

AVIS

sur le projet de décret d'avance notifié le 25 mars 2022
à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire
de l'Assemblée nationale

PRÉSENTÉ

*en application du premier alinéa de l'article 13 de la loi organique n° 2001-692
du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.*

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

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

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

Vu le projet de décret d'avance notifié à la commission le 25 mars 2022 par lettre du ministre de l'économie, des finances et de la relance et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, portant ouverture et annulation de 5 858 651 340 d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement,

Vu le projet de rapport de motivation joint au projet de décret d'avance,

Vu l'audition par la commission, le 31 mars 2022, du ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics,

Considérant que ce projet de décret tend à ouvrir les crédits finançant les dépenses suivantes ⁽¹⁾ :

– 2 990 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme 345 *Service public de l'énergie* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, au titre du financement d'une remise sur le prix des carburants de 15 centimes hors taxe par litre entre le 1^{er} avril et le 31 juillet 2022, pour les ménages et les entreprises sur le territoire métropolitain et dans les Outre-mer ;

– 580 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme 149 *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture* de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, au titre du financement d'une aide exceptionnelle aux éleveurs pour l'augmentation du coût de l'alimentation animale (400 millions d'euros), d'une prise en charge par la Mutualité sociale agricole d'une part des cotisations patronales (150 millions d'euros) et d'une prise en charge par l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) des cotisations patronales des pêcheurs d'un soutien représentatif d'une baisse de 35 centimes par litre de carburant entre le 17 mars et le 31 juillet 2022 ;

(1) La présente description des ouvertures et annulations de crédits envisagées s'appuie sur les montants « bruts » ouverts et annulés. Leur montant total est donc supérieur à celui des montants totaux ouverts et annulés selon le projet de décret d'avance, pour près de 91 millions d'euros. En effet, celui-ci propose, pour deux programmes, à la fois des ouvertures et des annulations, selon une présentation compensée « nette ». Il s'agit des programmes 203 Infrastructures et services de transports (400 millions d'euros d'ouvertures et 59,5 millions d'euros d'annulations en autorisations d'engagement et crédits de paiement) et 134 Développement des entreprises et régulations (1 580 millions d'euros d'ouvertures et 31,9 millions d'euros d'annulations en autorisations d'engagement et crédits de paiement).

– 1 580 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement sur le programme 134 *Développement des entreprises et régulations* de la mission *Économie*, au titre du financement d’une aide exceptionnelle aux entreprises devenues déficitaires en 2022 dont les dépenses de gaz et d’électricité représentent au moins 3 % de leur chiffre d’affaires et d’une aide exceptionnelle pour les entreprises du secteur des travaux publics proportionnelle au chiffre d’affaires et prenant en compte la part moyenne du gazole non routier (GNR) dans ce chiffre d’affaires ;

– 400 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement sur le programme 203 *Infrastructures et services de transports* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, au titre d’une aide forfaitaire exceptionnelle et ponctuelle aux transporteurs routiers de marchandises pour compte d’autrui et aux transporteurs routiers par autocar ;

– 400 millions en autorisations d’engagement et en crédits de paiement pour le financement de dispositifs d’accueil de réfugiés fuyant la guerre en Ukraine, dont 300 millions d’euros sur le programme 303 *Immigration et asile* de la mission *Immigration, asile et intégration* pour financer l’allocation pour les demandeurs d’asile et leur accueil par les collectivités territoriales et 100 millions d’euros sur le programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* de la mission *Cohésion des territoires* pour financer notamment l’hébergement et le logement des dispositifs d’accueil des populations déplacées fuyant la guerre en Ukraine.

Considérant que ce même projet de décret tend, en contrepartie, à annuler 5 441 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement sur quatre-vingt-neuf programmes de vingt-huit missions du budget général, 21 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement sur un programme d’un budget annexe et 488 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement sur un compte de concours financier ;

EST D’AVIS,

Compte tenu des informations dont elle dispose, de formuler les observations suivantes :

I. SUR LA CONFORMITE DU PROJET DE DECRET D’AVANCE AUX PRESCRIPTIONS DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOUT 2001 SUSVISEE

Le présent projet de décret d’avance ouvre et annule 5 858 651 340 euros d’autorisations d’engagement (AE) et de crédits de paiement (CP) sur le budget de l’État afin de financer des dépenses supplémentaires pour l’année 2022.

La conformité du projet de décret d’avance repose sur quatre critères fixés par les articles 13 et 14 de la LOLF : 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 crédits supplémentaires sont proposés.

Les ouvertures de crédits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sont intégralement compensées par des annulations de crédits de montants identiques, respectant la condition d'équilibre budgétaire fixée par le premier alinéa de l'article 13 de la LOLF.

