

N° 83

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 octobre 2015

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le **projet de décret d'avance, relatif au financement de dépenses urgentes**, transmis le 8 octobre 2015 à la commission, en application de l'article 13 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF),*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur.

---

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



---

## SOMMAIRE

	<u>Page</u>
<b>AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT</b> .....	5
<b>ANALYSE DES OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS</b> .....	9
<b>I. OBJET DES OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS</b> .....	9
A. LES OUVERTURES .....	9
B. LES ANNULATIONS .....	12
<b>II. LA RÉGULARITÉ DU PROJET DE DÉCRET AU REGARD DE LA LOI     ORGANIQUE DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES</b> .....	15
A. LES CRITÈRES DE RÉGULARITÉ PUREMENT TECHNIQUES SONT RESPECTÉS .....	15
1. <i>Le respect de l'équilibre budgétaire : des ouvertures intégralement gagées par des             annulations de crédits</i> .....	15
2. <i>Des ouvertures et des annulations de crédits s'élevant à moins de 1 % des crédits prévus             en loi de finances pour 2015</i> .....	16
B. UNE APPRÉCIATION DU CRITÈRE D'URGENCE PLUS NUANCÉE, EN PARTICULIER CONCERNANT L'IMPRÉVISIBILITÉ DU SURCROÛT DE DÉPENSES EN MATIÈRE D'HÉBERGEMENT D'URGENCE ET DE VEILLE SOCIALE .....	16
1. <i>L'urgence : nécessité et imprévisibilité</i> .....	16
2. <i>Un décret d'avance qui fait suite à d'importants redéploiements</i> .....	17
3. <i>La sous-budgétisation des dépenses d'hébergement d'urgence et de veille sociale</i> .....	18
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	21
<b>ANNEXES</b> .....	29
<b>I. OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS DEMANDÉES PAR     MISSION ET PAR PROGRAMME</b> .....	29
<b>II. OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS DU PRÉSENT DÉCRET     D'AVANCE PAR RAPPORT AUX OUVERTURES PRÉVUES EN LOI DE     FINANCES INITIALE POUR 2015</b> .....	32



---

## AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT

*sur le projet de décret d'avance notifié le 8 octobre 2015,  
portant ouverture et annulation de 232,5 millions d'euros  
en autorisations d'engagement et 184,5 millions d'euros  
en crédits de paiement*

La commission des finances,

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

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

Vu le projet de décret d'avance notifié le 8 octobre 2015, portant ouverture et annulation de 232 500 000 euros en autorisations d'engagement et 184 500 000 euros en crédits de paiement, le rapport de motivation qui l'accompagne et les réponses du secrétaire d'État auprès du ministre des finances et des comptes publics, chargé du budget, au questionnaire du rapporteur général ;

1. Constate que le projet de décret d'avance a pour objet de mettre en œuvre l'accord conclu entre le Gouvernement français et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique sur l'indemnisation de certaines victimes de la Shoah ainsi que de tirer les conséquences des moyens supplémentaires mis à disposition des dispositifs d'hébergement d'urgence et de veille sociale d'une part et des collectivités territoriales touchées par des calamités publiques d'autre part ;

2. Note que, dans ces deux derniers cas, l'ouverture de crédits a pu être différée par des redéploiements de crédits en provenance d'autres dispositifs dont le paiement intervient en fin d'année ;

3. Rétère à ce titre la position exprimée dans son avis relatif au décret n° 2015-402 du 9 avril 2015 et souligne de nouveau qu'en cas de décisions ou d'évènements entraînant des dépenses supplémentaires conduisant à l'insoutenabilité de l'exécution du programme considéré, la doctrine du Gouvernement en matière de calendrier de présentation d'un décret d'avance ne semble pas fermement établie ;

4. Observe que les ouvertures de crédits prévues par le présent projet sont gagées par des annulations de même montant de crédits mis en réserve, portant principalement sur les missions « Justice » et « Recherche et enseignement supérieur » ;

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

6. Estime que l'urgence à ouvrir les crédits est avérée pour les crédits ouverts au titre de l'hébergement d'urgence et de la veille sociale, au regard de la nécessité d'organiser l'accueil des personnes déplacées et en transit en lien avec la crise migratoire européenne et d'éviter que les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) ne soient confrontés à des ruptures de trésorerie qui les empêcheraient d'accomplir leurs missions, leurs dotations ayant été redéployées en cours d'année pour faire face aux besoins supplémentaires constatés ;

7. Considère que l'urgence est également manifeste pour les ouvertures d'autorisations d'engagement relatives aux subventions pour travaux divers d'intérêt local (TDIL) au titre de l'année 2015, dans la mesure où le redéploiement d'une partie des crédits y afférents en direction de l'indemnisation des collectivités territoriales touchées par des calamités publiques nécessite aujourd'hui une ouverture de crédits afin de permettre la notification des subventions avant la fin de l'année ;

8. Relève que l'urgence est établie pour les ouvertures de crédits correspondant à la mise en œuvre de l'accord conclu entre le Gouvernement français et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique sur l'indemnisation de certaines victimes de la Shoah, la ratification par le Parlement français intervenue le 9 juillet 2015 ne permettant pas la budgétisation de ces crédits dès la loi de finances initiale et l'accord prévoyant la création d'un fonds d'indemnisation de 60 millions de dollars qui doit être abondé par la France avant le 1<sup>er</sup> novembre 2015, date d'entrée en vigueur de l'accord ;

9. Note que le montant des ouvertures de crédits par le présent projet d'avance excède le plafond de 2 % des crédits de chaque programme et ne pouvait par conséquent pas faire l'objet d'une procédure de virement de crédits ;

10. Constate qu'il n'apparaît donc pas possible d'ouvrir les crédits supplémentaires considérés autrement qu'en recourant à un décret d'avance ;

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

12. Relève cependant que l'insuffisance des crédits alloués à l'hébergement d'urgence et à la veille sociale au titre de l'année 2015 était manifeste dès la budgétisation initiale au regard de l'exécution pour l'année 2014 ;

13. Estime qu'en matière d'hébergement d'urgence, le recours chaque année à des ouvertures de crédits supplémentaires en cours de gestion nuit tant à la lisibilité de la politique budgétaire du Gouvernement qu'à la crédibilité de la budgétisation initiale et souligne, par conséquent, que le décret d'avance ne saurait se substituer à une budgétisation initiale sincère ;

14. Émet, sous les réserves précédemment formulées, 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 **232,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 184,5 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**. Soumis pour avis à votre commission des finances, il lui a été notifié le 8 octobre 2015. Conformément à l'article 13 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), « *la commission chargée des finances de chaque assemblée fait connaître son avis au Premier ministre dans un délai de sept jours à compter de la notification qui lui a été faite du projet de décret* ».

