

N° 622

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 mai 2016

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 pour avis à la commission, en application de l'article 13 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF),*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,
rapporteur général,

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

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT	5
ANALYSE DES OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS.....	9
I. OBJET DES OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS.....	9
A. LES OUVERTURES	9
1. 900 millions d'euros ouverts en CP au titre du plan d'urgence pour l'emploi	10
2. 158 millions d'euros ouverts pour l'allocation aux demandeurs d'asile (ADA)	12
3. 64,5 millions d'euros supplémentaires alloués au ministère de l'agriculture dans le cadre de la lutte contre certains risques sanitaires et de l'indemnisation de vétérinaires sanitaires.....	14
4. 150 millions d'euros de crédits du programme d'investissements d'avenir (PIA) redéployés au profit du fonds d'aide à la rénovation thermique (FART)	15
B. LES ANNULATIONS	17
1. Des annulations portant sur la quasi-totalité des missions du budget général	17
2. Un quart des annulations en CP concerne la mission « Recherche et enseignement supérieur »	17
II. LA RÉGULARITÉ DU PROJET DE DÉCRET AU REGARD DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES	18
A. DES CRITÈRES DE RÉGULARITÉ PUREMENT TECHNIQUES RESPECTÉS.....	18
1. Le respect de l'équilibre budgétaire : des ouvertures intégralement gagées par des annulations de crédits.....	18
2. Des ouvertures et des annulations de crédits s'élevant à moins de 1 % des crédits prévus en loi de finances pour 2016.....	19
B. DES DÉPENSES DONT L'URGENCE EST MANIFESTE, MAIS PAS L'IMPRÉVISIBILITÉ	19
1. L'urgence : nécessité et imprévisibilité	19
2. Des dépenses qui auraient pu et dû être budgétisées en loi de finances initiale et débattues par le Parlement.....	20
EXAMEN EN COMMISSION.....	21
ANNEXES	37
I. OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS DU PRÉSENT DÉCRET D'AVANCE PAR RAPPORT AUX OUVERTURES PRÉVUES EN LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2016.....	37
II. OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS DEMANDÉES PAR MISSION ET PAR PROGRAMME	41

AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT

*sur le projet de décret d'avance notifié le 17 mai 2016,
portant ouverture et annulation de 1 584 millions d'euros
en autorisations d'engagement et 1 122 millions d'euros
en crédits de paiement*

La commission des finances,

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

Vu la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 ;

Vu le projet de décret d'avance notifié le 17 mai 2016, portant ouverture et annulation de 1 583 650 000 euros en autorisations d'engagement et 1 122 450 000 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 ;

Sur la régularité du projet de décret d'avance :

1. Constate que l'objet du projet de décret d'avance est de permettre le financement du plan d'urgence pour l'emploi annoncé par le Président de la République le 18 janvier 2016, des dépenses relatives à l'allocation pour demandeur d'asile (ADA), des retraites des vétérinaires n'ayant pas fait l'objet de cotisations employeurs et des moyens consacrés à la lutte contre certains risques sanitaires agricoles ;

2. Relève que le rapport de motivation joint au projet de décret d'avance prévoit également le redéploiement de crédits du programme d'investissements d'avenir (PIA) vers le fonds d'aide à la rénovation thermique (FART) ;

3. Observe que les ouvertures de crédits prévues par le présent projet sont gagées par des annulations de même montant réparties sur vingt-trois missions du budget général et un compte d'affectation spéciale ;

4. Constate que les ouvertures de crédits prévues par le 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 ;

5. Note que le montant des crédits ouverts par le projet de décret 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 ;

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

7. Estime que l'urgence à ouvrir les crédits est avérée au regard de la nécessité de mettre en œuvre le plan de formation des demandeurs d'emploi et la hausse du nombre de bénéficiaires du FART décidés par le Gouvernement, d'assurer la continuité du paiement de l'allocation pour demandeur d'asile et de financer la lutte contre les risques sanitaires qui touchent le monde agricole ;

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

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

9. Note cependant que le financement des retraites des vétérinaires n'ayant pas fait l'objet de versement de cotisations employeur avant 1990 ne constitue en rien une problématique nouvelle ; que le risque budgétaire associé à la conclusion de protocoles d'accord était connu et aurait dû être budgété dès la loi de finances initiale ;

10. Relève que la sous-budgétisation des dépenses d'allocation pour les demandeurs d'asile était manifeste dès la loi de finances initiale au regard de l'exécution 2014 et de l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile sur le territoire à partir de la seconde moitié de l'année 2015 ; que l'abondement prévu à ce titre par le projet de décret d'avance, bien qu'il soit supérieur au montant budgété en loi de finances initiale, ne suffit pas à apurer la dette de 177 millions d'euros accumulée par l'État auprès de Pôle Emploi au titre de ce dispositif ;

11. Estime par conséquent que l'urgence à ouvrir les crédits sur ces deux postes ne découle pas du caractère imprévisible des besoins budgétaires, mais de l'insuffisance des moyens alloués en loi de finances initiale ;

12. Observe en outre que le redéploiement de crédits du programme d'investissements d'avenir (PIA) prévu par le projet de décret d'avance témoigne des difficultés à assurer la lisibilité des mouvements de crédits du PIA, dès lors que ni la procédure de rétablissement de crédits au profit du programme 181 « Prévention des risques », ni l'affectation au FART des crédits ouverts au profit du programme 135 « Urbanisme, territoire et amélioration de l'habitat » ne peuvent être retracées au sein du projet de décret d'avance ;

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

13. Constate que les annulations ne respectent que très partiellement le principe d'auto-assurance et qu'une partie importante des crédits annulés est permise par le décalage de dépenses, à terme, inévitables ; estime qu'il est, par conséquent, probable que des ouvertures soient nécessaires en cours d'année sur certains des programmes qui font l'objet d'annulations ;

14. Note en particulier que l'annulation d'autorisations d'engagement à hauteur de près de 500 millions d'euros sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » ne prend pas en compte la nécessité d'assurer la recapitalisation du secteur énergétique français dans les mois à venir ;

15. Relève que l'annulation de 150 millions d'euros sur les aides à la pierre entre en contradiction avec l'engagement du Président de la République de renforcer les moyens consacrés à ces dispositifs ;

16. Souligne que près de la moitié des annulations sur le budget général pèse sur les deux missions « Écologie, développement et mobilité durables » et « Recherche et enseignement supérieur », à rebours des priorités affichées par le Gouvernement ; que la réduction brutale des moyens alloués à certains opérateurs de la recherche risque de porter atteinte à la qualité de l'écosystème français de recherche et d'innovation ;

17. Relève que le décret d'avance traduit, pour certaines missions, une réorientation importante des choix budgétaires adoptés par le Parlement en loi de finances initiale et estime que le recours croissant, par le Gouvernement, à la mise en réserve de crédits et à la procédure de décret d'avance limite la lisibilité de la politique budgétaire du Gouvernement ainsi que la portée de l'autorisation parlementaire ;

18. Émet, en conséquence, un avis défavorable au présent projet de décret d'avance.

ANALYSE DES OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS

Le présent projet de décret d'avance prévoit des ouvertures et annulations de crédits pour un montant total de **1 584 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **1 122 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**. Soumis pour avis à la commission des finances, il lui a été notifié le 17 mai 2016. Conformément à l'article 13 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), « *la commission chargée des finances de chaque assemblée fait connaître son avis au Premier ministre dans un délai de sept jours à compter de la notification qui lui a été faite du projet de décret* ».

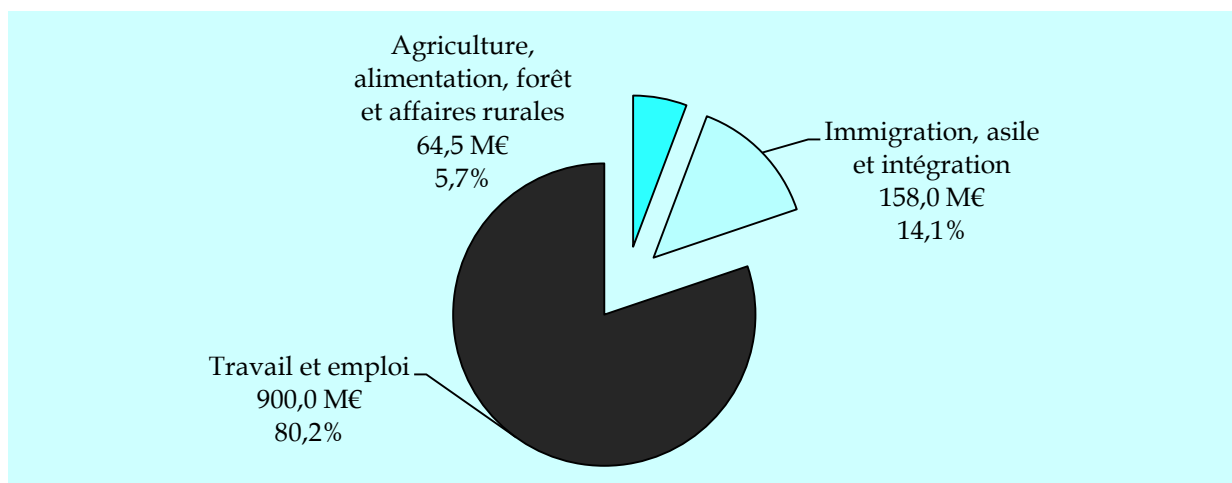
I. OBJET DES OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS

Les décrets d'avance permettent de procéder à des ouvertures de crédits en cas d'urgence, dans la limite de 1 % des crédits ouverts en loi de finances initiale, gagées par des annulations de crédits¹.

A. LES OUVERTURES

Les ouvertures prévues par le présent projet de décret d'avance concernent trois missions. Il faut noter que **les ouvertures de crédits dépassent le seuil de 2 % des crédits ouverts en LFI sur chaque programme**, rendant impossible l'emploi d'une procédure de virement de crédits.

Ouvertures de crédits prévues par le présent projet de décret d'avance



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

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

La mission « Travail et emploi » représente l'essentiel des ouvertures avec **1,3 milliard d'euros en AE et 900 millions d'euros en CP** pour la mise en œuvre du plan d'urgence pour l'emploi décidé par le Président de la République le 18 janvier 2016.

158 millions d'euros sont ouverts sur la mission « Immigration, asile et intégration » pour financer les dépenses d'allocation pour les demandeurs d'asile (ADA).

Des crédits supplémentaires sont aussi ouverts sur la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » à hauteur de 64,5 millions d'euros, pour financer les moyens de lutte contre les risques sanitaires et l'indemnisation des vétérinaires n'ayant pas fait l'objet de cotisation employeur avant 1990.

Le projet de décret d'avance intègre aussi un redéploiement de crédits du programme d'investissements d'avenir : **150 millions d'euros supplémentaires sont alloués au « Fonds d'aide à la rénovation thermique (FART) »** à partir d'un prélèvement à due concurrence de l'action « Démonstrateurs de la transition écologique et énergétique ».