Le montant de ces ouvertures et annulations respecte les limites quantitatives fixées par le premier alinéa de l'article 13 et le troisième alinéa de l'article 14 de la LOLF qui autorisent par décret respectivement des ouvertures jusqu'à 1 % des crédits ouverts et des annulations jusqu'à 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours. Les ouvertures et annulations prévues par le présent décret s'élèvent en effet à 0,633 % des autorisations d'engagement et 0,803 % des crédits de paiement ouverts par la loi de finances initiale comprenant le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux. Aucun autre décret n'a été pris à ce jour sur le fondement de l'article 13 ou de l'article 14 de la LOLF.

Les besoins supplémentaires identifiés relèvent d'aides exceptionnelles aux ménages et aux entreprises pour faire face à la soudaine et forte augmentation des prix des énergies et de certaines matières premières à la suite au déclenchement du conflit en Ukraine le 24 février 2022. Ils relèvent également d'aides à apporter aux réfugiés ayant fui ce conflit, afin d'assurer leur subsistance, leur accueil et leur hébergement en France.

La condition d'urgence posée par le premier alinéa de l'article 13 de la LOLF est remplie dès lors que le montant des crédits supplémentaires proposé par le présent projet de décret d'avance correspond à une nécessité immédiate afin de faciliter l'absorption du choc inflationniste majeur subi par les ménages et les entreprises – ce choc menaçant à court terme certaines d'entre elles de devoir ralentir si ce n'est de cesser leur activité. Cette condition est également vérifiée s'agissant des crédits proposés pour l'accueil des réfugiés ukrainiens sur le territoire national.

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

Bien que la présente procédure d'avis respecte à la fois la possibilité pour les commissions des finances des deux assemblées de s'exprimer et la faculté pour le Parlement de ratifier ou non ce dispositif dans le cadre de la plus prochaine loi de finances, la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire insiste sur le caractère dérogatoire et exceptionnel du recours à la procédure des décrets d'avance.

II. SUR LES OUVERTURES DE CREDITS

Le montant des ouvertures de crédits prévues par le présent projet de décret s'élève à 5 859 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Sur les dix dernières années, il s'agit du deuxième montant le plus important, après celui ouvert par le décret n° 2021-620 du 19 mai 2021 qui, justifié par l'ampleur des effets économiques de la crise sanitaire, avait conduit à utiliser la quasi-totalité de la marge de manœuvre offerte par la LOLF (1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année).

Les ouvertures proposées représentent, en crédits de paiement, 0,63 % et, en autorisations d'engagement, 0,80 % des montants ouverts en loi de finances initiale pour 2022. Exprimées en termes relatifs, elles se situent, par conséquent, également plutôt dans la moyenne haute des ouvertures pratiquées ces dix dernières années tout en respectant nettement le plafond de 1 %.

PART DES OUVERTURES DE CRÉDITS DANS LES LOIS DE FINANCES DE L'ANNÉE DEPUIS 2012*

(en millions d'euros)

Année	Nombre de DA	DA (ouvertures)		LFI (ouvertures)**		% Ouvertures DA / LFI	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
2012	1	1 561	1 370	550 088	549 378	0,28 %	0,25 %
2013	3	850	1 236	582 863	587 243	0,15 %	0,21 %
2014	2	1 790	1 325	607 878	605 085	0,29 %	0,22 %
2015	3	2 794	2 196	596 816	581 077	0,47 %	0,38 %
2016	3	4 731	3 422	616 177	608 384	0,77 %	0,56 %
2017	2	3 662	3 884	652 867	632 718	0,56 %	0,61 %
2021	1	7 200	7 200	771 928	723 538	0,933 %	0,995 %
2022	1 à ce jour	5 859	5 859	925 818	729 613	0,633 %	0,803 %

* DA : décret d'avance, LFI : loi de finances initiale.

** Le champ des crédits ouverts inclut le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux.

Source : Commission des finances d'après les rapports de la Cour des comptes sur « Les crédits du budget de l'État ouverts par décret d'avance » pour les années 2012 à 2021, la loi de finances initiale pour 2022 et le présent projet de décret d'avance.

Ces crédits ont pour objet de tenir compte des conséquences de la guerre en Ukraine sur l'économie française en mobilisant :

– 5 459 millions d'euros pour financer plusieurs mesures du plan de résilience économique et sociale présenté le 16 mars 2022 qui sont destinées à faire face à la hausse et à la volatilité des prix de l'énergie et de certaines matières premières depuis la fin du mois de février ;

– 400 millions d’euros pour assurer l’accueil des réfugiés ukrainiens.