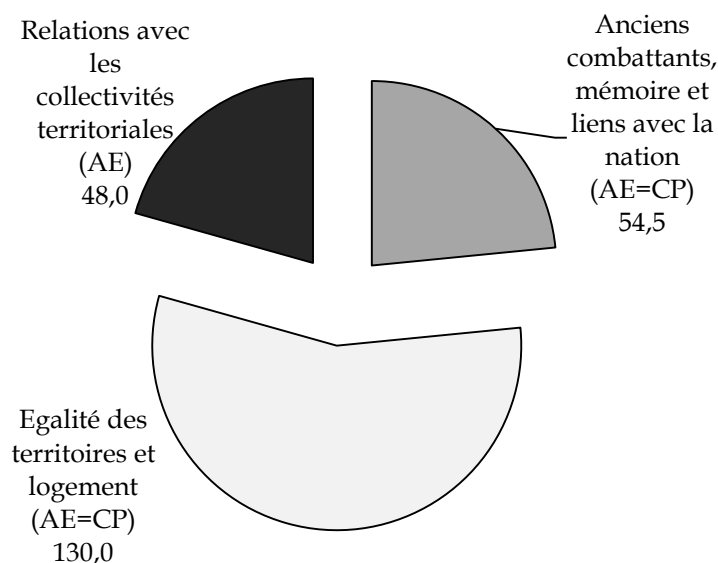
### I. OBJET DES OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS

#### A. LES OUVERTURES

Les ouvertures en crédit de paiement concernent deux missions : « Égalité des territoires et logement », à hauteur de 130 millions d'euros, et « Anciens combattants, mémoire et lien avec la nation » pour 54,5 millions d'euros. En autorisations d'engagement, s'y ajoutent 48 millions d'euros au titre de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

#### Répartition des ouvertures prévues par le projet de décret d'avance

(en millions d'euros)



Source : projet de décret d'avance

Ces ouvertures, si elles peuvent paraître d'une ampleur limitée au regard du budget général, sont relativement importantes à l'aune des programmes auxquels les crédits sont alloués : elles représentent en effet entre 9,5 % et 55 % des plafonds déterminés en loi de finances initiale. Le montant des ouvertures de crédits par le présent projet d'avance excédant le plafond de 2 % des crédits de chaque programme, il ne pouvait par conséquent pas faire l'objet d'une procédure de virement de crédits.

**Part des crédits ouverts par le présent projet de décret d'avance par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale (par programme)**

(en %)

Mission	Programme	AE hors T2	CP hors T2	T2
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	55,3%	55,1%	-
Égalité des territoires, logement et ville	Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	9,5%	9,5%	-
Relations avec les collectivités territoriales	Concours spécifiques et administration	18,5%	-	-

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général

Sur les 130 millions d'euros (en AE=CP) demandés pour l'hébergement d'urgence, près de 80 millions d'euros abonderont le budget opérationnel du programme (BOP) de la région Île-de-France, dont 68 millions d'euros au titre des nuitées hôtelières. 10 millions d'euros sont destinés au BOP de la région Lorraine. Les 40 millions d'euros restants seront répartis pour couvrir les insuffisances de l'ensemble des autres régions.

Plus d'un tiers des crédits destinés au programme 177 permettront de verser les dotations dues pour le logement adapté et les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) afin d'éviter des ruptures de trésorerie.

Concernant l'indemnisation des collectivités touchées par les calamités publiques, 48 millions d'euros sont prévus en autorisations d'engagement. Ils sont liés à divers événements climatiques survenus de septembre 2014 à mai 2015 et qui ont touché un grand nombre de départements

**Évènements climatiques ayant conduit à la délégation d'autorisations  
d'engagement en 2015**

Origine des dégâts Départements concernés	Date de la demande de mission	Date remise rapport	Dégâts éligibles
<b>Littoral atlantique hiver 2013/2014</b> Ariège Gers Gironde Landes Pyrénées-Atlantiques Hautes-Pyrénées Tarn-et-Garonne	23/04/2014	16/10/2014	25,8 millions d'euros
<b>Pyrénées-Atlantiques juillet 2014</b> Pyrénées-Atlantiques	01/12/2014	14/02/2015	10,3 millions d'euros
<b>Languedoc-Roussillon/sud-est automne 2014</b> Ardèche Aveyron Gard Hérault Lozère	07/11/2014	03/02/2015	59,2 millions d'euros
<b>Languedoc-Roussillon / sud-est (27-30 novembre 2014)</b> Ardèche Aude Aveyron Hérault Pyrénées-Orientales Tarn	12/01/2015	18/05/2015	25,9 millions d'euros
<b>Var + Haute-Corse (27-30 novembre 2014)</b> Haute-Corse Var	12/01/2015	19/06/2015	6,4 millions d'euros
<b>Total calamités publiques 2015</b>			127,7 millions d'euros

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général

La prise en charge urgente de ces évènements avait nécessité des **redéploiements à partir des subventions pour travaux divers d'intérêt local (TDIL)**. Il s'agit, par le décret d'avance, de permettre que soient pris les arrêtés attributifs de subvention avant la fin du mois d'octobre.

Enfin, **54,5 millions d'euros (en AE=CP) sont ouverts pour mettre en œuvre l'accord entre la France et les États-Unis du 8 décembre 2014**

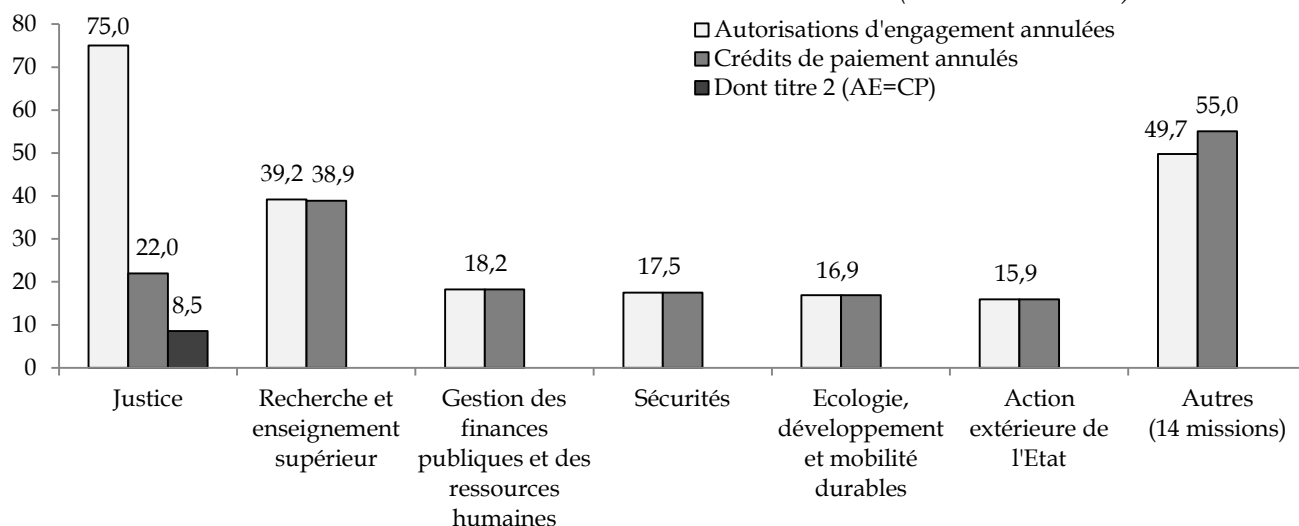
portant sur l'indemnisation de certaines victimes de la Shoah déportées depuis la France.

Il s'agit de mettre en place un fonds *ad hoc* doté de 60 millions de dollars, dont la gestion reviendra au Département d'État américain, pour les victimes n'ayant pu bénéficier d'une réparation au titre du droit français en raison de leur nationalité. Cet accord a été approuvé par le Parlement le 9 juillet 2015 et ne pouvait donc faire l'objet d'une ouverture de crédits en loi de finances initiale ou par décret d'avance de mars. Le projet de décret vise à abonder le fonds prévu par l'accord, ce qui doit être fait par la France avant le 1<sup>er</sup> novembre 2015, date d'entrée en vigueur de l'accord.

## B. LES ANNULATIONS

Vingt missions sont touchées par les annulations. Les missions connaissant les annulations les plus fortes sont les missions « Justice » et « Recherche et enseignement supérieur ». Les missions « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », « Sécurités », « Écologie » et « Action extérieure de l'État » voient également leurs crédits réduits d'un montant compris entre un peu moins de seize et un peu plus de dix-huit millions d'euros.

