

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Examen, pour avis, d'un projet de décret d'avance, en application de l'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances (M. Joël GIRAUD, rapporteur général) 2
- Information relative à la commission 26
- Présences en réunion 35

Mardi

28 novembre 2017

Séance de 14 heures

Compte rendu n° 50

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

**Présidence
de M. Éric Woerth,
*Président***



La commission examine, en application de l'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances, un projet de décret d'avance (M. Joël Giraud, rapporteur général).

M. le président Éric Woerth. Nous examinons aujourd'hui le décret d'avance qui nous a été transmis par le Gouvernement et que nous examinons en application de l'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Nous devons rendre notre avis au Conseil d'État, qui l'examinera très prochainement à son tour.

Le 18 juillet dernier, nous avons déjà examiné un premier projet de décret d'avance qui portait sur 3 milliards d'euros d'ouverture et d'annulation de crédits de paiement, lequel décret d'avance était associé à un décret d'annulation de 274 millions d'euros. Le Gouvernement s'apprête aujourd'hui, comme c'est l'usage en fin d'année, au moment du collectif budgétaire, à publier un second décret d'avance, qui porte, lui, sur 850 millions d'euros environ.

M. Joël Giraud, rapporteur général. Comme l'a rappelé le président, nous examinons aujourd'hui le second projet de décret d'avance, qui nous a été notifié par le Gouvernement le 21 novembre dernier, et qui prévoit l'annulation de crédits à hauteur de 853 millions d'euros en autorisations d'engagement et 843 millions d'euros en crédits de paiement.

En cumulant ces sommes avec les montants ouverts et annulés lors du décret d'avance pris le 20 juillet dernier, nous arrivons à un montant de 3,66 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 3,88 milliards d'euros en crédits de paiement. Cela représente un niveau inédit de mouvements en crédits de paiement, *via* des décrets d'avance. À titre de comparaison, la moyenne des mouvements annuels de crédits de paiement par décrets d'avance s'élevait à 1,77 milliard d'euros sur la période 2007-2016.

Sur la même période, chaque décret d'avance procédait en moyenne à des mouvements à hauteur de 0,86 milliard d'euros en autorisations d'engagement et de 0,74 milliard d'euros en crédits de paiement. Ce décret d'avance est donc dans la moyenne des décrets d'avance que nous avons eu l'habitude d'examiner. Le décret d'avance exceptionnel est celui pris le 20 juillet dernier, dans des circonstances que nous n'avons pas besoin de rappeler, et qui visait à respecter notre objectif de dépenses et de réduction du déficit public à moins de 3 % du PIB dès 2017.

Ces éléments ayant été précisés, nous examinons ce décret d'avance conformément à l'article 13 de la LOLF, qui subordonne la signature de tels décrets par le Premier ministre à l'avis des commissions des finances des deux assemblées. Celles-ci doivent faire connaître leur avis dans un délai de sept jours après notification du projet de décret.

Ce projet de décret d'avance prévoit l'ouverture de crédits en faveur de neuf missions du budget général, à hauteur de 853 millions d'euros en autorisations d'engagement et 843 millions d'euros en crédits de paiement.

Ces ouvertures de crédits ont pour objet de financer à titre principal, les dépenses de personnel du ministère de l'éducation nationale ; les surcoûts liés aux opérations extérieures (OPEX) et intérieures (OPINT) du ministère des armées ; les dépenses au titre de l'hébergement d'urgence, dans un contexte de crise migratoire ; les dépenses liées à l'épisode cyclonique Irma et aux dépenses des contentieux relevant du ministère de l'intérieur ; les

dépenses de personnel du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, au titre de la variation de l'effet change-prix sur l'indemnité de résidence à l'étranger versée aux agents ; les dépenses de personnel du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, au titre de la gestion de la crise sanitaire de l'*influenza* aviaire et du traitement des aides de la PAC 2016, qui souffrait d'un important retard, lequel a dû être comblé par des moyens supplémentaires ; les dépenses de personnel enfin du ministère de la culture.

Parallèlement, ce projet de décret d'avance prévoit une annulation d'un montant équivalent sur les crédits de vingt-cinq missions et soixante-quatre programmes du budget général, soit un niveau moyen d'annulation par mission de 34,1 millions d'euros en AE et de 33,7 millions d'euros en CP.

Les annulations les plus significatives portent sur les missions suivantes : la mission *Travail et emploi*, notamment du fait de l'arrêt de la prime à l'embauche pour les PME au 30 juin dernier et non au 31 décembre 2017, comme cela était prévu dans la loi de finances pour 2017 ; la mission *Justice*, du fait d'une sous-consommation de l'aide juridictionnelle, de crédits d'investissement et de crédits de fonctionnement ; la mission *Recherche et enseignement supérieur*, du fait de crédits devenus sans emploi compte tenu des prévisions d'exécution ; la mission *Engagements financiers de l'État*, du fait d'une sous-consommation des primes d'État relatives aux plans d'épargne logement (PEL) et aux comptes d'épargne logement (CEL) ; la mission *Enseignement scolaire*, du fait du retour à la semaine de quatre jours par un certain nombre de communes dès la rentrée 2017, ce qui a généré des économies sur le Fonds de soutien aux activités périscolaires. Ce décret d'avance n'a donc pas d'impact sur l'équilibre budgétaire.

De nouveau, la grande majorité – 84 % – des annulations de crédits portent sur des crédits qui étaient mis en réserve, c'est-à-dire indisponibles pour les responsables de programme des ministères concernés. Dès lors, ces crédits n'avaient pas de destination précise, ils n'étaient pas fléchés vers une dépense spécifique, mais étaient conservés à des fins de régulation budgétaire – une baisse de la dépense, par exemple – ou afin de faire face à la survenance d'aléas.

Je vous propose d'examiner, comme il nous revient de le faire pour étayer notre avis, la conformité de ce décret aux règles prévues par la LOLF.

En premier lieu, les plafonds d'ouverture et d'annulation de crédits fixés par la LOLF – soit, pour les ouvertures, moins de 1 % des crédits ouverts en loi de finances initiale et, pour les annulations, moins de 1,5 % des crédits ouverts en loi de finances initiale et lois de finances rectificatives – sont-ils respectés ? En l'espèce, ils le sont, puisque les ouvertures de crédits prévues par le projet de décret, cumulées à celles du premier décret d'avance, correspondent à 0,56 % des autorisations d'engagement et à 0,61 % des crédits de paiement ouverts en loi de finances pour 2017.

Les annulations de crédits prévues par décret d'avance ou d'annulation s'élèvent à 0,69 % des crédits ouverts en autorisations d'engagement et à 0,66 % en crédits de paiement.

En second lieu, y a-t-il « urgence » à ouvrir ces crédits ? Il y a urgence manifeste à ouvrir ces crédits au regard des dépenses de personnel à assumer et de l'imminence de la liquidation des paies du mois de décembre ; des opérations extérieures et intérieures en cours ; du contexte migratoire et des tensions sur le parc d'hébergement d'urgence ; des dépenses urgentes enfin, liées à l'épisode cyclonique Irma.

La proposition d'avis qui vous est soumise reprend, de manière formelle, les observations que je viens de faire, en détaillant précisément les mouvements de crédits proposés pour chacun des ministères concernés. L'examen rapide par notre commission du présent avis permet de respecter le délai de sept jours dont nous disposons pour faire connaître notre avis au Premier ministre à compter de la date de notification du projet de décret. Par conséquent, je vous propose d'adopter la proposition d'avis sur le projet de décret d'avance que je vous ai soumise.

M. le président Éric Woerth. J'aurais souhaité deux ou trois clarifications sur lesquelles il aurait mieux valu que j'interroge le Gouvernement, mais peut-être disposez-vous de certaines réponses.

Le gros de ce décret d'avance concerne les emplois du ministère de l'éducation nationale, soit des dépenses du titre 2, liées à titularisation des accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) : comment se fait-il dès lors qu'aucune économie n'apparaisse hors titre 2 ?

En ce qui concerne la suppression de la prime à l'embauche dans les PME, le précédent gouvernement avait décidé qu'elle serait effective au 30 juin de cette année. Pourquoi le Gouvernement n'a-t-il pas utilisé cette soule dans le décret d'avance du mois de juillet ? S'agit-il d'un oubli ? Était-ce la volonté d'en garder un peu sous le pied ? Ou bien avait-il l'intention de relancer le dispositif ?

En ce qui concerne enfin la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, le Gouvernement parle de sous-consommation des crédits d'investissement. Or, sur le terrain, on n'a pas vraiment le sentiment que la tendance soit à la sous-consommation, et les préfets font plutôt état de situations tendues. La véritable explication serait en réalité liée à la notification très tardive de ces crédits qui, comme ils ne sont pas notifiés, ne sont donc pas consommés. Est-ce le cas, et comment cela fonctionne-t-il ? Est-ce les préfets qui, informés tardivement des crédits disponibles, n'ont pas pu valider certains crédits d'investissement ou est-ce les collectivités qui, bien qu'ayant reçu un avis positif, ont tardé à réaliser leurs investissements et n'ont donc pas appelé les crédits ?

M. le rapporteur général. En ce qui concerne les crédits relatifs aux collectivités locales, les annulations concernent la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et non la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). La sous-consommation est en effet importante, et je pense très honnêtement que le mode de gouvernance de la DSIL n'est sans doute pas complètement étranger à cette situation, je le dis franchement.

Mme Valérie Rabault. Nous sommes d'accord !

M. le rapporteur général. Cet avis me paraît donc une bonne occasion de revenir sur la nécessité que la DSIL fonctionne de manière plus transparente.

En ce qui concerne la prime à l'embauche, nous avons annulé les autorisations d'engagement au mois de juillet. Par ce nouveau décret, ce sont les crédits de paiement qui sont annulés.

Quant aux annulations touchant aux personnels de l'éducation nationale, on a affaire à des contrats aidés transformés en AESH.

M. Patrick Hetzel. La mission *Enseignement supérieur, recherche et innovation* est amputée de 8,8 millions d'euros d'AE et de 22 millions d'euros de CP. On sait qu'en fin

d'année, c'est souvent l'immobilier qui sert de variable d'ajustement ; or, l'immobilier universitaire est dans une situation très tendue. Les annulations portées par ce décret ne me paraissent donc pas très pertinentes au regard de cette situation.

Mme Christine Pires Beaune. Le Fonds de soutien aux activités périscolaires est-il exclusivement réservé aux collectivités qui restent à quatre jours et demi de temps scolaire par semaine ou certaines collectivités revenues à quatre jours mais ayant signé un projet éducatif territorial (PEDT) auront-elles aussi la possibilité d'émarger à ce fonds ?

Sans m'en prendre à vous, monsieur le rapporteur général, car je connais votre position sur la question, je ne comprends pas pourquoi certains dossiers se voient refuser la DSIL, alors que nous apprenons aujourd'hui qu'une partie de l'argent n'est pas consommée. En ce qui concerne également la DETR, je connais des maires qui ont été informés par courriel qu'on ne la leur verserait pas, faute de crédits ! C'est ainsi que de petites communes se retrouvent dans le rouge, et je pense donc qu'il faut trouver d'autres solutions.

Mme Valérie Rabault. Je rejoins évidemment ce qu'a dit Christine Pires Beaune sur cette hypocrisie qui consiste à prétendre que l'annulation de crédits de paiement est liée au faible nombre de dossiers, alors que l'on sait pertinemment que certains préfets n'ont pas encore signé les arrêtés, ce qui permet en effet à l'État de dire que l'argent n'est pas consommé.