Les ouvertures de crédits se répartissent de la manière suivante.

RÉPARTITION DES OUVERTURES DE CRÉDITS PAR MISSION ET PAR PROGRAMME

(en millions d’euros)

Intitulé de la mission et du programme	Autorisations d’engagement	Crédits de paiement
Immigration, asile et intégration	300	300
Immigration et asile	300	300
Cohésion des territoires	100	100
Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	100	100
Écologie, développement et mobilité durables	3 390	3 390
Infrastructures et services de transports	400	400
Service public de l’énergie	2 990	2 990
Économie	1 580	1 580
Développement des entreprises et régulations	1 580	1 580
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	580	580
Compétitivité et durabilité de l’agriculture, de l’agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l’aquaculture	580	580

Source : projet de décret d’avance.

Le besoin immédiat de ces crédits est pleinement établi qu’ils aient pour objet de financer l’accueil des réfugiés ou les mesures de soutien au pouvoir d’achat et à l’économie française.

S’agissant de ces dernières, il apparaît en effet que la guerre en Ukraine amplifie nettement la hausse des cours du pétrole, du gaz et de nombreuses matières premières constatée depuis le début de l’année 2021.

ÉVOLUTION DU PRIX DU GAZ NATUREL, DE L’ÉLECTRICITÉ, DU PÉTROLE ET DES PRIX À LA POMPE DES PRINCIPAUX CARBURANTS DEPUIS MARS 2021

	Gaz naturel (1)	Électricité (2)	Pétrole (3)	Carburants (4)	
	(en euros/MWh)	(en euros/MWh)	(en dollars)	SP - 95 E10	Gazole
25 mars 2021	18,56	53,92	61,21	1,49	1,39
1 ^{er} octobre 2021	95,12	101,61	79,40	1,56	1,50
31 décembre 2021	75,18	87,08	77,24	1,59	1,54
23 février 2022	86,85	187,15	99,29	1,75	1,72
24 mars 2022	118,41	272,79	123,98	1,93	2,06
Montant et date du prix maximum sur la période	251,91	540,66	133,18	2,06	2,23
	7 mars 2022	7 mars 2022	8 mars 2022	11 mars 2022	11 mars 2022

(1) PEEEX EGIX THE Index : Indice correspondant au Trading Hub Europe (THE) pour lequel les données sont publiées par la plateforme EEX.

(2) France EPEX SPOT : Indice correspondant au marché français de l’électricité (données publiées par la plateforme EPEX), moyenne journalière des prix.

(3) Brent SPOT : indice spot correspondant à un type de pétrole brut utilisé comme référence de prix pour le pétrole d’Europe, d’Afrique et du Moyen-Orient.

(4) Carburants : prix à la pompe publiés sur le site <https://www.prix-carburants.gouv.fr/>, correspondant à des prix observés sur un échantillon de points de ventes référencés.

Les cours du pétrole se caractérisent par une tendance haussière et une forte volatilité. De tels niveaux de cours, allant jusqu'à 133 dollars le baril de Brent, avaient certes déjà été approchés en 2011 et 2012 mais le taux de change de l'euro était alors nettement plus favorable.

Également haussier et volatil, le cours du gaz a, après un premier pic historique en décembre 2021 à 180 euros le MWh, dépassé les 200 euros le MWh sur le marché de référence en Europe au début du mois de mars, soit plus de dix fois son niveau d'un an auparavant.

Le prix de certaines matières premières agricoles comme le blé, le maïs et l'huile de tournesol en particulier ont également fortement augmenté tout en connaissant de fortes fluctuations.

Il en résulte une nette accélération de l'inflation. Elle s'établit ainsi, au mois de mars 2022, à 4,5 % sur un an, selon l'INSEE. Tout en soulignant le caractère incertain des perspectives d'inflation pour les prochains mois, l'Institut considérait, dans sa note de conjoncture du 15 mars 2022, que la hausse des prix pourrait s'élever autour de 4,5 % entre avril et juin 2022 alors qu'il l'estimait à 4,2 % pour le mois de mars ⁽¹⁾.

Aussi, les mesures du plan de résilience économique et sociale, présenté le 16 mars 2022 par le Premier ministre, qui ont vocation à compléter le bouclier tarifaire mis en place par la loi de finances pour 2022, apparaissent urgentes et plus que nécessaires pour permettre aux Français de faire face à la montée générale des prix.

