



**AVIS
DE LA COMMISSION DES FINANCES**

**SUR LE PROJET DE DÉCRET D'AVANCE
PORTANT OUVERTURE DE 656 090 000 EUROS EN
AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT
ET DE 577 590 000 EUROS EN CRÉDITS DE
PAIEMENT**

29 OCTOBRE 2009

ANNEXE

NOTE EXPLICATIVE DE L'AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR LE PROJET DE DÉCRET D'AVANCE PORTANT OUVERTURE DE 656 090 000 EUROS EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT (AE) ET DE 577 590 000 EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT (CP)

29 octobre 2009

I. LE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE	6
A. LE FINANCEMENT DES OPEX.....	6
1. Les règles fixées par la loi de programmation militaire 2009-2014 en matière de compensation du surcoût des OPEX	6
2. Le financement du supplément de surcoût des OPEX par l'annulation de crédits d'équipement (227,8 millions d'euros).....	9
B. LE PRÉLÈVEMENT DE 6 MILLIONS D'EUROS SUR LA MISSION « ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION » POUR ABONDER LES DÉPENSES DE PERSONNEL DU SERVICE DE L'INFRASTRUCTURE DE LA DÉFENSE (SID).....	10
C. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES	11
1. Des dépenses qui étaient largement prévisibles.....	11
2. La nécessité que les crédits d'équipement annulés soient effectivement réouverts en loi de finances rectificative, et soient le moins possible financés par des annulations de crédits de la mission « Défense »	12
3. La nécessité que les annulations de crédits effectuées par la loi de finances rectificative concernent aussi peu que possible la mission « Défense »	14
II. MISSION « SÉCURITÉ CIVILE »	15
A. PLUSIEURS OUVERTURES DE CRÉDITS, D'UN MONTANT TOTAL ESTIMÉ À 100 MILLIONS D'EUROS, SONT PRÉVUES POUR LE FINANCEMENT DE L'ORGANISATION DE LA CAMPAGNE DE VACCINATION CONTRE LA GRIPPE A (H1N1).....	15
B. LE PRÉSENT PROJET DE DÉCRET D'AVANCE OUVRE 25 MILLIONS D'EUROS EN AE ET EN CP.....	15
III. MISSION « AGRICULTURE, PÊCHE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES »	16
IV. LA MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION »	19
V. MISSION « MÉDIAS »	22
VI. COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS : « AVANCES AU FONDS D'AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES »	23
VII. OBSERVATIONS SUR LES ANNULATIONS.....	26

Le présent projet de décret prévoit :

- d'ouvrir 250.000.000 euros d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP) sur le compte de concours financiers « Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres », et d'annuler 250.000.000 euros d'AE et de CP sur le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » ;

- d'ouvrir 406.090.000 euros d'AE et 327.590.000 euros de CP sur cinq missions du budget général, et d'annuler à due concurrence 406.090.000 euros d'AE et 327.590.000 euros de CP sur vingt-deux missions du budget général.

Au total, il porte donc ouverture, gagée, de 656.090.000 euros en AE et de 577.590.000 euros en CP.

Quatre missions sont concernées à la fois par des annulations et des ouvertures :

- la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » ;
- la mission « Défense » ;
- la mission « Immigration, asile et intégration » ;
- la mission « Sécurité civile ».

Les ouvertures brutes les plus importantes concernent la mission « Défense » (233.800.000 euros en AE et en CP), mais ces ouvertures brutes sont presque entièrement compensées par des annulations (227.800.000 euros en AE et en CP), d'où une « ouverture nette » de seulement 6.000.000 euros.

En évolution nette, les missions connaissant les plus fortes diminutions de CP sont les missions « Recherche et enseignement supérieur » et « Écologie, développement et aménagement durables », avec des diminutions de respectivement 28.061.066 et 22.825.496 euros. Les missions connaissant les plus fortes augmentations nettes de CP sont les missions « Défense » (6.000.000 euros), « Sécurité civile » (23.837.122 euros) et « Immigration, asile et intégration » (56.800.000 euros).

En proportion des CP inscrits en loi de finances initiale, les plus fortes augmentations concernent les missions « Immigration, asile et intégration » (11,1 %) et « Sécurité civile » (5,7 %). Les plus fortes diminutions concernent les missions « Écologie, développement et aménagement durables » (-0,2 %) et « Politique des territoires » (-0,3 %).