Répartition des annulations prévues par le projet de décret d'avance par mission  
(en millions d'euros)



Source : projet de décret d'avance

**L'ensemble des annulations porte sur la mise en réserve : les crédits annulés étaient « gelés » et n'étaient donc pas, à ce titre, alloués à un dispositif particulier. Il est à noter que concernant les programmes touchés par des annulations de crédits de titre 2, c'est toute la réserve de précaution en crédits de personnel qui a été annulée : il ne reste donc plus aucune marge de manœuvre sur les dépenses de personnel d'ici à la fin de l'année.**

**Évolution de la mise en réserve suite aux annulations prévues par le projet de décret d'avance**

(en millions d'euros et en %)

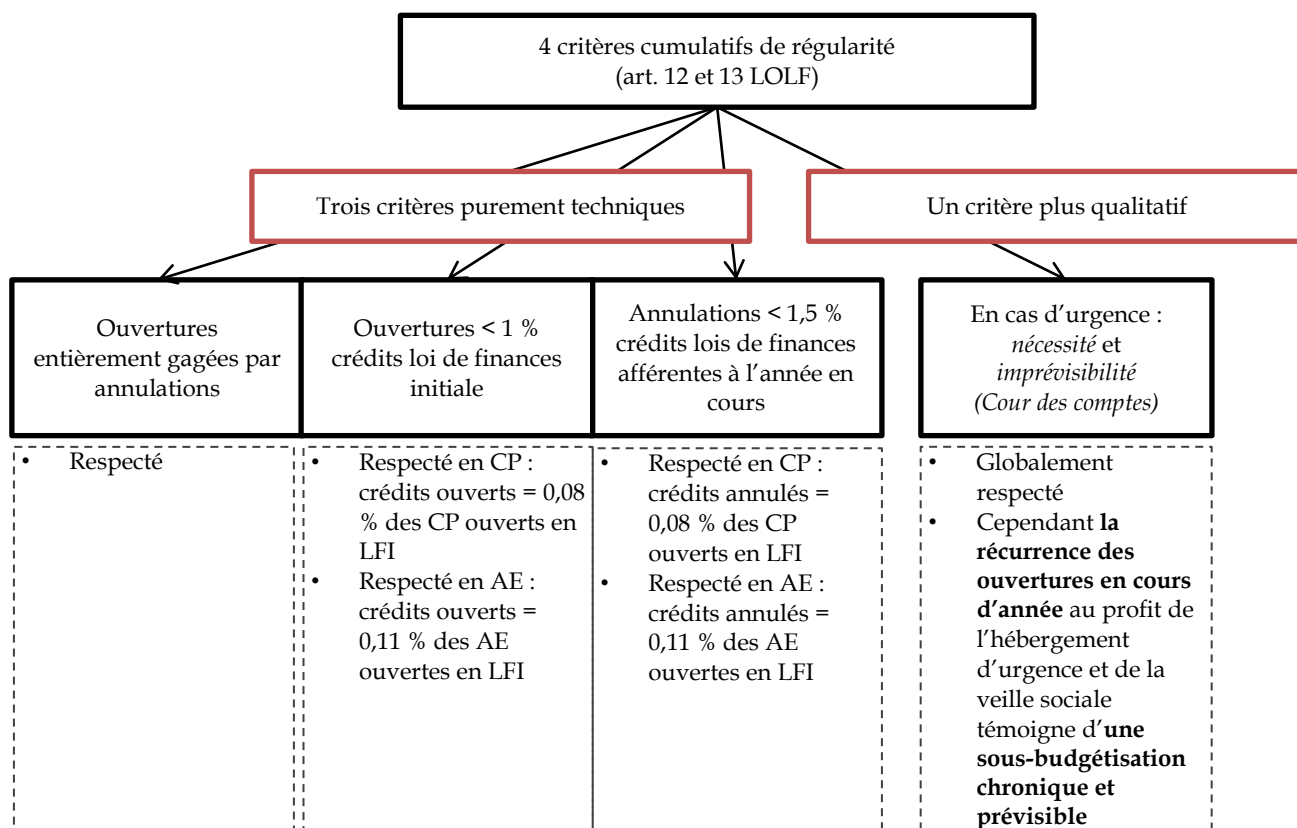
Mission	Programme		Mise en réserve avant DA	DA septembre		Mise en réserve actuelle
				En euros	En %	
Action extérieure de l'État	Français à l'étranger et affaires consulaires	151	29,19	-3,49	-12,0%	25,70
	Diplomatie culturelle et d'influence	185	91,55	-4,98	-5,4%	86,56
Administration générale et territoriale de l'État	Administration territoriale	307	18,86	-2,50	-13,3%	16,36
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	Forêt	149	15,02	-2,01	-13,3%	13,02
Culture	Patrimoines	175	12,52	-2,20	-17,6%	10,32
	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	224	45,25	-3,50	-7,7%	41,75
Direction de l'action du Gouvernement	Coordination du travail gouvernemental	129	42,36	-10,00	-23,6%	32,36
Écologie, développement et mobilité durables	Paysages, eau et biodiversité	113	84,52	-3,60	-4,3%	80,92
	Énergie, climat et après-mines	174	43,14	-10,05	-23,3%	33,09
	Prévention des risques	181	14,21	-1,24	-8,7%	12,97
	Infrastructures et services de transports	203	28,79	-3,39	-11,8%	25,41
	Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture	205	15,44	-3,92	-25,4%	11,52
	Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	217	50,68	-6,40	-12,6%	44,28
Égalité des territoires, logement et ville	Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	135	10,57	-0,90	-8,5%	9,67
Engagements financiers de l'État	Épargne	145	103,02	-17,00	-16,5%	86,02
Enseignement scolaire	Soutien de la politique de l'éducation nationale	214	17,80	-4,70	-26,4%	13,10

Mission	Programme		Mise en réserve	DA septembre		Mise en réserve
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Fonction publique	148	65,62	-2,00	-3,0%	63,62
	Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	156	39,89	-6,25	-15,7%	33,64
Justice	Accès au droit et à la justice	101	40,81	-1,00	-2,5%	39,81
	Administration pénitentiaire	107	54,11	-6,40	-11,8%	47,71
	Justice judiciaire	166	16,30	-3,80	-23,3%	12,51
	Conduite et pilotage de la politique de la justice	310	19,25	-12,00	-62,3%	7,25
Médias, livre et industries culturelles	Livre et industries culturelles	334	0,12	-0,12	-100,0%	0,00
Outre-mer	Emploi outre-mer	138	43,22	-7,78	-18,0%	35,44
Politique des territoires	Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	112	60,07	-4,00	-6,7%	56,07
Recherche et enseignement supérieur	Recherche culturelle et culture scientifique	186	92,03	-27,00	-29,3%	65,03
	Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	190	233,45	-1,50	-0,6%	231,95
	Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	192	25,79	-3,10	-12,0%	22,69
	Recherche spatiale	193	13,93	-1,82	-13,1%	12,10
Santé	Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	204	50,32	-5,01	-10,0%	45,31
Sécurités	Gendarmerie nationale	152	28,70	-1,52	-5,3%	27,19
	Sécurité civile	161	2,92	-0,42	-14,2%	2,51
	Police nationale	176	13,62	-4,10	-30,1%	9,52
Solidarité, insertion et égalité des chances	Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	124	4,51	-4,10	-91,0%	0,41
Sport, jeunesse et vie associative	Sport	219	11,39	-3,00	-26,3%	8,39
Travail et emploi	Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	155	4,04	-1,18	-29,2%	2,86

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général

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

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



Source : commission des finances du Sénat

### A. LES CRITÈRES DE RÉGULARITÉ PUREMENT TECHNIQUES SONT RESPECTÉS

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

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

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

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

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

La somme des crédits ouverts comme annulés par le présent projet de décret d'avance ainsi que par le décret d'avance n° 2015-402 du 9 avril 2015 ne représente que **0,08 % des crédits de paiement<sup>1</sup> et 0,11 % des autorisations d'engagement<sup>2</sup> ouverts en loi de finances pour 2015.**

Les deux plafonds fixés par la LOLF sont donc respectés.