Je rejoins également le rapporteur général lorsqu'il parle d'un problème de gouvernance de la DSIL. Notre groupe avait soutenu l'amendement que vous aviez déposé pour la réformer, monsieur le rapporteur général, nous continuerons de vous soutenir, et j'espère que votre démarche aboutira en seconde lecture. Car ce n'est pas Paris qui doit décider de tout pour tout le monde, en prenant les élus des territoires pour des idiots, ce qui commence à devenir fatigant.

Cela étant, j'ai procédé, comme à mon habitude, à quelques additions. J'ai ainsi ajouté aux crédits de paiement annulés par le premier décret les crédits annulés avec ce second décret. Cela révèle quelques surprises, et je ne sais ce que pourra en penser M. le ministre d'État Nicolas Hulot mais, avec les deux décrets d'avance, ce sont 439 millions d'euros de crédits de paiement qui lui sont enlevés. Pour quelqu'un qui nourrit quelques ambitions en matière de transition énergétique et écologique, je trouve que ça fait beaucoup.

Autre secteur dans lequel on nous avait promis qu'il n'y aurait pas de coupes budgétaires : la culture. Or, quand on additionne les deux décrets d'avance, la culture perd 83 millions d'euros, dont 47 millions de crédits de paiements annulés dans la mission *Patrimoines*. On nous dira qu'il s'agit de travaux qui n'ont pas été engagés ou qui sont reportés à l'année suivante : on connaît la musique, mais cela commence à faire beaucoup !

La somme des deux décrets représente une perte de 138 millions d'euros pour l'enseignement scolaire : c'est énorme, monsieur le rapporteur général ! Enfin, cerise sur le gâteau, certains crédits de paiement supprimés en juillet sont rouverts aujourd'hui. Cela n'est pas très sérieux, surtout de la part de personnes qui nous ont donné des leçons sur le pilotage des finances publiques.

Un sujet m'inquiète beaucoup enfin, ce sont les 237 millions d'euros de crédits de paiement annulés sur la justice. Lors de la discussion budgétaire sur les crédits de la justice pour 2018, l'ensemble des groupes ont pointé le fait que, lorsqu'on est classé vingt-quatrième sur vingt-huit pour les dépenses de justice par habitant, on ne ressemble plus vraiment à une

démocratie. Mon inquiétude est d'autant plus grande que les coupes concernent essentiellement l'administration pénitentiaire – les agents de la pénitentiaire apprécieront. J'en termine avec les 391 millions d'euros de crédits de paiement annulés sur le budget de recherche et de l'enseignement supérieur : c'est tout simplement délirant.

M. Jean-Pierre Vigier. Je pense qu'on on se moque de nous, et plus particulièrement des territoires ruraux et des petites communes, qui subissent la double peine : en effet, contrairement à ce que l'on nous affirme, il y aura bien, à terme, une baisse des dotations d'État. Si l'on y ajoute les annulations portant sur la DETR ou la DSIL, c'est tout l'investissement local qui est menacé et, partant, l'économie globale de ces territoires.

Monsieur le rapporteur général, dites-nous donc clairement si vous avez l'intention d'asphyxier financièrement les petites communes ou l'idée de les regrouper. Quoi qu'il en soit, vous êtes en train de créer des déserts, ce qui est une folie, et nous serons très vigilants sur ce qui va advenir.

M. Gilles Carrez. Ce décret d'avance remet en cause le travail que nous faisons en commissions élargies, car j'observe, à la suite de ce que vient de dire Valérie Rabault, que les ministres que nous avons auditionnés nous ont systématiquement trompés. En tant que rapporteur spécial des crédits du programme 175 *Patrimoine*, j'ai insisté sur l'exécution, les prévisions étant d'un intérêt limité. Or la ministre m'avait assuré qu'il n'y aurait pas d'annulation sur les crédits pour 2017 et qu'ils seraient préservés. Dans ces conditions, à quoi servent les commissions élargies ?

Mme Valérie Rabault. À rien !

M. Gilles Carrez. Par ailleurs, les différentes annulations portent avant tout sur des crédits d'investissement, ce qui n'est pas nouveau. J'aimerais à ce sujet avoir des précisions sur la décomposition des 470 millions d'euros retirés aux missions du ressort de M. Nicolas Hulot, car j'imagine qu'une grande partie de cette somme doit porter sur le programme *Infrastructures et services de transport*.

Mme Amélie de Montchalin. La procédure budgétaire nécessite en effet une réforme qui permette aux commissions élargies de prendre tout leur sens. C'est la raison pour laquelle nous avons proposé qu'elles deviennent des commissions de performance se réunissant avant la loi de règlement pour nous permettre de suivre l'exécution et la bonne effectivité de la dépense.

Par ailleurs, serait-il possible, monsieur le président, que vous demandiez au ministre que les rapporteurs spéciaux de chacune des missions aient le détail de ce sur quoi portent précisément les annulations afin que nous puissions avoir un débat éclairé et non un débat d'invectives envers un rapporteur général qui, je le crains, n'a pas toutes les informations ?

M. le président Éric Woerth. Comme je l'ai dit en effet, c'est davantage au Gouvernement qu'au rapporteur général de répondre à nos questions, mais dans les délais très courts qui nous sont impartis, nous sommes obligés d'en passer par le rapporteur, même si, sur le fond, vous avez raison.

M. Charles de Courson. Ne serait-ce que pour deux raisons, qui touchent l'une au budget de la défense, l'autre à celui de l'enseignement scolaire, nous ne devons pas donner à ce projet de décret un avis complètement favorable.

En premier lieu, 450 millions d'euros ont été budgétés pour les OPEX en loi de finances initiale pour 2017, alors que les dépenses finales s'élèveront finalement à 1,447 milliard, soit 1 milliard de dérapage pour les OPEX et les OPINT. Or tout le monde savait qu'un tel dérapage se produirait. Donc, le 20 juillet, le Gouvernement a d'abord ouvert une ligne de 643 millions d'euros pour boucher une partie du trou – et on sait la crise qui s'en est suivie, avec la démission du chef d'état-major. Lors de la seconde loi de finances rectificative, on a donc rajouté 75 millions supplémentaires, pour finir, en fin d'année, avec une ouverture complémentaire de 238 millions d'euros, dont nous sommes en train de discuter.

Monsieur le rapporteur général, il ne faudrait donc pas prendre les commissaires aux finances pour des novices que l'on dupe facilement ! D'autant qu'en 2018, les choses se passeront exactement de la même façon et qu'il manquera encore 400 à 500 millions d'euros. Au moins pouvons-nous nous féliciter que les crédits n'aient pas été redéployés au sein du budget de la défense, qui n'a pas subi d'annulation.

En ce qui concerne ensuite les crédits de l'enseignement scolaire abondés de 467 millions d'euros supplémentaires, cela ne concerne pas uniquement la titularisation des AESH dont vous nous avez parlé, monsieur le rapporteur général, puisque le financement de cette promesse faite par l'ancien Président de la République ne mobilise que 326 millions sur les 467. Pourquoi d'ailleurs n'a-t-on pas budgété ces 6 000 titularisations progressives ? Il n'est pas vrai qu'elles n'étaient pas prévues ! Où sont donc passées les économies découlant de la fin de la rémunération des vacataires, puisque – j'ai vérifié – aucune annulation de crédits ne correspond ? Il est clair que c'était là l'un des points de sous-budgétisation de la loi de finances pour 2017.

Pour le reste, on nous indique que 94 millions d'euros correspondent à divers ajustements, qui portent sur le développement de l'apprentissage ou l'impact du glissement vieillesse-technicité (GVT) sur les dépenses de personnel. Mais on se moque du peuple ! Non, toute honte bue, on continue en invoquant des 30 millions de dépenses imprévues sur la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) : chacun est pourtant capable de calculer cette prime accordée à tous les fonctionnaires ! Le pompon est enfin « *le coût non anticipé du protocole "Parcours professionnels, carrières et rémunérations" (PPCR)* », pour un montant de 16 millions d'euros. Mais tout cela était parfaitement prévisible dès le vote de la loi de finances initiale pour 2017, puisque les décisions avaient déjà été prises. Nous avons donc affaire à un nouveau cas de sous-budgétisation qui n'avait pas été décelé, me semble-t-il, par la Cour des comptes.

Tout ceci doit être signalé dans notre avis, qui ne peut pas être favorable sans réserve. On ne peut plus continuer ainsi, d'autant que le Gouvernement s'est engagé à la sincérité. On peut être pour ou contre les mesures adoptées, mais qu'elles soient au moins sincèrement budgétées ; c'est d'ailleurs une obligation de la loi organique, et j'attends avec impatience les décisions du Conseil constitutionnel, car il faudrait peut-être que ce dernier envisage d'annuler certains articles de la loi pour non-respect du principe de sincérité des documents budgétaires.

Monsieur le rapporteur général, seriez-vous donc d'accord pour que l'avis comporte au moins des réserves sur ces deux points ?

M. le président Éric Woerth. Malgré les propos du ministre, qui a insisté sur l'effort de sincérité ayant présidé à l'élaboration de ce budget, les crédits des OPEX sont en réalité moins sincères qu'il y a dix ans, dans la mesure où l'écart entre les crédits engagés et

les crédits inscrits est supérieur à ce qu'il était il y a dix ans : à l'époque, les crédits engagés couvraient en effet 70 % des dépenses finales ; aujourd'hui, nous sommes tombés à une proportion inférieure à 50 %, qui vaudra probablement aussi pour le projet de loi de finances pour 2018.

L'important est moins le montant de l'engagement que le rapport entre le montant des crédits inscrits au budget et les crédits réellement engagés. Vu sous cet angle, l'effort de sincérité me paraît très relatif.

M. Charles de Courson. Ayant été chef de bureau à la direction du budget sous Mathusalem, je peux parfaitement vous dire comment on s'y prend pour réguler les crédits : on ne les délègue pas ; l'administration centrale les annule, ce qui fait qu'au niveau local, il n'y a plus d'argent. C'est une bonne vieille technique des bureaucrates de la direction du budget.

Monsieur le président, vous n'avez jamais été chef de bureau à la direction du budget, mais vous avez été ministre...

M. le président Éric Woerth. C'est beaucoup moins bien...

M. Charles de Courson. Il est vrai que de cette place pour voyez sans doute moins bien la machine fonctionner de l'intérieur, mais vos conseillers ont plus d'une fois dû vous dire qu'il ne fallait pas déléguer les crédits pour pouvoir constater ensuite qu'ils n'avaient pas été consommés.

M. Jean-Louis Bricout. La baisse des crédits de la mission *Écologie* affecte-t-elle le dispositif « Territoire énergie positive et croissance verte » (TEPCV) ? Les conventions TEPCV sont en effet remises en cause et donnent lieu à des pénalités de retard si les actions programmées ne sont pas exécutées en temps et en heure.

Je poserai, d'autre part, la même question que Mme Pires Beaune concernant le fonds de soutien pour les nouvelles activités périscolaires. Sur les territoires en train de se réorganiser, les associations prennent le relais et mettent en place des « matinales de la réussite » selon le même principe que le dispositif de soutien qui a été supprimé : un petit déjeuner commun, une aide aux devoirs, des activités culturelles et sportives. Il serait bon que les collectivités locales puissent soutenir le milieu associatif qui prend cher en ce moment.