L'impact net du présent projet de décret sur les missions du budget général

	LFI 2009		Diminutions		Augmentations		Solde net		Solde net en % des montants de LFI	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Administration générale et territoriale de l'État	2 601 644 070	2 592 794 169	-4 287 857	-2 844 019			-4 287 857	-2 844 019	-0,16	-0,11
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	3 224 970 126	3 475 451 662	-5 485 545	-6 670 552	52 190 000	8 390 000	46 704 455	1 719 448	1,45	0,05
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3 491 222 806	3 470 323 601	-6 365 824	-6 135 405			-6 365 824	-6 135 405	-0,18	-0,18
Conseil et contrôle de l'État	552 751 667	548 746 912	-1 207 413	-810 050			-1 207 413	-810 050	-0,22	-0,15
Culture	2 844 421 351	2 783 903 856	-34 090 816	0			-34 090 816	0	-1,20	0,00
Défense	47 743 178 165	37 338 916 307	-227 800 000	-227 800 000	233 800 000	233 800 000	6 000 000	6 000 000	0,01	0,02
Direction de l'action du Gouvernement	486 590 465	535 422 235	-140 380	0			-140 380	0	-0,03	0,00
Écologie, développement et aménagement durables	10 101 962 127	9 921 261 205	-22 129 945	-22 825 496			-22 129 945	-22 825 496	-0,22	-0,23
Économie	1 945 573 843	1 936 299 483	-1 255 122	-863 442			-1 255 122	-863 442	-0,06	-0,04
Engagements financiers de l'État	44 636 600 000	44 636 600 000	-1 751 068	-1 223 709			-1 751 068	-1 223 709	0,00	0,00
Enseignement scolaire	59 928 258 635	59 910 643 852	-2 977 481	-892 216			-2 977 481	-892 216	0,00	0,00
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11 584 529 261	11 315 025 167	-13 264 347	-8 036 784			-13 264 347	-8 036 784	-0,11	-0,07
Immigration, asile et intégration	507 804 445	510 604 445	-3 600 000	-3 600 000	70 100 000	60 400 000	66 500 000	56 800 000	13,10	11,12
Justice	8 299 221 457	6 632 134 872	-9 999 999	-4 442 562			-9 999 999	-4 442 562	-0,12	-0,07
Médias	1 015 286 151	1 010 286 151			25 000 000	0	25 000 000	0	2,46	0,00
Politique des territoires	384 023 148	372 567 740	0	-1 182 834			0	-1 182 834	0,00	-0,32
Recherche et enseignement supérieur	24 507 692 154	24 101 566 730	-41 324 809	-28 061 066			-41 324 809	-28 061 066	-0,17	-0,12
Sécurité	16 118 559 946	16 189 481 215	-4 885 323	-3 305 428			-4 885 323	-3 305 428	-0,03	-0,02
Sécurité civile	447 001 325	419 760 294	-1 752 230	-1 162 878	25 000 000	25 000 000	23 247 770	23 837 122	5,20	5,68
Solidarité, insertion et égalité des chances	11 156 705 167	11 136 062 825	-251 005	-44 592			-251 005	-44 592	0,00	0,00
Sport, jeunesse et vie associative	817 202 539	790 650 628	-2 364 523	-930 267			-2 364 523	-930 267	-0,29	-0,12
Travail et emploi	12 074 800 475	12 161 161 835	-164 371	-101 005			-164 371	-101 005	0,00	0,00
Ville et logement	7 627 246 296	7 659 126 296	-20 991 942	-6 657 695			-20 991 942	-6 657 695	-0,28	-0,09
Total des 24 missions concernées	272 097 245 619	259 448 791 480	-406 090 000	-327 590 000	406 090 000	327 590 000	0	0	0	0

I. LE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

Le présent projet de décret d'avance réduit les AE et les CP du ministère de la défense de respectivement 365 824 et 135 405 euros.

L'impact du présent projet de décret sur le ministère de la défense

(en euros)

Intitulé de la mission, du programme, de la dotation	N° du programme	Autorisation d'engagement ouverte/annulée (en euros)	Crédit de paiement Ouvert/annulé	Dont réserve de précaution
Ouvertures				
Défense		233 800 000	233 800 000	
<i>Soutien de la politique de la défense</i>	212	6 000 000	6 000 000	
Dont titre 2		6 000 000	6 000 000	
<i>Préparation et emploi des forces</i>	178	227 800 000	227 800 000	
Dont titre 2		26 500 000	26 500 000	
Annulations				
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation		-6 365 824	-6 135 405	
<i>Liens entre la nation et son armée</i>	167	-6 365 824	-6 135 405	
Dont hors titre 2		-365 824	-135 405	-135 406
Dont titre 2		-6 000 000	-6 000 000	
Défense		-227 800 000	-227 800 000	
<i>Équipement des forces</i>	146	-227 800 000	-227 800 000	-30 432 560
Total ministère de la défense		-365 824	-135 405	
Total mission « Défense »		6 000 000	6 000 000	
Total titre 2		26 500 000	26 500 000	

L'évolution la plus importante concerne la mission « Défense ».

A. LE FINANCEMENT DES OPEX

1. Les règles fixées par la loi de programmation militaire 2009-2014 en matière de compensation du surcoût des OPEX

Dans le cas des opérations extérieures (OPEX), la loi de programmation militaire 2009-2014 prévoit :

- d'en évaluer de manière plus réaliste les surcoûts en loi de finances initiale ;

- de financer les éventuels dérapages par rapport à ces estimations
« par prélèvement sur la réserve de précaution interministérielle ».

a) Une estimation désormais plus réaliste, mais qui devrait fréquemment être dépassée

Selon la loi de programmation militaire 2009-2014, « le montant de la provision au titre des surcoûts des opérations extérieures, porté à 510 millions d'euros en 2009, sera augmenté de 60 millions d'euros en 2010 puis de 60 millions d'euros en 2011 ».