1. 900 millions d'euros ouverts en CP au titre du plan d'urgence pour l'emploi

Le plan d'urgence pour l'emploi représente la majeure partie des ouvertures. Son **coût total est estimé pour 2016 à 2 milliards d'euros en CP et 3,9 milliards d'euros en AE** dont 1,3 milliard d'euros (en CP) destinés à la mise en œuvre du plan de formation des demandeurs d'emploi – **500 000 formations supplémentaires** devraient être réalisées en 2016 – et 700 millions d'euros au titre de la nouvelle prime à l'embauche. Ce nouveau dispositif, qui recouvre partiellement l'aide « TPE première embauche » (cf. encadré) devrait concerner environ **1,1 million de contrats en 2016**. Les décaissements ont débuté au mois d'avril 2016. L'aide est versée à l'échéance de chaque période de trois mois civils d'exécution du contrat de travail, à raison de 500 euros maximum par trimestre et dans la limite de vingt-quatre mois. **3,5 millions d'euros ont été engagés au 19 mai 2016.**

Les modalités pratiques de mise en œuvre du plan d'urgence pour l'emploi

I. Le plan de formation des demandeurs d'emploi

Les 500 000 formations supplémentaires seront déployées sur un marché national et des marchés régionaux.

Un marché national permettra une offre de formation pour les métiers rares émergents et à distance en faveur des demandeurs d'emploi. Ce marché sera notifié en juin/juillet 2016. Il sera mis en œuvre sous le mandat de la Délégation générale à l'emploi et

à la formation professionnelle (DGEFP) et exécuté par Pôle emploi. A stade, le marché est en cours de formalisation.

Les formations régionales permettront de couvrir les entrées supplémentaires en formations classiques. Dans le cadre des formations régionales, **quatre schémas de financement peuvent être mis en œuvre** :

- Cas n° 1 : la région s'engage sur la totalité de l'objectif annoncé par l'État ;
- Cas n° 2 : la région s'engage sur la totalité de l'objectif annoncé par l'État mais elle souhaite que l'État se charge du paiement des formations déléguées à Pôle emploi ;
- Cas n° 3 : La région s'engage à un niveau inférieur à l'objectif fixé. L'État prend en charge le *delta* dans le cadre d'une convention avec Pôle emploi ;
- Cas n° 4 : La région ne s'engage pas. L'État prend en charge l'objectif dans le cadre d'une convention avec Pôle emploi.

Concernant les objectifs qui seront gérés par la région, des conventions État/Région seront signées avant le 1^{er} juin 2016. Concernant les objectifs qui seront portés par Pôle emploi, une convention nationale est en cours de formalisation.

Les versements pour les conventions État-régions seront effectués à partir des budgets opérationnels territoriaux. Les crédits sont mis à disposition de la DIRECCTE, après visa du contrôleur budgétaire régional dans chaque région concernée.

Le financement du plan de formation mobilisera les **partenaires sociaux pour 0,4 milliard d'euros**. S'agissant des régions, les **conventions signées entre l'État et chaque région prévoient qu'elles maintiendront en 2016 au moins leur effort financier de 2015** en faveur de la formation des personnes en recherche d'emploi.

II. La nouvelle prime à l'embauche PME

1. La nouvelle prime « Embauche PME »

À partir du 18 janvier et jusqu'au 31 décembre 2016, les embauches réalisées par les entreprises de moins de 250 salariés bénéficient d'une **prime trimestrielle de 500 euros durant les 2 premières années du contrat, soit 4 000 euros au total**.

La prime « Embauche PME » s'adresse aux petites et moyennes entreprises de moins de 250 personnes qui embauchent un salarié payé jusqu'à 1,3 fois le Smic, quels que soient leur statut. Le bénéfice de l'aide financière est réservé à l'embauche d'un salarié en CDI, CDD de 6 mois et plus, transformation d'un CDD en CDI ou contrat de professionnalisation d'une durée supérieure ou égale à 6 mois.

Les décaissements ont débuté au mois d'avril 2016 conformément aux délais de versements, l'aide étant versée à l'échéance de chaque période de trois mois civils d'exécution du contrat de travail à raison de 500 euros maximum par trimestre et dans la limite de vingt-quatre mois. 3,5 M€ ont été engagés au 19 mai 2016.

Cette aide **devrait concerner environ 1,1 million de contrats d'embauche** et porter un **coût supplémentaire en 2016 de près de 0,7 milliard d'euros en crédits de paiement**. Cette estimation tient compte :

- des volumes de création d'emploi observés ces dernières années ;
- de la part des embauches inférieures ou égales à 1,3 SMIC dans ces contrats d'une durée d'activité d'au moins 6 mois (soit près de 54 % des embauches en 2014 d'après les données de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale) ;

- d'un taux de recours moyen de 70 % sur l'année ;
- de la prise en compte du calcul de l'aide au prorata du temps de travail (part des temps partiel et quotité moyenne de travail en temps partiel).

2. L'articulation avec l'aide « TPE première embauche »

L'aide « TPE première embauche » s'adresse aux très petites entreprises qui embauchent leur premier salarié. Le bénéfice de l'aide financière est réservé à la première embauche d'un salarié en CDI ou CDD d'au moins six mois.

Il n'y a **pas de plafond de rémunération, à la différence de l'aide « Embauche PME »** réservée à l'embauche d'un salarié dont la rémunération telle que prévue au contrat de travail est inférieure ou égale à 1,3 SMIC.

Le **montant de l'aide financière (4 000 euros maximum sur deux ans) est identique**, de même que le mode de versement.

Pour une première embauche à salaire inférieur ou égal à 1,3 SMIC et pour une durée de contrat supérieure ou égale à 6 mois, une TPE peut demander, selon son choix, soit l'aide TPE première embauche soit la prime à l'embauche. Il ne peut, en revanche, pas cumuler les deux aides pour un même contrat d'embauche.

Source : réponse du ministère du budget au questionnaire du rapporteur général

Les ouvertures prévues par le décret d'avance, à hauteur de 1,4 milliard d'euros en AE et de 0,9 milliard d'euros en CP, **ne couvrent pas la totalité des besoins au titre de l'année 2016** : le reliquat sera financé soit par redéploiement interne, soit par ouvertures supplémentaires dans le cadre du schéma de fin de gestion.

L'urgence semble établie au regard de la nécessité de poursuivre les paiements de prime à l'embauche et de mettre les crédits à disposition des régions au plus tard en juillet.

2. 158 millions d'euros ouverts pour l'allocation aux demandeurs d'asile (ADA)

158 millions d'euros sont ouverts au titre du financement de **l'allocation pour les demandeurs d'asile (ADA)**. L'ouverture de crédits en lien avec les demandeurs d'asile est récurrente et la réforme de l'allocation temporaire d'attente (ATA) dans le cadre de la loi portant réforme de l'asile n'a pas suffi à maîtriser durablement cette dépense d'intervention.

Effets budgétaire et financier de la transformation de l'allocation temporaire d'attente (ATA) en allocation pour les demandeurs d'asile (ADA)

Depuis le 1^{er} novembre 2015, l'ADA s'est substituée à l'ATA. Elle est désormais gérée par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii), tandis que l'ATA était versée par Pôle Emploi.

I. Une baisse du coût unitaire plus que compensée par une augmentation du nombre de bénéficiaires

Il convient à titre liminaire de rappeler que contrairement à l'ATA, l'ADA tient compte à la fois de la **composition de la famille des demandeurs** (l'ATA n'était versée qu'aux adultes) mais aussi de la **situation du demandeur vis-à-vis de l'hébergement**. En effet, les bénéficiaires non hébergés et ayant accepté les conditions matérielles d'accueil proposées par l'OFII perçoivent un montant journalier d'ADA majoré.

Dans la mesure où les mineurs accompagnants n'intervenaient pas dans le calcul des droits à l'ATA, il est **difficile de procéder à des comparaisons entre les deux allocations**.

On relèvera néanmoins que le **montant moyen versé au titre de l'ADA est de 8 € par bénéficiaire, alors que les allocataires de l'ATA percevaient 11 € par personne**.

À périmètre constant, les effets de la modification du barème, conjugués au transfert de la gestion de l'allocation à l'OFII – qui permet de lutter plus efficacement contre les versements indus – étaient ainsi de nature à permettre une baisse du coût de la dépense consacrée à la prise en charge financière des demandeurs d'asile : **l'économie totale est estimée à 30 millions d'euros**.

Néanmoins, **la forte croissance du nombre de bénéficiaires enregistrée depuis le début de l'année (90 586 bénéficiaires mensuels en avril 2016 contre 52 613 en novembre 2015, au moment du transfert) conduit dans les faits à une augmentation de la dépense**, l'effet volume faisant plus que compenser la diminution du coût unitaire.

II. La dette de l'État envers Pôle Emploi au titre de l'ATA n'est toujours pas apurée

Si un apurement partiel a été opéré en fin d'année 2015, **une dette de 177 millions d'euros demeure due par l'État à Pôle emploi**, au titre de sommes versées au titre de l'ATA en 2014 et en 2015.

Au travers d'un courrier conjoint transmis en début d'année 2016 au directeur général de Pôle emploi, le ministre de l'intérieur et le secrétaire d'État au budget auprès du ministre des finances et des comptes publics se sont engagés à apurer cette dette, selon un **échancier à définir**.

Source : réponse du ministère du budget au questionnaire du rapporteur général

L'urgence est avérée : ces allocations doivent être payées et, si des crédits supplémentaires ne sont pas ouverts, l'État risque un défaut de paiement en juillet.

Cependant, **la sous-budgétisation de cette allocation ne constitue pas une surprise** : le rapporteur spécial de la mission « Immigration, asile et intégration », Roger Karoutchi, avait signalé dès l'examen du projet de loi de finances pour 2016 que la dotation était insuffisante.

En outre, **ces ouvertures ne permettront pas d'apurer la dette de 177 millions d'euros que Pôle Emploi détient sur l'État au titre de l'allocation temporaire d'attente.**

3. 64,5 millions d'euros supplémentaires alloués au ministère de l'agriculture dans le cadre de la lutte contre certains risques sanitaires et de l'indemnisation de vétérinaires sanitaires

64,5 millions d'euros sont ouverts au profit du ministère de l'agriculture, concernant deux sujets bien distincts : d'une part, ces crédits financent les **moyens de lutte contre trois risques sanitaires pour 58,5 millions d'euros** ; d'autre part, **6 millions d'euros sont consacrés à l'indemnisation de vétérinaires sanitaires** n'ayant pas fait l'objet de cotisations employeurs avant 1990.

Détail des ouvertures de crédits prévues par le projet de décret d'avance au profit du ministère de l'agriculture

I. Maîtrise des risques sanitaires

Le coût budgétaire associé aux efforts de maîtrise des problématiques sanitaires apparues à l'automne 2015 peut être estimé ainsi :

En ce qui concerne la fièvre catarrhale ovine (FCO), 35 millions d'euros devraient être ouverts dont la majeure partie (30 millions d'euros) serait allouée aux dépenses liées à la vaccination en France métropolitaine et en Corse.

Concernant l'*influenza* aviaire hautement pathogène (IAHP), 23 millions d'euros devraient être ouverts dont 16 millions d'euros au titre de l'assainissement des foyers et de l'indemnisation des éleveurs et 7 millions d'euros pour des mesures de surveillance.

Enfin, dans le cas de *Xylella fastidiosa*, est prévue l'ouverture de 0,7 million d'euros au titre de mesures de surveillance.

II. Indemnisation des vétérinaires sanitaires n'ayant pas fait l'objet de cotisations employeurs avant 1990

Il est difficile d'estimer les montants globaux en jeu compte tenu de la complexité des dossiers et de la multiplicité des paramètres. **Les crédits mobilisés dans le cadre du décret d'avance (6 millions d'euros) doivent permettre le règlement de 210 dossiers identifiés en 2016.**

L'administration a reçu, au 10 mai 2016, 1 783 demandes :

- 507 dossiers sont prescrits ;
- 1 276 dossiers ne sont pas prescrits.

