

N° 22

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 octobre 2006

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur un **projet de décret d'avance** reçu par la commission le 11 octobre 2006, en application de l'article 13 de la LOLF.*

Par M. Philippe MARINI,  
Sénateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.*



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>I. AVIS SUR LE PRÉSENT PROJET DE DÉCRET D'AVANCE</b> .....	7
<b>A. LES CONDITIONS DE FORME</b> .....	7
1. <i>Les délais</i> .....	7
2. <i>L'information du Parlement sur les motifs du décret d'avance</i> .....	8
<b>B. LES CONDITIONS DE FOND</b> .....	8
1. <i>Le plafond de 1 % pour les crédits ouverts n'est pas dépassé</i> .....	8
2. <i>L'urgence doit être appréciée au regard de deux critères</i> .....	8
3. <i>L'équilibre budgétaire n'est pas affecté</i> .....	10
a) <i>Un montant d'annulations strictement égal aux ouvertures de crédits</i> .....	10
b) <i>Une opération vertueuse, à condition qu'elle n'entraîne pas d'ouvertures de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative</i> .....	10
<b>II. OBSERVATIONS SUR LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS</b> .....	13
<b>A. MISSIONS « DÉFENSE » ET « SÉCURITÉ »</b> .....	13
1. <i>L'ouverture de 452,53 millions d'euros de crédits de paiement pour le financement des OPEX</i> .....	13
2. <i>L'ouverture de 353,5 millions d'euros supplémentaires en autorisations d'engagement pour couvrir le marché d'externalisation des véhicules de la gamme commerciale</i> .....	16
<b>B. MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR »</b> .....	16
1. <i>Une ouverture de crédits de 18,73 millions d'euros afin de financer l'allocation pour l'installation étudiante (ALINE)</i> .....	16
2. <i>Une annulation de crédits d'un montant équivalent qui rend l'opération globalement neutre pour la mission « recherche et enseignement supérieur »</i> .....	17
<b>C. MISSION « SOLIDARITÉ ET INTÉGRATION »</b> .....	18
1. <i>Une opération globalement neutre pour les crédits de la mission « solidarité et intégration »</i> .....	18
2. <i>Les ouvertures prévues sur le programme « Politiques en faveur de l'inclusion sociale »</i> .....	18
a) <i>Des crédits destinés à financer trois catégories de dépenses</i> .....	18
b) <i>Une demande qui doit être replacée dans un contexte plus large</i> .....	19
3. <i>Les annulations prévues sur le programme « Accueil des étrangers et intégration »</i> .....	20
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	23
<b>ANNEXES</b> .....	27
<b>I. AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR LE PROJET DE DÉCRET D'AVANCE PORTANT OUVERTURE DE 580,14 MILLIONS D'EUROS EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DE 513,26 MILLIONS D'EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT</b> .....	27
<b>II. TABLEAU REGROUPANT LES OUVERTURES DE CRÉDITS PROPOSÉES PAR LE PROJET DE DÉCRET D'AVANCE</b> .....	28

<b>III. TABLEAU RÉCAPITULATIF DES ANNULATIONS DE CRÉDITS PROPOSÉES PAR LE PROJET DE DÉCRET D'AVANCE .....</b>	<b>29</b>
<b>IV. ECHANGES DE LETTRES .....</b>	<b>30</b>

## AVANT-PROPOS

L'article 13 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit que des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets d'avance, dans le respect de **conditions de forme**, recueil de l'avis du Conseil d'Etat et de celui des commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, ainsi que de **conditions de fond**, situation d'urgence et non dégradation de l'équilibre budgétaire voté en loi de finances.

A ces conditions de fond s'ajoutent certaines **limites quantitatives** : le montant cumulé des crédits ouverts par les décrets d'avance pris en cas d'urgence sur le fondement des trois premiers alinéas du même article ne peut dépasser « *1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année* », tandis que le total des crédits annulés par décret en vertu des articles 13 et 14 de la LOLF est limité, par le I de l'article 14 de la même loi, à 1,5 % des « *crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours* ».

Les décrets d'avance n'ayant pas vocation à modifier l'équilibre budgétaire de la loi de finances tel qu'il a été défini par le Parlement, l'ouverture de crédits nouveaux doit être gagée par des **annulations de crédits** à due concurrence.

Tel est le contexte juridique qui conduit votre commission des finances à rendre son avis sur un projet de décret d'avance portant **ouverture de 580,14 millions d'euros en autorisations d'engagement** et de **513,26 millions d'euros en crédits de paiement** qui a été transmis par courrier en date du 10 octobre 2006, en tenant compte de considérations de forme comme de fond.



## I. AVIS SUR LE PRÉSENT PROJET DE DÉCRET D'AVANCE

Le présent projet de décret d'avance portant ouverture de 580,14 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 513,26 millions d'euros en crédits de paiement **est destiné à financer plusieurs dépenses réparties** comme suit :

- **519,41 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et 452,53 millions d'euros en crédits de paiement (CP), pour le financement du surcoût des opérations extérieures en 2006 par rapport à la prévision de la loi de finances initiale, ainsi que pour la couverture d'un marché d'externalisation des véhicules de la gamme commerciale ;

- **18,73 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), afin de financer l'allocation d'installation étudiante, créée par le gouvernement ;

- **42 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) pour le financement de mesures urgentes sur le programme n° 177 « *politiques en faveur de l'inclusion sociale* », en vue de la couverture des besoins d'hébergement d'urgence généraliste.

**90 % des ouvertures de crédits (452,53 millions d'euros) en crédits de paiement sont consacrées à couvrir le besoin de financement constaté au titre des opérations extérieures (OPEX)** en raison de l'insuffisance de la dotation initiale prévue à ce titre par la loi de finances pour 2006, qui s'élevait à 175 millions d'euros. La procédure du décret d'avance est devenue habituelle, chaque automne, pour combler l'écart entre la prévision de dépense des OPEX et la réalité de l'exécution<sup>1</sup>. Le recours à cette procédure, pour de tels montants de crédits, pourrait devenir moins systématique, dès lors que le ministère de la défense inscrirait en loi de finances initiale une dotation plus conforme aux réalités de gestion et au principe de sincérité. C'est la volonté constante de votre commission depuis de nombreuses années.