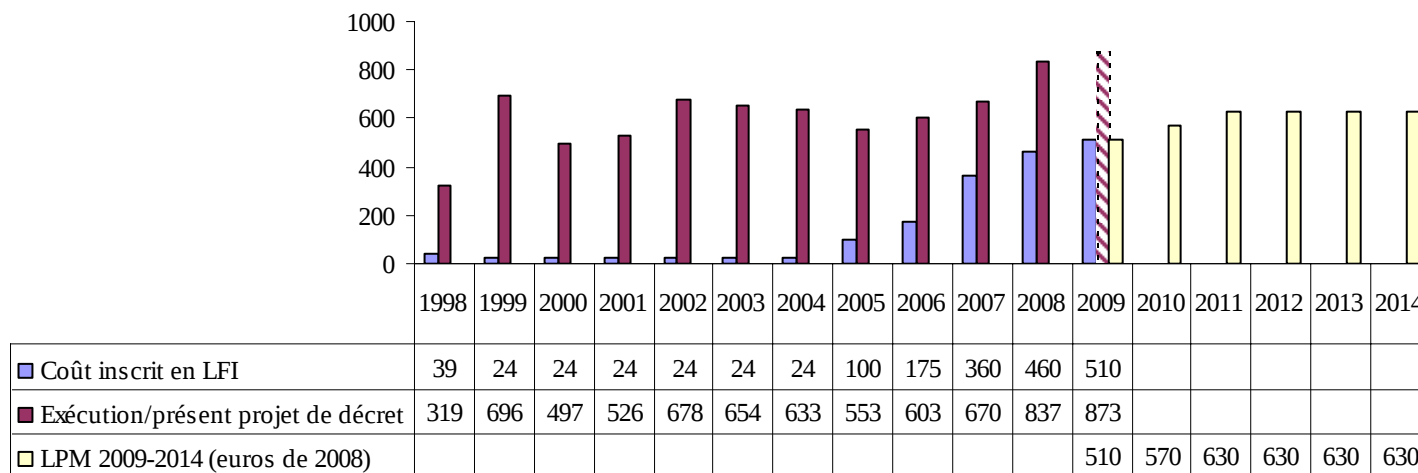
La provision relative aux OPEX sera donc portée de 460 millions d'euros en 2008 à 630 millions d'euros à compter de 2011 (en euros de 2008). Bien qu'il faille s'attendre à ce que le montant final de 630 millions d'euros soit fréquemment dépassé, il s'agit d'un effort de sincérité qu'il convient de souligner.

On rappelle que les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2008, de seulement 475 millions d'euros (dont 460 millions d'euros pour la mission « Défense »), résultent en partie d'une majoration de 100 millions d'euros réalisée par le Gouvernement lors de la discussion au Sénat.

Dans le cas de l'année 2009, le montant prévu par la loi de programmation militaire et par la loi de finances initiale est de seulement 510 millions d'euros. Ce montant a été nettement dépassé, le coût des OPEX étant évalué à **873 millions d'euros** par le présent projet de décret.

Le surcoût des OPEX : prévision et exécution

(en millions d'euros courants)



Sources : ministère de la défense, loi de programmation militaire 2009-2014

b) Un financement des « dérapages » par rapport à la programmation qui doit être assuré par la « réserve de précaution interministérielle »

En 2003-2008, le supplément de surcoût des OPEX par rapport aux montants inscrits en loi de finances initiales a été financé sous « enveloppe LPM », essentiellement par **annulation de crédits d'équipement**. Selon les estimations du ministère de la défense, ce phénomène a réduit d'environ **1 milliard d'euros** les moyens prévus pour l'équipement.

Pour éviter qu'un tel phénomène se reproduise, la loi de programmation militaire 2009-2014 prévoit qu'« *en gestion, les surcoûts nets non couverts par la provision (surcoûts hors titre 5 nets des remboursements des organisations internationales) seront financés par prélèvement sur la réserve de précaution interministérielle* », prévue par l'article 51 de la LOLF.

La loi de programmation militaire ne précise pas toutefois la part de ces dépenses qui sera financée sur la réserve de précaution des missions autres que la mission « Défense ».

2. Le financement du supplément de surcoût des OPEX par l'annulation de crédits d'équipement (227,8 millions d'euros)

a) Un coût des OPEX de l'ordre de 873 millions d'euros en 2009

Les OPEX (sur le périmètre de la mission « Défense ») devraient avoir un surcoût de **872,8 millions d'euros en 2009** (contre 837 millions d'euros en 2008).

Près de la moitié du surcoût proviendrait de l'Afghanistan.

Les prévisions de surcoût des OPEX en 2009

(en millions d'euros)

Théâtres d'opérations	Titres 2 et 3				Titre 5	Titre 6	TOTAL GENERAL
	RCS	ALIM	FONCT	SOUS TOTAL			
Afghanistan	121,5	12,3	207	340,9	13	43	396,9
Côte d'Ivoire	39,5	5,3	26,1	70,9	0,8		71,7
Liban	50	3,3	29,4	82,7	2,1		84,8
Tchad (EPERVIER)	37,5	7	60,6	105			105
Tchad (EUFOR/MINURCAT)	22	0	18,8	40,8	0,2	32	73
Kosovo	45,9	0	31,9	77,8	1,5	6	85,3
Bosnie	1,3	0,2	1,5	2,9			2,9
Atalante	2,7	0	3	5,8		2	7,8
Autres	16,1	1,3	5,9	23,3	0,1	22	45,4
Total général	336,5	29,4	384,2	750,1	17,7	105	872,8

RCS : Rémunérations et charges sociales

ALIM : Alimentation

FONCT : Fonctionnement hors alimentation

Source : ministère de la défense

b) Un financement du supplément de surcoût par l'annulation de crédits d'équipement, destinés à être rouverts en loi de finances rectificative

Le présent projet de décret est conforme au décret « classique » de fin d'année, qui finance le supplément de surcoût des OPEX essentiellement par l'annulation de crédits d'équipement.