Sur les dossiers non prescrits :

- 1 004 propositions d'assiette ont été envoyées aux vétérinaires dont 898 ont été acceptées ;
- 265 dossiers ont fait l'objet d'un protocole déjà soldé ;

- 210 dossiers pourraient faire l'objet d'un protocole en 2016.

La prescription courant à compter de la 5^{ème} année après le départ en retraite des vétérinaires concernés, les demandes continuent à parvenir au ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

Environ 500 demandes (hors flux) resteront à instruire en 2017 ou les années suivantes.

En 2015, le Conseil d'État a admis un pourvoi en cassation contestant le départ en retraite des vétérinaires comme point de départ de la prescription quadriennale des dettes de l'État. La décision du Conseil d'État est attendue en principe pour juillet 2016 : 507 dossiers (hors flux) sont concernés.

Source : réponse du ministère du budget au questionnaire du rapporteur général

Si l'urgence concernant les problématiques sanitaires que rencontre le monde agricole ne fait guère de doute, **votre rapporteur général émet en revanche davantage de réserves sur le caractère imprévisible de l'indemnisation des vétérinaires sanitaires.**

Pour mémoire, le Conseil d'État a jugé que les vétérinaires ayant exercé un mandat sanitaire avant 1990 et reçu à ce titre des salaires pouvaient recevoir une indemnisation. Le ministère de l'agriculture a alors décidé de proposer aux vétérinaires une procédure de règlement amiable. Cette procédure s'est révélée très longue : sur près de 1 800 demandes transmises, seuls 265 dossiers, soit moins de 15 % du total, ont fait l'objet depuis 2011 d'un protocole soldé. Le temps joue en la faveur de l'administration, notamment en raison de la prescription quadriennale (les dettes cessent d'être dues quatre ans après le départ en retraite des vétérinaires) et du fait que certains des vétérinaires concernés peuvent décéder.

L'administration argue d'une décision du Défenseur des droits et de l'augmentation du nombre de référés-provision pour justifier l'accélération soudaine à venir du traitement des dossiers.

Il n'en reste pas moins que le **risque juridique et budgétaire associé à la conclusion de protocoles était connu des services** et avait d'ailleurs déjà fait l'objet d'un décret d'avance l'an dernier. Il paraît donc **surprenant qu'aucun crédit n'ait été ouvert à ce titre en loi de finances initiale pour 2016.**

4. 150 millions d'euros de crédits du programme d'investissements d'avenir (PIA) redéployés au profit du fonds d'aide à la rénovation thermique (FART)

Enfin, **150 millions d'euros en AE et en CP ont été redéployés de l'action « Démonstrateurs de la transition écologique et énergétique » vers**

le fonds d'aide à la rénovation thermique (FART). Cette augmentation des crédits du FART est rendue nécessaire par la décision du Gouvernement de porter à 70 000 le nombre de bénéficiaires du fonds en 2016. Pour mémoire, en 2015, 49 706 propriétaires ont bénéficié des aides du Fonds d'aide à la rénovation thermique (FART) dont 43 710 propriétaires occupants, 3 791 propriétaires bailleurs et 2 205 syndicats de copropriétaires. Ce niveau est comparable à celui de 2014. Après redéploiement, les **crédits du FART s'élèvent à environ 687 millions d'euros**.

Deux remarques peuvent être faites.

D'une part, sur la forme, **ce redéploiement est difficilement lisible car il fait intervenir des mouvements budgétaires et comptables complexes**, qui ne sont pas tous retracés dans le décret d'avance : il faut noter en particulier que l'annulation de 150 millions d'euros au titre des aides à la pierre ne permet pas de voir dans le décret d'avance l'ouverture de 150 millions d'euros pour le FART : cette annulation compense les ouvertures prévues, aussi la mission « Égalité des territoires et logement » n'apparaît-elle pas explicitement dans le projet de décret d'avance.

Une mécanique budgétaire et comptable complexe pour le redéploiement de crédits du PIA

Le redéploiement de crédits de l'action « Démonstrateurs de la transition écologique et énergétique » vers le fonds d'aide à la rénovation thermique (FART) nécessite **quatre mouvements budgétaires et/ou comptables distincts, dont un seul est clairement retracé par le projet de décret d'avance** :

1) Intervient d'abord un rétablissement de crédits à hauteur de 150 millions d'euros depuis l'action « Démonstrateurs » vers le programme 181 « Prévention des risques » de la mission « Écologie, développement et mobilité durable », dans la mesure où la spécialité de ce programme est la plus proche de l'action « Démonstrateurs » : cette procédure comptable, infra-réglementaire, est antérieure au décret d'avance ;

2) Il doit ensuite être procédé à une annulation de 150 millions d'euros sur le programme 181 : celle-ci apparaît dans le décret d'avance ;

3) À cette annulation correspond une ouverture de 150 millions d'euros sur le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », dont la spécialité est la plus proche de l'action FART. Cependant, cette ouverture n'apparaît pas dans le décret d'avance car elle est compensée par l'annulation de crédits initialement destinés à financer les aides à la pierre ;

4) Devrait enfin intervenir le décaissement des crédits supplémentaires en direction de l'Agence nationale de l'habitat (Anah), qui gère le FART. Ce mouvement, qui sera postérieur à sa publication, n'apparaît pas non plus dans le projet de décret d'avance.

Source : commission des finances du Sénat à partir des éléments transmis par le ministère du budget au rapporteur général

D'autre part, sur le fond, **les crédits redéployés paraissent très importants**, surtout dans la mesure où 50 millions d'euros avaient déjà été ajoutés en décembre 2015 pour couvrir les besoins de 2016.

B. LES ANNULATIONS

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

Les annulations portent sur 23 missions du budget général (dont les trois missions qui font également l'objet d'ouvertures) et, en AE, sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ».

La justification des annulations prévues paraît fragile dans bon nombre de cas : l'annulation de 500 millions d'euros sur le compte spécial « Participations financières de l'État » a par exemple de quoi surprendre à l'heure où le Gouvernement réfléchit à la recapitalisation de certaines entreprises du secteur de l'énergie. Le Gouvernement explique aussi que des opérations immobilières d'entretien seront reportées, sans préciser l'échéance de ces décalages.

2. Un quart des annulations en CP concerne la mission « Recherche et enseignement supérieur »

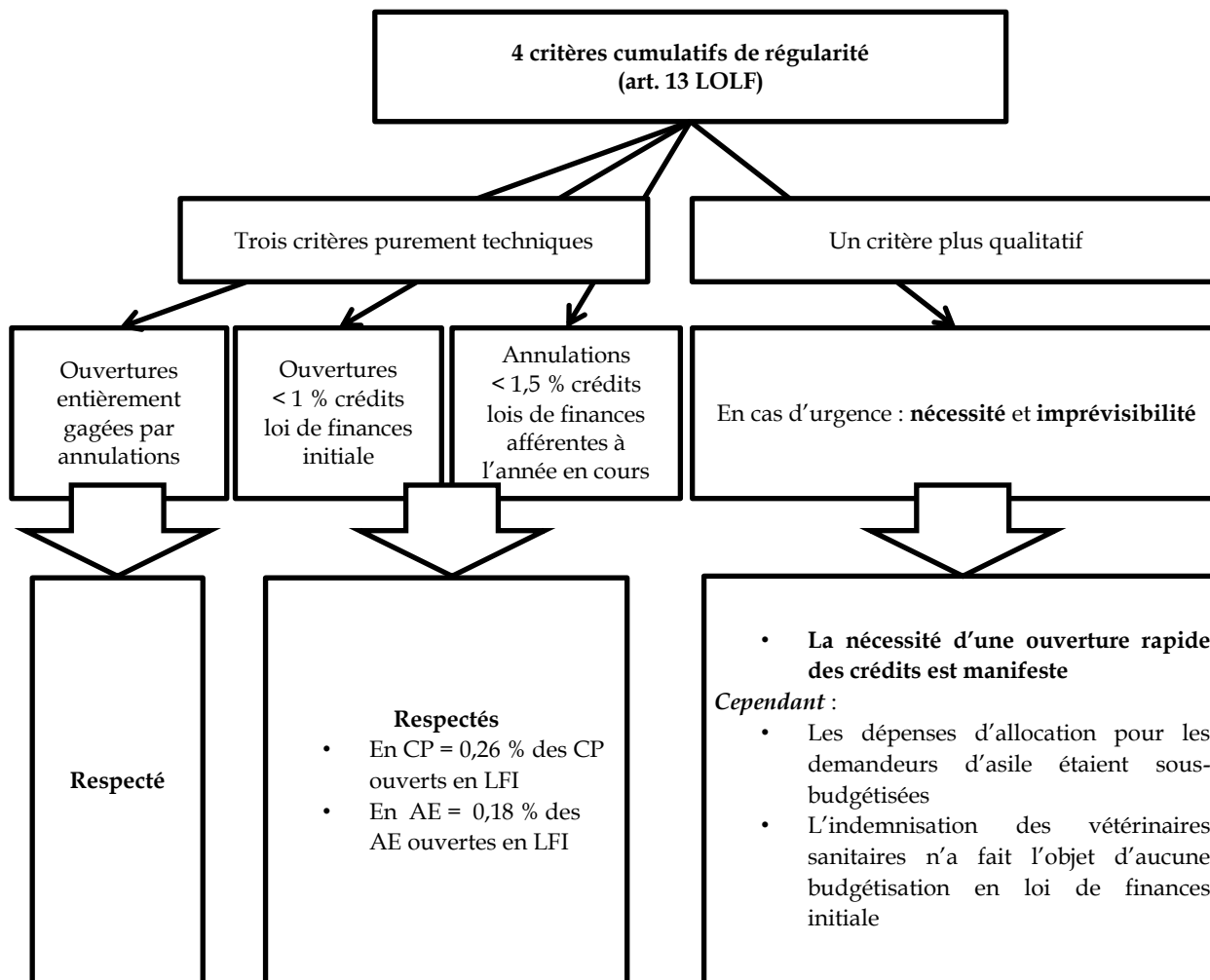
La majeure partie des annulations porte, hors PIA, sur la mission « Recherche et enseignement supérieur » qui représente près d'un cinquième (18 %) du total des annulations en AE et plus du quart (26 %) des annulations en CP. Seuls 18 % des crédits annulés étaient mis en réserve, ce qui signifie que **80 % des annulations constituent des coupes nettes dans les crédits disponibles pour les opérateurs et les services gestionnaires des crédits.**

Ce sont les **programmes de recherche qui sont, de loin, les plus touchés** : sont ainsi annulés 134 millions d'euros de subventions à des opérateurs tels que le Commissariat à l'énergie atomique, le CNRS et l'INRA.

Cette **réduction brutale des moyens alloués aux opérateurs de la recherche est préoccupante** et votre rapporteur général considère qu'elle risque d'obérer la qualité de l'écosystème français de recherche et d'innovation.

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

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



Source : commission des finances du Sénat

A. DES CRITÈRES DE RÉGULARITÉ PUREMENT TECHNIQUES RESPECTÉS

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

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

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

2. Des ouvertures et des annulations de crédits s'élevant à moins de 1 % des crédits prévus en loi de finances pour 2016

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 ».

Le présent projet de décret d'avance prévoit l'ouverture et l'annulation de 1 583 650 000 euros en autorisations d'engagement et 1 122 450 000 euros en crédits de paiement, soit 0,26 % des autorisations d'engagement et 0,18 % des crédits de paiement ouverts par la loi de finances initiale pour 2016.