### A. LES CONDITIONS DE FORME

#### 1. Les délais

Votre commission des finances a reçu, par une lettre en date du mardi 10 octobre 2006 de M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, – reçue le mercredi 11 octobre – notification du présent projet de décret d'avance. Selon les termes de l'article 13 de la LOLF, elle

---

<sup>1</sup> Ainsi, l'année dernière, le décret d'avance n° 2005-1206 du 26 septembre 2005 a ouvert 611 millions d'euros de crédits de paiement sur plusieurs chapitres de fonctionnement du ministère de la défense, pour financer notamment les OPEX, à hauteur de 421 millions d'euros. Ces ouvertures ont été gagées par des annulations équivalentes sur les titres V et VI du ministère de la défense.

doit faire connaître son avis au Premier ministre dans un délai de sept jours, la signature du décret ne pouvant intervenir qu'après réception de son avis ou, à défaut, après expiration du délai précité.

La ratification du décret d'avance dont le projet est soumis à l'avis de votre commission des finances doit être demandée dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année 2006.

## **2. L'information du Parlement sur les motifs du décret d'avance**

Un « rapport de motivation » du gouvernement explicitant l'objet du décret d'avance, a été joint au projet soumis à l'avis de votre commission des finances. Il souligne notamment pour les OPEX que le recours au décret d'avance est motivé par le « *caractère imprévisible et aléatoire* » des dépenses concernées « *qui ne permet pas une inscription intégrale de leur financement en loi de finances initiale* », ainsi que « *par l'urgence à couvrir les dépenses relatives à des opérations en cours, qui ne permet pas de recourir à la loi de finances rectificative* ».

### **B. LES CONDITIONS DE FOND**

S'agissant des ouvertures de crédits, trois conditions de fond doivent être respectées, en application de l'article 13 de la LOLF.

#### **1. Le plafond de 1 % pour les crédits ouverts n'est pas dépassé**

En application du premier alinéa de l'article 13 précité, le montant cumulé des crédits ouverts par décret d'avance ne peut excéder 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année. L'article 67 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 ouvre aux ministres, pour 2006, au titre du budget général, des crédits de paiement de 344.188.639.049 euros. **Votre commission des finances constate que ce plafond de crédits qui en découle, soit 3.441.886.390 euros, n'est pas atteint compte tenu des ouvertures déjà effectuées en mars et août 2006<sup>1</sup>.**

#### **2. L'urgence doit être appréciée au regard de deux critères**

Le projet de décret d'avance doit respecter la condition d'urgence posée par l'article 13 de la LOLF.

---

<sup>1</sup> Le décret n° 2006-365 du 27 mars 2006 relatif à l'épidémie de Chikungunya et à l'épizootie de grippe aviaire, qui porte sur un montant de 140,82 millions d'euros et qui a fait l'objet d'un rapport n° 252 de votre commission des finances et le décret n° 2006-954 du 1<sup>er</sup> août 2006 portant sur un montant de 261 millions d'euros de crédits de paiement, en vue de faire face à une série de dépenses urgentes (l'indemnisation des victimes de spoliations, la lutte contre des crises sanitaires, des aides à la distillation, etc...).



Cette condition doit être appréciée au regard de deux critères :

- la dépense était-elle prévisible ?
- son financement ne peut-il attendre l'intervention d'un prochain projet de loi de finances rectificative ?

**Le rapport de motivation du gouvernement souligne le caractère imprévisible des dépenses faisant l'objet d'une ouverture de crédits dans le présent projet de décret d'avance.**

**Ce point n'est pas contestable en ce qui concerne le financement de l'allocation pour l'installation étudiante (ALINE)**, dont la création a été annoncée par le Président de la République dans son allocution du 14 juillet 2006, et dont la mise en place a été confirmée par le Premier ministre le 24 août 2006, en précisant qu'elle serait versée pour la prochaine rentrée universitaire.

**Il ne l'est pas davantage s'agissant des mesures en faveur de l'hébergement d'urgence** dont le besoin peut difficilement être évalué dans son intégralité en loi de finances initiale. Le rapport de motivation du gouvernement fait ainsi état des besoins d'hébergement constatés dans le cadre du « plan hiver » 2005-2006, dont le niveau de mobilisation a été plus élevé et la durée d'application plus longue que le précédent, ainsi que des dépenses imprévues au titre du relogement des personnes rapatriées du Liban, de la création d'un dispositif expérimental d'hébergement de stabilisation en Île-de-France, destiné prioritairement aux personnes sous tentes et de l'hébergement des occupants du gymnase de Cachan.

De la même manière, **l'avancement, plus rapide que prévu, de l'opération d'externalisation** des véhicules de la gamme commerciale du ministère de la défense, dont le marché devrait être notifié, si l'intérêt économique du projet est confirmé, avant le 15 décembre 2006, date-limite de validité des offres, comme **l'engagement des forces françaises au Liban, au titre des opérations extérieures, était difficile prévisible** au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2006.

En revanche, la sous-dotation de la provision inscrite en loi de finances initiale pour 2006 au titre des OPEX du ministère de la défense avait été soulignée par votre commission des finances. Nos collègues **rapporteurs spéciaux Yves Fréville et François Trucy** avaient ainsi écrit dans leur rapport sur le budget 2006, publié au nom de la commission des finances du Sénat : « *la dotation initiale de 250 millions d'euros inscrite au projet de loi de finances 2006 ne devrait couvrir qu'un peu moins de la moitié des surcoûts des OPEX pour 2006<sup>1</sup>* ». Il s'agit là d'un cas parfaitement connu, et récurrent, de sous-budgétisation d'une dotation, même si des progrès lents mais réels ont été faits dans la voie de sa rebudgétisation en loi de finances initiale.

---

<sup>1</sup> Cf. rapport n° 99 (2005-2006) du 24 novembre 2005, tome III, annexe 8 de nos collègues Yves Fréville et François Trucy. Le projet de loi de finances initiale pour 2006 prévoyait une dotation de 250 millions d'euros pour le financement des OPEX, qui a été ramenée à 175 millions d'euros par amendement du gouvernement, cf *infra*.

**Le gouvernement souligne « l'urgence à couvrir les dépenses relatives à des opérations en cours, qui ne permet pas de recourir à la loi de finances rectificative ».**

Y a-t-il à ce point urgence pour l'ensemble des crédits demandés que l'on ne puisse attendre le projet de loi de finances rectificative ?

Le gouvernement répond par l'affirmative.