Mme Valérie Rabault. Je voudrais proposer un amendement au projet d'avis du rapporteur général, qui disposerait que les décrets d'avance nous présentent le détail des annulations de crédits de paiement sur l'année au regard des crédits votés en loi de finances initiale. S'il ne dispose pas d'un tel bilan, le Parlement ne sert vraiment à rien puisqu'il vote en loi de finances initiale en décembre des crédits de paiement que le Gouvernement peut annuler incognito l'année suivante.

M. le rapporteur général. À défaut de rendre obligatoire cette présentation détaillée, ce qui nécessiterait de réviser la procédure budgétaire, nous en avons réalisé une qui est en cours de distribution. Vous la fournir a pris un peu de temps, car nous n'avons eu que sept jours dont deux jours de week-end pour réunir toutes les informations nécessaires. Je ne crois pas qu'un amendement à ce projet d'avis change grand-chose si l'on ne modifie pas la procédure budgétaire.

Je crois beaucoup à la revalorisation du rôle des rapporteurs spéciaux, madame de Montchalin. S'il est nécessaire que nous rendions rapidement notre avis sur les décrets

d'avance, il est fondamental qu'ils puissent analyser ces mesures dans le détail et qu'ils assurent ce que j'appellerai le « service après-vente » des missions qu'ils suivent pour pouvoir en tenir compte lors de l'examen des projets de loi de finances suivants.

Concernant les collectivités locales, madame Rabault, 147 millions d'euros ont été annulés en 2016 sur le programme 119, et le chiffre est comparable dans le décret d'avance que nous examinons. Indépendamment du fait que ces annulations portent sur des crédits en hausse, ce qui est tout de même mieux que lorsqu'ils portent sur des crédits en baisse, il y a un problème de méthode. Vous l'aviez évoqué vous-mêmes quand nous avons analysé la DETR : certains préfets ont engagé quasiment 100 % de leurs crédits pour être sûrs de tout consommer, tandis que d'autres ont joué la prudence. Il y a donc effectivement matière, s'agissant de la DETR mais aussi de la DSIL, à ajouter une remarque dans notre avis. La DSIL a beaucoup augmenté, passant de 120 millions à 480 millions d'euros, et va avoir une autre destination. Jusqu'ici fléchée vers les gros projets des grandes agglomérations, elle va désormais concerner aussi le monde rural – raison de plus pour changer de gouvernance et obtenir plus de transparence sur la gestion des crédits. Nous compléterons notre avis en ce sens.

J'en viens aux différentes missions que vous avez citées.

En ce qui concerne la culture, une part importante des crédits mis en réserve sont annulés. On constate aussi une sous-consommation importante des crédits d'intervention, notamment pour le fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle. Le décret d'avance prend donc en compte des éléments objectifs.

S'agissant de l'enseignement scolaire, le ministre de l'action et des comptes publics a indiqué que des accords particuliers allaient être passés dans certaines collectivités avec le directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN) afin que, même en passant à la semaine de quatre jours, elles puissent continuer à bénéficier du fonds de soutien. Il a précisé que cela figurerait dans le projet de loi de finances rectificative. Je vous invite donc à interroger le ministre en séance publique lors de l'examen de ce texte de façon à obtenir des réponses très précises sur ce point. Cela étant, la grande majorité des communes qui passent à la semaine de quatre jours ne bénéficiera plus du fonds de soutien.

La mission *Écologie* a donné lieu à une sous-consommation importante de crédits, concernant notamment le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche et des dépenses de remboursement d'exonérations de cotisations sociales patronales des marins par rapport aux prévisions de montée en charge. Une sous-exécution significative de crédits a été constatée sur les postes relatifs à la politique de l'énergie, à l'après-mines et à la prévention des risques technologiques, des inondations et des pollutions. Je ne pense pas que cette sous-consommation s'explique par un changement de politique mais plutôt par la difficulté à conduire certaines politiques publiques au ministère de l'écologie. Aucun poste – mobilité, transports ou autre – n'est plus particulièrement touché par ce décret d'avance.

Concernant toujours l'enseignement scolaire, il est un fait qui bouleverse la donne : 56 000 contrats aidés, de 20 heures par semaine, ont été transformés en 32 000 contrats d'AESH de 35 heures. Cette transformation va s'échelonner sur plusieurs années.

La mission *Justice* est marquée par une sous-consommation très importante des crédits consacrés à l'aide juridictionnelle, par un décalage dans le temps des achats de véhicules et par le net retard pris par la réalisation de certains projets immobiliers. Ce retard

constaté, mais non voulu, s'explique par la complexité croissante de ces projets de grande envergure.

Les crédits de la défense ont été largement commentés. Le Gouvernement prévoit de mettre chaque année 200 millions d'euros en plus pour mettre un terme à l'imputation des crédits des OPEX et des OPINT sur des missions n'ayant rien à voir avec la défense nationale ou le ministère des armées. Cela étant, monsieur de Courson, il ne me semble pas forcément inutile d'indiquer dans notre avis que nous continuons à appeler l'attention du Gouvernement sur la nécessité de tenir ce cap. Reste que la volonté de transparence du Gouvernement est à noter. Nous n'avions pas l'habitude d'une telle sincérité budgétaire, plus conforme aux recommandations de la Cour des comptes.

En revanche, je ne pense pas qu'une réserve soit justifiée concernant l'enseignement scolaire, compte tenu de l'impact budgétaire de la transformation des emplois aidés en contrats d'AESH.

En tout état de cause, nous arrivons en fin d'année, et il faut bien que les ministères soient en mesure de verser à leurs agents la paie de décembre. C'est aussi l'objet de ce décret d'avance. Je vous proposerai donc de souligner dans notre avis le manque de transparence dans la gestion de certains fonds comme la DSIL, que ce soit à Paris ou dans certains fiefs régionaux – la féodalité n'étant pas seulement parisienne... La remarque me semble nécessaire, car nous voulons que les fonds affectés aux collectivités territoriales puissent effectivement leur parvenir au lieu de leur être retirés pour des raisons de sous-consommation. J'ajouterai une seconde remarque concernant la nécessité de poursuivre l'effort de clarification en matière d'OPEX et d'OPINT de façon que nos budgets soient totalement sincères.

M. le président Éric Woerth. Il faut tout de même que nous améliorions cet avis – qui, comme souvent, est très descriptif – pour y mentionner les points soulevés par plusieurs de nos collègues.

Mme Christine Pires Beaune. Je voudrais appeler l'attention du rapporteur général sur la DSIL, dont les crédits sont en baisse par rapport à l'année dernière. Cela s'explique par le fait que, l'an passé, il y avait à l'intérieur de cette dotation une enveloppe « métropoles » de 150 millions d'euros, enveloppe qui, cette année, est vide. J'insiste sur ce point car sept nouvelles métropoles ont été créées et l'on ne peut pas dire que la métropole de Saint-Étienne ne vaille pas celle de Brest. Je ne voudrais pas qu'on prenne sur la DSIL, qui est déjà en diminution par rapport à l'année dernière, pour conclure sur les territoires des pactes métropolitains avec ces sept nouvelles métropoles et léser ainsi tous les autres territoires. Je vous demande donc de voir s'il serait possible d'ouvrir des crédits pour ces sept nouvelles métropoles, comme nous l'avons fait l'année dernière pour les quinze autres.

M. le rapporteur général. J'ajouterai dans l'avis que « *nous nous interrogeons sur la façon dont seront financées les nouvelles métropoles dans ce cadre* ».

M. Benoit Simian. Je voudrais, moi aussi, revenir sur la DSIL. J'étais maire il y a peu et je suis toujours les dossiers que j'avais lancés dans ma commune. J'avais ainsi déposé un dossier en début d'année ; or, on m'a informé récemment qu'il n'y avait plus de crédits. Je m'interroge donc quant à ces annulations aujourd'hui. Tout plaide pour une révision de la gouvernance des commissions d'attribution de la DSIL. J'avais d'ailleurs déposé un amendement il y a quelques jours en ce sens que nous reverrons, j'espère en nouvelle lecture. L'idée est d'associer les élus locaux à la gouvernance de la DSIL.

M. le président Éric Woerth. En fait, on a oublié de vous préciser que s'il n'y avait plus de crédits, c'était parce qu'ils avaient été annulés...

Mme Valérie Rabault. Ayant fait la somme des annulations de crédits de paiement résultant de la mise en réserve, j'arrive au montant de 221 millions d'euros, sur les 842 millions annulés. Le reste résulte donc d'annulations « sèches ». Avez-vous les mêmes chiffres, monsieur le rapporteur général ?

M. le rapporteur général. Non. J'ai compté 707 739 594 euros d'annulations de crédits mis en réserve et 134 865 624 euros d'annulations de crédits non mis en réserve, soit, comme je le disais tout à l'heure, 84 % de crédits annulés après mise en réserve. Je précise que ce sont les chiffres fournis par le Gouvernement.

Mme Valérie Rabault. Ce dernier vous a sans doute fourni des chiffres plus précis que ceux qui figurent dans son document. Cela soulève néanmoins une question : comme vous avez ramené le taux de réserve de 8 % à 3 %, comment ferez-vous l'année prochaine ? Je sais bien que, dans le « nouveau monde », les crédits seront mieux pilotés mais comme nous sommes déjà en deçà des 3 %, le Gouvernement devra faire des coupes sèches.

M. le rapporteur général. Le Gouvernement a aussi augmenté les crédits de certaines missions qui n'étaient pas assez budgétées.

M. le président Éric Woerth. Comment proposez-vous de modifier votre avis, monsieur le rapporteur général, pour tenir compte de ces remarques ?

M. le rapporteur général. Comme je le disais tout à l'heure, l'amendement que propose Mme Rabault relève plutôt d'un débat sur la procédure parlementaire que d'un avis sur un décret d'avance. Je pourrais néanmoins ajouter dans cet avis une « phrasounette »...

M. le président Éric Woerth. Quelle en serait la teneur ?

Mme Valérie Rabault. « *La commission des finances invite le Gouvernement à présenter par mission le pourcentage d'annulations de crédits de paiement au regard du montant de crédits de paiement votés en loi de finances initiale.* »

M. le rapporteur général. Ce n'est plus une phrasounette, mais une modification de la procédure budgétaire ! Je vous suggère plutôt d'indiquer que « *dans le cadre de la réforme de la procédure budgétaire envisagée, la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire propose une modification des dispositions organiques, afin que le Gouvernement présente mission par mission, en annexe au projet de décret d'avance, le pourcentage de crédits annulés par rapport aux crédits adoptés en loi de finances initiale* ».

M. le président Éric Woerth. Ces analyses relèvent plutôt de notre organisation interne. Cela étant, nous sommes d'accord sur le fond : faisons donc ainsi.

La commission adopte, ainsi modifié, le projet d'avis sur le décret d'avance, qui comporte notamment les dispositions suivantes :

1. Sur la conformité du projet de décret d'avance aux prescriptions de la loi organique du 1er août 2001 susvisée

Le présent projet de décret d'avance ouvre et annule 852,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 842,6 millions d'euros de crédits de paiement (CP) sur le budget général de l'État, afin de financer des dépenses supplémentaires pour l'année 2017.

La conformité du projet de décret d'avance repose sur quatre critères : le respect de l'équilibre budgétaire, le respect des plafonds d'ouvertures au regard de la LOLF, le respect des plafonds d'annulations au regard de la LOLF et le caractère d'urgence des actions pour lesquelles des dépenses supplémentaires sont proposées.