### B. UNE APPRÉCIATION DU CRITÈRE D'URGENCE PLUS NUANCÉE, EN PARTICULIER CONCERNANT L'IMPRÉVISIBILITÉ DU SURCROÎT DE DÉPENSES EN MATIÈRE D'HÉBERGEMENT D'URGENCE ET DE VEILLE SOCIALE

#### 1. L'urgence : nécessité et imprévisibilité

L'article 13 de la LOLF dispose que les décrets d'avance sont pris « en cas d'urgence ». Le critère d'urgence répond selon la Cour des comptes<sup>3</sup> « aux deux conditions que sont la *nécessité*, constatée au moment où est préparé le décret d'avance, et l'*imprévisibilité des dépenses* auxquelles ce dernier doit faire face ».

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

---

<sup>1</sup> 184,5 millions d'euros ouverts par le présent projet de décret d'avance et 308,3 millions d'euros ouverts par le décret n° 2015-402 du 9 avril 2015 contre 581 076 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale pour 2015.

<sup>2</sup> 232,5 millions d'euros ouverts par le présent projet de décret d'avance et 401,1 millions d'euros ouverts par le décret n° 2015-402 du 9 avril 2015 contre 596 815 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale pour 2015.

<sup>3</sup> Cour des comptes, « Rapport sur les crédits du budget de l'État ouverts par décret d'avance », décembre 2014, p. 12.



L'appréciation du caractère imprévisible des dépenses financées par le projet de décret d'avance appelle deux remarques.

## **2. Un décret d'avance qui fait suite à d'importants redéploiements**

**Concernant l'hébergement d'urgence ainsi que les calamités publiques, des fonds ont été prélevés en cours de gestion sur d'autres dispositifs, dont le paiement est plus tardif.**

Ainsi, en matière d'hébergement d'urgence, la dotation des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) a été utilisée pour pallier la sous-budgétisation initiale et pour financer les mesures décidées par la circulaire interministérielle de l'été dernier. Comme cette dotation est versée aux centres chaque mois par douzième, 44 millions d'euros ont pu être réaffectés. Les CHRS menacent désormais de faire face à une rupture de trésorerie si les derniers douzièmes - prévus en loi de finances initiale - ne leur sont pas versés.

De même, concernant l'indemnisation des calamités publiques, 48 millions d'euros en autorisations d'engagement ont été prélevés sur les fonds prévus pour les travaux divers d'intérêt local (TDIL). Pour que les subventions correspondantes puissent être notifiées avant la fin de l'année, les arrêtés attributifs doivent être pris avant novembre : là encore, l'urgence n'est pas tant celle des calamités que des subventions à partir desquelles les crédits ont été redéployés.

**Le décret d'avance finance donc, pour partie, non les besoins imprévisibles apparus en cours de gestion, mais les dispositifs à partir desquels les redéploiements ont été opérés et qui étaient, pour leur part, prévus en loi de finances initiale.**

C'est donc une **première nuance qui doit être apportée quant au respect du critère d'urgence**. La commission des finances avait d'ailleurs déjà souligné, dans l'avis sur le décret d'avance relatif au plan de lutte contre le terrorisme, que le Gouvernement n'avait **pas de doctrine très ferme en matière de recours au décret d'avance**. Tantôt il présente un décret d'avance dès l'apparition du besoin supplémentaire, tantôt il attend d'avoir procédé à tous les redéploiements possibles. L'une comme l'autre option semblent acceptables, mais **il paraît nécessaire que le Gouvernement explicite les facteurs qui commandent son choix**. Cela l'amènerait d'une part à **justifier l'imprévisibilité des événements qui ont nécessité le redéploiement**, et d'autre part à **justifier la nécessité, constatée au moment de préparer le décret d'avance, de combler les manques liés aux redéploiements sans attendre le projet de loi de finances rectificative de fin d'année**.

### **3. La sous-budgétisation des dépenses d'hébergement d'urgence et de veille sociale**

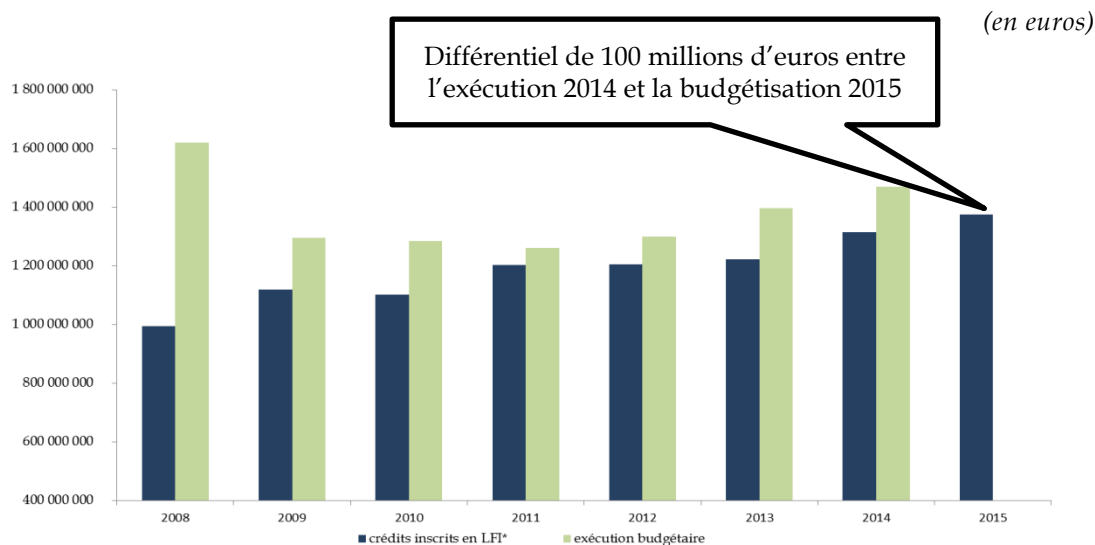
Votre rapporteur général a déjà souligné à plusieurs reprises, notamment à l'occasion de son rapport relatif au décret d'avance de novembre 2014<sup>1</sup>, **une certaine banalisation du recours au décret d'avance pour financer des dépenses imprévues, mais pas imprévisibles** - résultant par exemple de sous-budgétisations récurrentes ou d'un dérapage systématique de l'exécution de certaines dépenses, qui appellent des réformes de structure pour être durablement maîtrisées.

Force est de constater que **le présent projet de décret d'avance s'inscrit dans cette tendance en ce qui concerne les dépenses d'hébergement d'urgence et de veille sociale**. Celles-ci font l'objet, depuis longtemps, d'une sous-budgétisation chronique. Le Gouvernement lui-même reconnaît que les **besoins réellement apparus en cours d'année ne se montent qu'à 30 millions d'euros**, et que les 100 millions d'euros restant résultent simplement de l'écart entre l'exécution 2014 et la budgétisation initiale pour 2015.