Le financement des OPEX en 2009 prévu par le présent projet de décret

(en millions d'euros)

	Crédits de paiement
Crédits inscrits en LFI	510
Remboursements de l'ONU et de l'OTAN	75
Marges de manœuvre dégagées en gestion	60
Annulation de crédits du programme 146 « Equipement des forces »	227,8
Total	872,8

Source : d'après le rapport de motivation du présent projet de décret

On pourrait donc croire *a priori* que la loi de programmation militaire n'est pas respectée, dans la mesure où le présent projet de décret ne finance pas la supplément de surcoût des OPEX sur la « réserve de précaution interministérielle » :

- sur les 227.800.000 euros annulés sur le programme 146 « Equipement des forces », seulement 30.432.560 euros sont prélevés sur la « réserve de précaution » du ministère¹ ;

- les autres ministères ne sont pas mis à contribution.

Selon les indications fournies par le ministère de la défense, **les crédits d'équipement annulés ont cependant vocation à être rouverts en loi de finances rectificative de fin d'année. C'est à ce stade que les autres ministères seraient mis à contribution pour le financement des OPEX.**

B. LE PRÉLÈVEMENT DE 6 MILLIONS D'EUROS SUR LA MISSION « ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION » POUR ABONDER LES DÉPENSES DE PERSONNEL DU SERVICE DE L'INFRASTRUCTURE DE LA DÉFENSE (SID)

Le présent projet de décret prévoit également d'ouvrir 6 millions d'euros en AE et en CP au titre du titre 2 du programme 212 « Soutien de la politique de la défense » de la mission « Défense ».

¹ Selon le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

Il s'agit en particulier de financer un besoin supérieur aux prévisions pour les dépenses de personnel du Service de l'infrastructure de la Défense (SID). Le rapport de motivation annexé au présent projet de décret indique en effet que *« compte tenu des montants sur lesquels doit porter cet ajustement, les dispositions de l'article 12 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances ne permettent pas d'y procéder par la voie d'un décret de virement »*.

Cette ouverture est intégralement gagée par une annulation à due concurrence sur les crédits de personnel du programme 167 « Liens entre la nation et son armée » de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation ».

C. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

1. Des dépenses qui étaient largement prévisibles

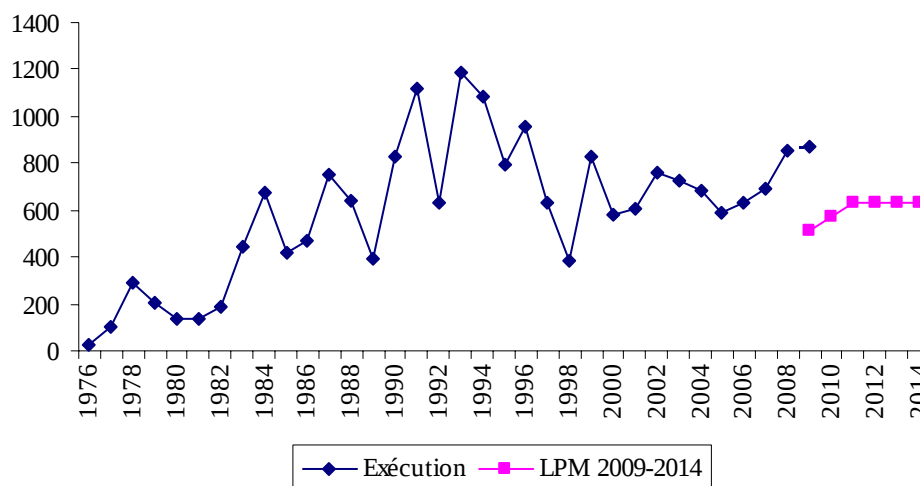
Il apparaissait clairement, au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, que la provision inscrite au titre du surcoût des OPEX serait insuffisante.

Ainsi, les rapporteurs spéciaux de la mission « Défense », nos collègues François Trucy, Jean-Pierre Masseret et Charles Guéné, écrivaient : *« Le projet de loi de finances pour 2009 sous-évalue toujours manifestement le coût des OPEX. En effet, les autorisations d'engagement et les crédits de paiement inscrits sont de seulement 510 millions d'euros, ce qui est certes supérieur au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2008 (475 millions d'euros), mais demeure nettement inférieur à la moyenne observée de 2002 à 2007 (plus de 600 millions d'euros), et a fortiori à la prévision actualisée pour 2008 (plus de 850 millions d'euros). (...) Les OPEX devraient toujours coûter plus de 600 millions d'euros en 2009 (...) »*.