Il est vrai qu'il s'agit, pour l'ensemble des ouvertures de crédits demandées, soit d'allocations sur lesquelles les allocataires ont un droit de tirage « quasi automatique », soit, en ce qui concerne les opérations extérieures, des dépenses de rémunération des personnels de nos armées. Les montants concernés ne permettent pas, dans le cas des OPEX, au ministère de la défense de procéder par voie de virement de crédits, compte tenu des plafonds posés par l'article 12 de la LOLF.

**Votre commission des finances constate ainsi qu'il n'est pas possible de recourir à la loi de finances rectificative et que la condition d'urgence est ainsi respectée. Ceci ne dispense pas le gouvernement de progresser dans l'amélioration de la prévision de dépenses au titre des opérations extérieures du ministère de la défense, conformément au principe de sincérité posé par la LOLF.**

### **3. L'équilibre budgétaire n'est pas affecté**

En application de l'article 13 de la LOLF, votre commission des finances est invitée à examiner si le présent projet de décret d'avance affecte l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances.

*a) Un montant d'annulations strictement égal aux ouvertures de crédits*

Elle relève que l'article 2 du projet de décret d'avance portant ouverture et annulation de crédits prévoit d'annuler, pour 2006, des crédits d'un montant de 580.140.000 euros en autorisations d'engagement et de 513.260.000 euros en crédits de paiement, strictement égal au montant des ouvertures à titre d'avances effectuées par l'article 1<sup>er</sup>. **Elle constate donc que l'équilibre budgétaire défini par la loi de finances pour 2006, voté par le Parlement, est respecté.**

*b) Une opération vertueuse, à condition qu'elle n'entraîne pas d'ouvertures de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative*

**S'agissant des opérations extérieures du ministère de la défense, l'opération résultant de l'annulation de crédits de paiement pour un montant identique aux ouvertures de 452,53 millions d'euros de crédits de paiement, pourrait se trouver largement atténuée comme cela s'est produit en**

2004 avec l'ouverture de crédits complémentaires en loi de finances rectificative.

\*  
\*   \*   \*

La ratification des modifications apportées par le présent projet de décret d'avance, notifié par le gouvernement le 10 octobre 2006 aux commissions chargées des finances des assemblées, sera demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année 2006. En application de l'article 58-6 de la LOLF, la Cour des comptes adressera un rapport relatif aux mouvements de crédits opérés par voie administrative dont la ratification sera demandée dans ledit projet de loi de finances.

**Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des finances émet un avis favorable sur le projet de décret d'avance portant ouverture et annulation de 580.140.000 euros en autorisations d'engagement, et de 513.260.000 euros en crédits de paiement, tel que notifié le 10 octobre 2006 par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.**



## II. OBSERVATIONS SUR LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS

Le gouvernement a l'obligation de faire figurer dans les décrets d'avance l'intégralité de l'économie de chaque opération : l'ouverture de crédits nouveaux doit, en l'occurrence, être gagée par des annulations de crédits qui font partie intégrante du dispositif des décrets d'avance.

Il convient de relever également que tous les mouvements de crédits détaillés ci-après concernent, pour les mêmes montants, autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP).

### *A. MISSIONS « DÉFENSE » ET « SÉCURITÉ »*

#### **1. L'ouverture de 452,53 millions d'euros de crédits de paiement pour le financement des OPEX**

Le présent décret d'avance prévoit l'ouverture de **452,53 millions d'euros** de crédits de paiement pour financer le surcoût des opérations extérieures OPEX. Ces crédits de paiements sont ainsi décomposés<sup>1</sup> :

- 428,78 millions d'euros pour la mission « Défense » ;
- 23,75 millions d'euros pour la mission « Sécurité » (Programme « Gendarmerie nationale »).

Le montant des surcoûts des OPEX, en 2006, est évalué à **627 millions d'euros**. La loi de finances pour 2006 n'avait ouvert que **175 millions d'euros** à ce titre<sup>2</sup>. Le montant des surcoûts à couvrir est donc de 452,53 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement dont 207,26 millions d'euros au titre des dépenses de personnel et 245,27 millions d'euros sur les autres titres.

Précisons que le texte initial du projet de loi de finances initiale pour 2006 avait initialement prévu de doter l'action 6 « Surcoûts liés aux OPEX » du programme 178 « Emploi et préparation des forces » de **250 millions d'euros** en crédits de paiements et en autorisations d'engagement. Pour le financement du plan « banlieue », le gouvernement avait choisi de réduire cette dotation à 175 millions d'euros, imputant à la seule action 6 le montant de la participation du ministère de la défense à l'effort de solidarité gouvernementale. **Un tel choix aboutit à accroître le besoin d'ouverture de**

---

<sup>1</sup> Le même montant d'autorisations d'engagement est ouvert, ce qui n'apparaît pas dans le tableau récapitulatif du présent décret d'avance, plusieurs mouvements d'ouverture et d'annulation se cumulent pour permettre de parvenir à l'ouverture nette d'autorisations d'engagement telle qu'elle est présentée.

<sup>2</sup> Financement prévu par amendements du gouvernement déposés à l'Assemblée nationale en seconde délibération.

**crédits supplémentaires par ce décret d'avance, à dispenser de facto le ministère de toute participation au financement du plan « banlieue ».**

Indépendamment de cette sous budgétisation patente de l'action 6, précitée, le gouvernement motive sa demande d'ouverture de crédits supplémentaires par le caractère imprévisible et urgent de la dépense.

Il souligne ainsi le **caractère imprévisible et aléatoire** des opérations extérieures qui ne permet pas une inscription intégrale de leur financement en loi de finances initiale. Tel est effectivement le cas de l'OPEX réalisée en Côte d'Ivoire, qui n'était pas prévue lors du vote de la loi de finances pour 2006 et représente un surcoût de 170,52 millions d'euros. De même, l'intervention française au Liban n'était pas programmée. Le surcoût des opérations BALISTE et FINUL renforcée au Liban s'est élevé à 39,93 millions d'euros. Ces opérations imprévues correspondent à un surcoût d'un **montant total de 200,45 millions d'euros** supplémentaires. Elles ne suffisent pas à elles seules à expliquer l'ouverture des crédits supplémentaires demandés, puisqu'elles n'en représentent que 44 %.

