telle distribution d'argent en faveur de 38 millions de Français à quelques mois des échéances électorales n'avait jamais été proposée auparavant. D'autre part, cette promesse devrait-elle se renouveler en cas d'inflation comme aujourd'hui ? Ce n'est pas une bonne politique.

Par ailleurs, à l'instar de mon collègue Albéric de Montgolfier, je m'interroge sur les recettes supplémentaires consécutives à la hausse du prix des carburants. En dépend l'ampleur du geste à faire. Mais qu'en sera-t-il dans les prochains mois si la situation perdure ? Fera-t-on un deuxième geste, et ainsi de suite ? Ce n'est, là encore, pas une bonne façon de gérer les finances publiques et l'aide apportée à nos concitoyens. De surcroît, les annulations de crédit, qui portent sur des crédits de 2021 non consommés et reportés, auront une incidence sur le solde. Ce projet de décret d'avance me gêne profondément.

Mme Christine Lavarde. – Je proposerai d'amender l'alinéa 4 du projet d'avis présenté par le rapporteur général en indiquant que c'est pour les ménages les plus précaires et les entreprises les plus exposées, et non forcément pour l'ensemble des ménages et des entreprises, qu'il est nécessaire d'ouvrir des crédits afin de rendre supportable l'augmentation des prix de l'énergie. Comme vient de le dire Vincent Delahaye, cette large distribution d'argent n'est pas un bon signal pour la soutenabilité de nos finances publiques. Elle se traduira ultérieurement par des hausses d'impôts. Pourquoi l'épargne des ménages qui se sont enrichis pendant les confinements ne servirait-elle pas aux plus précaires ? Cette proposition n'engage que moi, mais elle présenterait l'intérêt de cibler les aides. Soyons responsables dans nos actions !

M. Emmanuel Capus, président. – Si j'ai bien compris, vous proposez donc, à l'alinéa 4, de remplacer les termes : « pour les ménages et les entreprises », par les termes : « pour les ménages les plus précaires ».

Mme Christine Lavarde. – On pourrait aussi ajouter : « et les entreprises les plus exposées ou électro-intensives ».

M. Emmanuel Capus, président. – Nous en tiendrons compte lors du vote.

M. Rémi Féraud. – Malgré des divergences de vues, nous pouvons nous retrouver dans l'avis du rapporteur général. En effet, il faut prendre des mesures d'urgence face à la situation actuelle. La notion de « décret d'avance » me semble un peu ironique compte tenu du retard important qu'a pris le Gouvernement lors du PLF. Nous l'avons déjà interpellé au moment des discussions budgétaires sur la nécessité de baisser la fiscalité sur l'énergie. Cette mesure n'est certes pas parfaite en ce qu'elle ne s'applique pas au cas par cas. Nous pourrions alors envisager, madame Lavarde, de

financer des chèques énergie pour les plus précaires par une augmentation de fiscalité, même temporaire, sur les plus fortunés.

Comme le disait Isabelle Briquet hier lors de l'audition du ministre, les collectivités locales sont oubliées et renvoyées au projet de loi de finances rectificative (PLFR). Je partage vraiment l'avis du rapporteur général sur les crédits de la défense. C'est vraiment du bricolage. Tout est conçu comme si les élections n'allaient pas avoir lieu et que le PLFR était automatique. Or les programmes des candidats sont très différents à cet égard, et aucune garantie n'existe, sauf à considérer que le Parlement est une chambre d'enregistrement. La guerre en Ukraine n'explique pas tout ; la crise des prix de l'énergie était préexistante, et le mois de mars enregistre la plus forte inflation en France depuis les années 1980.

Nous approuverons l'avis de la commission des finances, mais cela n'enlève rien aux critiques que j'ai émises sur le décret d'avance.

M. Emmanuel Capus, président. – Il ne s'agit à ce stade que d'une proposition d'avis de la part du rapporteur général. Ne déflorons pas le vote dès maintenant.

Mme Sophie Taillé-Polian. – On nous vend de la résilience, mais on ne cesse de nous présenter des mesures sans ciblage, toujours avec un temps de retard. Et ce sera ensuite à l'État et aux collectivités de subir le choc traumatique. La lecture des différents programmes laisse davantage présager une diminution des services publics qu'une augmentation des impôts. Les entreprises et les ménages auront été arrosés sans que cela soit nécessaire et les services publics et les dotations aux collectivités seront réduits. Ces mesures ne vont pas dans le sens que nous souhaitons ni dans celui de la nécessaire mobilisation des crédits pour la transition écologique.

Par ailleurs, la méthode choisie revient à balayer le débat démocratique. Le groupe écologiste ne peut évidemment être en phase avec ce décret d'avance.

Je voudrais attirer l'attention de la commission sur la question de l'accueil des réfugiés ukrainiens par l'éducation nationale : dans mon département, les montants alloués ne sont pas suffisants, notamment pour l'accueil des enfants allophones. Il ne s'agit pas que d'une question de logement ; il faut mettre les moyens suffisants dans tous les services publics.

Mme Sylvie Vermeillet. – Je ne suis pas favorable à la modification rédactionnelle proposée par Mme Lavarde. Comment déterminer le seuil en deçà duquel on appartient aux « plus précaires » ? En outre, la mesure est bornée en ce qu'elle se limite à 3 milliards d'euros. Enfin, la « désépargne » est aujourd'hui le moteur de notre croissance : il serait dangereux d'y toucher.

Je pense que le groupe Union Centriste se ralliera à la rédaction proposée par le rapporteur général, à l'exception peut-être de M. Delahaye.

M. Vincent Capo-Canellas. – Mme Vermeillet a très bien expliqué quelle sera la position très majoritaire du groupe Union Centriste.