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n°121 (2014-2015) de M. Albéric de MONTGOLFIER, fait au nom de la commission des finances, déposé le 24 novembre 2014, p. 11.*

### Évolution des crédits du programme 177 entre 2008 et 2015



\* Jusqu'à la loi de finances initiale pour 2012, le programme 177 couvrait les dépenses liées à l'aide alimentaire qui représentait 22,8 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2012) transférée à compter de la loi de finances initiale 2013 vers le programme 304 « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales » qui relève de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

Source : contribution relative à la mission «Égalité des territoires et logement » (projet de loi de règlement des comptes et d'approbation du budget pour 2014) de Philippe Dallier, fait au nom de la commission des finances du Sénat.

Les crédits prévus en loi de finances initiale pour 2015 se sont avérés trop faibles, ce qui était tout à fait prévisible : en témoigne la remarque faite par le rapporteur spécial de la mission « Égalité des territoires et logement » Philippe Dallier dans son rapport budgétaire pour le projet de loi de finances 2015<sup>1</sup> qui indiquait déjà que « *l'enveloppe budgétaire sera, une fois encore, vraisemblablement insuffisante compte tenu notamment des dépenses exécutées au cours des derniers exercices et des besoins toujours plus importants en termes d'hébergement d'urgence* ».

**Le respect du critère d'urgence doit donc être fortement nuancé en ce qui concerne l'hébergement d'urgence et la veille sociale.**

<sup>1</sup> Rapport général n° 108 (2014-2015), annexe n° 12 « Égalité des territoires et logement » de Philippe DALLIER, fait au nom de la commission des finances, déposé le 20 novembre 2014.



---

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 14 octobre 2015, la commission entend une communication de M. Albéric de Montgolfier rapporteur général, sur le projet de décret d'avance, relatif au financement de dépenses urgentes, transmis pour avis à la commission, en application de l'article 13 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La commission des finances a reçu jeudi dernier, soit le 8 octobre, un projet de décret d'avance portant ouverture et annulation de crédits à hauteur de 232,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 184,5 millions d'euros en crédits de paiement.

Conformément à l'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), notre commission doit faire connaître son avis concernant la régularité du décret au Premier ministre dans un délai de sept jours à compter de la notification du projet de décret.

Le recours au décret d'avance constitue une exception au principe de l'autorisation parlementaire des crédits. Il est donc encadré par la LOLF, qui définit quatre conditions de validité du recours au décret d'avance.

Ainsi, les annulations doivent être au moins égales aux ouvertures, afin de ne pas affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances. En outre, pour éviter que cet outil réglementaire ne permette de contourner une éventuelle loi de finances rectificative, les montants de crédits ouverts ne doivent pas dépasser 1 % des crédits prévus en loi de finances initiale et les crédits annulés ne peuvent être supérieurs à 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours. Ces trois critères sont purement mathématiques, techniques et je me bornerai à constater qu'ils sont respectés.

En revanche, le dernier critère, celui de l'urgence, est plus subjectif, plus qualitatif et répond selon la Cour des comptes « *aux deux conditions que sont la nécessité, constatée au moment où est préparé le décret d'avance, et l'imprévisibilité des dépenses auxquelles ce dernier doit faire face* ». La vérification du caractère urgent des dépenses supplémentaires exige un examen détaillé des ouvertures.

Les ouvertures en crédit de paiement concernent deux missions : la mission « Égalité des territoires et logement », à hauteur de 130 millions d'euros, et « Anciens combattants, mémoire et lien avec la nation » pour 54,5 millions d'euros. En autorisations d'engagement, s'y ajoutent 48 millions d'euros au titre de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Ces ouvertures, si elles peuvent paraître d'une ampleur limitée au regard du budget général, sont relativement importantes à l'aune

des programmes auxquels les crédits sont alloués : elles représentent entre 9,5 % et 55 % des plafonds déterminés en loi de finances initiale.

Sur les 130 millions d'euros demandés pour l'hébergement d'urgence, près de 80 millions d'euros abonderont le budget opérationnel du programme (BOP) de la région Île-de-France, dont 68 millions d'euros au titre des nuitées hôtelières – sujet bien connu. 10 millions d'euros sont destinés au BOP de la région Lorraine et les 40 millions d'euros restants seront répartis pour couvrir les insuffisances de l'ensemble des autres régions. Plus d'un tiers des crédits destinés au programme 177 permettront de verser les dotations dues pour le logement adapté et les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) afin d'éviter des ruptures de trésorerie.

Concernant l'indemnisation des collectivités touchées par les calamités publiques, 48 millions d'euros sont prévus en autorisations d'engagement. Ils sont liés à divers évènements climatiques survenus de septembre 2014 à mai 2015 – dont je pourrai vous communiquer le détail si vous le souhaitez – qui ont touché un grand nombre de départements. La prise en charge urgente de ces évènements avait nécessité des redéploiements à partir des subventions pour travaux divers d'intérêt local (TDIL). Il s'agit, par le décret d'avance, de permettre que soient pris les arrêtés attributifs de subvention avant la fin du mois d'octobre.

Enfin, 54,5 millions d'euros sont ouverts pour mettre en œuvre l'accord entre la France et les États-Unis du 8 décembre 2014 portant sur l'indemnisation de certaines victimes de la Shoah déportées depuis la France. Il s'agit de mettre en place un fonds *ad hoc* doté de 60 millions de dollars, dont la gestion reviendra au Département d'État américain, pour les victimes n'ayant pu bénéficier d'une réparation au titre du droit français en raison de leur nationalité. Cet accord a été approuvé par le Parlement le 9 juillet 2015 : c'est la raison pour laquelle le financement du fonds ne pouvait donc être prévu en loi de finances initiale ni dans le décret d'avance notifié en mars. Le projet de décret vise à abonder le fonds prévu par l'accord, ce qui doit être fait par la France avant le 1<sup>er</sup> novembre 2015, date d'entrée en vigueur de l'accord.

Dans ces trois cas, l'urgence est avérée dans le sens où il apparaît nécessaire d'ouvrir rapidement ces crédits. Mais l'urgence ne saurait s'apprécier au seul regard de la nécessité d'ouvrir les crédits dans un délai contraint : toutes les dépenses du budget de l'État pourraient alors être considérées, à un moment ou à un autre de l'année, « urgentes ». Comme je l'ai indiqué à titre liminaire, la Cour des comptes considère que l'urgence regroupe à la fois la nécessité d'ouvrir les crédits, constatée au moment où est préparé le décret d'avance, et l'imprévisibilité des dépenses que le décret d'avance vise à financer.

---

Ces deux composantes ne sont pas explicitement précisées dans la LOLF, mais elles se déduisent du caractère dérogatoire du décret d'avance. En effet, le décret d'avance est défini comme un dispositif « exceptionnel » puisqu'il contrevient au principe selon lequel les crédits budgétaires ne peuvent être modifiés que par une loi de finances. Le caractère dérogatoire du décret d'avance implique que les ouvertures de crédits auxquelles il procède n'auraient pas pu être intégrées à une loi de finances.

L'appréciation du caractère imprévisible des dépenses financées par le projet de décret d'avance appelle deux remarques. Tout d'abord, le décret d'avance fait suite à d'importants redéploiements intervenus en cours d'année. Concernant l'hébergement d'urgence ainsi que les calamités publiques, des fonds ont été prélevés sur d'autres dispositifs, dont le paiement est plus tardif.