Votre commission des finances estime donc indispensable que l'action 6 du programme 178 « Emploi et préparation des forces », ne fasse plus l'objet d'une **sous budgétisation récurrente**. Elle rappelle que le ministre de la défense a pris l'engagement, devant elle, le 25 octobre 2005, de parvenir à la budgétisation totale dès 2007 du surcoût des OPEX. A cet égard, elle note que la dotation prévue par le projet de loi de finances pour 2007 s'élève à 360 millions d'euros, ce qui semble encore **insuffisant**.

Le gouvernement s'est également prévalu de l'**urgence** à couvrir les dépenses relatives à des opérations en cours, qui ne lui permettrait pas de recourir à la loi de finances rectificative. Cet argument paraît fondé dans la mesure où la ligne budgétaire relative au financement du surcoût des OPEX était intégralement consommée, et même en déficit, dès la fin du mois de mai 2006.

L'ouverture de crédits supplémentaire est « gagée » par l'annulation d'un montant équivalent de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement, soit 452,53 millions d'euros. **Ces annulations portent essentiellement sur le programme 146 « Equipement des forces », pour un montant de 375,62 millions d'euros, soit 83 % des crédits annulés sur la mission « Défense ».** Le programme 212 « Soutien de la politique de la défense » supporte des annulations de crédits de paiement et d'engagement de 45,64 millions d'euros, et le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » contribue à hauteur de 31,27 millions d'euros au financement des OPEX.

Votre commission des finances rappelle que **ce mécanisme d'annulation de crédits d'investissement**, gageant l'ouverture de crédits supplémentaires pour le financement des OPEX par décret d'avance, **qui sont ensuite réouverts en loi de finances rectificative, est à l'origine du phénomène de « bosse » des reports de crédits** que vos rapporteurs spéciaux

de la mission « Défense » ont analysé et dénoncé. L'absence de budgétisation initiale des OPEX obligeait, ces dernières années, le ministère de la défense à prévoir leur financement en avance de trésorerie. Les crédits nécessaires au financement des OPEX et le rétablissement des crédits gelés n'intervenaient qu'en fin d'année. Un décret d'avance sur les crédits du titre III (au sens de l'ordonnance organique de 1959) était gagé par un décret d'annulation sur le titre V (au sens de l'ordonnance organique de 1959). Les crédits annulés au titre V étaient, en général, réouverts en loi de finances rectificative. Le ministère n'avait alors pas le temps de consommer ces crédits rendus disponibles trop tardivement, ce qui a entraîné la constitution de reports de crédits.

Cette pratique, en empêchant l'accomplissement des programmes d'armement et d'équipement prévus, perturbe la réalisation de la loi de programmation militaire et pourrait menacer la capacité de l'armée française à remplir son contrat opérationnel, défini par le modèle « Armée 2015 ».

On peut donc s'interroger sur l'opportunité de recourir à nouveau à des annulations massives de crédits du programme 146 « Équipement des forces », alors :

- qu'un effort important a été engagé en 2005 et 2006 pour réduire la masse des reports de crédits, le ministère de la défense étant exceptionnellement autorisé à **dépenser plus que l'autorisation parlementaire annuelle** ne le prévoit (au détriment des dépenses d'autres ministères, contraints de restreindre leurs dépenses pour que l'équilibre budgétaire voté soit respecté), d'une part ;

- et que pour la deuxième année consécutive, le ministère de la défense devrait bénéficier **d'une dérogation pour reporter des crédits dans une limite supérieure à celle de 3 % prévue par la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, conformément à son article 15**, d'autre part.

Ainsi en 2005, les crédits annulés par le décret d'avance du 26 septembre 2005, soit 611 millions d'euros, n'ont pas été réouverts, mais le ministère de la défense a été autorisé à dépenser 220 millions d'euros supplémentaires en investissements. Il s'agissait là d'une autorisation de consommer des reports de crédits sur ce titre, issue d'un arbitrage politique et n'ayant pas donné lieu à un acte juridique particulier. En 2006, un mécanisme similaire pourrait permettre au ministère de la défense de consommer 184 millions d'euros de reports de crédits. Il est également possible que des crédits soient ouverts en loi de finances rectificative, pour un montant correspondant à l'écart entre cette autorisation de consommer des reports de crédits et le montant de l'annulation de crédits prévus par le présent décret d'avance, soit 268 millions d'euros.

Votre commission des finances sera donc particulièrement attentive à la répartition des annulations de crédits au sein du programme 146 « Equipement des forces ». Elle veillera également à la

résorption de la bosse des reports de crédits, à la pleine réalisation de la loi de programmation militaire et à **l'amélioration de la sincérité du budget de la mission « Défense »**.

## **2. L'ouverture de 353,5 millions d'euros supplémentaires en autorisations d'engagement pour couvrir le marché d'externalisation des véhicules de la gamme commerciale**

Le décret d'avance prévoit l'ouverture nette de **307,86 millions d'euros en autorisations d'engagement** sur le programme 212 « Soutien de la politique de la défense (soit l'ouverture brute de 353,5 millions d'euros, moins l'annulation brute précitée de 45,64 millions d'euros). Il s'agit de permettre la passation d'un marché d'externalisation de la gestion des véhicules de la gamme commerciale du ministère de la défense, qui doit être confirmée avant le 15 décembre 2006, date-limite de la validité de la procédure d'appel d'offres.

Le gouvernement invoque, pour cette raison, **l'urgence**, et souligne le caractère imprévisible de la finalisation des montages juridiques et financiers des marchés publics. Pour que le marché d'externalisation précité puisse être passé, il convient qu'il soit couvert en autorisations d'engagement pour un montant de **420 millions d'euros**. La loi de finances pour 2006 avait prévu une provision de **15 millions d'euros** pour ce marché et le ministère de la défense prévoit de réaliser un redéploiement au sein du programme 212 à hauteur de **51,5 millions d'euros**.

L'externalisation des véhicules légers du ministère de la défense doit se traduire par des économies de personnel, une rationalisation des coûts et une réduction du volume global du parc automobile qui doivent permettre **une économie annuelle comprise entre 19,4 et 24,3 millions d'euros par an, soit entre 20 et 25 % du coût constaté aujourd'hui**.

Votre commission des finances est favorable à cette mesure d'économie, dont la réalisation plus rapide que prévue rend nécessaire l'ouverture d'autorisations d'engagement supplémentaires.

## ***B. MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR »***

### **1. Une ouverture de crédits de 18,73 millions d'euros afin de financer l'allocation pour l'installation étudiante (ALINE)**

Le projet de décret d'avance prévoit, s'agissant de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur », une ouverture de crédits, pour l'année 2006, de **18,73 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) sur le programme « Vie étudiante ».