A. L'OUVERTURE DE CRÉDITS POUR FAIRE FACE À LA HAUSSE DES PRIX DE L'ÉNERGIE ET DE L'ALIMENTATION ANIMALE

1. Les mesures générales

a. La remise sur le prix des carburants de 15 centimes hors taxes par litre

2 990 millions d'euros seraient ouverts sur le programme 345 *Service public de l'énergie* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* afin de permettre la mise en œuvre, entre le 1^{er} avril et le 31 juillet 2022, d'une remise, au bénéfice de tous les consommateurs finals (ménages et entreprises), sur le prix des carburants de 15 centimes hors taxes par litre.

(1) INSEE, La croissance et l'inflation à l'épreuve des incertitudes géopolitiques, Note de conjoncture, 15 mars 2022.

L'aide exceptionnelle à l'acquisition de carburants

Aux termes du décret n° 2022-423 du 25 mars 2022 relatif à l'aide exceptionnelle à l'acquisition de carburants, cette aide vise tous les acheteurs et distributeurs de carburants autres que les carburants aériens⁽¹⁾, c'est-à-dire les véhicules routiers, ferroviaires, fluviaux et maritimes (y compris pour le transport, le tourisme et la pêche), les engins agricoles et forestiers, ceux du bâtiment, des travaux publics et d'extraction ainsi que les moteurs stationnaires des entreprises.

Le montant de l'aide hors taxes est fixé à 15 centimes par litre pour les gazoles et essences, à 29,13 euros par 100 kg net pour le gaz de pétrole liquéfié et à 15 euros par mégawattheure pour le gaz naturel.

Le bénéfice de l'aide est accordé pour les quantités fournies pour la consommation en France entre le 27 mars 2022 et le 31 juillet 2022 ainsi qu'à celles fournies depuis les dépôts intermédiaires de stockage (dépôts en acquitté) pendant cette même période.

Versée par l'Agence de services et de paiement⁽²⁾ aux personnes qui mettent les carburants à la consommation ou qui détiennent des carburants en acquittés, sa répercussion dans les prix des carburants est assurée par un accord de place avec le secteur de la distribution de ces carburants, par des dispositifs d'information spécifiques des acheteurs et par un suivi des acteurs par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. La liquidation de l'aide s'appuie sur les données collectées et transmises par les administrations douanière et fiscale.

Deux dispositifs d'avance sont ouverts, sur demande :

– aux acteurs réalisant des mises à la consommation et ne pouvant supporter la trésorerie résultant du décalage temporel entre la baisse des prix de ventes suite à la mise en place du dispositif et le versement effectif de l'aide ;

– aux exploitants de stations-service, propriétaires de leur fonds de commerce, vendant mensuellement de faibles quantités de carburant et ne pouvant supporter la trésorerie résultant du décalage temporel entre la date de remise à la pompe et le renouvellement de leur cuve.

(1) Sont notamment concernés les gazoles B0, B7, B10, B30, B100 et XTL, y compris pour les utilisations non routières (GNR), et les essences SP95/98-E5, SP-95-E10, GPL-c, GNV sous forme comprimée (GNC) ou liquéfiée (GNL), superéthanol E85 et éthanol diesel ED95.

(2) L'Agence de services et de paiement est chargée de collecter les données nécessaires au paiement auprès des personnes qui souhaitent bénéficier de l'aide et auprès de la direction générale des douanes et des droits indirects ainsi que de la direction générale des finances publiques, d'instruire, de notifier et de verser l'aide aux bénéficiaires, de recouvrer, le cas échéant, les sommes indûment perçues et de traiter les réclamations et recours relevant de sa responsabilité.

Du point de vue budgétaire, cette aide prend la forme d'une subvention versée à partir du programme 345 à l'Agence de services et de paiement, qui en assure la gestion et le versement au nom et pour le compte de l'État.

b. L'aide exceptionnelle aux entreprises pour compenser les pertes liées à la hausse des prix de l'énergie

1 500 millions d'euros seraient ouverts sur le programme 134 *Développement des entreprises et régulations* de la mission *Économie* afin de permettre la mise en place d'une aide exceptionnelle au profit des entreprises les plus consommatrices de gaz et d'électricité quels que soient leur taille et les secteurs dans lesquels elles interviennent.

Pourraient en bénéficier les entreprises dont les dépenses de gaz et d'électricité représentent au moins 3 % du chiffre d'affaires et qui, à la suite du renchérissement de leurs dépenses en énergie, deviendraient déficitaires en 2022.

Plafonnée à 25 millions d'euros – 50 millions d'euros pour les entreprises les plus consommatrices en énergie qui interviennent dans certains secteurs en cours de définition –, cette aide consiste en la prise en charge de la moitié du surplus des dépenses énergétiques de ces entreprises de telle sorte que leurs pertes soient réduites dans la limite de 80 %.