Ainsi, en matière d'hébergement d'urgence, la dotation des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) a été utilisée pour pallier la sous-budgétisation initiale – qu'on pourrait qualifier de chronique – et pour financer les mesures décidées par la circulaire interministérielle de l'été dernier. Comme cette dotation est versée aux centres chaque mois par douzième, 44 millions d'euros ont pu être réaffectés. Les CHRS menacent désormais de faire face à une rupture de trésorerie si les derniers douzièmes – prévus en loi de finances initiale – ne leur sont pas versés.

De même, concernant l'indemnisation des calamités publiques, 48 millions d'euros en autorisations d'engagement ont été prélevés sur les fonds prévus pour les travaux divers d'intérêt local (TDIL). Pour que les subventions correspondantes puissent être notifiées avant la fin de l'année, les arrêtés attributifs doivent être pris avant novembre : là encore, l'urgence n'est pas tant celle des calamités que des subventions à partir desquelles les crédits ont été redéployés.

Le décret d'avance finance ainsi, pour partie, non les besoins imprévisibles apparus en cours de gestion, mais les dispositifs à partir desquels les redéploiements ont été opérés et qui étaient, pour leur part, prévus en loi de finances initiale. C'est donc une première nuance qui doit être apportée quant au respect du critère d'urgence. Nous avons d'ailleurs déjà souligné, dans notre avis sur le précédent décret d'avance, relatif au plan de lutte contre le terrorisme, que le Gouvernement n'avait pas de doctrine très ferme en matière de recours au décret d'avance. Tantôt il présente un décret d'avance dès l'apparition du besoin supplémentaire, tantôt il attend d'avoir procédé à tous les redéploiements possibles. L'une comme l'autre option semblent acceptables, mais il apparaît nécessaire que le Gouvernement explicite les facteurs qui commandent son choix. Cela l'amènerait à justifier d'une part le caractère imprévisible des événements qui ont nécessité le redéploiement, d'autre part la nécessité de combler les manques liés aux redéploiements sans attendre le projet de loi de finances rectificative de fin d'année.

---

La deuxième remarque que je souhaite formuler concerne spécifiquement les dépenses d'hébergement d'urgence et de veille sociale. Ces dépenses font l'objet depuis longtemps d'une sous-budgétisation chronique. Le Gouvernement lui-même reconnaît que les besoins réellement apparus en cours d'année ne s'élèvent qu'à 30 millions d'euros, et que les 100 millions d'euros restant résultent simplement de l'écart entre l'exécution 2014 et la budgétisation initiale pour 2015. Celle-ci était trop faible, ce qui était tout à fait prévisible, comme en témoigne la remarque faite par le rapporteur spécial de la mission « Égalité des territoires et logement », Philippe Dallier, dans son rapport budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2015. Il indiquait alors que *« l'enveloppe budgétaire sera, une fois encore, vraisemblablement insuffisante compte tenu notamment des dépenses exécutées au cours des derniers exercices et des besoins toujours plus importants en termes d'hébergement d'urgence »*. Le respect du critère d'urgence doit donc être, à mon sens, fortement nuancé en ce qui concerne l'hébergement d'urgence et la veille sociale : il s'agit plutôt d'une mauvaise préparation budgétaire.

Je terminerai en évoquant rapidement les annulations de crédits permettant de gager les ouvertures. Vingt missions sont touchées par les annulations. Les missions connaissant les annulations les plus fortes sont les missions « Justice » et « Recherche et enseignement supérieur ». Les missions « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », « Sécurités », « Écologie » et « Action extérieure de l'État » voient également leurs crédits réduits d'un montant compris entre un peu moins de 16 et un peu plus de 18 millions d'euros. L'ensemble des annulations porte sur la mise en réserve : les crédits annulés étaient « gelés » et n'étaient donc pas, à ce titre, alloués à un dispositif particulier.

Pour conclure, je vous propose de donner un avis favorable au présent projet de décret : il me semble que les critères de régularité sont respectés, mais je souhaite émettre une réserve concernant le caractère plutôt prévisible des besoins supplémentaires en hébergement d'urgence. Je propose que le terme de « réserves » figure explicitement dans le texte de l'avis.

Je vous remercie.

**M. Roger Karoutchi.** - Au sujet de l'hébergement d'urgence, je relevais la semaine dernière en présentant mon rapport sur la mission « Immigration, asile et intégration » que le projet de loi de finances pour 2016 sous-évalue de façon très nette les crédits nécessaires à l'hébergement d'urgence des migrants. Ce décret d'avance vient confirmer mes observations : les crédits nécessaires sont sous-estimés de 30 % depuis des années. Le projet de loi de finances ne respecte même pas l'exécution de l'année précédente, d'où la nécessité de recourir systématiquement à des décrets d'avance. Il faudra bien à un moment en finir avec ce type de procédé et inscrire les crédits nécessaires en loi de finances initiale.



---

Je souhaite également rappeler que 80 % des crédits de l'hébergement d'urgence sont concentrés sur l'Île-de-France. Chaque fois qu'il est interrogé, le Gouvernement s'engage à mieux répartir l'hébergement d'urgence sur le territoire national mais, depuis des années, la situation ne connaît aucune amélioration. La quasi-totalité des hôtels « une étoile » de Paris et de la proche couronne sont réservés pour accueillir des migrants et aucune répartition n'est organisée. Il faut que les engagements soient respectés : ce décret d'avance traduit le fait qu'ils ne le sont pas.

**M. André Gattolin.** – L'indemnisation des collectivités territoriales touchées par des calamités publiques est à mon sens également une dépense prévisible, surtout dans la période récente où ce type d'évènement tend à se multiplier, comme nous l'avons encore vu au début du mois avec les inondations survenues dans le sud-est.

En effet, le budget du programme 181 « Prévention des risques » du ministère de l'écologie a été réduit de 30 % ces dernières années. Je l'avais déjà souligné le 31 mars dernier en expliquant que la diminution des moyens consacrés à la météorologie nationale et à la prévention des risques – qui ont pourtant besoin de bénéficier de calculateurs fournissant de meilleures prévisions – entraîne *in fine* des dépenses considérables pour réparer les catastrophes naturelles : il y a là une véritable aberration.

Je voudrais par ailleurs signaler que dans le projet annuel de la mission « Écologie » pour 2016, j'ai trouvé une anomalie à laquelle ne m'a toujours pas répondu le ministère. Le chiffre des personnels embauchés pour la prévention des risques dans le cadre du programme 181 ne nous est plus communiqué. Est-ce une erreur de frappe ou un oubli ? Est-ce parce qu'il a diminué ?

**M. Philippe Dallier.** – Je regrette que le Gouvernement me donne raison *a posteriori* sur le programme 177. C'est tous les ans le cas...

Sur les 130 millions d'euros ajoutés par le décret d'avance, 100 millions d'euros vont remettre les crédits au niveau de l'exécution de l'année 2014. La question est donc de savoir si les 30 millions d'euros supplémentaires qui sont prévus seront suffisants pour passer la fin de l'année. Je suis, pour ma part, persuadé du contraire.

Quant à l'utilisation de la trésorerie des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) pour pallier l'urgence, il s'agit également d'une très mauvaise idée car ce sont des établissements qui ont besoin de stabilité eu égard aux publics qu'ils accueillent : leur donner des sueurs froides sur leur trésorerie est un mauvais procédé.

Enfin, je note que le décret ne prévoit rien pour le Fonds national d'aide au logement (FNAL) : rendez-vous en collectif budgétaire, comme chaque année, pour constater ce qu'il manque et voir à quel niveau se situera la dette !