Rapport entre les ouvertures prévues par la loi de finances initiale pour 2016 et les ouvertures et annulations de crédits du présent projet de décret d'avance

(en euros)

		AE	CP
Crédits ouverts LFI	Budget général	417 352 017 665	409 899 972 213
	Budgets annexes	2 303 164 320	2 297 181 534
	Comptes spéciaux	196 522 043 932	196 187 322 481
	Total ouvertures LFI	616 177 225 917	608 384 476 228
Décret d'avance	Crédits ouverts et annulés	1 583 650 000	1 122 450 000
	% DA/Total ouvertures LFI	0,26%	0,18%

Source : commission des finances, d'après la loi de finances initiale pour 2016 et le présent projet de décret d'avance

Les deux plafonds fixés par la LOLF sont donc respectés.

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

1. L'urgence : nécessité et imprévisibilité

L'article 13 de la LOLF dispose que les décrets d'avance sont pris « en cas d'urgence ». Le critère d'urgence répond selon la Cour des comptes¹

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

« 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.

À ce titre, l'urgence est manifeste mais ne découle pas forcément d'évènements imprévisibles : dans le cas de l'ADA et de l'indemnisation des vétérinaires sanitaires, les dépenses étaient sous-budgétées en loi de finances initiale pour 2016.

2. Des dépenses qui auraient pu et dû être budgétisées en loi de finances initiale et débattues par le Parlement

L'usage répété de la procédure du décret d'avance ainsi que la mise en réserve toujours plus importante de crédits conduisent à **réduire la portée et le sens de l'autorisation parlementaire : les crédits réellement disponibles pour les gestionnaires publics sont loin d'être égaux aux montants votés, et souvent âprement débattus, lors de l'examen des textes budgétaires**.

Des ouvertures budgétaires d'une telle ampleur auraient pu et dû être inscrites au projet de loi de finances pour 2016 afin que le Parlement puisse en débattre. En effet, les ouvertures sont pour l'essentiel liées à la mise en place du plan d'urgence pour l'emploi, que le Président de la République François Hollande a **annoncé moins de trois semaines après la promulgation de la loi de finances initiale pour 2016**.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 24 mai 2016, la commission entend une communication de M. Albéric de Montgolfier rapporteur général, sur le projet de décret d'avance, relatif au financement de dépenses urgentes, transmis pour avis à la commission, en application de l'article 13 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Le Gouvernement nous a transmis mardi dernier un projet de décret d'avance, que Michèle André vous a immédiatement fait parvenir.

L'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances fixe à sept jours le délai dans lequel les commissions des finances doivent rendre leur avis sur les projets de décret d'avance. Ce délai expire donc aujourd'hui, ce qui explique que nous nous réunissions ce matin.

Le projet de décret ainsi que le projet d'avis proposé par le rapporteur général vous ont été distribués.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La commission des finances a été notifiée mardi dernier d'un projet de décret d'avance portant ouverture et annulation de crédits à hauteur de 1,6 milliard d'euros en autorisations d'engagement et de 1,1 milliard d'euros en crédits de paiement.

Conformément à l'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances, notre commission doit faire connaître son avis sur le 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 loi organique relative aux lois de finances, 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. Les crédits annulés ne peuvent quant à eux 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 et je me bornerai à constater qu'ils sont respectés.

En revanche, le dernier critère, celui de l'urgence, est 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 prévues par le présent projet de décret d'avance. Ces ouvertures concernent trois missions.

La mission « Travail et emploi » représente l'essentiel des ouvertures, avec 1,3 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 900 millions d'euros en crédits de paiement pour la mise en œuvre du plan d'urgence pour l'emploi décidé par le Président de la République le 18 janvier dernier.

Par ailleurs, 158 millions d'euros sont ouverts sur la mission « Immigration, asile et intégration » pour financer les dépenses d'allocation pour les demandeurs d'asile, ou ADA. Roger Karoutchi, notre rapporteur spécial, nous fera part de son opinion quant à l'imprévisibilité de ces dépenses supplémentaires.

Des crédits supplémentaires sont aussi ouverts sur la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », à hauteur de 64,5 millions d'euros, pour financer les moyens de lutte contre les risques sanitaires et l'indemnisation des vétérinaires n'ayant pas fait l'objet de cotisation employeur avant 1990.

Le projet de décret d'avance intègre aussi un redéploiement de crédits du programme d'investissements d'avenir : 150 millions d'euros supplémentaires sont alloués au Fonds d'aide à la rénovation thermique, ou FART, à partir d'un prélèvement à due concurrence de l'action « Démonstrateurs de la transition écologique et énergétique ». Ce redéploiement n'est pas directement visible en raison de mouvements comptables et budgétaires complexes ; j'y reviendrai.

Le plan d'urgence pour l'emploi représente donc la majeure partie des ouvertures. Son coût total est estimé, pour 2016, à 2 milliards d'euros en crédits de paiement et 3,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement.

Sur ce total de 2 milliards d'euros en crédits de paiement, 1,3 milliard d'euros, soit 65 % des crédits, sont destinés à la mise en œuvre du plan de formation des demandeurs d'emploi : 500 000 formations supplémentaires devraient être réalisées en 2016. Elles seront déployées sur un marché national et des marchés régionaux.

Un marché national permettra une offre de formation pour les « métiers rares émergents et à distance » en faveur des demandeurs d'emploi. Ce marché sera notifié en juin ou juillet 2016. Il sera mis en œuvre sous le mandat de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, la DGEFP, et exécuté par Pôle emploi. Le marché est en cours de formalisation.

Les formations régionales permettront de couvrir les entrées supplémentaires en formations classiques. Les conventions État-régions devraient toutes être signées au 1^{er} juin 2016.

Par ailleurs, 700 millions d'euros devraient être consacrés à la nouvelle prime à l'embauche, qui devrait concerner environ 1,1 million de contrats en 2016. Les décaissements ont débuté au mois d'avril 2016. L'aide est versée à l'échéance de chaque période de trois mois civils d'exécution du contrat de travail, à raison de 500 euros par trimestre au maximum et dans la limite de vingt-quatre mois. Au 19 mai 2016, 3,5 millions d'euros ont été engagés.

L'urgence semble établie au regard de la nécessité de poursuivre les paiements de prime à l'embauche et de mettre les crédits à disposition des régions au plus tard en juillet.

Au titre du financement de l'allocation pour les demandeurs d'asile, ou ADA, 158 millions d'euros de crédits sont ouverts. L'ouverture de crédits en lien avec les demandeurs d'asile est, hélas, récurrente. L'urgence est avérée : ces allocations doivent être payées et, si des crédits supplémentaires ne sont pas ouverts, l'État risque un défaut de paiement en juillet.

Cependant, la sous-budgétisation de cette allocation ne constitue pas une surprise : Roger Karoutchi, avait signalé dès l'examen du projet de loi de finances pour 2016 que la dotation était insuffisante. Le critère de l'imprévisibilité ne me semble donc pas rempli.

Je tiens aussi à souligner que ces ouvertures ne permettront pas d'apurer la dette de 177 millions d'euros que Pôle Emploi détient sur l'État au titre de l'allocation temporaire d'attente, ou ATA.

Au profit du ministère de l'agriculture, 64,5 millions d'euros de crédits sont ouverts concernant deux sujets bien distincts. D'une part, ces crédits financent les moyens de lutte contre les risques sanitaires, pour 58,5 millions d'euros. D'autre part, 6 millions d'euros sont consacrés à l'indemnisation de vétérinaires sanitaires n'ayant pas fait l'objet de cotisations employeurs avant 1990.

Si l'urgence concernant les problématiques sanitaires que rencontre le monde agricole ne fait aucun doute, je suis en revanche plus réservé sur le caractère imprévisible de l'indemnisation des vétérinaires.

Pour mémoire, le Conseil d'État a jugé que les vétérinaires ayant exercé un mandat sanitaire avant 1990 et ayant reçu à ce titre des salaires pouvaient recevoir une indemnisation. Le ministère de l'agriculture a alors décidé de proposer aux vétérinaires une procédure de règlement amiable. Cette procédure s'est révélée très longue : sur près de 1 800 demandes transmises, seuls 265 dossiers, soit moins de 15 % du total, ont fait l'objet depuis 2011 d'un protocole soldé. Le temps joue en la faveur de

l'administration en raison de la prescription quadriennale : les dettes cessent d'être dues quatre ans après le départ en retraite des vétérinaires.

L'administration argue d'une décision du Défenseur des droits et de l'augmentation du nombre de référés-provision pour justifier l'accélération soudaine à venir du traitement des dossiers.

Il n'en reste pas moins que le risque juridique et budgétaire associé à la conclusion de protocoles était connu des services ; il avait d'ailleurs déjà fait l'objet d'un décret d'avance l'an dernier. Il paraît donc surprenant qu'aucun crédit n'ait été ouvert à ce titre en loi de finances initiale pour 2016. Là encore, l'imprévisibilité apparaîtrait peu avérée.

Enfin, 150 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ont été redéployés de l'action « Démonstrateurs de la transition écologique et énergétique » vers le FART. Cette augmentation des crédits du FART est rendue nécessaire par la décision du Gouvernement de porter à 70 000 le nombre de bénéficiaires de ce fonds en 2016.

Sur la forme, ce redéploiement est difficilement lisible, car il fait intervenir des mouvements budgétaires et comptables complexes, que ne peut retracer le décret d'avance. Il faut noter en particulier que l'annulation de 150 millions d'euros au titre des aides à la pierre ne permet pas de voir dans le décret d'avance l'ouverture de 150 millions d'euros pour le FART : cette annulation compense les ouvertures prévues, aussi la mission « Égalité des territoires et logement » n'apparaît-elle pas explicitement dans le projet de décret.

Sur le fond, les crédits redéployés paraissent très importants, d'autant plus que 50 millions d'euros avaient déjà été ajoutés à la budgétisation initiale pour couvrir la hausse des besoins. Après redéploiement, les crédits du FART s'élèvent à environ 687 millions d'euros.

J'évoquerai à présent les annulations de crédits permettant de gager les ouvertures. Ces annulations portent sur 23 missions du budget général et, en autorisations d'engagement, sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ».

Dans bon nombre de cas, la justification des annulations prévues paraît fragile : l'annulation de 500 millions d'euros sur le compte spécial « Participations financières de l'État », par exemple, a de quoi surprendre, à l'heure où le Gouvernement réfléchit à la recapitalisation de certaines entreprises du secteur de l'énergie, Areva et EDF. Nous ne manquerons pas d'interroger le ministre de l'économie Emmanuel Macron à ce sujet, lors de son audition de demain.

La majeure partie des annulations porte, hors PIA, sur la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Ce sont les programmes de recherche qui sont les plus touchés : sont ainsi annulés 134 millions d'euros de subventions à des opérateurs tels que le Commissariat à l'énergie

atomique, ou CEA, le CNRS et l'INRA. Cette réduction brutale des moyens alloués aux opérateurs de la recherche est préoccupante ; elle a d'ailleurs fait l'objet d'un courrier publié hier par *Le Monde*, signé de huit chercheurs dont la plupart ont reçu un prix Nobel, une médaille Fields ou une distinction équivalente. Je constate, dans les colonnes d'un quotidien économique du matin, que le Gouvernement a bien du mal à éteindre la polémique suscitée par ces difficultés d'arbitrage. Il est vrai que le Président de la République avait fait de la recherche une priorité : dans ce contexte, l'annulation brutale de 134 millions d'euros ne peut manquer d'interroger...

Pour conclure et ouvrir le débat, au regard du respect des critères de régularité posés par la loi organique, si l'urgence est manifeste, elle ne découle en revanche pas forcément d'événements imprévisibles : dans le cas de l'ADA et de l'indemnisation des vétérinaires sanitaires, les dépenses étaient sous-budgétées dès la loi de finances initiale pour 2016. L'emploi répété des décrets d'avance pose tout de même en problème de fond, de même que la mise réserve toujours plus importante de crédits : cela conduit à réduire la portée de l'autorisation parlementaire.