Si cette mesure est annoncée, par le Gouvernement, pour une mise en œuvre jusqu'au 31 décembre 2022, les crédits qu'il est proposé d'ouvrir par le présent décret ont pour objet de couvrir la période allant jusqu'à la fin du mois de juillet.

Il convient de souligner que, du point de vue budgétaire, le tableau 1 annexé au projet de décret d'avance fait état d'une ouverture nette de crédits de 1 548 millions d'euros sur le programme *Développement des entreprises et régulations* qui correspond à deux ouvertures brutes, l'une de 1 500 millions d'euros pour l'aide exceptionnelle aux entreprises qui consomment beaucoup d'énergie et l'autre de 80 millions d'euros pour l'aide sectorielle au secteur des travaux publics (*cf. infra* partie II.A.2.c.), desquelles sont retranchés 32 millions d'euros de crédits annulés sur la réserve de précaution du programme.

2. Les mesures sectorielles

a. En faveur de l'agriculture et de la pêche

Pour aider les filières agricole et halieutique à faire face aux conséquences de la guerre en Ukraine – augmentation des prix de l'énergie, et par effet immédiat, de ceux des engrais, hausse des cours mondiaux des céréales et augmentation du coût de l'alimentation animale, dont l'Ukraine est un important producteur, et qui représente jusqu'à 60 % du coût des intrants – 580 millions d'euros seraient ouverts sur le programme 149 *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture* de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*.

Ces moyens supplémentaires se répartiraient entre :

- 550 millions d’euros en faveur de l’agriculture ;
- 30 millions d’euros en faveur de la pêche.

- *L’agriculture*

L’enveloppe de 550 millions d’euros a pour objet de financer deux dispositifs annoncés dans le cadre du plan de résilience économique et sociale.

400 millions d’euros sont prévus pour assurer une aide exceptionnelle aux éleveurs, afin qu’ils puissent faire face à l’augmentation du coût de l’alimentation animale. Ciblée sur les élevages fortement dépendants d’achats d’aliments et qui connaîtront des pertes liées à la hausse des prix, cette aide a pour objet de compenser, pendant quatre mois à compter du 1^{er} avril 2022, une partie de leurs pertes de marge, dans la limite des pertes de l’exploitation agricole. Il s’agit ainsi d’accompagner les éleveurs le temps que le cadre des négociations commerciales prévu dans le cadre de la loi dite « Egalim 2 »⁽¹⁾ assure la transmission en aval des hausses du coût de production des produits.

Lors de son audition par la commission des affaires économiques de l’Assemblée, le 25 mars 2022, le ministre chargé de l’agriculture a précisé s’agissant de la mise en œuvre de l’aide que devrait être instauré « *un seuil de déclenchement assez bas, c’est-à-dire une dépendance à l’alimentation animale extérieure assez basse* ».

150 millions d’euros sont par ailleurs prévus pour le remboursement, par l’État, de la prise en charge par la Mutualité sociale agricole (MSA) d’une part des cotisations sociales patronales. Il s’agit ainsi de soutenir les exploitations confrontées à des hausses de charges qui dégradent leurs comptes d’exploitation de manière significative.

- *La pêche*

30 millions d’euros sont prévus pour assurer le remboursement, par l’État, de la prise en charge des cotisations sociales patronales par le budget d’action sanitaire et sociale de l’Établissement national des invalides de la marine (ENIM), de telle sorte que cette mesure, couplée à la remise sur le prix des carburants de 15 centimes par litre, conduite à un soutien exceptionnel aux pêcheurs équivalent à 35 centimes par litre de carburant entre le 17 mars et le 31 juillet 2022.

b. En faveur du secteur routier

400 millions d’euros seraient ouverts sur le programme 203 *Infrastructures et services de transports* de la mission *Écologie, développement et mobilité*

(1) Loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs.

durables, afin de verser une aide exceptionnelle, forfaitaire et ponctuelle aux transporteurs routiers de marchandises pour le compte d'autrui, aux transporteurs routiers par autocar ainsi qu'au secteur du transport sanitaire léger et des ambulances.

Cette aide, qui pourrait concerner 520 000 véhicules, devrait osciller entre 300 et 1 300 euros selon la catégorie de véhicules (autocars, véhicules de transport de marchandises, *etc.*).