**M. Claude Raynal.** – La façon dont le rapporteur général a présenté certaines hausses de crédits me paraît un peu spécieuse. Faire apparaître une augmentation de crédits de 55 % sur la mission « Anciens combattants » peut paraître choquant alors qu'elle est totalement justifiée, les 18,5 % relatifs aux aléas climatiques également et c'est finalement sur le chiffre de 9,5 % de hausse du programme 177, en lien avec l'hébergement d'urgence, que s'instaure un petit débat.

En réalité, nos échanges portent sur un décret d'avance sur lequel nous aurons finalement tous un avis favorable, les enjeux budgétaires sont relativement faibles mais cela permet de rouvrir le débat sur l'hébergement d'urgence et la veille sociale – Roger Karoutchi et Philippe Dallier n'ont pas manqué d'aller sur ce terrain – alors que la seule question qui nous est posée est la suivante : donnerons-nous un avis favorable ou non à ce décret d'avance ? Il s'agit presque, à mes yeux, d'un détournement de procédure...

**M. Vincent Delahaye.** – Je partage l'avis du rapporteur général et voterai l'avis qui nous a été soumis, avec les réserves qu'il a soulignées.

Je voudrais dire à Claude Raynal que le débat ne porte pas sur l'hébergement d'urgence mais sur la sous-budgétisation récurrente de nombreuses missions du budget de l'État et sur la sincérité des chiffres présentés. J'avais déjà demandé que la commission des finances puisse faire une liste de ces sous-budgétisations, ce qui nous permettrait, dans la discussion du projet de loi de finances, de mettre le doigt sur des pratiques qui ne donneraient plus lieu à des décrets d'avance s'il était mis un terme à cette sous-estimation répétée d'un certain nombre de crédits.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Quelle pourrait être l'alternative à ce décret d'avance, qui fait l'objet d'un certain nombre de critiques ? S'agirait-il d'examiner un collectif budgétaire pour procéder aux redéploiements de crédits nécessaires ?

Concernant l'hébergement d'urgence, il y a un effet déstructurant pour les communes de la petite couronne à voir arriver dans leurs hôtels, de manière souvent non coordonnée, des populations en difficulté sans qu'il n'y ait d'accompagnement social. Certains hôtels y trouvent un marché - des étages voire des hôtels entiers sont, en quelque sorte, « privatisés » pour l'accueil de ces populations.

Il faudrait élaborer une réflexion sur les problèmes de répartition de ce type d'hébergements hôteliers et sur l'accompagnement social de ces personnes, afin d'éviter que nos écoles et nos services sociaux ne soient ensuite débordés.

**M. Éric Bocquet.** – On ne peut que saluer la pertinence du constat sur le différentiel de 100 millions d'euros entre l'exécution 2014 et la budgétisation 2015. En tant que rapporteur de la mission « Solidarité, insertion, égalité des chances », je peux témoigner du fait que l'on peut avoir l'impression que les crédits sont toujours, coûte que coûte, réduits avant que

---

l'on constate ensuite dans l'urgence qu'il faut les rétablir ! Je voudrais rappeler amicalement à notre rapporteur général que ce constat est valable pour tous les gouvernements et n'a nullement commencé en 2012.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je le reconnais volontiers.

**Mme Fabienne Keller.** – Je suis en phase avec Roger Karoutchi, Philippe Dallier, Vincent Delahaye et Éric Bocquet. Nos opérateurs de l'hébergement d'urgence, les CHRS, qui doivent faire face aux situations personnelles difficiles des personnes qu'ils accueillent, se voient infliger une précarité supplémentaire de nature budgétaire. On leur fait des annonces de retraits, on prend conscience qu'ils risquent pour certains d'arrêter leurs activités pour cause de cessation de paiement ou de non-versement de ce qui leur est dû par l'État. Je voudrais dire, avec mes collègues, que nous ne sommes pas face à une gestion budgétaire assumée et stabilisée. On devrait au contraire protéger sur le plan budgétaire ces structures qui portent une mission d'intérêt général.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – André Gattolin, concernant les risques climatiques, a évoqué le fait que le budget alloué à la prévention est insuffisant. C'est peut-être un autre débat, même s'il mériterait sans doute que l'on s'y intéresse. Certes, on peut considérer que les catastrophes se multiplient, qu'il y en a plus aujourd'hui et que la prévention est insuffisante. Mais par définition, sur le plan budgétaire, quoi de plus imprévisible que l'impact des catastrophes naturelles ? L'imprévisibilité me semble tout à fait avérée.

Claude Raynal, il ne s'agit en effet pas de débattre sur les crédits de l'hébergement d'urgence : nous devons émettre un avis juridique sur la régularité du décret d'avance. On est là dans une exception au principe de l'autorisation parlementaire. Bien sûr, le décret d'avance offre une certaine souplesse au Gouvernement et les montants de crédits ouverts ne justifieraient sans doute pas la préparation et l'examen d'un projet de loi de finances rectificative, mais le recours au décret d'avance demeure dérogatoire. C'est la raison pour laquelle la LOLF encadre cet outil, que la Cour des comptes rend chaque année un rapport sur les crédits ouverts par décret d'avance et que notre commission doit rendre, dans un délai de sept jours, un avis sur la régularité du décret.

Comme nous l'ont rappelé Roger Karoutchi, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Vincent Capo-Canellas et Fabienne Keller, l'hébergement d'urgence connaît une sous-budgétisation chronique, qui ne date pas d'hier. Je rejoins Vincent Delahaye sur l'intérêt d'identifier les missions ou les programmes systématiquement sous dotés et qui doivent être abondés par décret d'avance ou en loi de finances rectificative.

L'alternative au décret d'avance serait tout simplement que la budgétisation initiale soit adaptée ! Bien sûr, dans quelques cas, comme par

exemple l'accord franco-américain ratifié par le Parlement en juillet ou les calamités naturelles, il n'est pas possible de prévoir les besoins budgétaires. Mais dans le cas de l'hébergement d'urgence, l'imprévisibilité n'est pas de même nature.

Si nous émettions un avis défavorable, cela n'aurait pas de conséquence. Au demeurant, je vous propose d'émettre un avis favorable accompagné d'une forte réserve concernant l'imprévisibilité des besoins supplémentaires constatés en matière d'hébergement d'urgence.

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

## ANNEXES

### I. OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS DEMANDÉES PAR MISSION ET PAR PROGRAMME

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

*(en euros)*

Intitulé de la mission	Intitulé du programme	Numéro du programme	AE ouvertes	CP ouverts
<b>Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation</b>	Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	158	54 500 000	54 500 000
<b>Égalité des territoires et logement</b>	Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	177	130 000 000	130 000 000
<b>Relations avec les collectivités territoriales</b>	Concours spécifiques et administration	122	48 000 000	-
<b>Totaux</b> <i>Dont titre 2</i>			<b>232 500 000</b> -	<b>184 500 000</b> -

Source : projet de décret d'avance

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

(en euros)