Pour ces raisons, et après lecture de la tribune signée par huit chercheurs de haut niveau - une première ! - je suis très réservé, et même défavorable, quant à ce projet de décret d'avance. L'exécutif dispose certes, au titre de la loi organique relative aux lois de finances, de la possibilité de redéployer certains crédits en cours d'année. Néanmoins, la sous-budgétisation chronique de certaines missions est indéniable et les gages prévus me laissent dubitatif : l'amputation des crédits de la recherche est, à elle seule, sans parler des crédits de l'écologie, particulièrement préoccupante. Je serai donc sans doute amené, en conclusion de ce débat, à vous proposer l'adoption d'un avis défavorable sur ce projet de décret.

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

M. Roger Karoutchi. - Une surcharge éventuelle et imprévisible est certes possible pour une mission, à hauteur de 10 % ou de 15 % des crédits décidés en loi de finances initiale. En revanche, ici, sur le droit d'asile, le système est à la limite de l'explosion ; l'insincérité du budget proposé chaque année est manifeste et le dépassement des crédits devient excessif.

On sous-évalue volontairement l'ADA : je fais ce diagnostic depuis trois ans, mais on bat des records cette année ! La décision avait été prise, dès mai 2015, d'ouvrir les portes à certains réfugiés : le Gouvernement savait donc parfaitement que le montant global de cette allocation allait augmenter. Or 148 millions d'euros seulement avaient été prévus à ce titre dans la loi de finances pour 2016. Le présent projet de décret rajoute 158 millions d'euros : l'estimation initiale représentait donc moins de la moitié du coût réel et l'ADA ne pouvait être financée que jusqu'en juin !

Mais il y a pire : l'État doit toujours près de 180 millions d'euros à Pôle Emploi au titre de l'ADA pour les années 2014 et 2015. Pour régler cette

dette en plus du paiement annuel de l'ADA, il eût fallu prévoir, au total, l'engagement de 500 millions d'euros. Je ne suis pas convaincu que cette situation puisse durer. Or aucune réponse n'est apportée par le Gouvernement à cette question.

Par ailleurs, comment finance-t-on, en partie, ces crédits supplémentaires pour l'ADA ? Alors que je tire le signal d'alarme depuis des années au sujet de l'insuffisance des crédits octroyés à l'Office français de l'immigration et de l'intégration, ou OFII, pour la formation à la langue, à la culture et à la société françaises, on enlève encore 10 millions d'euros à cet office. J'en reste sans voix ! Le système devient fou : on ne fait plus rien pour la véritable intégration à la nationalité. C'est la politique à l'envers !

Qu'on ne nous dise pas qu'il y a urgence, alors que nous dénonçons cette situation depuis trois ans et que le Gouvernement nous promet que les lois successives résoudront le problème ! On n'a prévu pour l'ADA que 45 % des crédits nécessaires et rien pour le remboursement de la dette à Pôle Emploi : c'est inadmissible. On peut certes débattre de la politique migratoire et de la politique d'asile ; mais, là, c'est une politique de Gribouille !

M. André Gattolin. – Je note que le Gouvernement a choisi d'annuler, essentiellement, des crédits « frais », engagés par les administrations sur la base de la loi de finances initiale. Il aurait été plus respectueux du Parlement de déposer un projet de loi de finances rectificative...

M. Philippe Dallier. – Très bien !

M. André Gattolin. – ... ou de puiser dans la réserve de précaution, dont je rappelle qu'elle s'élève à 8 % des crédits hors dépenses de personnel, sans parler du « surgel » de 1,8 milliard d'euros et du report des crédits 2015.

On nous annonce déjà un autre décret d'avance en octobre prochain. Cela ne facilite pas la lisibilité de la politique budgétaire du Gouvernement, comme en témoignent les récentes déclarations du garde des Sceaux, Jean-Jacques Urvoas. Les 107 millions d'euros d'aide à la justice dont il a annoncé l'octroi ne proviennent en effet que du dégel de crédits déjà votés en loi de finances initiale. Or le présent décret devrait annuler 50 millions d'euros de crédits pour le même ministère : au total, le solde par rapport aux engagements initiaux est donc négatif de 57 millions d'euros, par rapport à ce qui avait été voté.

Pour l'écologie, on reporte certains crédits du PIA vers un soutien à la rénovation thermique relevant du ministère du logement. Cela n'apparaît pas en raison de la compensation par une annulation équivalente au sein de ce ministère compte tenu des perspectives d'exécution de l'aide à la pierre. La faible lisibilité de ces mouvements de crédits m'interroge.

Tel est le cas également pour ce qui est des participations financières de l'État, où l'on constate des annulations en autorisations d'engagement. Or il faudra bien procéder à la recapitalisation d'EDF et d'Areva, ce qui n'est absolument pas pris en compte dans ce projet de décret.

En conclusion, si l'on peut reconnaître la pertinence des dépenses nouvelles, même si certains choix du Gouvernement peuvent sembler contradictoires, on ne peut que s'inquiéter de la logique ayant présidé aux choix d'annulations et regretter la faible information du Parlement ainsi que l'absence de débat.

M. Richard Yung. – Monsieur le rapporteur général, vous avez qualifié de « brutale » la réduction de certains crédits.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les montants...

M. Richard Yung. – Les montants sont de l'ordre de grandeur normal des décrets d'avance.

On nous parle par ailleurs de prévisibilité et de sous-budgétisation de certaines dépenses. C'est vieux comme le monde !

M. Philippe Dallier. – Ce n'est pas une raison !

M. Richard Yung. – Certes, mais il faut tout de même le rappeler. Souvenez-vous donc des débats que nous avons eus sur les crédits consacrés aux opérations extérieures : chaque année, un décret d'avance devait les doubler, car ils étaient régulièrement sous-estimés.

Je reprendrai tout de même à mon compte une critique : la loi de finances est en effet vidée de son sens par la réserve de précaution et les surgels qui s'accumulent et finissent par représenter près de 10 % du budget. Dans la pratique, la réserve de précaution n'a de précaution que le nom : on ne peut plus y toucher ! Cela pose un problème quant au rôle du Parlement.

Un décret d'avance représente toujours un exercice difficile et douloureux : il faut couper dans certaines dépenses. On nous accusait, les années précédentes, de procéder à cette occasion à des coups de rabot indistincts. Tel n'est pas le cas cette fois : on a sanctuarisé la défense, la culture et l'intérieur.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Pas la culture ! Les crédits alloués aux monuments historiques sont touchés par les annulations !

M. Richard Yung. – Il est normal que les prix Nobel signent des tribunes pour protester contre des coupes budgétaires sur la recherche. Pour autant, la grande priorité de ce gouvernement est l'emploi, ce qui justifie les crédits ici alloués à la formation et à la prime pour l'embauche.

M. Philippe Dallier. – Il y a là non seulement prévisibilité mais aussi enfumage ! Au sujet du FART, le Commissaire général à l'investissement m'avait bien indiqué qu'il faudrait à ce fonds des moyens

supplémentaires. Les voici aujourd'hui, quand la décision d'en faire bénéficier 70 000 ménages supplémentaires avait été prise voici déjà longtemps : les crédits nécessaires auraient donc dû figurer en loi de finances initiale.

Il y a mieux : les aides à la pierre. La première version du projet de loi de finances pour 2016 ne prévoyait pour cela que 100 millions d'euros. Face à la protestation générale, le Président de la République avait annoncé l'ajout de 150 millions d'euros. Or voici qu'on retire à nouveau 150 millions d'euros.

On avait donc fait cette annonce pour calmer tout le monde pendant le débat budgétaire pour mieux retirer ces crédits, en douce, six mois plus tard. Voilà pour l'enfumage !

On nous dit que des crédits non consommés l'an dernier et reportés sur 2016 pourront être utilisés. Certes, le financement du logement social est compliqué, du fait notamment de la territorialisation, mais il s'agit franchement de maquillage. Cela commence à bien faire, sur ce sujet comme sur l'hébergement d'urgence.

Quant à la recherche, certes, les 256 millions d'euros annulés ne représentent qu'une faible proportion des crédits de la mission. Il faut toutefois plutôt rapporter cette somme au budget de fonctionnement des centres de recherche après déduction de la masse salariale : la proportion s'élève alors à 10 %. Voilà pourquoi ces chercheurs sont montés au créneau : on ne peut pas tenir un discours en faveur de la recherche puis leur retirer soudainement une telle somme en milieu d'année. Cela constitue non seulement une erreur politique majeure, mais aussi une très mauvaise décision pour l'avenir du pays.

Tout comme le rapporteur général, je tends à penser que, si l'on accepte d'ordinaire ces ajustements en cours d'année, cette fois-ci, en revanche, il faut dire au Gouvernement que cela suffit ! Non seulement une part importante de ces crédits auraient dû apparaître en loi de finances initiale, mais il prend encore des décisions lourdes de conséquences pour notre avenir.

M. François Patriat. – Quand sortira-t-on de ce jeu de rôle ? On a connu des ouvertures comme des annulations de crédits à toutes les époques. On donne ici un peu trop dans l'emphase et le catastrophisme.

Certes, je donne acte à Roger Karoutchi qu'il reste fidèle à ses positions sur les dépenses en direction des demandeurs d'asile : il avait bien prévu un dépassement des crédits en 2016.

Quant à la recherche, c'est bien le rôle des chercheurs que de réclamer le plus de crédits possible et de s'insurger avec véhémence - forts du soutien de l'opinion publique - quand ceux-ci diminuent. En revanche, contrairement aux affirmations de Philippe Dallier, ces annulations

n'affectent pas le budget de fonctionnement et les salaires mais bien des projets de recherche, qui ne seront sans doute pas effectués cette année. Certes, il s'agit d'un mauvais signal global mais, d'après les renseignements que j'ai recueillis, il n'affectera pas vraiment les opérations de recherche qui sont déjà en cours pour les dix-huit mois à venir.

L'ancien vétérinaire que je suis n'est pas concerné personnellement par l'indemnisation des vétérinaires sanitaires dont il est question ici. Mais cela fait plus de cinq ans que, avec René Beaumont et Geneviève Gaillard, nous travaillons sur ce dossier en lien avec le ministère de l'agriculture. L'État a fait traîner le versement de cette indemnisation jusqu'à ce que le Défenseur des droits insiste pour l'application de la décision du Conseil d'État. En revanche, le montant retenu ici par le Gouvernement me surprend : 6 millions d'euros me semblent insuffisants pour le règlement de 210 dossiers, au vu des sommes demandées par les vétérinaires.

M. Francis Delattre. – En vérité, ce projet de décret d'avance est extraordinairement politique.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Absolument !

M. Francis Delattre. – L'essentiel des nouveaux crédits concerne l'emploi. Les 500 000 formations supplémentaires prévues devraient faire sortir des registres du chômage un nombre équivalent de personnes au bon moment pour le Gouvernement et le Président de la République, qui a fait dépendre sa candidature à l'élection présidentielle de 2017 de l'inversion de la courbe du chômage.

Quant aux demandeurs d'asile, dans le Val-d'Oise, quelques communes en ont accueillis : à ce jour, elles n'ont pas touché un centime de l'État !