Il convient de souligner que, du point de vue budgétaire, le tableau 1 annexé au projet de décret d'avance fait état d'une ouverture nette de crédits de 341 millions d'euros sur le programme *Infrastructures et services de transports* qui correspond à une ouverture brute de 400 millions d'euros de laquelle sont retranchés 59 millions d'euros de crédits annulés sur la réserve de précaution du programme.

c. En faveur du secteur des travaux publics

80 millions d'euros seraient ouverts sur le programme 134 *Développement des entreprises et régulations* de la mission *Économie* pour permettre la mise en place d'une aide exceptionnelle au bénéfice des petites et moyennes entreprises du secteur des travaux publics qui sont particulièrement affectées par la hausse et la volatilité des prix de l'énergie car elles ne peuvent répercuter cette hausse compte tenu de la structure des contrats du secteur.

Cette aide devrait tenir compte de la part moyenne du gazole non routier (GNR) dans le chiffre d'affaires des entreprises.

B. L'OUVERTURE DE CRÉDITS POUR FAIRE FACE À L'ACCUEIL DE RÉFUGIÉS UKRAINIENS

Alors qu'un schéma national d'accueil et d'hébergement proposant au moins 100 000 places d'hébergement a été présenté par le Premier ministre le 22 mars 2022, 400 millions d'euros seraient ouverts pour l'accueil des réfugiés ukrainiens.

Cette enveloppe serait répartie entre :

– 300 millions d'euros sur le programme 303 *Immigration et asile* de la mission *Immigration, asile et intégration* ;

– 100 millions d'euros sur le programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* de la mission *Cohésion des territoires*.

• Les 300 millions d'euros ouverts sur le programme 303 ont pour objet de financer l'accueil et l'hébergement des réfugiés ukrainiens par deux vecteurs.

Le premier consiste en la prise en charge directe, par l'État, des coûts d'hébergement relatifs aux deux premières étapes de l'accueil des réfugiés :

– leur prise en charge immédiate dans un hébergement qui se situe à proximité des principaux lieux d'arrivée, pour un séjour, par définition, de très courte durée ;

– puis celle dans un hébergement d'urgence *ad hoc*, une fois que les réfugiés bénéficient du statut de réfugié temporaire. Cette prise en charge s'effectue dans un hébergement collectif avec un accompagnement social adapté pour une durée de plusieurs mois.

Le second point passe par la participation de l'État à la prise en charge, par les collectivités territoriales, de l'accueil des réfugiés.

Ces crédits ont également pour objet de permettre le versement de l'allocation pour les demandeurs d'asile (ADA) aux demandeurs ukrainiens. En effet, aux termes des articles L. 581-9 et D. 581-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers, les ressortissants étrangers bénéficiaires de la protection temporaire bénéficient de l'allocation pour les demandeurs d'asile pendant la durée du bénéfice de la protection temporaire.

• Les 100 millions ouverts sur le programme 177 doivent plus particulièrement assurer le financement des associations qui accompagnent les réfugiés ukrainiens dans la recherche d'un logement, à travers les dispositifs d'intermédiation locative et d'hébergement citoyen, en complément des allocations logements lorsque les réfugiés y ont droit.

III. SUR LES ANNULATIONS DE CREDITS

Le projet de décret d'avance propose l'annulation de 5 858 651 340 d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit 0,803 % des crédits de paiement initialement ouverts sur le budget de l'État au titre de 2022. Aucune autre annulation n'ayant été effectuée par voie réglementaire, ce ratio respecte la limite de 1,5 % fixée par l'article 14 de la LOLF.

A. LA MISSION PLAN D'URGENCE FACE A LA CRISE SANITAIRE

Le Gouvernement envisage d'annuler 3 474 millions d'euros sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, soit 59,30 % du total des annulations prévues par le projet de décret d'avance. Ces annulations seraient réparties entre les programmes de cette mission de la façon suivante : 550 millions sur l'activité partielle, 500 millions sur le Fonds de solidarité, 1 924 millions sur les participations financières de l'État et 500 millions sur la compensation des exonérations de charges sociales.

Comme aucun de ces programmes n'a été doté par la loi de finances initiale pour 2022 (LFI 2022) ⁽¹⁾, les annulations proposées portent exclusivement sur des crédits reportés de l'exercice 2021 par arrêté.

Le tableau ci-après récapitule, pour chaque programme de la mission, l'ensemble des mouvements de crédits intervenus au titre de l'exercice 2022 ainsi que les niveaux de consommation des crédits.

SUIVI DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2022 DE LA MISSION *PLAN D'URGENCE FACE À LA CRISE SANITAIRE*

(en millions d'euros de crédits de paiement)

	Ressources disponibles						Consom- mation au 28 mars 2022	Prévision exécution 2022
	LFI 2022	Reports entrants	Fonds de concours	Mouve- ments réglemen- taires (à venir)	Projet décret d'avance	Ressources		
Total	200	6 578	0		- 3 474	3 284	1 202	3 559
P356 – Activité partielle		1 207			- 550	657	0	657
P357 – Fonds de solidarité		2 318	0	- 17	- 500	1 801	1 183	1 801
P358 – Participations de l'État		2 349			- 1 924	425	0	330
P360 – Exonérations charges sociales		500			- 500	0	0	500
P366 – Matériel sanitaire	200	204		- 4		400	19	215

Source : ministère des comptes publics.