Les ouvertures de crédits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sont intégralement gagées par des annulations de crédits équivalentes.

Le montant de ces ouvertures et annulations respecte les limites quantitatives fixées par les articles 13 et 14 de la LOLF. L'article 13 de la LOLF dispose que « *le montant des crédits ainsi ouverts [décrets d'avance] ne peut excéder 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année* ». Les ouvertures représentent 0,56 % des crédits ouverts en loi de finances initiale en autorisations d'engagement et 0,61 % en crédits de paiement. Aux termes de l'article 14 de la LOLF, le montant cumulé des crédits annulés par décrets d'annulation et par décrets d'avance « *ne peut dépasser 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours* ». Il s'élève à 0,69 % des crédits ouverts en autorisations d'engagement et 0,66 % en crédits de paiement. Ces taux tiennent compte des décrets n° 2017-160 du 9 février 2017, n° 2017-1183 du 20 juillet 2017 et n° 2017-1256 du 8 août 2017 portant annulation de crédits qui annulent un total de 814 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 279 millions d'euros en crédits de paiement.

Les besoins supplémentaires identifiés découlent :

– à titre principal, du financement des dépenses de personnel du ministère de l'éducation nationale ;

– du financement des surcoûts liés aux opérations extérieures et intérieures du ministère des armées ;

– du financement de dépenses au titre de l'hébergement d'urgence, dans un contexte de crise migratoire ;

– du financement des dépenses liées à l'épisode cyclonique Irma et aux dépenses des contentieux relevant du ministère de l'intérieur ;

– du financement des dépenses de personnel du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, au titre de la variation de l'effet change-prix sur l'indemnité de résidence à l'étranger versée aux agents ;

– du financement des dépenses de personnel du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, au titre de la gestion de la crise sanitaire de l'influenza aviaire et au traitement des aides de la PAC 2016 ;

– et du financement des dépenses de personnel du ministère de la culture.

La condition d'urgence posée par le premier alinéa de l'article 13 de la loi organique précitée est remplie dès lors que le montant des crédits supplémentaires proposé par le présent projet décret d'avance correspond à un besoin immédiat.

Par conséquent, les quatre critères établissant la conformité du projet de décret d'avance sont remplis.

Cette procédure dérogatoire et exceptionnelle garantit l'information du Parlement et respecte à la fois la possibilité pour les commissions des finances des deux assemblées de s'exprimer sous forme d'avis et la faculté pour le Parlement de ratifier ou non ce dispositif dans le cadre de la plus prochaine loi de finances.

2. Sur les ouvertures de crédits

Les ouvertures de crédits prévues par le présent projet de décret d'avance sont les suivantes.

OUVERTURES DE CRÉDITS PAR ORDRE DÉCROISSANT

(en millions d'euros)

Intitulé de la mission	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Pourcentage des ouvertures (crédits de paiement)
Enseignement scolaire	467,3	467,3	55 %
Défense	237,8	237,8	28 %
Égalité des territoires et logement	65	65	8 %
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	24,8	24,8	3 %
Action extérieure de l'État	18,2	18,2	2 %
Sécurités	14,7	14,7	2 %
Administration générale et territoriale de l'État	19,4	9,2	1 %
Aide publique au développement	4,4	4,4	1 %
Culture	1,3	1,3	0 %
Total	852,9	842,7	100 %

NB : les additions tiennent compte des arrondis.

Source : projet de décret d'avance.

- a) Les ouvertures de crédits liées au financement des dépenses de personnel du ministère de l'éducation nationale

- Sur le fond

Le 16 mai 2016, lors de la conférence nationale du handicap, le Président de la République a annoncé la création de 32 000 postes d'accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH)⁽¹⁾ sur cinq ans, dont 6 000 en 2016. L'objectif est de mettre fin à la précarité des personnels en contrat aidé, titulaires de contrat d'auxiliaire de vie scolaire sous

⁽¹⁾ Statut prévu par les dispositions de l'article L. 917-1 du code de l'éducation.

la forme de contrat unique d'insertion (CUI) ou de contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE).

Selon les chiffres du Gouvernement, 80 000 personnes étaient titulaires d'un contrat d'auxiliaire de vie scolaire, représentant vingt heures par semaine. Compte tenu de la durée de travail fixée à trente-cinq heures pour un contrat d'AESH, le plan du Gouvernement devrait permettre la transformation progressive de 56 000 contrats aidés en 32 000 emplois d'AESH.

Selon les chiffres de la loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'exercice 2016, 8 588 personnes recrutées sous contrat aidé ont bénéficié du statut d'AESH au second semestre 2016. Le Gouvernement a prévu la transformation de contrats aidés à hauteur de 6 400 équivalents temps plein d'AESH à la rentrée 2017.

- Sur le plan budgétaire

Le rapport de motivation du présent projet de décret indique que l'exécution 2016 résultant de la transformation desdits contrats a été supérieure au niveau retenu en loi de finances initiale pour 2017, représentant **un surcoût de 143 millions d'euros**. La mesure de transformation entraînerait également **un coût supplémentaire de 183 millions d'euros** au titre de l'exercice 2017.

Par ailleurs, le projet de décret tient compte de diverses mesures (développement de l'apprentissage, glissement vieillissement technicité – GVT) ayant un impact sur les dépenses de personnel au titre de l'exercice 2017, qui représentent **un coût supplémentaire de 94 millions d'euros**.

Enfin, les dépenses imprévues relatives aux heures supplémentaires ou à la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) représenteraient **31 millions d'euros** et le coût non anticipé du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) s'élèverait à **16 millions d'euros**.

Le caractère urgent de la dépense est lié à la nécessité de mettre à disposition les crédits avant la liquidation de la paie de décembre.

- b) Les ouvertures de crédits liées au financement des opérations extérieures et intérieures

- Sur le fond

La dotation annuelle des opérations extérieures et intérieures est établie à 450 millions d'euros, en vertu de l'article 4 de la loi du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 susvisée.

- i. Les opérations extérieures en 2017

En 2017, les opérations extérieures sont maintenues à un niveau élevé et mobilisent un nombre significatif de militaires. Les théâtres d'opération à l'étranger sont principalement situés dans la bande sahélo-saharienne (opération Barkhane) et au Levant (opération Chammal).

ii. Les opérations intérieures en 2017

À la suite des attentats survenus à Paris en janvier puis novembre 2015, le précédent gouvernement a décidé le lancement de l'opération dite « Sentinelle », visant à répondre à la situation d'urgence sécuritaire. Celle-ci prévoit un déploiement de 7 000 militaires sur le territoire national.

● Sur le plan budgétaire

Conformément à la loi de programmation militaire, la loi de finances initiale pour 2017 a prévu une dotation de 450 millions d'euros au titre des opérations extérieures, répartie ainsi :

- 280 millions d'euros, hors dépenses de personnel ;
- 170 millions d'euros, au titre des dépenses de personnel.

Au titre des opérations intérieures, la loi de finances initiale pour 2017 a prévu une dotation de 41 millions d'euros en dépenses de personnel.

Le décret d'avance n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 a ouvert des crédits sur le programme 178 à hauteur de 643,2 millions d'euros afin de couvrir partiellement les surcoûts nets des opérations extérieures (OPEX) et intérieures (OPINT). Cette mise à disposition des crédits ne pouvait attendre la loi de finances rectificative de fin de gestion, l'interruption des paiements d'ici là aurait pu porter atteinte à la continuité des opérations.

Les ouvertures de crédits supplémentaires prévues par le projet de décret doivent permettre de compléter le financement du surcoût des opérations extérieures et intérieures et d'assurer la continuité des opérations sur les théâtres d'opérations à l'étranger et sur le territoire national. Celles-ci s'élèvent à 237,8 millions d'euros en AE et en CP, réparties sur deux programmes :

- 69,7 millions d'euros sur le programme 178 *Préparation et emploi des forces* ;
- 168,1 millions d'euros sur le programme 212 *Soutien de la politique de la défense*.

Par ailleurs, le second projet de loi de finances rectificative pour 2017 prévoit l'ouverture de 75 millions d'euros au titre du financement de ces opérations. Au total, le coût des opérations extérieures et intérieures s'élèverait à 1 447 millions d'euros pour l'exercice 2017.

COÛT DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES ET INTÉRIEURES

(en millions d'euros, y compris dépenses de personnel et dépenses hors titre 2)

Exercice	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Coût des opérations extérieures	663	833	870	860	1 171	873	1 250	1 118	1 117	1 176
Coût des opérations intérieures	–	–	–	–	–	–	–	–	171	145
Total	663	833	870	860	1 171	873	1 250	1 118	1 288	1 321

Source : Gouvernement.

La commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire souligne la nécessité de poursuivre l'effort de budgétisation plus sincère desdites opérations en loi de finances initiale, conformément aux engagements de l'actuel Gouvernement.

c) Les ouvertures de crédits pour le financement de l'hébergement d'urgence

- Sur le fond

Conformément aux principes d'inconditionnalité de l'accueil et de continuité de la prise en charge ⁽²⁾, les places d'hébergement d'urgence visent à accueillir tous les publics sans condition autre que le fait d'être dans une situation de détresse médicale, psychologique ou sociale.

Selon les éléments communiqués par le Gouvernement, le nombre de places dévolues à l'hébergement d'urgence est toujours en forte augmentation, du fait de l'intensification des flux migratoires. Ainsi, les prévisions pour la fin de l'année 2017 prévoient un nombre total de places d'hébergement de 92 317, dont 33 691 places en centres d'hébergement d'urgence (CHU) et 38 423 places en hébergement hôtelier destinées aux familles en situation de détresse, à défaut de places disponibles dans les CHU.

Le rapport de motivation précise que les crédits portés par le projet de décret visent à financer les opérateurs qui assurent l'hébergement des personnes migrantes en Île-de-France, en particulier les centres d'hébergement d'urgence, le centre de premier accueil (CPA) et le Samu social de Paris.

Le compte rendu du Conseil des ministres du 12 juillet 2017 indiquait que le dispositif d'hébergement dédié aux demandeurs d'asile allait être renforcé avec de nouvelles places d'hébergement en 2017, 4 000 supplémentaires en 2018 et 3 500 en 2019.

Le 27 juillet le Président de la République a annoncé que le dispositif Migrants, visant à la création de CHU pour migrants serait également accru, afin d'atteindre une capacité de 9 000 places pour la mise à l'abri des personnes évacuées des campements illicites parisiens.

⁽²⁾ Article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles.

- Sur le plan budgétaire

En 2016, l'enveloppe consacrée au financement de l'hébergement d'urgence s'est élevée à 671 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit une hausse de 123 millions d'euros par rapport à l'exécution 2015.

La loi de finances initiale pour 2017 a prévu 618 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement afin de financer le dispositif d'hébergement d'urgence, représentant une augmentation de 135 millions d'euros par rapport à la prévision de 2016.

Le décret d'avance du 20 juillet dernier a ouvert des crédits sur le programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* à hauteur de 122 millions d'euros en AE et 120 millions d'euros en CP.

Toutefois, le contexte de tension forte sur le parc d'hébergement d'urgence rend nécessaire l'ouverture de crédits complémentaires, afin de garantir le financement de l'accueil des personnes actuellement hébergées et d'accroître les capacités du parc d'hébergement.