L'annulation de crédits dédiés à la recherche est elle aussi très politique. La recherche était tout de même au pinacle des soixante engagements pris par le Président de la République avant son élection, de même que les investissements d'avenir. Cela pose la question de la vérité des promesses politiques : de telles décisions jettent le discrédit sur tout le monde. Par ailleurs, durant notre récent débat sur les glyphosates, on a pu constater l'absence d'avis scientifique sérieux à ce sujet : est-ce bien le moment de diminuer les crédits du CNRS ou de l'INRA ? Le CNRS a déjà subi une saignée ; il est en train de se renouveler et de se redéployer.

M. Richard Yung. – Cela fait quarante ans !

M. Francis Delattre. – François Patriat nous dit que seules les missions de recherche seront affectées ; mais c'est tout de même le plus important !

Pour l'ensemble de ces raisons, je suis fermement opposé à ce projet de décret d'avance.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Ce projet de décret d'avance finance les ouvertures prévues, bien évidemment, par une série d'annulations de crédits. Ainsi, dans la mission « Écologie, développement et mobilité durables », le programme 203, « Infrastructures et services de transports » est particulièrement affecté, ce qui n'est pas raisonnable. Chacun ici connaît la situation dans ce secteur et combien de dépenses ne sont pas prises en charge par l'Agence de financement des infrastructures de transports de France, l'AFITF.

Ce décret d'avance n'est pas technique, il est politique. Certes, il respecte sans doute, formellement, les critères imposés par la loi organique relative aux lois de finances.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Sauf pour l'imprévisibilité !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Je veux bien croire que nous nous trouvons dans un état d'urgence financier. Pour autant, il s'agit selon moi d'une mauvaise manière de modifier les arbitrages actés en loi finances initiale, dont nous avons déjà dénoncé les manques. Cette loi de finances, pourtant votée par le Parlement, est ici bafouée !

Ce projet de décret d'avance ne représente ni une amélioration ni une précision. Il ne respecte pas le vote du Parlement. Il y a là selon moi un vrai danger pour notre démocratie.

M. Michel Berson. – Je m'exprime ici en ma qualité de rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Tout comme les signataires de la pétition publiée hier dans *Le Monde*, j'ai été frappé de la baisse drastique des crédits consacrés à la recherche. Depuis trois ans, la loi de finances initiale fait apparaître une stabilité des crédits de la recherche, au nom de la sanctuarisation de ces crédits. En effet, la recherche compte parmi les grandes priorités de ce gouvernement, comme le Président de la République le rappelait encore récemment. Néanmoins, sur cette même période, chaque année, des décrets d'avance diminuent de 0,5 % à 1 % les crédits de la recherche. *In fine*, lors de la loi de règlement, on peut donc constater chaque année une diminution de ces crédits.

Les crédits que ce décret d'avance annulerait dans ce domaine représentent environ un quart de l'ensemble des annulations, alors que la recherche ne représente que 6 % du budget de l'État. La priorité accordée à la recherche n'est donc pas évidente à la lecture de ces chiffres, et ce d'autant moins que 80 % des crédits annulés sont des crédits « frais » et non pas des mises en réserve. Surtout, plus de la moitié de ces annulations affectent des laboratoires de recherche.

Il faut demander au Gouvernement de revoir la question, non pas sur la totalité des 256 millions d'euros en jeu, mais sur la part de cette

somme – la moitié environ – qui affecte les programmes de recherche du CEA, du CNRS, de l'INRA et de l'Institut national de recherche en informatique et en automatique, ou INRIA. Je sais à quel point les budgets de ces institutions sont tendus, notamment pour ce qui est des frais de fonctionnement des laboratoires. Par conséquent, une négociation doit s'ouvrir entre ces organismes et le ministère des finances pour trouver une solution à ce problème.

En conclusion, on peut être surpris que, pour financer des dépenses nouvelles répondant à des besoins de court terme, on diminue des crédits qui relèvent d'une activité de long terme, en l'occurrence la recherche. Ce hiatus ne s'explique guère : raison de plus pour que le Gouvernement se montre attentif aux protestations des chercheurs.

M. Vincent Delahaye. – Ce projet de décret d'avance pose bien des questions de fond.

Tout d'abord, pour mettre en œuvre une décision du Président de la République, on consacre 900 millions d'euros supplémentaires à la formation des demandeurs d'emploi. Cela peut surprendre : alors que l'on vante l'économie collaborative, il est inacceptable qu'une seule personne puisse soudainement décider de dépenser près de un milliard d'euros.

On sait depuis des années qu'il faut réformer la formation professionnelle, qui n'est pas aujourd'hui adaptée aux besoins de notre pays. Or le Gouvernement, après quatre ans d'exercice du pouvoir, ne fait qu'ajouter un milliard d'euros supplémentaire à ceux qui ont déjà été dépensés. Cette nouvelle dépense ne sert qu'à maquiller les chiffres du chômage pour rendre service au Président de la République. Je ne saurais approuver ni ce choix ni la méthode employée : j'ai peur en effet que ce milliard d'euros ne parte en fumée.

Les dépenses relatives à l'asile représentent un autre abondement important : 158 millions d'euros. Cela pose à nouveau le problème de la sincérité de la loi de finances initiale. La sous-estimation récurrente de certains postes budgétaires, qu'il faut ensuite régulariser par un décret d'avance, est évidente.

Quant aux annulations de crédits, je reprendrai l'analyse de Michel Berson : pour financer des dépenses de court terme, dont l'efficacité reste d'ailleurs à démontrer, on coupe dans des dépenses d'avenir.

Pour toutes ces raisons, je suis défavorable à ce projet de décret d'avance.

M. Yannick Botrel. – Le rapporteur général a déploré la sous-budgétisation en loi de finances initiale des risques sanitaires portant sur l'élevage. Ce débat est récurrent au sein de notre commission. S'il y a insincérité, elle est donc ancienne.

Il est surtout impossible de prévoir l'éventualité d'une épizootie et l'ampleur des besoins qu'elle peut nécessiter. En l'occurrence, la France a connu cette année deux épisodes extrêmement sévères : la fièvre catarrhale ovine et la grippe aviaire. Les besoins générés par ces épizooties s'élèvent à 58,5 millions d'euros. Ce projet de décret y répond, notamment par le redéploiement, à hauteur de 43 millions d'euros, de crédits déjà alloués au ministère de l'agriculture. Il n'y a là rien de nouveau et de tels débats avaient déjà lieu quand Bruno Le Maire était ministre de l'agriculture.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je voudrais d'abord rappeler quelques éléments de contexte.

Tout d'abord, la réserve de précaution a atteint un niveau jamais égalé. Cela pose la question des pouvoirs de contrôle budgétaire du Parlement.

Ensuite, ce projet de décret d'avance est d'une ampleur importante, contrairement aux affirmations de Richard Yung. Le décret d'avance de mars 2015 portait sur 401 millions d'euros en autorisations d'engagement et 308 millions d'euros en crédits de paiement ; ce projet prévoit quant à lui l'ouverture et l'annulation de 1,6 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,1 milliard d'euros en crédits de paiement. Certes, d'autres décrets d'avance ont été pris à l'automne 2015 ; néanmoins, les sommes en jeu en ce début d'année budgétaire sont sans commune mesure.

Sur le critère d'urgence, nous sommes tous d'accord : la nécessité d'ouvrir rapidement les crédits est manifeste. En revanche, je voudrais revenir sur la question de l'imprévisibilité. Nous sommes plusieurs à avoir évoqué la sous-budgétisation chronique de certains postes budgétaires, comme la politique d'asile ou l'hébergement d'urgence. François Patriat indique avoir travaillé sur la question de l'indemnisation des vétérinaires depuis des années : cela signifie bien qu'il n'y a pas d'imprévisibilité ! Pourquoi donc cela n'a-t-il pas été inscrit dans la loi de finances initiale ?

De manière plus générale, le Gouvernement justifie ce projet de décret d'avance, en premier lieu, par les nécessités du plan d'urgence pour l'emploi. Ce plan a été annoncé par le Président de la République le 18 janvier 2016, soit quelques semaines à peine après l'adoption de la loi de finances pour 2016. N'aurait-il pas été plus simple d'y faire figurer des mesures d'une telle ampleur, qui n'ont sans doute pas été inventées entre Noël et le 18 janvier ? Le Parlement, une fois de plus, a été mis de côté.

J'en viens aux annulations de crédits. J'ai lu à ce sujet le compte rendu de l'audition du secrétaire d'État au budget, Christian Eckert, par la commission des finances de l'Assemblée nationale, le 18 mai dernier. Or les propos de Christian Eckert, loin de me rassurer, m'incitent à vous proposer l'adoption d'un avis défavorable à ce projet de décret d'avance.

En effet, sur les crédits de la recherche et, notamment, les sommes allouées au CEA, il reconnaît avoir été un peu trop vite en besogne, dans la

mesure où le CEA ne dispose pas du fonds de roulement nécessaire pour fonctionner sur un budget ainsi réduit. Les explications fournies sont pour le moins imprécises !

Quant aux participations de l'État, le besoin de recapitalisation d'EDF et d'Areva, qui s'élève à plusieurs milliards d'euros, est bien connu ; le ministre de l'économie, Emmanuel Macron, nous en dira sans doute un mot demain. Or ce projet de décret annule 500 millions d'euros d'autorisations d'engagement sur ce compte. Christian Eckert, interrogé à ce sujet par les députés, a simplement répondu que cette recapitalisation pouvait attendre 2017.

Manifestement, ce projet de décret d'avance a été élaboré dans l'urgence, ce qui conduit à des résultats proprement ridicules : peut-être faudra-t-il un nouveau décret d'avance pour rétablir des crédits ici annulés !

André Gattolin demandait pourquoi l'on ne pouvait pas puiser dans la réserve de précaution : c'est parce que l'ampleur de ces redéploiements est telle qu'elle dépasse les plafonds au-delà desquels le Gouvernement peut procéder par simple dégel !

Il faut à un moment dire « stop » ! Entre l'accroissement de la réserve de précaution et l'annonce de nouvelles dépenses quelques semaines à peine après le vote des lois de finances initiale et rectificative, l'exécutif semble vouloir changer le budget à sa guise sans faire intervenir le Parlement : il faut poser une limite.

Par conséquent, plutôt qu'un avis favorable assorti de réserves, je vous propose d'adopter un avis défavorable à ce projet de décret d'avance. Cela devrait inciter le Gouvernement à mieux préparer le projet de loi de finances initiale, en mettant fin notamment à la sous-budgétisation chronique que nous dénonçons en vain, et, pour ce qui est des décrets d'avance, à mieux équilibrer les annulations de crédits entre différentes missions, en évitant en particulier de les faire peser sur les participations financières de l'État, en contradiction avec les besoins considérables de financement dans ce domaine.

Mme Michèle André, présidente. – Le point 18 du projet d'avis proposé par le rapporteur général est donc ainsi rédigé : « Émet, en conséquence, un avis défavorable au présent projet de décret d'avance. »

M. Richard Yung. – Votre projet d'avis, monsieur le rapporteur général, concluait à un avis favorable sous réserves. Je voudrais comprendre quels éléments nouveaux vous ont conduit à le changer.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Le débat qui vient de se tenir !

M. Francis Delattre. – Il a changé d'avis après vous avoir écouté !

M. Richard Yung. – Par ailleurs, je regrette que notre commission n'ait pas entendu le secrétaire d'État au budget, qui aurait pu expliquer les choix effectués par le Gouvernement.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Vous savez bien qu'un délai de sept jours nous est imparti pour rendre notre avis. Nous sommes au dernier jour de ce délai et nous n'avons pas pu recevoir Christian Eckert.