Intitulé de la mission, du programme, de la dotation	Numéro du programme	AE annulées	CP annulés
<b>Action extérieure de l'État</b>		<b>15 920 000</b>	<b>15 920 000</b>
Diplomatie culturelle et d'influence	185	12 000 000	12 000 000
Français à l'étranger et affaires consulaires	151	3 920 000	3 920 000
<b>Administration générale et territoriale de l'État</b>		<b>4 100 000</b>	<b>4 100 000</b>
Administration territoriale	307	4 100 000	4 100 000
<b>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</b>		<b>3 107 403</b>	<b>3 387 403</b>
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	149	402 019	
Forêt	215	2 705 384	3 387 403
<b>Culture</b>		<b>5 100 000</b>	<b>5 100 000</b>
Patrimoines	175	1 000 000	1 000 000
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	224	4 100 000	4 100 000
<b>Direction de l'action du Gouvernement</b>		<b>3 500 000</b>	<b>3 500 000</b>
Coordination du travail gouvernemental	129	3 500 000	3 500 000
<b>Écologie, développement et mobilité durables</b>		<b>16 896 861</b>	<b>16 896 861</b>
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	217	1 519 019	1 519 019
Énergie, climat et après-mines	174	6 249 682	6 249 682
Infrastructures et services de transports	203	1 500 000	1 500 000
Paysages, eau et biodiversité	113	2 005 479	2 005 479
Prévention des risques	181	3 798 634	3 798 634
Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture	205	1 824 047	1 824 047
<b>Égalité des territoires et logement</b>		<b>10 000 000</b>	<b>10 000 000</b>
Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	135	10 000 000	10 000 000
<b>Engagements financiers de l'Etat</b>		<b>10 046 491</b>	<b>10 046 491</b>
Épargne	145	10 046 491	10 046 491
<b>Enseignement scolaire</b>			<b>5 010 303</b>
Soutien de la politique de l'éducation nationale	214		5 010 303
<b>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</b>		<b>18 242 379</b>	<b>18 242 379</b>
Fonction publique		1 242 379	1 242 379
Gestion fiscales et financière de l'État et du secteur public local	156	17 000 000	17 000 000
<b>Justice</b>		<b>75 010 303</b>	<b>22 000 000</b>
<i>Dont titre 2</i>		<i>8 524 287</i>	<i>8 524 287</i>
Accès au droit et à la justice	166	3 491 618	3 491 618

Administration pénitentiaire	107	11 879 750	11 879 750
<i>Dont titre 2</i>		6 895 655	6 895 655
Conduite et pilotage de la politique de la justice	182	56 010 303	3 000 000
Conseil supérieur de la magistrature	101	11 043	11 043
<i>Dont titre 2</i>		11 043	11 043
Justice judiciaire	310	2 000 000	2 000 000
Protection judiciaire de la jeunesse	335	1 617 589	1 617 589
<i>Dont titre 2</i>		1 617 589	1 617 589
<b>Médias, livre et industries culturelles</b>		<b>1 166 454</b>	<b>1 179 654</b>
Livre et industries culturelles	334	1 166 454	1 179 654
<b>Outre-mer</b>		<b>3 600 000</b>	<b>3 600 000</b>
Emploi outre-mer	138	3 600 000	3 600 000
<b>Politique des territoires</b>		<b>2 500 000</b>	<b>2 500 000</b>
Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	112	2 500 000	2 500 000
<b>Recherche et enseignement supérieur</b>		<b>39 194 004</b>	<b>38 900 804</b>
Enseignement supérieur et recherche agricoles	142	280 000	
Recherche culturelle et culture scientifique	186	133 546	120 346
Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	190	7 780 458	7 780 458
Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	192	4 000 000	4 000 000
Recherche spatiale	193	27 000 000	27 000 000
<b>Santé</b>			<b>3 100 000</b>
Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	204		3 100 000
<b>Sécurités</b>		<b>17 500 000</b>	<b>17 500 000</b>
Gendarmerie nationale	176	6 400 000	6 400 000
Police nationale	152	6 400 000	6 400 000
Sécurité civile	161	4 700 000	4 700 000
<b>Solidarité, insertion et égalité des chances</b>		<b>5 300 000</b>	<b>2 200 000</b>
Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	124	5 300 000	2 200 000
<b>Sport, jeunesse et vie associative</b>		<b>416 105</b>	<b>416 105</b>
Sport	219	416 105	416 105
<b>Travail et emploi</b>		<b>900 000</b>	<b>900 000</b>
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	155	900 000	900 000
<b>Total général</b>		<b>107</b>	<b>184 500 000</b>
<i>Dont titre 2</i>		<b>8 524 287</b>	<b>8 524 287</b>

Source : projet de décret d'avance

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

### Part des ouvertures de crédits du présent décret d'avance sur les ouvertures prévues en loi de finances initiale pour 2015

Mission	Programme	AE hors T2	CP hors T2	T2
<b>Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation</b>	Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	55,3%	55,1%	-
<b>Égalité des territoires, logement et ville</b>	Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	9,5%	9,5%	-
<b>Relations avec les collectivités territoriales</b>	Concours spécifiques et administration	18,5%	-	-

Source : réponse au questionnaire du rapporteur général



**Part des annulations de crédits du présent décret d'avance sur les ouvertures  
prévues en loi de finances initiale pour 2015**

<b>Mission</b>	<b>Programme</b>	<b>AE hors T2</b>	<b>CP hors T2</b>	<b>T2</b>
<b>Action extérieure de l'État</b>	Français à l'étranger et affaires consulaires	2,5%	2,5%	-
	Diplomatie culturelle et d'influence	1,8%	1,8%	-
<b>Administration générale et territoriale de l'État</b>	Administration territoriale	2,2%	2,2%	-
<b>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</b>	Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	0,5%	-	-
	Forêt	1,0%	1,2%	-
<b>Culture</b>	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	0,9%	0,9%	-
	Patrimoines	0,1%	0,1%	-
<b>Direction de l'action du Gouvernement</b>	Coordination du travail gouvernemental	0,9%	0,9%	-
<b>Écologie, développement et mobilité durables</b>	Prévention des risques	1,5%	1,9%	-
	Énergie, climat et après-mines	1,2%	1,1%	-
	Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture	1,0%	1,0%	-
	Paysages, eau et biodiversité	0,7%	0,7%	-
	Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	0,1%	0,3%	-
	Infrastructures et services de transports	0,0%	0,0%	-
<b>Égalité des territoires, logement et ville</b>	Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	1,7%	3,6%	-
<b>Engagements financiers de l'État</b>	Épargne	2,1%	2,1%	-
<b>Enseignement scolaire</b>	Soutien de la politique de l'éducation nationale	-	0,7%	-
<b>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</b>	Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	1,4%	1,5%	-
	Fonction publique	0,6%	0,6%	-
<b>Justice</b>	Protection judiciaire de la jeunesse	-	-	0,4%
	Conseil supérieur de la magistrature	-	-	0,4%
	Conduite et pilotage de la politique de la justice	25,1%	1,6%	-
	Accès au droit et à la justice	1,0%	1,0%	-
	Administration pénitentiaire	0,2%	0,4%	0,3%
	Justice judiciaire	0,2%	0,2%	-
<b>Médias, livre et industries culturelles</b>	Livre et industries culturelles	0,4%	0,4%	-

<b>Outre-mer</b>	Emploi outre-mer	0,3%	0,3%	-
<b>Politique des territoires</b>	Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	1,3%	1,0%	-
<b>Recherche et enseignement supérieur</b>	Enseignement supérieur et recherche agricoles	0,2%	-	-
	Recherche spatiale	1,9%	1,9%	-
	Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	0,6%	0,6%	-
	Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	0,6%	0,5%	-
	Recherche culturelle et culture scientifique	0,1%	0,1%	-
<b>Santé</b>	Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	-	0,6%	-
<b>Sécurités</b>	Sécurité civile	2,1%	1,8%	-
	Police nationale	0,7%	0,7%	-
	Gendarmerie nationale	0,5%	0,5%	-
<b>Solidarité, insertion et égalité des chances</b>	Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	0,7%	0,3%	-
<b>Sport, jeunesse et vie associative</b>	Sport	0,2%	0,2%	-
<b>Travail et emploi</b>	Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	0,7%	0,6%	-

Source : réponse au questionnaire du rapporteur général