Les ouvertures de crédits prévues par le présent projet de décret d'avance s'élèvent à 65 millions d'euros en AE et en CP.

- d) Les ouvertures de crédits pour le financement des dépenses du ministère de l'intérieur

- Sur le fond

Le rapport de motivation indique que les ouvertures de crédits sont destinées au financement des dépenses les plus urgentes liées à l'épisode cyclonique Irma, notamment relatives à l'aide d'urgence, aux transports maritimes ou aériens.

Celles-ci devraient également couvrir les dépenses de contentieux relevant du programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* de la mission *Administration générale et territoriale*, qui ont atteint un niveau élevé au cours de l'exercice 2017. Celles-ci relèvent de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'intérieur, qui a élaboré en 2014 un plan d'action visant à améliorer la prévision et le pilotage des enjeux financiers relatifs aux contentieux. Le plan d'action a été motivé par l'augmentation de la dépense en matière de contentieux des étrangers, de refus de concours de la force publique, d'accidents de la circulation et de protection fonctionnelle des fonctionnaires.

- Sur le plan budgétaire

Les dépenses relatives à l'épisode cyclonique rendent nécessaire l'ouverture de crédits à hauteur de 34,1 millions d'euros en AE et 23,8 millions d'euros en CP.

Les ouvertures de crédits destinées à financer les dépenses relatives aux contentieux s'élèvent à 19,4 millions d'euros en AE et 9,2 millions d'euros en CP. La loi de finances initiale pour 2017 avait prévu un niveau de dépenses établi à 45 millions d'euros en AE et en CP, dont notamment 24 millions d'euros au titre de refus de concours de la force publique,

9 millions d'euros pour les litiges relatifs au droit des étrangers et 7 millions d'euros du fait des accidents de la circulation.

- e) Les ouvertures de crédits destinées au financement des dépenses de personnel du ministère de l'Europe et des affaires étrangères

- Sur le fond

Les indemnités de résidence à l'étranger versées aux agents expatriés du ministère de l'Europe et des affaires étrangères sont revues chaque trimestre, selon les évolutions monétaires de change et de prix de chaque pays, afin de maintenir constant le pouvoir d'achat desdits agents. À titre d'exemple, les indemnités sont diminuées en cas d'appréciation de l'euro, afin de neutraliser les effets d'aubaine.

Ainsi, les dépenses de personnel du ministère sont de façon intrinsèque volatiles et susceptibles de varier d'un exercice à l'autre de manière significative, ainsi qu'au sein d'un même exercice budgétaire.

Le rapport de motivation indique que le besoin d'ouverture de crédits résulte de la variation de l'effet change-prix sur l'indemnité de résidence à l'étranger versée aux agents du ministère en service à l'étranger.

- Sur le plan budgétaire

Les ouvertures de crédits portent exclusivement sur des dépenses de personnel. Le rapport de motivation précise que l'effet change-prix sur l'indemnité de résidence à l'étranger représente un besoin d'ouverture de crédits de 18,8 millions d'euros en AE et en CP.

Par ailleurs, le rapport de motivation précise que les ouvertures de crédits financeront les contributions aux pensions sur les programmes 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* et 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*, à hauteur de 3,8 millions d'euros en AE et en CP.

- f) Les ouvertures de crédits destinées au financement des dépenses de personnel liées aux crises sanitaires et à l'instruction des aides de la politique agricole commune (PAC)

- Sur le fond

L'exercice 2017 a été marqué par la survenance ou l'intensification de diverses crises sanitaires, telles que l'influenza aviaire, la tuberculose, les salmonelles aviaires en élevage et *xylella fastidiosa*. Celles-ci ont nécessité la mobilisation accrue de moyens humains au sein du ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

Par ailleurs, la finalisation de l'instruction des aides de la PAC 2016 a été reportée à 2017, nécessitant également une augmentation des moyens humains.

- Sur le plan budgétaire

En 2016, les dépenses du programme 206 se sont élevées à 551 millions d'euros en crédits de paiement, soit près de 60 millions supplémentaires par rapport à la loi de finances

initiale. Cela a résulté notamment d'une ouverture de crédits complémentaires de 65 millions d'euros *via* le décret d'avance du 2 juin 2016, afin de financer des crises sanitaires.

La loi de finances initiale pour 2017 a prévu l'ouverture de crédits de paiement à hauteur de 513 millions d'euros, y compris fonds de concours et attributions de produits. Selon le rapport de motivation du présent projet de décret d'avance, les différentes actions menées au cours du premier semestre 2017 ont mobilisé l'ensemble des marges disponibles du programme.

Le présent projet de décret d'avance prévoit l'ouverture de crédits complémentaires à hauteur de 99 millions d'euros en AE et 101,4 millions d'euros en CP. Ces ouvertures sont de nature à prévenir la diffusion de ces crises sanitaires à d'autres territoires et ainsi à en limiter leur coût global.

- g) Les ouvertures de crédits au titre du financement des dépenses de personnel du ministère de la culture

- Sur le fond

La loi dite « Sauvadet »⁽³⁾ a permis aux contractuels de la fonction publique de devenir titulaires, sous conditions, *via* des recrutements réservés (avec ou sans concours) ou des sélections professionnelles. Initialement prévu jusqu'au 13 mars 2016, ce dispositif a été prorogé à deux reprises et est désormais applicable jusqu'au 31 décembre 2020⁽⁴⁾.

Le rapport de motivation indique que l'application du dispositif « Sauvadet » a permis la titularisation d'agents contractuels au sein du ministère de la culture.

- Sur le plan budgétaire

La titularisation des agents contractuels a un coût de 1,04 million d'euros en AE et en CP. Par ailleurs, le rapport de motivation précise que l'ouverture de crédits financera également la prise en charge d'apprentis du ministre de la culture, à hauteur de 0,22 million d'euros en AE et en CP.

3. Sur les annulations de crédits

Les annulations de crédits prévues s'élèvent à 852,8 millions d'euros en AE et 842,6 millions d'euros en CP. Elles sont réparties sur soixante-quatre programmes de vingt-cinq missions du budget général, soit un niveau moyen d'annulation par mission de 34,1 millions d'euros en AE et de 33,7 millions d'euros en CP. Ces annulations visent à garantir le respect de l'équilibre budgétaire défini dans la loi de finances pour 2017 et de l'équilibre financier du présent projet de décret, conformément à l'article 13 de la LOLF.

⁽³⁾ Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 précitée.

⁽⁴⁾ Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. Ordonnance n° 2017-543 du 13 avril 2017 portant diverses mesures relatives à la mobilité dans la fonction publique.

Les dépenses de personnel représentent 12 % du total des annulations, soit 104,8 millions d'euros en AE et en CP.

Par ailleurs, la majorité des annulations prévues en crédits de paiement portent sur des crédits mis en réserve. Ces annulations s'élèvent à 708 millions d'euros en CP, soit 84 % des annulations totales de CP, à comparer avec les 135 millions d'euros d'annulations de CP non mis en réserve.

ANNULATIONS DE CRÉDITS PAR ORDRE DÉCROISSANT

(en millions d'euros)

Intitulé de la mission	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Pourcentage des annulations (crédits de paiement)
Travail et emploi	60	211,8	25 %
Justice	77,9	77,9	9 %
Recherche et enseignement supérieur	43,9	60	7 %
Engagements financiers de l'État	57,1	57,1	7 %
Enseignement scolaire	113,7	56,8	7 %
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	63,8	53,8	6 %
Relations avec les collectivités territoriales	0	48	6 %
Action extérieure de l'État	35,8	42,9	5 %
Écologie, développement et mobilité durables	46,3	42,5	5 %
Culture	87,3	41,1	5 %
Économie	38,6	24	3 %
Aide publique au développement	0	22,2	3 %
Immigration, asile et intégration	18,8	19,3	2 %
Médias, livre et industries culturelles	16,5	18,6	2 %
Administration générale et territoriale de l'État	15,2	16	2 %
Santé	9,8	9,2	1 %
Sport, jeunesse et vie associative	7,7	7,7	1 %
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	8,4	7	1 %
Solidarité, insertion et égalité des chances	6,1	6,1	1 %
Direction de l'action du Gouvernement	21,6	5,1	1 %
Politique des territoires	1,1	5,1	1 %
Sécurités	3,9	3,9	0 %
Conseil et contrôle de l'État	4	3,4	0 %
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	2,7	3,3	0 %

Intitulé de la mission	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Pourcentage des annulations (crédits de paiement)
Crédits non répartis	112,6	0	0 %
Total	852,8	842,8	100 %

NB : les additions tiennent compte des arrondis.

Source : projet de décret d'avance.

Les annulations se répartissent entre les missions suivantes :

– la mission *Action extérieure de l'État* pour un montant de 35,8 millions d'euros en AE et 42,9 millions d'euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* pour 35,8 millions d'euros en AE et 40,5 millions d'euros en CP du fait de crédits devenus sans emploi en raison du report du paiement à 2018 de plusieurs appels à contributions pour les opérations de maintien de la paix, du programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires* pour 7 963 euros en AE et 2,5 millions d'euros en CP en raison d'une sous-consommation sur ce programme ;

– la mission *Administration générale et territoriale de l'État* pour un montant de 15,2 millions d'euros en AE et 16 millions d'euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 307 *Administration territoriale* pour 4,1 millions d'euros en AE et en CP sur des crédits mis en réserve, du programme 232 *Vie politique, culturelle et associative* pour 9,3 millions d'euros en AE et 10,2 millions d'euros en CP sur des crédits devenus sans emploi et de sous-consommations liées au nombre moindre de candidats et d'électeurs lors de l'élection présidentielle (7 millions d'euros en AE et 7,8 millions d'euros en CP), du programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* pour 1,7 million d'euros en AE et en CP ;

– la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* pour un montant de 8,4 millions d'euros en AE et 7 millions d'euros en CP, au titre du programme 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* pour 6,4 millions d'euros en AE et 7 millions d'euros en CP en raison d'un moindre besoin lié au délai de traitement des dossiers d'indemnisation des vétérinaires sanitaires et des exploitants touchés par la grippe aviaire H5N8 reportant les indemnisations à l'exercice 2018, au titre du programme 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* pour 2 millions d'euros en AE du fait d'un moindre besoin en matière de frais judiciaires du ministère ;

– la mission *Aide publique au développement* pour un montant de 22,2 millions d'euros en CP au titre du programme 110 *Aide économique et financière au développement*, du fait d'une actualisation de la dépense en matière de bonifications de prêts mis en œuvre par l'Agence française de développement (AFD), à niveau d'engagement constant ;

– la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation* pour un montant de 2,7 millions d'euros en AE et 3,3 millions d'euros en CP, au titre du programme 167 *Liens entre la Nation et son armée* pour 524 817 euros en CP, du programme 158 *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale* pour 2,7 millions d'euros en AE et en CP sur des crédits devenus sans emploi ;

– la mission *Conseil et contrôle de l'État* pour un montant de 4 millions d'euros en AE et 3,4 millions d'euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 165 *Conseil d'État et autres*

juridictions administratives pour 2,5 millions d'euros en AE et en CP, du programme 126 *Conseil économique, social et environnemental* pour 950 000 euros en AE et 300 000 euros en CP, dont 350 000 euros en AE grâce à des mesures de pilotage des investissements, et du programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* pour 550 000 euros en AE et en CP. Les annulations portent intégralement sur des crédits mis en réserve ;