Il faut souligner à cet égard que le niveau actuel de dépenses n'a rien d'exceptionnel par rapport à celui observé depuis la fin de la Guerre Froide, comme le montre le graphique ci-après.

Le surcoût des OPEX sur longue période

(en millions d'euros de 2008)



Sources : Jean-Paul Hébert, « 20 milliards d'euros pour les Opex depuis 1976 », Centre Interdisciplinaire de Recherches sur la Paix et d'Etudes Stratégiques (CIRPES), 2008 ; loi de programmation militaire 2009-2014 ; présent projet de décret

Ainsi, selon le CIRPES, depuis 1991 le **coût annuel moyen** des OPEX a été de plus **de 760 millions d'euros de 2008**.

Dans ces conditions, **il est inexact d'affirmer, comme le fait le rapport de motivation annexé au présent projet de décret, que « ces ouvertures se justifient par l'incertitude attachée au coût des opérations extérieures (des décisions relatives à l'engagement ou au désengagement des forces françaises sur les théâtres d'opérations extérieurs pouvant intervenir à tout moment au cours de l'année), qui ne permet pas une inscription intégrale de leur financement en loi de finances initiale (...) ».**

2. La nécessité que les crédits d'équipement annulés soient effectivement réouverts en loi de finances rectificative, et soient le moins possible financés par des annulations de crédits de la mission « Défense »

Le financement du supplément de surcoût des OPEX suscite certaines interrogations.

a) Une solution différente de celle de 2008

Tout d'abord, la solution retenue n'est pas la même qu'en 2008.

En 2008, le financement sur la « réserve de précaution » a eu lieu dès le stade du décret d'avance. Ainsi, sur les 221 millions d'euros d'annulations de crédits (hors titre 2) réalisées par le décret d'avance afin de financer le supplément

de surcoût des OPEX, plus de 40 millions d'euros ont été financés par les ministères civils.

Le financement du surcoût supplémentaire des OPEX par le décret d'avances de 2008

Contrairement aux années précédentes, en 2008 les annulations **ont peu porté sur les programmes d'armement.**

En effet, si l'on se limite aux **221,2 millions d'euros (hors titre 2)** d'augmentations d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement correspondant aux **OPEX**, la répartition a été la suivante.

Le financement du coût supplémentaire des OPEX (hors dépenses de titre 2)

(crédits de paiement et autorisations d'engagement, en millions d'euros)

	Annulations brutes	Ouvertures brutes
Ministère de la défense	-178,7	221,2
Mission « Défense »	-172,4	221,2
Environnement et prospective de la politique de défense 144	-4	
Préparation et emploi des forces 178		221,2
Soutien de la politique de la défense 212	-9,4	
Équipement des forces 146	-159	
Mission « Anciens combattants »	-1,3	
Mission « Recherche »	-5	
Ministères civils	-42,5	
TOTAL	-221,2	221,2

Source : d'après le ministère de la défense (contrôle trimestriel de l'exécution du budget de la défense, 19 novembre 2008)

Ainsi, selon le ministère de la défense, sur les 221,2 millions d'euros d'annulations :

- **seulement 178,7 millions d'euros ont été supportées par le ministère de la défense**, dont 172,4 millions d'euros par la mission « Défense », **les 42,5 millions d'euros restants ayant été supportés par les ministères civils** ;

- parmi les 159 millions d'euros d'annulations de crédits du programme 146 « Equipement des forces », **une centaine correspondent au programme du deuxième porte-avions**, qui a été « **suspendu** » jusqu'en 2011, et n'ont donc pas de conséquence concrète.

Le présent projet de décret prévoit donc de renouer avec la pratique antérieure à 2008, avec des annulations de crédits d'équipement par décret d'avance et leur réouverture en loi de finances rectificative.

Habituellement, les choses se passaient de la façon suivante :

- un décret d'avance présenté à l'automne ouvrait les crédits nécessaires pour financer les OPEX ;

- ce décret était « gagé » sur des réductions de dépenses, essentiellement d'équipement ;

- des crédits, en particulier d'équipement, étaient ensuite ouverts en loi de finances rectificative.

Ce sont les crédits ouverts en loi de finances rectificative qui constituaient l'apport de crédits supplémentaires à la mission « Défense ». Cependant, comme ils n'avaient pas le temps d'être consommés, ils étaient dans le meilleur des cas reportés, aggravant la « bosse » des reports de crédits.

Une première question est donc de savoir **dans quelle mesure les crédits ouverts en loi de finances rectificative pourront effectivement être consommés en 2009 et les années suivantes.**

3. La nécessité que les annulations de crédits effectuées par la loi de finances rectificative concernent aussi peu que possible la mission « Défense »

Une deuxième question est de savoir **sur quelles missions seront effectuées en loi de finances rectificative les annulations de crédits destinées à « gager » la réouverture de ceux du programme 146 « Equipement des forces ».**

La disposition de la loi de programmation militaire 2009-2014 relative au financement des OPEX est volontairement ambiguë. En effet, elle prévoit, comme on l'a indiqué, qu'« *en gestion, les surcoûts nets non couverts par la provision (surcoûts hors titre 5 nets des remboursements des organisations internationales) seront financés par prélèvement sur la réserve de précaution interministérielle* ».