Plusieurs éléments nouveaux justifient mon avis défavorable : le compte rendu de l'audition de Christian Eckert à l'Assemblée nationale, dont je n'ai eu connaissance que tardivement, la réponse, parvenue hier seulement, du Gouvernement au questionnaire que nous lui avons envoyé, enfin l'intervention même de Michel Berson dans ce débat. Au vu de tous ces éléments, j'ai conclu que l'imprévisibilité des dépenses n'était pas avérée et que les annulations prévues, notamment sur la recherche et les participations de l'État, ne se justifiaient pas.

Je tiens à préciser que la diminution ici prévue des crédits alloués au CEA s'élève à 64 millions d'euros.

M. Michel Berson. – Le CEA ne pourra pas fonctionner avec une telle baisse de crédits !

Je m'abstiendrai sur le projet d'avis du rapporteur général.

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

L'avis est ainsi rédigé :

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° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 ;

Vu le projet de décret d'avance notifié le 17 mai 2016, portant ouverture et annulation de 1 583 650 000 euros en autorisations d'engagement et 1 122 450 000 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 ;

Sur la régularité du projet de décret d'avance :

1. Constate que l'objet du projet de décret d'avance est de permettre le financement du plan d'urgence pour l'emploi annoncé par le Président de la République le 18 janvier 2016, des dépenses relatives à l'allocation pour demandeur d'asile (ADA), des retraites des vétérinaires n'ayant pas fait l'objet de cotisations

employeurs et des moyens consacrés à la lutte contre certains risques sanitaires agricoles ;

2. Relève que le rapport de motivation joint au projet de décret d'avance prévoit également le redéploiement de crédits du programme d'investissements d'avenir (PIA) vers le fonds d'aide à la rénovation thermique (FART) ;

3. Observe que les ouvertures de crédits prévues par le présent projet sont gagées par des annulations de même montant réparties sur vingt-trois missions du budget général et un compte d'affectation spéciale ;

4. Constate que les ouvertures de crédits prévues par le 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 ;

5. Note que le montant des crédits ouverts par le projet de décret 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 ;

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

7. Estime que l'urgence à ouvrir les crédits est avérée au regard de la nécessité de mettre en œuvre le plan de formation des demandeurs d'emploi et la hausse du nombre de bénéficiaires du FART décidés par le Gouvernement, d'assurer la continuité du paiement de l'allocation pour demandeur d'asile et de financer la lutte contre les risques sanitaires qui touchent le monde agricole ;

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

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

9. Note cependant que le financement des retraites des vétérinaires n'ayant pas fait l'objet de versement de cotisations employeur avant 1990 ne constitue en rien une problématique nouvelle ; que le risque budgétaire associé à la conclusion de protocoles d'accord était connu et aurait dû être budgété dès la loi de finances initiale ;

10. Relève que la sous-budgétisation des dépenses d'allocation pour les demandeurs d'asile était manifeste dès la loi de finances initiale au regard de l'exécution 2014 et de l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile sur le territoire à partir de la seconde moitié de l'année 2015 ; que l'abondement prévu à ce titre par le projet de décret d'avance, bien qu'il soit supérieur au montant budgété en loi de finances initiale, ne suffit pas à apurer la dette de 177 millions d'euros accumulée par l'État auprès de Pôle Emploi au titre de ce dispositif ;

11. Estime par conséquent que l'urgence à ouvrir les crédits sur ces deux postes ne découle pas du caractère imprévisible des besoins budgétaires, mais de l'insuffisance des moyens alloués en loi de finances initiale ;

12. *Observe en outre que le redéploiement de crédits du programme d'investissements d'avenir (PIA) prévu par le projet de décret d'avance témoigne des difficultés à assurer la lisibilité des mouvements de crédits du PIA, dès lors que ni la procédure de rétablissement de crédits au profit du programme 181 « Prévention des risques », ni l'affectation au FART des crédits ouverts au profit du programme 135 « Urbanisme, territoire et amélioration de l'habitat » ne peuvent être retracées au sein du projet de décret d'avance ;*

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

13. *Constata que les annulations ne respectent que très partiellement le principe d'auto-assurance et qu'une partie importante des crédits annulés est permise par le décalage de dépenses, à terme, inévitables ; estime qu'il est, par conséquent, probable que des ouvertures soient nécessaires en cours d'année sur certains des programmes qui font l'objet d'annulations ;*

14. *Note en particulier que l'annulation d'autorisations d'engagement à hauteur de près de 500 millions d'euros sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » ne prend pas en compte la nécessité d'assurer la recapitalisation du secteur énergétique français dans les mois à venir ;*

15. *Relève que l'annulation de 150 millions d'euros sur les aides à la pierre entre en contradiction avec l'engagement du Président de la République de renforcer les moyens consacrés à ces dispositifs ;*

16. *Souligne que près de la moitié des annulations sur le budget général pèse sur les deux missions « Écologie, développement et mobilité durables » et « Recherche et enseignement supérieur », à rebours des priorités affichées par le Gouvernement ; que la réduction brutale des moyens alloués à certains opérateurs de la recherche risque de porter atteinte à la qualité de l'écosystème français de recherche et d'innovation ;*

17. *Relève que le décret d'avance traduit, pour certaines missions, une réorientation importante des choix budgétaires adoptés par le Parlement en loi de finances initiale et estime que le recours croissant, par le Gouvernement, à la mise en réserve de crédits et à la procédure de décret d'avance limite la lisibilité de la politique budgétaire du Gouvernement ainsi que la portée de l'autorisation parlementaire ;*

18. *Émet, en conséquence, un avis défavorable au présent projet de décret d'avance.*

ANNEXES

**I. OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS DU PRÉSENT
DÉCRET D'AVANCE PAR RAPPORT AUX OUVERTURES PRÉVUES
EN LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2016**

Mission	N° de prog.	LFI 2016		HT2 AE		HT2 CP	
		AE	CP	valeur	%	valeur	%
Action extérieure de l'État	105	1 970,8	1 962,0	5,0	0,3%	5,0	0%
	151	370,6	370,6	20,8	5,6%	20,8	6%
	185	721,4	721,4	5,0	0,7%	5,0	1%
	341	7,8	139,3	0,0	0,0%	0,0	0%
Total Action extérieure de l'État		3 070,5	3 193,2	30,8	1,0%	30,8	1%
Administration générale et territoriale de l'État	216	788,0	808,0	9,7	1,2%	9,7	1%
	232	99,4	99,3	21,0	21,1%	21,0	21%
	307	1 651,0	1 641,8	6,0	0,4%	6,0	0%
Total Administration générale et territoriale de l'État		2 538,4	2 549,1	36,7	1,4%	36,7	1%
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	149	276,1	289,4	4,0	1,4%	12,2	4%
	154	1 366,1	1 279,6	38,2	2,8%	30,0	2%
	206	487,2	485,8	64,5	13,2%	64,5	13%
	215	658,0	662,4	0,8	0,1%	0,8	0%
Total Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales		2 787,5	2 717,2	107,4	3,9%	107,4	4%
Conseil et contrôle de l'État	126	39,3	38,1	0,0	0,0%	0,0	0%
	164	216,8	213,6	1,9	0,9%	1,9	1%
	165	399,2	387,2	1,0	0,3%	1,0	0%
	340	0,5	0,5	0,0	0,0%	0,0	0%
Total Conseil et contrôle de l'État		655,9	639,4	2,9	0,4%	2,9	0%
Culture	131	737,2	747,4	0,0	0,0%	0,0	0%
	175	908,5	869,8	17,0	1,9%	17,0	2%
	224	1 142,9	1 133,0	0,0	0,0%	0,0	0%
Total Culture		2 788,7	2 750,1	17,0	0,6%	17,0	1%
Direction de l'action du Gouvernement	129	660,9	652,1	14,0	2,1%	14,0	2%
	308	97,2	102,8	0,8	0,8%	0,8	1%
	333	730,5	591,2	9,1	1,2%	9,1	2%
Total Direction de l'action du Gouvernement		1 488,6	1 346,1	23,8	1,6%	23,8	2%
Écologie, développement et mobilité durables	113	275,9	275,9	3,8	1,4%	3,8	1%
	159	95,1	95,1	0,8	0,8%	0,8	1%
	170	198,2	198,2	4,5	2,3%	4,5	2%
	174	507,2	509,6	4,1	0,8%	4,7	1%
	181	282,6	221,2	156,1	55,3%	160,0	72%
	217	2 405,3	2 448,9	12,3	0,5%	9,2	0%

Mission	N° de prog.	LFI 2016		HT2 AE		HT2 CP	
		AE	CP	valeur	%	valeur	%
	345	2 049,6	2 049,6	0,0	0,0%	0,0	0%
	203	3 182,4	3 182,0	73,7	2,3%	72,1	2%
	205	186,0	183,5	7,7	4,1%	7,7	4%
Total Écologie, développement et mobilité durables		9 182,3	9 164,0	262,9	2,9%	262,9	3%
Économie	134	851,3	837,9	5,0	0,6%	5,0	1%
	343	188,0	0,0	0,0	0,0%	0,0	n.a.
	220	437,8	437,6	3,0	0,7%	3,0	1%
	305	425,1	425,1	1,0	0,2%	1,0	0%
Total Économie		1 902,2	1 700,6	9,0	0,5%	9,0	1%
Engagements financiers de l'État	117	44 452,0	44 452,0	0,0	0,0%	0,0	0%
	114	125,0	125,0	0,0	0,0%	0,0	0%
	344	0,0	100,0	0,0	n.a.	0,0	0%
	168	151,0	151,0	0,0	0,0%	0,0	0%
	145	331,0	331,0	42,0	12,7%	42,0	13%
Total Engagements financiers de l'État		45 059,0	45 159,0	42,0	0,1%	42,0	0%
Enseignement scolaire	143	1 384,5	1 384,5	3,9	0,3%	3,9	0%
	139	7 203,4	7 203,4	0,0	0,0%	0,0	0%
	140	20 193,3	20 193,3	0,0	0,0%	0,0	0%
	141	31 273,1	31 273,1	0,0	0,0%	0,0	0%
	214	2 141,8	2 185,6	10,0	0,5%	10,0	0%
	230	4 814,1	4 829,6	0,0	0,0%	0,0	0%
Total Enseignement scolaire		67 010,2	67 069,5	13,9	0,0%	13,9	0%
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	309	134,0	143,7	10,5	7,8%	10,5	7%
	156	8 098,1	8 012,7	30,0	0,4%	30,0	0%
	218	1 028,8	993,3	13,6	1,3%	13,6	1%
	302	1 588,5	1 546,4	5,0	0,3%	5,0	0%
	148	231,5	234,4	0,0	0,0%	0,0	0%
Total Gestion des finances publiques et des ressources humaines		11 080,8	10 930,5	59,0	0,5%	59,0	1%
Immigration, asile et intégration	104	95,6	95,5	10,0	10,5%	10,0	10%
	303	709,2	708,7	158,0	22,3%	158,0	22%
Total Immigration, asile et intégration		804,9	804,1	168,0	20,9%	168,0	21%
Justice	101	365,9	366,6	13,0	3,6%	13,0	4%
	107	3 727,3	3 463,7	30,0	0,8%	30,0	1%
	166	3 247,6	3 210,1	0,0	0,0%	0,0	0%
	182	809,2	803,9	5,0	0,6%	5,0	1%
	310	412,1	344,4	2,0	0,5%	2,0	1%
	335	3,5	4,4	0,0	0,0%	0,0	0%
Total Justice		8 565,6	8 193,2	50,0	0,6%	50,0	1%