Cette ouverture de crédits est destinée à financer une allocation de rentrée universitaire, dont la mise en place avait reçu un avis favorable du Président de la République lors de son discours annuel du 14 juillet, et avait été suggérée dans plusieurs rapports dont celui remis au premier ministre sur les bourses étudiantes<sup>1</sup>.

Le Premier ministre a annoncé officiellement la création de **l'allocation pour l'installation étudiante (ALINE)** le 24 août 2006 en précisant qu'elle serait **versée la première semaine de novembre**, ce qui justifie l'ouverture de crédits dans le présent décret.

L'allocation pour l'installation étudiante est destinée **aux étudiants boursiers qui quittent le domicile familial et louent un logement pour la première fois en 2006**. Le montant de l'allocation, initialement fixé à 200 euros, a été revu à la hausse pour atteindre **300 euros**.

Afin de bénéficier de cette aide, l'étudiant doit remplir une double condition :

- d'une part, avoir reçu un avis favorable s'agissant de sa demande de bourse ;
- d'autre part, avoir déposé une demande d'aide personnalisée au logement (APL) ou d'allocation logement à caractère social (ALS).

Selon les informations recueillies auprès du cabinet de M. François Goulard, ministre délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche, environ 77.000 jeunes seraient potentiellement concernés par cette mesure.

Le montant de l'ouverture de crédits a été calculé, d'une part, sur la base du versement de cette allocation à 80 % d'entre eux, soit 61.600 étudiants, et d'autre part sur un montant de frais de gestion de 4 euros par dossier. Il résulte, en effet, de l'étude des rythmes d'examen des dossiers boursiers et des demandes d'allocation, qu'au maximum, seulement 80 % des dossiers seraient payables avant décembre.

Cette mesure s'inscrit dans le cadre d'un ensemble de mesures destinés à renforcer l'égalité des chances tant à l'école qu'à l'université.

## **2. Une annulation de crédits d'un montant équivalent qui rend l'opération globalement neutre pour la mission « recherche et enseignement supérieur »**

Le projet de décret d'avance prévoit, s'agissant de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur », **une annulation**

---

<sup>1</sup> *Les aides aux étudiants – les conditions de vie des étudiants : comment relancer l'ascenseur social ? Rapport remis au Premier ministre, Laurent Wauquiez, juillet 2006.*

**de crédits, pour l'année 2006, de 18,73 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) **sur le programme « Recherche dans le domaine de la gestion et des milieux de ressources ».**

Cette annulation sert à compenser l'ouverture de crédits réalisée sur le programme « Vie étudiante » afin de financer la mise en place d'ALINE.

Le financement de l'allocation sera en effet assis sur les **économies réalisées** dans le cadre du programme « Recherche dans le domaine de la gestion et des milieux de ressources » **suite à la mise en place d'une modification du régime de TVA de certains établissements publics industriels** dans le PLF 2007 avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2006.

En ce qui concerne le programme « Recherche dans le domaine de la gestion et des milieux de ressources », la mise en conformité du régime de la TVA de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) avec la réglementation fiscale permet une économie de 19,23 millions d'euros. Cette économie sert à gager le financement d'ALINE.

### ***C. MISSION « SOLIDARITÉ ET INTÉGRATION »***

#### **1. Une opération globalement neutre pour les crédits de la mission « solidarité et intégration »**

Le présent projet de décret d'avance prévoit l'ouverture de **42 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP) sur le programme n° 177 « Politiques en faveur de l'inclusion sociale », gagée par une annulation d'un montant équivalent portant sur le programme n° 104 « Accueil des étrangers et intégration » : **cette modification est donc neutre pour la mission « Solidarité et intégration » prise dans son ensemble**, puisque les deux programmes concernés y sont rattachés.

#### **2. Les ouvertures prévues sur le programme « Politiques en faveur de l'inclusion sociale »**

##### *a) Des crédits destinés à financer trois catégories de dépenses*

Le rapport de motivation, transmis par le gouvernement à votre commission des finances, indique que la demande d'ouverture de crédits en gestion est justifiée par la prise en compte des dépenses relatives à trois dispositifs :

- **le financement du dispositif d'hébergement d'urgence mobilisé depuis le début de l'année : 25 millions d'euros** seraient requis, compte tenu des besoins d'hébergement constatés ; le rapport précise que le niveau de

mobilisation du « plan hiver » 2005-2006 a été plus élevée et sa durée d'application plus longue que ceux du précédent plan ;

- **l'adaptation des dispositifs d'hébergement en cours d'année** : le rapport précise que ceci correspond à un besoin de **14 millions d'euros**, afin de répondre aux besoins de publics spécifiques comme les familles, les jeunes errants ou encore les personnes déboutées du droit d'asile, ainsi qu'à assurer le renforcement du « plan hiver » 2006-2007 ;

- **le financement de dépenses imprévues**, pour un montant de **3 millions d'euros** : d'après les informations recueillies auprès du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, le relogement des personnes rapatriées du Liban aurait coûté environ un million d'euros ; la création d'un dispositif expérimental d'hébergement de stabilisation en Ile-de-France, destiné prioritairement aux personnes sous tentes, aurait coûté environ 700.000 euros, tandis que le coût de l'hébergement des occupants du gymnase de Cachan serait compris entre un et deux millions d'euros.

*b) Une demande qui doit être replacée dans un contexte plus large*

D'après les informations recueillies auprès du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, le décret d'avance doit être lu conjointement avec deux autres opérations budgétaires, réalisées ou en cours :

- un **décret de transfert de 16 millions d'euros** de la mission « Ville et logement » vers le programme n° 177 « Politiques en faveur de l'inclusion sociale » ;

- des **redéploiements effectués au sein des programmes**, dans le cadre des marges de manœuvre octroyées au gestionnaire par la mise en œuvre de la LOLF.

En outre, votre rapporteur général observe que **les crédits destinés au dispositif d'hébergement d'urgence font traditionnellement l'objet d'une sous-évaluation en loi de finances initiale**, ce qui est régulièrement souligné par le rapporteur spécial de la mission « Solidarité et intégration »<sup>1</sup>.

Le tableau qui suit, transmis par le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, retrace ainsi l'évolution des dépenses d'hébergement d'urgence au cours des derniers exercices et rend compte des redéploiements effectués en cours de l'exercice 2006.