Or, cette réserve de précaution comprend notamment des crédits du ministère de la défense. La **position de la commission des finances**, exprimée très clairement lors de l'examen du projet de loi de programmation militaire, est que **cette disposition ne doit pas conduire à ce que le ministère de la défense supporte, comme précédemment, le financement du surcoût des OPEX**. Ainsi, les rapporteurs pour avis du projet de loi de programmation militaire écrivaient : « *Au total, si l'on s'en tient à la lettre de la loi de programmation militaire, il ne serait donc pas impossible que les OPEX continuent d'être en partie financées, pour plusieurs centaines de millions d'euros par an, par des crédits de la mission « Défense » qui n'étaient pas prévus pour cela. En évaluant, par convention, ce montant à 100 millions d'euros par an, cela correspondrait à plus de 500 millions d'euros d'ici 2014. Les rapporteurs pour avis jugent nécessaire qu'un tel cas de figure ne se produise pas* »¹.

¹ Avis n° 548 (2008-2009), 8 juillet 2009.

II. MISSION « SÉCURITÉ CIVILE »

A. PLUSIEURS OUVERTURES DE CRÉDITS, D'UN MONTANT TOTAL ESTIMÉ À 100 MILLIONS D'EUROS, SONT PRÉVUES POUR LE FINANCEMENT DE L'ORGANISATION DE LA CAMPAGNE DE VACCINATION CONTRE LA GRIPPE A (H1N1)

Pour faire face à l'épidémie de grippe A (H1N1), l'organisation territoriale de la vaccination, en application de la circulaire NOR IOCK 09 19751 C du 21 août 2009 du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales ainsi que de celui de la santé et des sports relative à la planification logistique de la campagne, relève de la compétence des préfets, appuyés par les services locaux de santé et de l'assurance maladie. Chaque préfet établit **un plan départemental de vaccination qui prévoit un minimum de trois sites par département**, dans la limite de 100.000 habitants par site.

Les dispositions à prendre sont à la fois d'ordre médical et sanitaire (dispositions nécessaires aux équipes de soins) et administratif. Les dépenses afférentes aux dispositions administratives recouvrent, pour chaque centre de vaccination, les **frais d'installation matérielle des locaux**, après avoir fait appel aux équipements existants chaque fois que cela est possible, et le **coût de la mobilisation du personnel** (retraités, volontaires et administratifs) qui assurera l'accueil et l'enregistrement des dossiers, indispensable à la traçabilité.

Le coût de l'organisation de cette campagne hivernale de vaccination est estimé, pour la mission « Sécurité civile », à **100 millions d'euros**. Les crédits prévus par la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2009 de finances initiale pour 2009 ne permettent pas de couvrir ces besoins, qui **ne pouvaient être anticipés** au moment de l'élaboration et du vote de cette loi. L'alerte à la pandémie a, en effet, été donnée par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), au vu de l'ampleur du développement de la maladie dans l'hémisphère sud, au printemps 2009.

Le financement de cette organisation doit donc être assuré par **ouvertures successives** sur le programme 128 « Coordination des moyens de secours » de la mission, à l'action n° 1 « Préparation et gestion des crises ».

B. LE PRÉSENT PROJET DE DÉCRET D'AVANCE OUVRE 25 MILLIONS D'EUROS EN AE ET EN CP

Cette ouverture de crédits de **25 millions d'euros en AE et en CP** est destinée à la prise en charge des dépenses relatives à l'organisation sur l'ensemble du territoire de la campagne de vaccination contre le virus de grippe A, en complément des 15 millions d'euros déjà ouverts par décret au titre des dépenses accidentelles et imprévisibles.

L'ouverture de ces crédits permettra de **répondre à l'urgence des besoins recensés** et de **mettre en place le dispositif prévu avant l'hiver**.

Les achats de biens d'équipement, les frais de fonctionnement des centres ainsi que le coût d'indemnisation de la réquisition des locaux, qui hébergeront les centres pendant la durée de la campagne, seront prioritairement imputés sur ces 25 millions d'euros. Un versement forfaitaire de **5.000 euros par centre** est prévu.

De nouveaux crédits pourraient venir abonder ultérieurement (jusqu'au début de l'année 2010) l'action n° 1 « Préparation et gestion des crises » du programme 128 « Coordination des moyens de secours », en fonction des dépenses réellement exposées.

III. MISSION « AGRICULTURE, PÊCHE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES »

A. TEMPÊTE KLAUS : UNE OUVERTURE DE 43,8 MILLIONS D'EUROS AU PROFIT DU PLAN D'URGENCE POUR LA FILIÈRE BOIS

Le présent projet de décret d'avance prévoit **l'ouverture de 43,8 millions d'euros en AE** sur le programme 149 « Forêt » de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ». Ces crédits doivent permettre le **financement de nouveaux besoins** dans le cadre du **plan d'urgence pour la filière bois**, annoncé le 12 février 2009 suite au passage de la tempête Klaus des 24 et 25 janvier 2009. Celle-ci a provoqué d'importants dégâts dans les forêts françaises, puisque **42,5 millions de mètres-cubes de bois au moins ont été déracinés**, selon l'inventaire forestier national (IFN). **Le massif forestier de l'Aquitaine a été particulièrement dévasté** et les régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon ont également été atteintes.