– la mission *Crédits non répartis* pour un montant de 112,6 millions d'euros en AE au titre du programme 552 *Dépenses accidentelles et imprévisibles*, en raison d'une sous-consommation de la dotation relative aux éventuelles prises à bail des administrations centrales et déconcentrées ;

– la mission *Culture* pour un montant de 87,3 millions d'euros en AE et 41,1 millions d'euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 175 *Patrimoines* pour 35,6 millions d'euros en AE et 28,7 millions d'euros en CP, du programme 131 *Création* pour 15,7 millions d'euros en AE et 1,1 million d'euros en CP, du programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* pour 36 millions d'euros en AE et 11,2 millions d'euros en CP. Les annulations portent intégralement sur des crédits mis en réserve ou devenus sans emploi ;

– la mission *Direction de l'action du Gouvernement* pour un montant de 21,6 millions d'euros en AE et 5,1 millions d'euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* pour 18,3 millions d'euros en AE et 3,9 millions d'euros en CP, du programme 308 *Protection des droits et libertés* pour 1,2 million d'euros en AE et 890 731 euros en CP, du programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* pour 2,1 millions d'euros en AE et 369 378 euros en CP. Les annulations portent intégralement sur des crédits mis en réserve ou devenus sans emploi et des crédits résiduels s'agissant de dépenses de personnel ;

– la mission *Écologie, développement et mobilité durables* pour un montant de 46,3 millions d'euros en AE et 42,5 millions d'euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 205 *Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture* pour 16,3 millions d'euros en AE et 23,9 millions d'euros en CP sur des crédits devenus sans objet ou présentant une sous-consommation, du programme 159 *Expertise, information géographique et météorologie* pour 3 millions d'euros en AE et en CP grâce à une maîtrise accrue des dépenses à destination des opérateurs, du programme 181 *Prévention des risques* pour 11,5 millions d'euros en AE et 7 millions d'euros en CP sur des crédits présentant une sous-consommation, du programme 174 *Énergie, climat et après-mines* pour 5 millions d'euros en AE sur des crédits devenus sans objet, du programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* pour 10,4 millions d'euros en AE et 8,6 millions d'euros en CP sur des crédits mis en réserve ;

– la mission *Économie* pour un montant de 38,6 millions d'euros en AE et 24 millions d'euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 134 *Développement des entreprises et du tourisme* pour 37,6 millions d'euros en AE et 23 millions d'euros en CP sur des crédits devenus sans objet, du fait d'une économie en matière de compensation carbone, de sous-consommations constatées sur divers dispositifs et de vacances d'emplois, du programme 220 *Statistiques et études économiques* pour 1 million d'euros en AE et en CP sur des crédits mis en réserve ;

– la mission *Engagements financiers de l'État* pour un montant total de 57,1 millions d'euros en AE et en CP, au titre du programme 145 *Épargne* pour 55 millions d'euros en AE et en CP sur des crédits mis en réserve et du fait de la sous-consommation des primes d'État relatives aux plans d'épargne-logement (PEL) et aux comptes d'épargne-logement (CEL) et

du programme 168 *Majoration de rentes* pour 2,1 millions d'euros en AE et en CP sur des crédits mis en réserve du fait d'une sous-consommation ;

– la mission *Enseignement scolaire* pour un montant total de 113,7 millions d'euros en AE et 56,8 millions d'euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 140 *Enseignement scolaire public du premier degré* pour 1,7 million d'euros en AE et en CP sur des crédits mis en réserve ou devenus sans emploi, du programme 141 *Enseignement scolaire public du second degré* pour 6,7 millions d'euros en AE et en CP portant notamment sur des efforts en gestion relatifs aux frais de déplacement, du programme 230 *Vie de l'élève* pour 88,9 millions d'euros en AE et 26,8 millions d'euros en CP sur des crédits mis en réserve et faisant suite à la possibilité offerte aux communes de revenir à la semaine de quatre jours réduisant ainsi la dépense du fonds de soutien aux activités périscolaires, du programme 139 *Enseignement privé du premier et du second degré* pour 1,2 million d'euros en AE et en CP sur des crédits mis en réserve, du programme 214 *Soutien de la politique de l'éducation nationale* pour 10,3 millions d'euros en AE et 15,4 millions d'euros en CP sur des crédits mis en réserve, du programme 143 *Enseignement technique agricole* pour 4,9 millions d'euros en AE et en CP ;

– la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* pour un montant de 63,8 millions d'euros en AE et 53,8 millions d'euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* pour 25,4 millions d'euros en AE et 10,4 millions d'euros en CP en raison de départs à la retraite supérieurs aux prévisions, du programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* pour 7,6 millions d'euros en AE et 13 millions d'euros en CP principalement du fait de sous-consommations liées à la réduction des effectifs des cabinets ministériels, du programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* pour 25,2 millions d'euros en AE et 26,8 millions d'euros en CP sur des crédits mis en réserve, du programme 148 *Fonction publique* pour 5,7 millions d'euros en AE et 3,7 millions d'euros en CP sur des crédits mis en réserve ou qui présentent une sous-consommation en matière d'action sociale interministérielle ;

– la mission *Immigration, asile et intégration* au titre du programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française* pour un montant de 18,8 millions d'euros en AE et de 19,3 millions d'euros en CP sur la subvention de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), dont le niveau de trésorerie devrait s'établir à 28 millions d'euros au 31 décembre 2017, soit un niveau équivalent à 55 jours de fonctionnement, garantissant le niveau constant des dépenses de l'organisme, et sur des dépenses discrétionnaires du programme ;

– la mission *Justice* pour un montant de 77,9 millions d'euros en AE et en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 166 *Justice judiciaire* pour 36,2 millions d'euros en AE et 23 millions d'euros en CP sur des crédits mis en réserve (36,2 millions d'euros en AE et 11,5 millions d'euros en CP) et du fait de marges de manœuvre sur l'immobilier judiciaire, du programme 107 *Administration pénitentiaire* pour 20,6 millions d'euros en AE et en CP sur des crédits mis en réserve, du programme 182 *Protection judiciaire de la jeunesse* pour 1,4 million d'euros en AE et en CP sur des crédits mis en réserve, du programme 101 *Accès au droit et à la justice* pour 13,5 millions d'euros en AE et en CP sur des crédits mis en réserve, du programme 310 *Conduite et pilotage de la politique de la justice* pour 5,9 millions d'euros en AE et 19,2 millions d'euros en CP sur des crédits mis en réserve (0,8 million d'euros en AE et 16,9 millions d'euros en CP) grâce à un pilotage des investissements

informatiques, du programme 335 *Conseil supérieur de la magistrature* pour 173 301 euros en AE et en CP portant partiellement sur des crédits mis en réserve ;

– la mission *Médias, livre et industries culturelles* pour un montant de 16,5 millions d’euros en AE et 18,6 millions d’euros en CP, au titre du programme 180 *Presse et médias* pour 14,6 millions d’euros en AE et 16,6 millions d’euros en CP et du programme 334 *Livre et industries culturelles* pour 1,9 million d’euros en AE et 2 millions d’euros en CP. Les annulations portent intégralement sur des crédits mis en réserve ;

– la mission *Politique des territoires* au titre du programme 162 *Interventions territoriales de l’État* pour un montant de 1,1 million d’euros en AE et 5,1 millions d’euros en CP, dont 0,25 million d’euros en AE et 3,5 millions d’euros en CP portent sur des crédits mis en réserve. Le solde des annulations relève de l’action *Eau – agriculture en Bretagne*, du fait d’une sous-consommation anticipée ;

– la mission *Recherche et enseignement supérieur* pour un montant de 43,9 millions d’euros en AE et 60 millions d’euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* pour 8,8 millions d’euros en AE et 22 millions d’euros en CP sur des crédits immobiliers mis en réserve, du programme 193 *Recherche spatiale* pour 8 millions d’euros en AE et en CP sur des crédits devenus sans emploi, du programme 190 *Recherche dans les domaines de l’énergie, du développement et de la mobilité durables* pour 5,8 millions d’euros en AE et 8,8 millions d’euros en CP sur des crédits mis en réserve, du programme 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* pour 13 millions d’euros en AE et en CP sur des crédits mis en réserve (7,5 millions d’euros en CP) et du fait d’une réduction des dispositifs constituant le Fonds de compétitivité des entreprises et d’une moindre dotation à Bpifrance pour la distribution des aides à l’innovation, du programme 191 *Recherche duale (civile et militaire)* pour 3,2 millions d’euros en AE et en CP, du programme 186 *Recherche culturelle et culture scientifique* pour 5,1 millions d’euros en AE et 5 millions d’euros en CP sur des crédits devenus sans emploi, du programme 142 *Enseignement supérieur et recherche agricoles* pour 121 188 euros en AE ;

– la mission *Relations avec les collectivités territoriales* au titre du programme 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* pour 48 millions d’euros en CP du fait d’un rythme de paiement plus lent qu’anticipé sur la dotation de soutien à l’investissement local (DSIL), ne remettant pas en cause le niveau des engagements. Selon les éléments transmis par le Gouvernement, le niveau de consommation à fin octobre s’élevait à 30 % de l’enveloppe prévue en loi de finances initiale, soit 96,5 millions d’euros, dont 60 millions d’euros pour les « grandes priorités », 36 millions d’euros pour les « bourgs centres » et 0,5 million d’euros pour les « métropoles ». En revanche, le niveau de consommation des autorisations d’engagement atteignait un niveau satisfaisant de 70 %. Toutefois, la commission des finances, de l’économie générale et du contrôle budgétaire attire l’attention du Gouvernement sur la nécessité d’accroître la transparence de la gestion des dotations budgétaires versées aux collectivités territoriales, notamment la DSIL. À ce titre, la commission s’interroge sur la pérennité du financement des nouvelles métropoles ;

– la mission *Santé* au titre du programme 183 *Protection maladie* pour 9,8 millions d’euros en AE et 9,2 millions d’euros en CP du fait d’une prévision de dépense inférieure au titre de l’aide médicale d’État de droit commun ;

– la mission *Sécurités* pour un montant de 3,9 millions d’euros en AE et en CP sur les dépenses de personnel, au titre du programme 176 *Police nationale* pour 320 182 euros en AE et en CP sur des crédits mis en réserve et du programme 161 *Sécurité civile* pour 3,6 millions d’euros en AE et en CP sur des crédits mis en réserve, au report en 2018 de mesures catégorielles, ainsi qu’à la montée en charge plus progressive qu’initialement prévu de la réserve civile ;

– la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, au titre du programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* pour un montant de 6,1 millions d’euros en AE et en CP sur les dépenses de personnel, au titre de crédits mis en réserve et résultant de la diminution des effectifs des cabinets ministériels ;

– la mission *Sport, jeunesse et vie associative* au titre du programme 219 *Sport* pour 7,7 millions d’euros en AE et en CP sur des crédits mis en réserve ;

– la mission *Travail et emploi* pour un montant total de 60 millions d’euros en AE et 211,8 millions d’euros en CP, au titre du programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l’emploi* pour 55,3 millions d’euros en AE et 207,1 millions d’euros en CP sur les crédits relatifs à la prime à l’embauche pour les petites et moyennes entreprises du fait de l’arrêt du dispositif au 30 juin dernier et non au 31 décembre prochain comme cela était prévu dans la loi de finances initiale pour 2017. Par ailleurs, les prévisions du mois de juillet sur ce dispositif de guichet se sont révélées prudentes, le sursaut prévu de demandes d’aide avant l’expiration de celle-ci et l’effet d’apprentissage escompté des bénéficiaires sur les procédures de demande de l’aide ont été plus faibles qu’anticipé. Le présent projet de décret prévoit l’annulation de 4,7 millions d’euros en AE et en CP sur le programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l’emploi et du travail*, dont 3,8 millions de dépenses de personnel résultant de la diminution des effectifs des cabinets ministériels, et de sous-consommations au titre des dépenses de fonctionnement (0,9 million d’euros en AE et en CP).