---

<sup>1</sup> Sur ce point, se reporter au rapport spécial n° 99 – Tome III – annexe 29 (2005-2006) de notre collègue Auguste Cazalet sur la mission « Solidarité et intégration » pour 2006.

Les dépenses d'hébergement d'urgence en 2004, 2005 et 2006

(en millions d'euros)

programmes 104 et 177	2004	2005	2006
<b>Crédits ouverts en loi de finances initiale</b>	<b>132,80</b>	<b>129,40</b>	<b>145,23</b>
<i>Dont crédits gérés par la direction de la population et des migrations (programme 104)</i>	20,00	28,00	35,63
<i>Dont crédits gérés par la direction générale de l'action sociale (programme 177)</i>	112,80	101,40	109,60
<b>Crédits ouverts par décret d'avance</b>	<b>121,50</b>	<b>180,00</b>	<b>42,00</b>
<i>Dont crédits gérés par la direction de la population et des migrations (programme 104)</i>	121,50	120,00	
<i>Dont crédits gérés par la direction générale de l'action sociale (programme 177)</i>	65,00 (dont 14 au titre des contentieux CHRS)	60,00	42,00
<b>Redéploiement interne</b>			<b>56,00</b>
<i>Dont crédits gérés par la direction de la population et des migrations (programme 104)</i>			56,00 (redéploiements de crédits destinés à l'ANAEM et au financement de l'allocation d'insertion)
<i>Dont crédits gérés par la direction générale de l'action sociale (programme 177)</i>			
<b>Total hébergement urgence</b>	<b>254,30</b>	<b>309,40</b>	<b>243,23</b>
Part des crédits inscrits en loi de finances initiale dans le total des dépenses (en %)	52%	42%	79%

Source: ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

Compte tenu des redéploiements effectués dans le cadre des possibilités offertes par la LOLF, on peut observer une **nette amélioration de la part des besoins couverte par les crédits ouverts en loi de finances initiale**.

### 3. Les annulations prévues sur le programme « Accueil des étrangers et intégration »

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général auprès du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, les annulations de 42 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme « Accueil des étrangers et intégration » correspondraient :

- pour 35 millions d'euros à des économies permises par la sollicitation de la trésorerie disponible de deux établissements publics : même si la répartition définitive de l'effort n'est pas encore arrêtée, le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD<sup>1</sup>) devrait être mis à contribution à hauteur de 20 millions d'euros et

<sup>1</sup> Le FASILD sera à l'avenir remplacé par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ANCSEC), nouvellement créée par la loi n° 2006-936 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances. On pourra se reporter sur ce point au rapport pour avis n° 213 (2005-2006) de notre collègue Philippe Dallier.

**l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) à hauteur de 15 millions d'euros. L'importance de la ponction opérée sur la trésorerie de ces établissements nécessitera, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, une analyse approfondie de votre commission des finances sur leur situation. Ceci vaut tout particulièrement pour l'ANAEM, dont la subvention avait déjà été réduite dans le cadre du redéploiement opéré en cours de gestion ;**

**- pour 7 millions d'euros, à des économies « de constatation », notamment sur le financement de l'allocation temporaire d'attente.**



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **mardi 17 octobre 2006**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a entendu une **communication de M. Philippe Marini, rapporteur général**, sur le **projet de décret d'avance portant ouverture et annulation de crédits pour le financement du surcoût des opérations extérieures, d'une allocation étudiante et de besoins d'hébergement d'urgence**, après que **M. Jean Arthuis, président**, eut rappelé que l'ensemble des commissaires avait été destinataire, dès le mercredi 11 octobre, du projet de décret d'avance qui lui avait été notifié par courrier en date du mardi 10 octobre.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, a observé qu'il s'agissait du troisième projet de décret d'avance sur lequel la commission des finances avait à se prononcer cette année, conformément à l'article 13 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Il a indiqué que ce projet de décret d'avance portait ouverture de 580,14 millions d'euros en autorisations d'engagement et 513,26 millions d'euros en crédits de paiement et qu'il n'avait pas d'impact sur le solde, étant accompagné d'annulations de crédits à due concurrence.

Il a noté que les prescriptions de forme imposées par la LOLF avaient été respectées et que les crédits ouverts par le projet de décret d'avance étaient contenus dans la limite du plafond d'1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année, fixée par l'article 13 de la LOLF.

Il a ensuite estimé que le respect de la condition d'urgence méritait un examen plus approfondi. Il a jugé qu'un certain nombre de dépenses étaient difficilement prévisibles au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2006 : le financement de l'allocation pour l'installation étudiante (ALINE), les mesures en faveur de l'hébergement d'urgence, dont le besoin pouvait difficilement être évalué dans son intégralité ex ante, l'avancement, plus rapide que prévu, de l'opération d'externalisation des véhicules de la gamme commerciale du ministère de la défense, tout comme l'engagement des forces françaises au Liban, au titre des opérations extérieures (OPEX).

En revanche, il a souligné la sous-dotation de la provision inscrite pour 2006 au titre des OPEX du ministère de la défense, rappelant qu'elle avait été mise en évidence par la commission, et notamment par les rapporteurs spéciaux de la mission « Défense », à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2006. Il a précisé que le coût total des OPEX, compte tenu de l'ouverture proposée de 452,53 millions d'euros, atteindrait en 2006 627 millions d'euros, alors que, seuls, 175 millions d'euros avaient été inscrits en loi de finances initiale. Il a indiqué qu'environ 210 millions d'euros de dépenses, sur les 452,53 millions d'euros de crédits supplémentaires accordés par le projet de décret d'avance, pouvaient réellement être considérés comme imprévisibles au moment de l'examen de la loi de finances, les autres dépenses ayant été sous-évaluées.

Il a estimé, par ailleurs, que les autres chefs de dépenses répondaient aux critères d'imprévisibilité et d'urgence. Il a fait valoir, en particulier, que l'opération d'externalisation des véhicules de la gamme commerciale du ministère de la défense permettrait de susciter une économie annuelle comprise entre 19,4 et 24,3 millions d'euros et a relevé l'amélioration de la budgétisation des dépenses d'hébergement d'urgence en loi de finances initiale.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, a proposé à la commission d'émettre un avis favorable au projet de décret d'avance, sous la réserve expresse que les annulations auxquelles il était procédé, tout particulièrement s'agissant des OPEX, ne donnent pas lieu ensuite à des ouvertures dans le cadre du projet de loi de finances rectificative.