Ce plan d'urgence a été abondé en début d'exercice par un **redéploiement** de 11,8 millions d'euros en AE et CP, par un **report des crédits non consommés** au 31 décembre 2008, soit 1,49 million d'euros en AE et 0,38 million d'euros en CP, et, enfin, par le **dégel intégral de la réserve de précaution** constituée sur le programme, soit 5,86 millions d'euros en AE et 6,68 millions d'euros en CP. L'insuffisance de ces crédits a conduit à **l'ouverture de 108,95 millions d'euros d'AE et 70,1 millions d'euros de CP** par la loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de **finance rectificative pour 2009**.

Au total, **l'enveloppe destinée au financement de ce plan d'urgence** au sein du programme 149 « Forêt » **s'élève aujourd'hui à 128 millions d'euros d'AE et 89 millions d'euros de CP**. Les aides versées, qui concernent plusieurs types d'opérations¹, relèvent d'une **procédure d'appel à projets**. Après l'épuisement d'une première procédure, un second appel à projets a dû être lancé pendant l'été 2009, compte tenu des besoins importants de la filière. Le

¹ Il s'agit principalement d'aides destinées au transport et au stockage des bois, au nettoyage des forêts et à la bonification des prêts accordés au titre de la mobilisation, du stockage et du transport des bois.

financement de ce second appel à projets, qui représente 42 millions d'euros, n'est pas assuré à ce stade.

En effet, d'après les informations recueillies par votre commission des finances, au 2 octobre 2009, **plus de 108 millions d'euros ont déjà été consommés** et les **20 millions d'euros disponibles seront épuisés très prochainement**. Le présent projet de décret d'avance ouvre donc un montant d'AE permettant de **couvrir les besoins sur la totalité de l'année 2009**.

Cette ouverture est **gagée par des annulations sur d'autres missions** du budget général de l'Etat.

B. LES CONSÉQUENCES D'UNE POLLUTION DANS LE DÉPARTEMENT DE LA LOIRE NÉCESSITENT L'OUVERTURE DE 8,39 MILLIONS D'EUROS

Le projet de décret d'avance prévoit également **l'ouverture de 8,4 millions d'euros en AE et en CP** sur le programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales », afin de permettre la **prise en charge des conséquences économiques et sanitaires d'une pollution environnementale** qui a touché le département de la Loire en 2008¹.

Les crédits dont le présent projet de décret d'avance demande l'ouverture sont destinés à couvrir les frais liés aux **analyses**, les **frais d'abattage et d'équarrissage**, le **renouvellement du cheptel** ainsi que les **coûts de destruction du lait**. D'après les informations recueillies par votre commission des finances, **le coût de ces mesures n'a pu être établi que récemment**, même si la mise en évidence de la pollution elle-même remonte à novembre 2008. Il convenait également d'attendre la publication du décret du 19 juin 2009 prescrivant les **mesures d'indemnisation des animaux, denrées et produits détruits sur ordre de l'administration suite à cette pollution**.

Ces dépenses imprévisibles ne peuvent être couvertes par les crédits du programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation ». **Cette ouverture est gagée par des annulations sur d'autres programmes²** placés sous la responsabilité du ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, de la manière suivante :

¹ Le rapport de motivation du décret d'avance indique qu'un incendie intervenu, en août 2008, dans un entrepôt d'une usine de recyclage situé dans la commune de Saint-Cyprien dans le département de la Loire, a provoqué une présence anormalement élevée de polychlorobiphényles et de dioxines. Cette pollution, qui touche près de 40 communes, a déjà conduit à la mise sous séquestre par arrêté préfectoral de 71 exploitations agricoles suite aux analyses produites par la direction départementale des services vétérinaires.

² Ces annulations concernent des crédits mis en réserve sans que cela n'affecte la soutenabilité budgétaire des différents programmes concernés. Il n'est ainsi procédé à aucune annulation de dispositifs ni création de reports de charges.

(en millions d'euros)

Programmes	AE	CP
154 « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement durable »	1,9	3,4
215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture »	3,5	3,3
142 « Enseignement supérieur agricole »	1,7	1,7
143 « Enseignement technique agricole »	1,2	0,0
TOTAL	8,4	8,4

Le **solde de la mise en réserve** sur l'ensemble des programmes du ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche s'élèverait, en cas d'adoption du présent projet de décret d'avance, à **10,8 millions d'euros d'AE et 0,7 millions d'euros de CP**.

C. LE CARACTÈRE URGENT ET IMPRÉVISIBLE DES OUVERTURES DE CRÉDIT

1. Les ouvertures liées aux conséquences de la tempête Klaus

Selon le ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, l'ouverture de 43,8 millions d'euros en AE afin de compléter le plan d'urgence pour la filière bois résulte d'un **rythme inhabituel de consommation des crédits**. **L'enveloppe de 128 million d'euros** qui avait été mise à disposition du plan est ainsi presque déjà **épuisée**.

Par conséquent, **votre commission des finances reconnaît à la fois le caractère imprévisible du** rythme de consommation des crédits mis à disposition du plan d'urgence pour la filière bois, ainsi que **le caractère urgent** de l'ouverture de crédits au titre du programme 149 « Forêt » prévue par le présent projet de décret d'avance.