Dans le cadre de la réforme de la procédure budgétaire envisagée, la commission des finances, de l’économie générale et du contrôle budgétaire propose une modification des dispositions organiques, afin que le Gouvernement présente mission par mission, en annexe au projet de décret d’avance, le pourcentage de crédits annulés par rapport aux crédits adoptés en loi de finances initiale.

*

* *

Le présent avis ne préjuge pas de la décision de la commission lors de l’examen de la demande de ratification du décret dans le projet de loi de finances rectificative pour 2017.

*

* *

Information relative à la commission

La commission a reçu en application de l'article 12 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) :

– un projet de décret de virement de crédits d'un montant de 660 000 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), des programmes 140 *Enseignement scolaire public du premier degré* et 141 *Enseignement scolaire public du second degré* de la mission *Enseignement scolaire* à destination des programmes 150 *Formations supérieures et recherches universitaires* et 231 *Vie étudiante* de la mission *Recherche et enseignement supérieur*.

Ce décret correspond à deux mouvements de crédit distincts, le premier du programme 140 à destination du programme 150 pour un montant de 160 000 euros en AE/CP, au titre du financement de la formation des psychologues de l'éducation nationale, corps créé au 1^{er} septembre 2017, le second du programme 141 à destination du programme 231 pour un montant de 500 000 euros en AE/CP au titre du financement des dispositifs parcours d'excellence.

Les annulations se répartissent de la façon suivante :

- programme 140 : 160 000 euros en AE et CP ;
- programme 141 : 500 000 euros en AE et CP.

Les ouvertures se répartissent de la façon suivante :

- programme 150 : 160 000 euros en AE et CP ;
- programme 231 : 500 000 euros en AE et CP ;

– un projet de décret portant transfert de crédits d'un montant de 4 426 062 euros en autorisations d'engagement (AE) et de 5 511 062 euros en crédits de paiement (CP) des programmes 144 *Environnement et prospective de la politique de défense*, 178 *Préparation et emploi des forces* et 212 *Soutien de la politique de défense* à destination des programmes 105 *Action de la France en Europe et dans le monde*, 129 *Coordination du travail gouvernemental*, 152 *Gendarmerie nationale*, 176 *Police nationale* et 302 *Facilitation et sécurisation des échanges*.

Ce décret correspond à cinq transferts distincts.

Le premier, pour un montant de 47 168 euros en AE et en CP du programme 178 vers le programme 129, est destiné au financement interministériel d'opérations de mutualisation entre administrations de l'État de systèmes d'information.

Le deuxième, pour un montant de 1 085 000 euros en CP uniquement du programme 144 vers le programme 302, est destiné à la contribution du ministère des armées à une activité mutualisée avec la direction générale des douanes et droits indirects concernant le système API-PNR.

Le troisième, pour un montant de 2 703 851 euros en AE et CP du programme 212 vers le programme 152, est destiné au remboursement de l'indemnité compensatrice SNCF.

Le quatrième, pour un montant de 738 726 euros en titre 2 en AE et CP du programme 212 vers le programme 105, a pour objet le remboursement de frais de personnel à l'étranger.

Le cinquième a pour objet de réaliser un transfert de crédits hors titre 2 d'un montant de 936 317 euros en AE et CP du programme 178 vers le programme 176. Il est destiné au financement de la contribution du ministère des armées à l'infrastructure nationale partageable des transmissions ;

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 1 462 682 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) et de 17 équivalents temps plein travaillés (ETPT), du programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* de la mission *Culture* à destination du programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*.

Ce décret a pour objet de procéder au remboursement des agents mis à disposition par le ministère de la transition écologique et solidaire dans les services du ministère de la culture ;

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 2 000 000 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), du programme 180 *Presse* de la mission *Médias, livre et industries culturelles* à destination du programme 134 *Développement des entreprises et du tourisme* de la mission *Économie*.

Ce décret de transfert intervient dans le cadre de la revalorisation de la compensation versée par l'État à La Poste décidée en 2016 pour l'année 2017, atteignant 121 millions d'euros. Le programme *Presse* contribue à compenser partiellement à La Poste la moindre revalorisation des tarifs postaux pour les éditeurs de presse ;

– un projet de décret de virement de crédits d'un montant de 291 580 euros en autorisations d'engagement (AE) et 241 580 euros en crédits de paiement (CP), du programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* de la mission *Culture* à destination des programmes 131 *Création* et 175 *Patrimoines* de la mission *Culture*.

Ce décret de virement porte cinq mouvements distincts :

– financement du cantu in paghjella depuis le programme 224 vers le programme 175 (60 000 euros en AE=CP) ;

– financement du cantu in paghjella depuis le programme 131 vers le programme 175 (30 000 euros en AE=CP) ;

– co-financement de l'expérimentation SI billetterie de La Villette en provenance du programme 131 vers le programme 224 (50 000 euros en CP) ;

– financement de la deuxième phase des travaux sur l'orgue de Basse-Terre en provenance du programme 131 vers le programme 224 (268 420 euros en AE=CP) ;

– compensation de l'investissement de l'EPCC Clichy-Montfermeil en provenance du programme 224 vers le programme 131 : (500 000 euros en AE=CP) ;

– un projet de décret portant virement de crédits d'un montant de 17 078 943 euros en autorisations d'engagement (AE) et 41 813 828 euros en crédits de paiement (CP) dont 59 643 euros en titre 2, des programmes 167 *Liens entre la nation et son armée* de la mission *Anciens combattants*, 144 *Environnement et prospective de la défense*, 146 *Équipement des forces*, 178 *Préparation et emploi des forces* et 212 *Soutien de la politique de la défense* de la mission *Défense* à destination des programmes 144 *Environnement et prospective de la défense*, 146 *Équipement des forces*, 178 *Préparation et emploi des forces* et 212 *Soutien de la politique de la défense* de la mission *Défense*.

Le présent décret porte virement de crédits en douze mouvements :

– Le premier mouvement, de 5 500 000 euros en AE et en CP, s’effectue du programme 144 vers le programme 178 et comprend deux mouvements :

- à hauteur de 4 400 000 euros en AE et en CP, pour le financement de dépenses de déplacement des services relevant du programme 144 et imputées pour des raisons techniques sur le programme 178 ;
- à hauteur de 1 100 000 euros en AE et en CP, pour la contribution du programme 144 à la mutualisation de dépenses refinancées par le programme 178.

– Le deuxième mouvement, de 3 100 000 euros en AE et 9 300 000 euros en CP, s’effectue du programme 146 vers le programme 144 et comprend deux mesures distinctes :

- pour 6 200 000 euros en CP uniquement, le remboursement de la couverture de l’auto-assurance des crédits du titre 2 ;
- pour 3 100 000 euros en AE et en CP, à assurer le financement des engagements prévus pour accompagner les orientations stratégiques de l’École polytechnique.

– Le troisième mouvement, de 19 600 000 euros en AE et 37 200 000 euros en CP du programme 146 vers le programme 178 correspond :

- à hauteur de 11 000 000 euros en AE et en CP au remboursement de l’acquisition de véhicules légers tactiques polyvalents ;
- à hauteur de 8 600 000 euros en AE et en CP à la mutualisation du soutien apporté aux forces tunisiennes ;
- à hauteur de 17 600 000 euros en CP unique et vers le programme 178, à la mise en œuvre des décisions visant à prioriser des opérations urgentes de maintien en conditions opérationnelles et d’infrastructures relevant de la dissuasion.

– Le quatrième mouvement du programme 146 vers le programme 212 correspond, pour un montant de 13 800 000 euros en CP uniquement à la mise en œuvre des décisions visant à prioriser des opérations urgentes de maintien en conditions opérationnelles et d’infrastructures relevant de la dissuasion.

– Le cinquième mouvement s’effectue du programme 178 vers le 144, à hauteur de 10 000 000 euros en AE et 11 000 000 euros en CP, et correspond au financement par l’état-major des armées de projets confidentiels dans le domaine de la cyberdéfense.

– Le sixième mouvement du programme 212 vers le programme 146 est destiné au financement de travaux de fiabilisation électrique du radar situé sur un aéroport de Haute-Saône rattaché au ministère des armées pour un montant de 1 055 000 euros en AE et en CP.

– Le septième mouvement correspond, pour un montant de 2 050 000 euros en AE et 801 852 euros en CP du programme 212 vers le programme 144, à des crédits afférents au financement des pôles de compétitivité.

– Le huitième mouvement, du programme 212 en titre 2 vers le programme 144 hors titre 2, comprend, pour un montant de 59 693 euros en AE et en CP, le remboursement de dépenses de personnel avancées par le Commissariat à l’énergie atomique et aux énergies alternatives. Cette mesure

s'inscrit dans le cadre du transfert vers la direction du renseignement de la défense de la gestion des habilitations de sécurité des agents du CEA.

– Le neuvième mouvement, de 14 052 850 euros en AE et en CP, s'effectue du programme 178 vers le programme 212. Il comprend sept mesures distinctes destinées :

- pour 1 700 000 euros en AE et en CP, au financement du maintien en condition opérationnelle de systèmes d'énergie-climatisation déployés au profit des centres d'hébergement informatiques et de télécommunication ;
- pour 1 717 500 euros en AE et en CP, au financement du volet approvisionnement de matériels de restauration collective sur la base aérienne d'Istres ;
- pour 516 000 euros en AE et en CP, au remboursement de prestations fournies au commandement des armées sur le site de Balard ;
- pour 1 650 000 euros en AE et en CP, au maintien en condition opérationnelle d'infrastructures de divers sites du ministère des armées (Aude et Finistère) ;
- pour 87 000 euros en AE et en CP, au remboursement de dépenses de fonctionnement d'organismes relevant de l'état-major des armées ;
- pour 259 350 euros en AE et CP, au remboursement de dépenses liées à différents systèmes d'information d'administration et de gestion du service du commissariat des armées ;
- pour 4 500 000 euros en AE et en CP, au remboursement de dépenses d'infrastructures réalisées par le service d'infrastructure de la défense sur la base aérienne de Mont-de-Marsan (40) ;
- pour 323 000 euros en AE et en CP, au remboursement de travaux de maintenance des infrastructures sur la partie historique du site du Val-de-Grâce (75) ;
- à hauteur de 3 300 000 euros en AE et en CP, au transfert de crédits relatifs au maintien en condition opérationnelle de systèmes d'énergie-climatisation de salles techniques de la direction interarmées des réseaux d'infrastructures et des systèmes d'information.