Mission	N° de prog.	LFI 2016		HT2 AE		HT2 CP	
		AE	CP	valeur	%	valeur	%
Médias, livre et industries culturelles	180	255,3	255,3	0,0	0,0%	0,0	0%
	313	29,2	29,2	0,0	0,0%	0,0	0%
	334	266,1	276,5	4,1	1,6%	4,1	1%
Total Médias, livre et industries culturelles		550,7	561,1	4,1	0,8%	4,1	1%
Outre-mer	123	717,7	701,1	14,0	2,0%	14,0	2%
	138	1 360,1	1 360,4	17,0	1,2%	17,0	1%
Total Outre-mer		2 077,7	2 061,5	31,0	1,5%	31,0	2%
Politique des territoires	112	210,0	249,1	7,0	3,3%	4,0	2%
	162	22,1	25,9	0,0	0,0%	0,0	0%
	147	428,7	429,6	12,0	2,8%	12,0	3%
Total Politique des territoires		660,8	704,6	19,0	2,9%	16,0	2%
Recherche et enseignement supérieur	142	331,8	330,9	1,2	0,4%	1,2	0%
	186	122,1	122,1	6,6	5,4%	6,6	5%
	191	180,1	180,1	0,0	0,0%	0,0	0%
	190	1 718,1	1 724,1	23,1	1,3%	23,1	1%
	192	776,5	831,6	26,1	3,4%	26,1	3%
	150	13 007,1	12 893,1	50,2	0,4%	50,2	0%
	172	6 244,3	6 248,9	134,0	2,1%	134,0	2%
	193	1 371,7	1 371,7	5,0	0,4%	5,0	0%
231	2 541,9	2 486,8	10,0	0,4%	10,0	0%	
Total Recherche et enseignement supérieur		26 293,6	26 189,3	256,1	1,0%	256,1	1%
Relations avec les collectivités territoriales	119	3 565,6	2 710,8	11,0	0,3%	21,0	1%
	122	334,1	323,1	0,0	0,0%	0,0	0%
Total Relations avec les collectivités territoriales		3 899,7	3 034,0	11,0	0,3%	21,0	1%
Santé	183	752,4	752,4	0,4	0,0%	0,4	0%
	204	496,8	498,1	23,6	4,8%	23,6	5%
Total Santé		1 249,3	1 250,6	24,0	1,9%	24,0	2%
Sécurités	152	8 453,0	8 295,5	0,0	0,0%	0,0	0%
	161	414,3	448,6	29,0	7,0%	29,0	6%
	176	9 947,6	9 950,2	0,0	0,0%	0,0	0%
	207	39,0	39,0	4,1	10,4%	4,1	10%
Total Sécurités		18 853,9	18 733,3	33,1	0,2%	33,1	0%
Solidarité, insertion et égalité des chances	124	1 487,3	1 497,6	18,1	1,2%	18,1	1%
	157	11 689,5	11 689,5	8,4	0,1%	8,4	0%
	304	5 143,2	5 143,2	50,0	1,0%	50,0	1%
	137	27,6	27,6	1,2	4,3%	1,2	4%
Total Solidarité, insertion et égalité des chances		18 347,7	18 358,0	77,8	0,4%	77,8	0%

Mission	N° de prog.	LFI 2016		HT2 AE		HT2 CP	
		AE	CP	valeur	%	valeur	%
Sport, jeunesse et vie associative	163	392,2	392,2	10,5	2,7%	10,5	3%
	219	218,0	224,7	7,5	3,4%	7,5	3%
Total Sport, jeunesse et vie associative		610,2	616,9	18,0	2,9%	18,0	3%
Travail et emploi	102	7 278,6	7 535,7	30,0	0,4%	30,0	0%
	103	3 456,7	3 309,6	1 361,2	39,4%	900,0	27%
	111	56,9	91,8	0,0	0,0%	0,0	0%
	155	751,8	764,3	0,0	0,0%	0,0	0%
Total Travail et emploi		11 544,0	11 701,3	1 391,2	12,1%	930,0	8%
CAS Participations financières de l'État	731	2 679,0	2 679,0	468,2	17,5%	0,0	0%
	732	2 000,0	2 000,0	0,0	0,0%	0,0	0%
CAS Participations financières de l'État		4 679,0	4 679,0	468,2	10,0%	0,0	0%
TOTAL GÉNÉRAL		245 701,3	244 105,5	3 156,8	1,3%	2 234,4	1%

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

Source : réponse du ministère du budget au questionnaire du rapporteur général

II. OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS DEMANDÉES PAR MISSION ET PAR PROGRAMME

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

(en euros)

INTITULÉ DE LA MISSION, DU PROGRAMME, DE LA DOTATION	Numéro du programme ou de la dotation	AUTORISATIONS d'engagement ouvertes	CRÉDITS de paiement ouverts
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales		64 450 000	64 450 000
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	206	64 450 000	64 450 000
Immigration, asile et intégration		158 000 000	158 000 000
Immigration et asile	303	158 000 000	158 000 000
Travail et emploi		1 361 200 000	900 000 000
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	103	1 361 200 000	900 000 000
Totaux		1 583 650 000	1 122 450 000
<i>Dont titre 2</i>			

Source : projet de décret d'avance

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

(en euros)

INTITULÉ DE LA MISSION, DU PROGRAMME, DE LA DOTATION	Numéro du programme ou de la dotation	AUTORISATIONS d'engagement annulées	CRÉDITS de paiement annulés
Action extérieure de l'État		30 800 000	30 800 000
Action de la France en Europe et dans le monde	105	5 000 000	5 000 000
Diplomatie culturelle et d'influence	185	5 000 000	5 000 000
Français à l'étranger et affaires consulaires	151	20 800 000	20 800 000
Administration générale et territoriale de l'État		36 700 000	36 700 000
Administration territoriale	307	6 000 000	6 000 000
Vie politique, culturelle et associative	232	21 000 000	21 000 000
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	216	9 700 000	9 700 000
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales		42 900 000	42 900 000
Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires	154	38 150 000	30 000 000

INTITULÉ DE LA MISSION, DU PROGRAMME, DE LA DOTATION	Numéro du programme ou de la dotation	AUTORISATIONS d'engagement annulées	CRÉDITS de paiement annulés
Forêt	149	4 000 000	12 150 000
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	215	750 000	750 000
Conseil et contrôle de l'État		4 047 277	4 047 277
Conseil d'État et autres juridictions administratives	165	2 000 000	2 000 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>1 000 000</i>	<i>1 000 000</i>
Conseil économique, social et environnemental	126	100 000	100 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>100 000</i>	<i>100 000</i>
Cour des comptes et autres juridictions financières	164	1 947 277	1 947 277
Culture		17 000 000	17 000 000
Patrimoines	175	17 000 000	17 000 000
Direction de l'action du Gouvernement		23 800 000	23 800 000
Coordination du travail gouvernemental	129	13 975 397	13 975 397
Protection des droits et libertés	308	763 056	763 056
Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	333	9 061 547	9 061 547
Écologie, développement et mobilité durables		262 913 040	262 930 753
Infrastructures et services de transports	203	73 675 790	72 104 968
Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture	205	7 662 755	7 746 626
Météorologie	170	4 526 344	4 526 344
Paysages, eau et biodiversité	113	3 792 966	3 792 966
Information géographique et cartographique	159	779 052	842 819
Prévention des risques	181	156 122 474	159 992 395
Énergie, climat et après-mines	174	4 079 235	4 683 244
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	217	12 274 424	9 241 391
Économie		8 950 000	8 950 000
Développement des entreprises et du tourisme	134	4 950 000	4 950 000
Statistiques et études économiques	220	3 000 000	3 000 000
Stratégie économique et fiscale	305	1 000 000	1 000 000
Engagements financiers de l'État		42 000 000	42 000 000
Épargne	145	42 000 000	42 000 000
Enseignement scolaire		13 900 000	13 900 000
Soutien de la politique de l'éducation nationale	214	10 000 000	10 000 000
Enseignement technique agricole	143	3 900 000	3 900 000
Gestion des finances publiques et des ressources humaines		66 000 000	66 000 000
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	156	30 000 000	30 000 000
Conduite et pilotage des politiques économiques et financières	218	13 550 000	13 550 000

INTITULÉ DE LA MISSION, DU PROGRAMME, DE LA DOTATION	Numéro du programme ou de la dotation	AUTORISATIONS d'engagement annulées	CRÉDITS de paiement annulés
Facilitation et sécurisation des échanges	302	5 000 000	5 000 000
Entretien des bâtiments de l'État	309	10 450 000	10 450 000
Fonction publique	148	7 000 000	7 000 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>7 000 000</i>	<i>7 000 000</i>
Immigration, asile et intégration		10 000 000	10 000 000
Intégration et accès à la nationalité française	104	10 000 000	10 000 000
Justice		50 000 000	50 000 000
Administration pénitentiaire	107	30 000 000	30 000 000
Protection judiciaire de la jeunesse	182	5 000 000	5 000 000
Accès au droit et à la justice	101	13 000 000	13 000 000
Conduite et pilotage de la politique de la justice	310	2 000 000	2 000 000
Médias, livre et industries culturelles		4 137 610	4 136 311
Livre et industries culturelles	334	4 137 610	4 136 311
Outre-mer		31 000 000	31 000 000
Emploi outre-mer	138	17 000 000	17 000 000
Conditions de vie outre-mer	123	14 000 000	14 000 000
Politique des territoires		21 400 000	18 400 000
Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	112	9 400 000	6 400 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>2 400 000</i>	<i>2 400 000</i>
Politique de la ville	147	12 000 000	12 000 000
Recherche et enseignement supérieur		256 062 799	256 064 098
Formations supérieures et recherche universitaire	150	50 181 605	50 181 605
Vie étudiante	231	10 000 000	10 000 000
Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	172	134 000 000	134 000 000
Recherche spatiale	193	5 000 000	5 000 000
Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	190	23 068 804	23 068 804
Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	192	26 050 000	26 050 000
Recherche culturelle et culture scientifique	186	6 562 390	6 563 689
Enseignement supérieur et recherche agricoles	142	1 200 000	1 200 000
Relations avec les collectivités territoriales		11 000 000	21 000 000
Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements	119	11 000 000	21 000 000
Santé		24 006 460	24 006 460
Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	204	23 632 354	23 632 354
Protection maladie	183	374 106	374 106
Sécurités		33 062 505	33 062 505
Sécurité et éducation routières	207	4 062 505	4 062 505
Sécurité civile	161	29 000 000	29 000 000

INTITULÉ DE LA MISSION, DU PROGRAMME, DE LA DOTATION	Numéro du programme ou de la dotation	AUTORISATIONS d'engagement annulées	CRÉDITS de paiement annulés
Solidarité, insertion et égalité des chances		77 752 596	77 752 596
Inclusion sociale et protection des personnes	304	50 000 000	50 000 000
Handicap et dépendance	157	8 420 845	8 420 845
Égalité entre les femmes et les hommes	137	1 201 023	1 201 023
Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	124	18 130 728	18 130 728
Sport, jeunesse et vie associative		18 000 000	18 000 000
Sport	219	7 500 000	7 500 000
Jeunesse et vie associative	163	10 500 000	10 500 000
Travail et emploi		30 000 000	30 000 000
Accès et retour à l'emploi	102	30 000 000	30 000 000
Totaux		1 115 432 287	1 122 450 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>10 500 000</i>	<i>10 500 000</i>

INTITULÉ DE LA MISSION, DU PROGRAMME, DE LA DOTATION	Numéro du programme ou de la dotation	AUTORISATIONS d'engagement annulées	CRÉDITS de paiement annulés
Participations financière de l'État		468 217 713	
Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État	731	468 217 713	
Totaux		468 217 713	
<i>Dont titre 2</i>			

Source : projet de décret d'avance