(1) Le cinquième programme Matériels sanitaires pour faire face à la crise de la covid-19 de la mission a été doté de 200 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement par la loi de finances initiale pour 2022.

Il en ressort que les reports effectués sur trois des quatre programmes sollicités par le projet de décret d'avance permettent à la fois de couvrir les besoins nécessaires en matière de consommation des crédits en 2022 et les annulations proposées. S'agissant du programme relatif aux compensations à la sécurité sociale d'exonérations de charges sociales, le Gouvernement précise que la couverture du besoin de 500 millions d'euros sera assurée ultérieurement, l'ACOSS ayant la capacité de faire l'avance de trésorerie.

Plus généralement, on observe que tout report de crédit d'un exercice sur l'autre dégrade le solde prévu en loi de finances initiale d'un montant égal à celui du report. Les reports sur lesquels s'appuient les annulations au sein de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* ont donc des conséquences sur l'équilibre budgétaire défini par la loi de finances initiale pour 2022. Il s'agit là, d'une certaine façon, d'utiliser des crédits ouverts par le Parlement au titre d'une urgence, qui n'est plus autant avérée du point de vue économique, pour en financer une autre apparue au début de l'année 2022.

B. LE PROGRAMME AVANCES A DES ORGANISMES DISTINCTS DE L'ÉTAT ET GERANT DES SERVICES PUBLICS DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIER AVANCES A DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GERANT DES SERVICES PUBLICS

Suivant la même logique qui prévaut pour la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, il est proposé d'annuler 488 millions d'euros sur le programme 823 *Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics* du compte de concours financier *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics*, soit 8,33 % des annulations prévues par le projet de décret d'avance.

Alors que ce programme avait été doté de 349,4 millions d'euros en crédits de paiement en loi de finances initiale pour 2022, un arrêté de report du 25 mars 2022 a ouvert 537,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement sur le programme 823, soit un montant suffisant pour couvrir l'annulation proposée par le présent projet de décret d'avance.

Dans son projet de rapport de motivation, le Gouvernement souligne que le risque de manque de liquidités des établissements publics à la suite des difficultés rencontrées lors de la sortie de crise, au titre duquel une provision de 325 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement avait été ouverte par la loi du 1^{er} décembre 2021 de finances rectificative pour 2021, n'est plus avéré.

C. LA CONTRIBUTION INTERMINISTÉRIELLE

Le Gouvernement propose de compléter ces annulations ciblées par des annulations nettes portant sur l'ensemble des ministères pour un montant de 1 897 millions d'euros, soit 32,38 % de l'ensemble des annulations envisagées. Ces annulations ne porteraient pas sur les crédits de dépenses de personnel du titre 2.

Certains programmes ne seraient pas concernés par la contribution interministérielle :

– ceux qui font l’objet d’ouvertures de crédits au titre du présent projet de décret d’avance ;

– ceux dépourvus de mise en réserve sur les crédits autres que ceux de dépenses de personnel, c’est-à-dire les programmes relevant des missions *Engagements financiers de l’État, Crédits non répartis, Investir pour la France de 2030, Plan de relance, Pouvoirs publics et Remboursements et dégrèvements* ainsi que les programmes *Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l’État, Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 et en 2022 sur le compte d’affectation spéciale « Participations financières de l’État », Recherche duale (civile et militaire) et Prise en charge par l’État du financement de l’inflation* ;

– ceux jugés en tension ou prioritaires, à savoir les programmes des missions *Aide publique au développement et Enseignement scolaire* et les programmes *Cour des comptes et autres juridictions financières, Préparation et emploi des forces, Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements, Égalité entre les femmes et les hommes, Jeux Olympiques et Paralympiques 2024, Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques et Accompagnement des mutations économiques et développement de l’emploi*.

Selon le Gouvernement, les annulations proposées portent, sauf exceptions très limitées en nombre et en montant, sur les crédits mis en réserve. Ces exceptions concernent, en crédits de paiement sur le budget général, les deux programmes *Enseignement technique agricole* (6 millions d’euros au-delà de la réserve) et *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale* (2 millions d’euros au-delà de la réserve).