– Le dixième mouvement, du programme 178 vers le programme 146, pour un montant de 8 670 865 euros en AE et 17 940 865 euros en CP correspond :

- à hauteur de 8 070 865 euros en AE et 7 940 865 euros en CP au financement de la revue de sûreté des chaufferies exploitées par la Marine nationale ;
- pour 10 000 000 euros en CP uniquement, au financement de dépenses afférentes à l'acquisition d'un simulateur pour l'avion de combat « Rafale » sur la base aérienne de Mont-de-Marsan ;
- à hauteur de 600 000 euros en AE, a pour objet le remboursement à la direction générale de l'armement (DGA) de dépenses liées aux heures d'utilisation des aéronefs dans le cadre du contrat de partenariat avec la société Hélidax ;

– Le onzième mouvement, du programme 212 vers le programme 178, pour un montant de 3 578 600 euros en AE et en CP, est destiné :

- pour 1 100 000 euros en AE et en CP au transfert de la fonction de soutien « entretien des espaces verts » sur la base d'Istres ;
- pour 1 800 000 euros en AE et en CP au titre de la part du programme 212 au soutien apporté aux forces tunisiennes ;
- pour 59 000 euros en AE et en CP, au remboursement de la location de bungalows de vie « équipage, réfectoire et sanitaire » par la direction du service de soutien de la flotte au profit des sous-marins nucléaires.
- Pour 119 600 euros en AE et en CP, au financement de l'achèvement des travaux d'infrastructure accompagnant la création de l'Institut de recherche biomédicale des armées (IRBA) afin d'accueillir l'ensemble des équipes de recherche et leurs plateformes de travail ;
- Pour 500 000 euros en AE et en CP, à la mise en œuvre de la clause de revoyure relative au transfert de la fonction de soutien « entretien des espaces verts » du service d'infrastructure de la défense (SID) au service du commissariat des armées (SCA) ;

– Le douzième mouvement porte virement de crédits d'un montant de 450 000 euros en CP uniquement du programme 167 vers le programme 212 au titre du financement complémentaire des opérateurs rattachés au programme 212 ;

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 2 883 310 euros en autorisations d'engagement (AE) et 704 910 euros en crédits de paiement (CP), du programme 310 *Conduite et pilotage de la politique de la justice* de la mission *Justice* à destination du programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*.

Ce décret de transfert intervient dans le cadre d'accrétion de l'Agence française anticorruption (AFA). Le ministère de la justice porte 40 % du besoin de financement (7 313 000 euros en AE et 1 867 000 euros en CP), conformément à la clé de répartition arbitrée par le cabinet du Premier ministre lors de la réunion interministérielle du 19 avril 2017, dont est déduit le transfert initial de 41 890 euros intervenu en loi de finances pour 2017. Ce transfert vise à participer au financement des dépenses de fonctionnement liées à la mise en place de l'AFA : aménagement et équipements des locaux, frais de représentation et de mission, études et expertises, développement d'un SI dédié ;

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 302 090 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), dont 302 090 euros en titre 2, et de 5 équivalents temps plein travaillés (ETPT), du programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* de la mission *Recherche et enseignement supérieur* à destination du programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* de la mission *Culture*.

Ce mouvement s'inscrit dans le cadre d'un plan d'action visant à renforcer la recherche dans les écoles d'architecture ;

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 4 236 022 euros en autorisations d'engagement (AE) et 6 466 022 euros en crédits de paiement (CP), dont 934 336 euros en titre 2, du programme 152 *Gendarmerie nationale*, du programme 161 *Sécurité civile* et du programme 176 *Police nationale* de la mission *Sécurités* à destination de 6 programmes.

Le décret correspond au solde de sept mouvements distincts.

Le premier mouvement a pour objet un transfert de crédits pour un montant total de 229 532 euros en AE et en CP depuis le programme 152 vers le programme 178. Il correspond à la contribution à la formation des gendarmes.

Les deuxième et troisième mouvements ont pour objet un transfert de crédits à hauteur de 1 106 434 euros en AE et en CP, dont 30 430 euros en titre 2, depuis le programme 161 vers les programmes 178 (1 076 004 euros en AE et en CP) et 212 (30 430 euros en AE et en CP en titre 2), au titre de la participation des armées à la prévention et à la lutte contre les feux de forêts en zone Méditerranée (opération Héphaïstos).

Le quatrième mouvement a pour objet un transfert de crédits de 766 150 euros en AE et 2 996 150 euros en CP depuis le programme 176 vers le programme 302. Il correspond à la contribution du ministère de l'intérieur au projet « *Passenger name record* » (PNR).

Le cinquième mouvement a pour objet un transfert de crédits de 230 000 euros en AE et en CP du programme 176 vers le programme 129 pour des besoins opérationnels.

Le sixième mouvement pour objet un transfert de crédits de 903 906 euros en AE et en CP, en titre 2, depuis le programme 176 vers le programme 218. Il correspond à la participation du ministère de l'intérieur à l'opération immobilière des douanes, l'îlot Perrée.

Les annulations se répartissent de la façon suivante :

- programme 152 : 2 229 532 euros en AE et CP
- programme 161 : 1 106 434 euros en AE et CP dont : 60 430 euros en titre 2
- programme 176 : 2 900 056 euros en AE et 5 130 056 euros en CP, dont : 903 906 euros en titre 2.

Les ouvertures se répartissent de la façon suivante :

- programme 105 : 903 906 euros en AE et CP, dont 903 906 euros en titre 2.
- programme 129 : 230 000 euros en AE et CP.
- programme 178 : 1 305 536 euros en AE et CP.
- programme 212 : 30 430 euros en AE et CP, dont : 30 430 euros en titre 2.
- programme 218 : 1 000 000 euros en AE et CP.
- programme 302 : 766 150 euros en AE et 2 996 150 euros en CP ;

– un projet de décret portant transfert de crédits d'un montant de 612 600 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) en deux mouvements distincts.

Le premier mouvement est un transfert de crédits hors titre 2 d'un montant de 282 600 euros en AE et en CP du programme 212 *Soutien de la politique de la défense* de la mission *Défense* à destination du programme 152 *Gendarmerie nationale* de la mission *Sécurité*. Il est destiné au financement de l'installation du commandement spécialisé pour la sécurité nucléaire (CoSSeN) pour les années 2016 et 2017. Créé par arrêté du 20 juillet 2016, le CoSSeN est chargé de coordonner, dans tous les domaines relevant des compétences du ministère de l'intérieur, l'ensemble des mesures destinées à assurer la protection des matières nucléaires, de leurs installations et de leurs transports contre tout acte de malveillance.

Le second mouvement porte transfert de crédits d'un montant de 330 000 euros en AE et en CP, du programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* à destination du programme 166 *Justice judiciaire* de la mission *Justice*. Ces crédits permettront de financer la refonte de l'application de gestion des tribunaux des affaires de sécurité sociale et du contentieux de l'incapacité (TASS-TCI) et s'inscrit dans le cadre du projet de transfert de compétences au ministère de la justice des TASS-TCI ;

– un projet de décret de virement de crédits d'un montant de 300 000 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), du programme 122 *Concours spécifiques et administration* de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* à destination du programme 161 *Sécurité civile* de la mission *Sécurités*.

Ce virement de crédits est effectué sur proposition de la présidence du Sénat. Il vise à redéployer une partie de la réserve parlementaire pour soutenir les collectivités territoriales de Saint-Martin et Saint-Barthélemy touchées par un évènement climatique de grande ampleur ;

– un projet de décret de virement de crédits d'un montant de 1 980 935 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), du programme 158 *Indemnisation des victimes de persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale* de la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation* à destination du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*.

Le présent décret de virement a pour objet de permettre l'indemnisation des victimes des essais nucléaires mise en œuvre par le comité d'indemnisation des victimes d'essais nucléaires. Le montant du virement est de 1 980 935 euros du programme 158 vers le programme 129 ;

– un projet de décret de virement de crédits d'un montant de 562 556 euros en autorisations d'engagement (AE) et 505 559 euros en crédits de paiement (CP), du programme 161 *Sécurité civile* et du programme 176 *Police nationale* de la mission *Sécurités* et du programme 307 *Administration territoriale* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* à destination du programme 152 *Gendarmerie nationale* de la mission *Sécurités* et du programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*.

Le décret correspond au solde de six mouvements hors titre 2 distincts.

Le premier mouvement a pour objet un virement de crédits à hauteur de 390 600 euros en AE et en CP depuis le programme 176 vers le programme 152, au titre de la contribution au financement du Comité pour le commandement spécialisé pour la sécurité nucléaire (CoSSeN).

Le deuxième mouvement a pour objet un virement de crédits à hauteur de 100 000 euros en AE et en CP depuis le programme 176 vers le programme 216. Il correspond à la contribution de la police nationale au budget déconcentré d'initiatives locales en matière d'action sociale.

Le troisième mouvement a pour objet un virement de crédits à hauteur de 12 040 euros en AE et en CP depuis le programme 216 vers le programme 152. Il correspond au remboursement de la participation de la Caisse des dépôts et consignations au titre de l'investissement pour le centre de l'hébergement sécurisé interministériel (CHSI) en faveur de la gendarmerie nationale.

Le quatrième mouvement a pour objet un virement de crédits à hauteur de 70 000 euros en AE et en CP depuis le programme 216 vers le programme 176, au titre du remboursement de subventions aux organisations syndicales.

Le cinquième mouvement a pour objet un virement de crédits pour un montant total de 48 143 euros en AE et 14 443 euros en CP depuis les programmes 152 (19 257 euros en AE et 5 777 euros en CP), 176 (19 257 euros en AE et 5 777 euros en CP) et 307 (9 629 euros en AE et 2 889 euros en CP) vers le programme 216. Il correspond à la participation de ces programmes aux travaux de certification AFNOR label diversité.

Le sixième mouvement a pour objet trois virements de crédits à hauteur de 188 450 euros en AE et 127 155 euros en CP depuis les programmes 152 (75 380 euros en AE et 50 862 euros en CP), 161 (37 690 euros en AE et 25 431 euros en CP) et 176 (75 380 euros en AE et 50 862 euros en CP) vers le programme 216. Il correspond à la participation de ces programmes au financement du fonds investissement en études stratégiques et prospectives pour 2017.

Les annulations se répartissent de la façon suivante :

- programme 161 : 37 690 euros en AE et 25 431 euros en CP.
- programme 176 : 515 237 euros en AE et 477 239 euros en CP.
- programme 307 : 9 629 euros en AE et 2 889 euros en CP.

Les ouvertures se répartissent de la façon suivante :

- programme 152 : 308 003 euros en AE et 346 001 euros en CP.
- programme 216 : 254 553 euros en AE et 159 158 euros en CP.



Membres présents ou excusés

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mardi 28 novembre 2017 à 14 heures

Présents. - Mme Émilie Bonnivard, M. Jean-Louis Bricout, Mme Émilie Cariou, M. Gilles Carrez, Mme Anne-Laure Cattelot, M. Charles de Courson, Mme Sarah El Haïry, M. Olivier Gaillard, M. Joël Giraud, Mme Perrine Goulet, Mme Olivia Gregoire, M. Patrick Hetzel, M. Christophe Jerretie, M. François Jolivet, M. Mohamed Laqhila, M. Michel Lauzzana, M. Gilles Le Gendre, Mme Marie-Ange Magne, Mme Amélie de Montchalin, Mme Cécile Muschotti, M. Xavier Paluszkiewicz, M. Jean-François Parigi, Mme Bénédicte Peyrol, Mme Christine Pires Beaune, Mme Valérie Rabault, M. Xavier Roseren, M. Laurent Saint-Martin, M. Benoit Simian, Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas, M. Jean-Pierre Vigier, M. Éric Woerth

Excusés. - M. Jean-Noël Barrot, M. Marc Le Fur, M. Napole Polutele, Mme Muriel Ressiguiet, M. Olivier Serva