**M. Jean Arthuis, président**, a souligné la sous-budgétisation récurrente des OPEX, rappelant que les crédits consommés s'établissaient chaque année en exécution à plus de 600 millions d'euros. Il a fait part de sa crainte de voir certains crédits, annulés dans le cadre de ce projet de décret d'avance, « réapparaître » au sein du projet de loi de finances rectificative.

**M. Michel Charasse** a jugé sévère la position de la commission vis-à-vis du financement des OPEX et, prenant l'exemple du ministère délégué à la coopération, a noté que le phénomène de sous-budgétisation se retrouvait dans de nombreuses missions. Il a estimé qu'il n'y avait pas lieu de contester la nécessité de ce décret d'avance, mais s'est interrogé sur les conditions dans lesquelles le marché d'externalisation des véhicules de la gamme commerciale du ministère de la défense avait été engagé, alors que les crédits requis n'étaient pas disponibles.

**M. Jean Arthuis, président**, a remarqué que les OPEX constituaient l'exemple le plus caricatural de sous-budgétisation.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, a rappelé que les crédits initialement prévus au titre du financement des OPEX, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2006, s'établissaient à 250 millions d'euros et qu'ils avaient été ramenés, par amendement du gouvernement en seconde délibération, à 175 millions d'euros au cours de l'examen du texte à l'Assemblée nationale, afin d'assurer une partie du financement du « plan banlieues ». Il a estimé que 210 millions d'euros de crédits ouverts par ce projet de décret d'avance correspondaient à des dépenses réellement imprévisibles et a observé que, dès lors, 242 millions d'euros supplémentaires auraient dû être inscrits en loi de finances initiale au titre du financement des OPEX.

**M. Michel Charasse** a suggéré que la commission interroge sur ce point la ministre de la défense, dont le président a rappelé qu'elle serait auditionnée par la commission le jeudi 26 octobre au matin.

Après que **M. Yann Gaillard** eut souhaité obtenir des précisions sur les rapports entre décret d'avance et projet de loi de finances rectificative, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a souligné la nécessité de respecter la LOLF.

**M. Philippe Adnot** a approuvé les remarques formulées par le



rapporteur général, mais s'est étonné du caractère imprévisible de l'allocation pour l'installation étudiante (ALINE). Il a considéré que cette démarche aurait dû s'inscrire dans une vision d'ensemble, cohérente, du système éducatif.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission des finances a alors émis un avis favorable au projet de décret d'avance portant ouverture et annulation de crédits. **Elle s'est ensuite prononcée en faveur de la publication de la communication de M. Philippe Marini, rapporteur général, sous la forme d'un rapport d'information.**



## ANNEXES

### I. AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR LE PROJET DE DÉCRET D'AVANCE PORTANT OUVERTURE DE 580,14 MILLIONS D'EUROS EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DE 513,26 MILLIONS D'EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT

Le mardi 17 octobre 2006

Sur la base d'un rapport de motivation du gouvernement dont elle souhaite qu'il soit publié au Journal officiel avec le décret d'avance, **la commission des finances a estimé que les conditions prévues par la LOLF et notamment par son article 13, étaient remplies :**

1. Le plafond de 1 % pour les crédits ouverts n'est pas dépassé ;

2. Le financement de l'allocation pour l'installation étudiante (ALINE), les mesures en faveur de l'hébergement d'urgence, dont le besoin peut difficilement être évalué dans son intégralité *ex ante*, l'avancement, plus rapide que prévu, de l'opération d'externalisation des véhicules de la gamme commerciale du ministère de la défense, tout comme l'engagement des forces françaises au Liban, au titre des opérations extérieures, étaient **difficilement prévisibles** au titre de la loi de finances initiale pour 2006.

En revanche, la sous-dotation de la provision inscrite pour 2006 au titre des OPEX du ministère de la défense avait été soulignée par votre commission des finances à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2006.

3. **L'urgence à couvrir les dépenses relatives à des opérations en cours est indiscutable**, s'agissant de dépenses de rémunération, et d'allocations sur lesquelles les allocataires peuvent avoir un droit de tirage. Elle ne permet pas de recourir à une loi de finances rectificative.

4. **L'équilibre budgétaire défini par la loi de finances pour 2006, voté par le Parlement, est respecté** : les grandes lignes de la loi de finances pour 2006 ne se trouvant pas bouleversées par l'ouverture de 580,14 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 513,26 millions d'euros en crédits de paiement, la situation n'appelle pas, en conséquence, le dépôt d'un projet de loi de finances rectificative.

**Toutefois, s'agissant du cas des OPEX, le présent décret d'avance ne sera conforme à l'esprit de la LOLF que si les crédits qu'il annule ne sont pas rétablis en tout ou partie en loi de finances rectificative, et la commission des finances y veillera tout particulièrement.**

Sous le bénéfice de ces observations, la commission des finances du Sénat **a émis un avis favorable** au présent projet de décret d'avance.

## II. TABLEAU REGROUPANT LES OUVERTURES DE CRÉDITS PROPOSÉES PAR LE PROJET DE DÉCRET D'AVANCE

Intitulé de la mission, du programme, de la dotation	N° du programme ou de la dotation	Autorisation d'engagement ouverte (en euros)	Crédit de paiement ouvert (en euros)
<b>Défense</b>		<b>495 660 000</b>	<b>428 780 000</b>
Préparation et emploi des forces	178	187 800 000	428 780 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>187 800 000</i>	<i>187 800 000</i>
Soutien de la politique de la défense	212	307 860 000	
<b>Recherche et enseignement supérieur</b>		<b>18 730 000</b>	<b>18 730 000</b>
Vie étudiante	231	18 730 000	18 730 000
<b>Sécurité</b>		<b>23 750 000</b>	<b>23 750 000</b>
Gendarmerie nationale	152	23 750 000	23 750 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>19 460 000</i>	<i>19 460 000</i>
<b>Solidarité et intégration</b>		<b>42 000 000</b>	<b>42 000 000</b>
Politiques en faveur de l'inclusion sociale	177	42 000 000	42 000 000
<b>Totaux</b>		<b>580 140 000</b>	<b>513 260 000</b>
<i>Dont titre 2</i>		<i>207 260 000</i>	<i>207 260 000</i>