La réserve de précaution est prévue, par le 4° bis de l’article 51 de la LOLF, pour « assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement ». Le Gouvernement considère qu’il s’agit précisément d’une enveloppe de crédits plus facilement mobilisables pour faire face aux aléas de gestion. À cet effet, la programmation budgétaire initiale des responsables de programme tient compte des crédits mis en réserve sous l’autorité du ministre chargé des comptes publics selon, en principe, la doctrine associée au projet de loi de finances de l’année considérée. Il en résulte que les crédits mis en réserve ne sont pas mis à la disposition des responsables de programme. Aussi, le Gouvernement considère-t-il que l’annulation des crédits mis en réserve ne compromet pas la bonne conduite des politiques publiques financées par les programmes concernés.

Enfin, le Gouvernement indique, dans son projet de rapport de motivation, que « *le plus prochain projet de loi de finances rectificative qui proposera la ratification du présent projet de décret donnera lieu à une nouvelle prévision d'exécution et permettra de procéder aux réajustements nécessaires sur les différents programmes budgétaires.* »

*

* *

Eu égard à l'ensemble de ces éléments, la commission constate que :

– la hausse et la volatilité des prix de l'énergie et de certaines matières premières depuis le déclenchement de la guerre en Ukraine le 24 février 2022 et l'arrivée de nombreux réfugiés ukrainiens constituent une situation d'urgence justifiant les mesures du plan de résilience économique et sociale et la mobilisation de moyens d'accueil et d'hébergement et, en conséquence, l'ouverture sans délai des crédits permettant leur mise en œuvre. Le plan de résilience complète les dispositions déjà prises en faveur des consommateurs d'énergie depuis octobre 2021, au titre notamment du bouclier tarifaire pour le gaz et l'électricité, de l'indemnité d'inflation et de la majoration du chèque énergie ;

– s'il est toujours préférable qu'une ouverture de crédits soit effectuée dans le cadre d'un texte législatif financier, la décision du Gouvernement de proposer un décret d'avance permet à la fois de tenir compte de la suspension des travaux parlementaires à l'occasion des échéances électorales nationales désormais très proches et de financer les mesures envisagées le plus rapidement possible, en particulier la remise hors taxes de 15 centimes d'euro à la pompe qui entre en vigueur entre le 27 mars et le 1^{er} avril 2022 et l'accueil des réfugiés ;

– ce projet de décret d'avance respecte les quatre conditions fixées par la LOLF, qui sont relatives à l'urgence, au plafond des crédits ouverts, au plafond des crédits annulés et au maintien de l'équilibre budgétaire défini par la loi de finances pour 2022 ;

– les reports de crédits opérés sur les programmes de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* et sur le programme 823 *Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics* permettent de couvrir les annulations proposées par le présent projet de décret d'avance à hauteur de près de 4 milliards d'euros à la suite de la modification de la nature de l'urgence au titre de laquelle ces crédits avaient été initialement autorisés. Ces reports affectent mécaniquement le solde budgétaire défini par la loi de finances initiale pour 2022. Il appartiendra à la plus prochaine loi de finances rectificative d'ajuster ce solde en tenant compte également de l'évolution des autres paramètres relatifs à sa définition ;

– les annulations de crédits prévues sur les autres programmes à hauteur d'un peu moins de 2 milliards d'euros, dans le cadre d'une répartition effectuée entre tous les ministères, concernent quasi-intégralement des crédits mis en réserve, qui n'ont donc pas été mis à la disposition des ministères. Le Gouvernement considère ainsi, en préservant par ailleurs certains programmes « sous tension » dans le contexte actuel, qu'aucune politique publique ne devrait connaître de difficulté de mise en œuvre du point de vue budgétaire dans les mois à venir. Il appartiendra à la plus prochaine loi de finances rectificative de reconsidérer, le cas échéant, l'opportunité de ces annulations au vu des perspectives d'exécution sur l'ensemble de l'année 2022 ;

– dans ce contexte marqué par l'urgence à agir en faveur des réfugiés ukrainiens d'une part, et des ménages et des entreprises d'autre part, ainsi que par le déroulement de la campagne officielle relative à l'élection présidentielle, apparaît pleinement justifié le choix d'ouvrir en urgence les crédits nécessaires à la mise en œuvre des dispositifs évoqués. Ce décret d'avance doit être pris dans l'attente du prochain débat législatif financier, qui permettra de prendre en considération l'ensemble des éléments relatifs à l'exécution de l'exercice budgétaire en cours, dans un contexte qu'il faut espérer alors plus lisible et stabilisé.

La commission des finances émet donc un avis positif sur le projet de décret d'avance qui lui a été notifié par le Gouvernement le 25 mars 2022.

*

* *