Je rejoins l'avis favorable proposé par le rapporteur général. Chacun peut convenir du besoin et de l'urgence de ces mesures. En ce qui concerne les modalités retenues, il eût été difficile de débattre d'un projet de loi de finances rectificative à dix jours seulement du premier tour des élections présidentielles.

On peut comprendre le souhait de Mme Lavarde de mentionner les ménages « précaires », mais il s'agit ici d'une mesure générale. Cet ajout ne me semble pas opportun.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – J'ai essayé de faire le travail le plus précis possible en analysant le décret d'avance, et en distinguant la forme et le fond. Les conditions juridiques sont remplies, ce qui n'empêche pas de porter une analyse critique des mesures proposées.

C'est la raison pour laquelle j'ai insisté sur les insuffisances et les tours de passe-passe budgétaires. Il n'a échappé à personne, comme l'ont souligné MM. Requier et Laménie, que le périmètre du décret d'avance devrait se limiter à 1 % du budget général...

Débattre d'un projet de loi de finances rectificative à dix jours du premier tour des élections présidentielles aurait sans doute constitué un exercice assez acrobatique. Nous posons des emplâtres sur des jambes de bois tous les trois mois : chèque énergie, indemnité inflation... Souvenez-vous des railleries du Gouvernement lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2021 de fin d'année, lorsque nous avons souhaité prioriser l'aide aux plus précaires de nos concitoyens, à l'occasion de l'instauration de l'indemnité inflation.

Aujourd'hui, le diesel a rejoint le prix du super. On ne prête pas toujours suffisamment attention aux petits détails, mais le produit des taxes sur le diesel entraîne davantage de rentrées fiscales que celui des taxes sur l'essence...

La trajectoire initiale de la taxe carbone telle que prévue dans la loi de finances initiale pour 2018 et avant le mouvement des « Gilets jaunes », monsieur de Montgolfier, correspondait à une recette supplémentaire de 15 milliards d'euros. Les recettes supplémentaires de TVA se sont élevées à un peu plus de 1,7 milliard d'euros l'année dernière et devraient atteindre 3,7 milliards d'euros cette année.

Les recettes supplémentaires de TVA sur les carburants des particuliers seront de 1,6 milliard au premier semestre et de 2,1 milliards au second semestre. Toutefois, le Gouvernement souligne qu'il ne s'agit pas d'un solde net de 3,7 milliards d'euros de recettes supplémentaires : quand le prix des carburants augmente fortement, la consommation diminue

notamment, et les recettes de TVA et d'impôt sur les sociétés s'en ressentent mécaniquement.

Madame Taillé-Polian, je rappelle que nous avons demandé à la Cour des comptes de mener une enquête sur la question des élèves allophones. Dans mon département aussi, il est parfois très compliqué d'obtenir de l'éducation nationale qu'elle scolarise les enfants des réfugiés ukrainiens. Nous demandons à l'État de se montrer cohérent : si nous accueillons des réfugiés, ce n'est pas pour laisser leurs enfants de côté.

Le point 13 de mon avis concerne l'impact du coût de l'énergie sur les collectivités. Hier, les propos du ministre m'ont paru assez décalés : comment peut-on dire que les collectivités sont en bonne santé, c'est-à-dire qu'elles perçoivent des recettes supplémentaires, alors qu'elles se démènent tous azimuts pour maintenir le meilleur service public possible dans un contexte très tendu ? Pour le dire de la manière la plus aimable possible, il me semble que le Gouvernement devrait parfois se départir d'un certain « parisianisme ».

Madame Lavarde, tout est modifiable dans cette proposition d'avis. Nous pourrions rédiger ainsi le point 4 : « ... en particulier pour les ménages et les entreprises les plus exposés... », ce qui permet d'éviter de stigmatiser certains de nos concitoyens. Les gros rouleurs, par exemple, qui n'appartiennent pas nécessairement aux plus précaires, sont exposés à ces hausses de prix.

Mme Christine Lavarde. – Le Gouvernement met en place une aide tous azimuts dont il nous expliquait voilà seulement quelques mois qu'elle serait trop coûteuse pour les finances publiques. Aujourd'hui, à dix jours du premier tour de l'élection présidentielle, tout devient possible ! Or ce n'est pas un bon signal économique, surtout au regard du rapport du FMI sur la situation de la France du 26 janvier dernier que personne n'évoque...

M. Roger Karoutchi. – Il est déjà difficile de définir juridiquement le terme « précaires », mais c'est encore pire avec « exposés » : tous les ménages et toutes les entreprises sont exposés à la hausse des prix de l'énergie. Cette modification ne change rien au texte initial.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Le décret d'avance cible de nombreuses professions. En cela, il vise non pas la précarité, mais plutôt une exposition aux coûts.

M. Stéphane Sautarel. – Je veux insister sur les acteurs de la ruralité qui n'ont souvent pas d'alternative en termes de carburants ou de chauffage. Le terme « contraints » pourrait ainsi aller au-delà de la seule précarité et rejoint l'idée d'exposition aux coûts.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je vous propose donc cette rédaction : « en particulier pour les ménages et les entreprises les plus exposés,... ».

La commission donne acte de sa communication au rapporteur général et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information ; elle adopte l'avis sur le projet de décret d'avance.

L'avis est ainsi rédigé :

La commission des finances,

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

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

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

Sur la régularité du projet de décret d'avance :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Emmanuel Capus, président. – Cet avis révèle notre volonté commune de faire face à la triple crise - sanitaire, climatique et militaire - que nous traversons et de trouver des solutions d'urgence.

Nous sommes parvenus à un consensus sur la protection de nos crédits militaires et sur celle des financements des collectivités territoriales. Passer par un autre mécanisme que le décret d'avance aurait sans doute été extrêmement complexe à dix jours du premier tour de l'élection présidentielle.