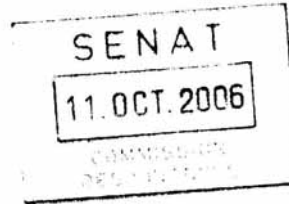
### III. TABLEAU RÉCAPITULATIF DES ANNULATIONS DE CRÉDITS PROPOSÉES PAR LE PROJET DE DÉCRET D'AVANCE

Intitulé de la mission, du programme, de la dotation	N° du programme ou de la dotation	Autorisation d'engagement annulée (en euros)	Crédit de paiement annulé (en euros)
<b>Défense</b>		<b>519 410 000</b>	<b>452 530 000</b>
Préparation et emploi des forces	178	112 520 000	
Équipement des forces	146	375 620 000	375 620 000
Soutien de la politique de la défense	212		45 640 000
Environnement et prospective de la politique de défense	144	31 270 000	31 270 000
<b>Recherche et enseignement supérieur</b>		<b>18 730 000</b>	<b>18 730 000</b>
Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	187	18 730 000	18 730 000
<b>Solidarité et intégration</b>		<b>42 000 000</b>	<b>42 000 000</b>
Accueil des étrangers et intégration	104	42 000 000	42 000 000
<b>Totaux</b>		<b>580 140 000</b>	<b>513 260 000</b>
<i>Dont titre 2</i>			

#### IV. ECHANGES DE LETTRES



*Le Ministre délégué au Budget  
et à la Réforme de l'Etat,  
Porte-Parole du Gouvernement*



Cab/NC/L21

*Paris, le 10 OCT. 2006*

Monsieur le Président,

En application de l'article 13 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, j'ai l'honneur de transmettre pour avis à votre Commission un projet de décret d'avance portant ouverture et annulation d'un montant de 580,14 millions € en autorisations d'engagement et 513,26 millions € en crédits de paiement, destiné à financer :

- à hauteur de 519,41 millions € en AE et 452,53 millions € en CP, le financement de dépenses urgentes du ministère de la défense résultant du surcoût des opérations extérieures en 2006 et de la couverture d'un marché d'externalisation des véhicules de la gamme commerciale ;

- à hauteur de 18,73 millions € en AE et en CP, le financement de l'allocation d'installation étudiante, qui sera prochainement créée par le Gouvernement ;

- à hauteur de 42 M€ en AE et en CP, le financement de besoins d'hébergement d'urgence généraliste.

Il est accompagné d'un rapport de motivation, destiné à être publié au Journal officiel en application des dispositions de l'article 56 de la LOLF.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma haute considération.

Jean-François Copé

Monsieur Jean Arthuis  
Président de la Commission des finances,  
du contrôle budgétaire et des comptes  
économiques de la Nation  
Sénat  
15 rue de Vaugirard  
75291 Paris cedex 06

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

nm-06756

Paris, le 17 octobre 2006



COMMISSION  
DES  
FINANCES  
LE PRÉSIDENT

Monsieur le Premier ministre,

Par courrier en date du mardi 10 octobre 2006 reçu le mercredi 11 octobre suivant, M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, a transmis à la commission des finances du Sénat un projet de décret d'avance portant **ouverture de 580,14 millions d'euros en autorisations d'engagement ainsi que ouverture et annulation de 513,26 millions d'euros en crédits de paiement** pour le financement des OPEX et de diverses autres dépenses relevant des missions « Défense » et « Sécurité », « Recherche et enseignement supérieur », « Solidarité et intégration ».

En application des dispositions de l'article 13 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), j'ai l'honneur de vous informer que, au cours de sa réunion du mardi 17 octobre 2006, **la commission des finances a émis un avis favorable à ce projet de décret.**

A cette occasion, **la commission a formulé, sur ce projet, un certain nombre d'observations que vous trouverez ci-jointes, et qui feront l'objet d'un rapport d'information publié dans les jours à venir.**

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier ministre, à l'expression de mes sentiments les meilleurs.

*JJ*

Jean Arthuis

*Monsieur Dominique de VILLEPIN*  
Premier ministre  
Hôtel Matignon  
57 rue de Varenne  
75007 PARIS



**AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR LE PROJET  
DE DÉCRET D'AVANCE PORTANT OUVERTURE DE 580,14 MILLIONS  
D'EUROS EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DE 513,26  
MILLIONS D'EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT**

Le mardi 17 octobre 2006

Sur la base d'un rapport de motivation du gouvernement dont elle souhaite qu'il soit publié au Journal officiel avec le décret d'avance, la **commission des finances a estimé que les conditions prévues par la LOLF et notamment par son article 13, étaient remplies :**

1. Le plafond de 1 % pour les crédits ouverts n'est pas dépassé.
2. Le financement de l'allocation pour l'installation étudiante (ALINE), les mesures en faveur de l'hébergement d'urgence, dont le besoin peut difficilement être évalué dans son intégralité *ex ante*, l'avancement, plus rapide que prévu, de l'opération d'externalisation des véhicules de la gamme commerciale du ministère de la défense, tout comme l'engagement des forces françaises au Liban, au titre des opérations extérieures, étaient **difficilement prévisibles** au titre de la loi de finances initiale pour 2006.

En revanche, la sous-dotation de la provision inscrite pour 2006 au titre des OPEX du ministère de la défense avait été soulignée par votre commission des finances à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2006.

3. **L'urgence à couvrir les dépenses relatives à des opérations en cours est indiscutable**, s'agissant de dépenses de rémunération, et d'allocations sur lesquelles les allocataires peuvent avoir un droit de tirage. Elle ne permet pas de recourir à une loi de finances rectificative.

4. **L'équilibre budgétaire défini par la loi de finances pour 2006, voté par le Parlement, est respecté** : les grandes lignes de la loi de finances pour 2006 ne se trouvant pas bouleversées par l'ouverture de 580,14 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 513,26 millions d'euros en crédits de paiement, la situation n'appelle pas, en conséquence, le dépôt d'un projet de loi de finances rectificative.

**Toutefois, s'agissant du cas des OPEX, le présent décret d'avance ne sera conforme à l'esprit de la LOLF que si les crédits qu'il annule ne sont pas rétablis en tout ou partie en loi de finances rectificative, et la commission des finances y veillera tout particulièrement.**

Sous le bénéfice de ces observations, la commission des finances du Sénat a **émis un avis favorable** au présent projet de décret d'avance.