2. Les ouvertures suite à la pollution dans le département de la Loire

Le caractère urgent et imprévisible de l'ouverture des crédits destinés à couvrir une partie du coût de la pollution aux polychlorobiphényles et aux dioxines qui a touché le département de la Loire en 2008 **est avéré**.

En effet, cette pollution résulte d'un **incendie accidentel** dans une usine de recyclage et ses **conséquences en termes de sécurité sanitaire** justifiaient **des analyses vétérinaires systématiques** ainsi que des **mesures rapides d'abattage ou de destruction de denrées animales**. Or, d'après le ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, il n'a pas été possible d'évaluer le coût de ces différentes mesures simultanément à leur mise en œuvre. **Votre commission des finances admet donc le caractère urgent et imprévisible de**

l'ouverture de crédits au titre du programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » prévue par le présent projet de décret d'avance.

IV. MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION »

A. LES OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS

Le projet de décret d'avance prévoit **l'ouverture de 60,4 millions d'euros en CP et 70,1 millions d'euros en AE** sur le programme 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration ». Ces crédits doivent financer quatre besoins :

- **l'Allocation temporaire d'attente (ATA)** versée aux demandeurs d'asile dont les demandes sont en cours d'instruction, à hauteur de **44,6 millions d'euros** en AE et en CP ;

- **l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile**, à hauteur de **23 millions d'euros** en AE et en CP ;

- les dispositifs exceptionnels mis en place à la suite du démantèlement de la « **jungle** » de Calais, à hauteur de **750.000 euros** en AE et en CP ;

- la passation ou la reconduction de **contrats d'équipements et d'assistance pour les centres de rétention administrative (CRA)**, à hauteur de **1,75 million d'euros** en AE.

Le total des besoins est donc de **70,1 millions d'euros en AE et de 68,35 millions d'euros en CP**. Le rapport de motivation du décret d'avance indique que **7,95 millions d'euros en CP seront redéployés au sein du programme « Immigration et asile »**. D'après les informations recueillies par votre commission des finances, ils correspondent à des crédits initialement destinés aux programmes informatiques du ministère, qui ont pris du retard en 2009 et ne seront donc pas utilisés au cours de l'année.

L'ouverture de crédits est par ailleurs gagée :

- à hauteur de **3,6 millions d'euros** en AE et en CP, par des **annulations sur le second programme de la mission** « Immigration, asile et intégration », qui s'intitule « Intégration et accès à la nationalité française ». Le ministère de l'immigration propose que cette annulation porte sur une partie de la subvention pour charges de service destinée à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). L'OFII n'aura en effet pas besoin de l'intégralité des 10 millions d'euros prévus pour cette enveloppe en loi de finances initiale pour 2009 ;

- à hauteur de **66,5 millions d'euros en AE et de 56,8 millions d'euros en CP** par des **annulations sur d'autres missions du budget général** de l'Etat. L'importance des crédits ouverts gagés sur d'autres missions du budget résulte directement de la taille relativement réduite de la mission « Immigration, asile et

intégration », qui ne représente que 508 millions d'euros en AE et 511 millions d'euros en CP et ne permet donc pas de redéploiements de crédits importants.

B. LE CARACTÈRE URGENT ET IMPRÉVISIBLE DES OUVERTURES DE CRÉDIT

1. Les ouvertures liées aux flux de demandeurs d'asile

Les deux premiers besoins couverts par les ouvertures de crédits, c'est-à-dire l'ATA et l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile, résultent directement de la hausse de 15,6 % des demandes d'asile constatée depuis le début de l'année 2009 par rapport à la même période en 2008. Or, la loi de finances initiale pour 2009 avait été construite sur une hypothèse de hausse de seulement 2 % des demandes d'asile entre 2008 et 2009. **Par nature, l'évolution de la demande d'asile est difficilement prévisible.** Elle dépend en particulier des crises internationales et de la situation politique intérieure d'un certain nombre de pays.

Le décret d'avance du 24 octobre 2008 avait d'ailleurs déjà prévu des ouvertures de crédits sur le même programme pour les mêmes motifs pour l'exécution 2008. Votre commission des finances avait souligné, dans son rapport budgétaire sur le projet de loi de finances initiale de 2009, la non soutenabilité prévisible de l'exécution des crédits liés aux demandes d'asile en 2009. Elle relevait que le dégel de la réserve de précaution ne serait *« sans doute pas suffisant et devra conduire le gouvernement à ouvrir des crédits supplémentaires sur le programme 303 gagés sur des annulations de crédits d'autres missions du budget général »*.

Par conséquent, si **votre commission des finances reconnaît le caractère urgent de l'ouverture de crédits prévue par le présent décret d'avance et le caractère intrinsèquement imprévisible de l'évolution du flux des demandeurs d'asile**, elle estime toutefois que la dotation budgétaire liée à la demande d'asile au sein de la mission « Immigration, asile et intégration » a été excessivement sous-évaluée en loi de finances initiale pour 2009.

Sous réserve d'un examen plus approfondi par le rapporteur spécial chargé de la mission « Immigration, asile et intégration », la dotation inscrite au projet de loi de finances pour 2010 **ne semble pas tirer les conséquences de l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile en ce qui concerne l'hébergement d'urgence.** En effet, si les crédits destinés au financement de l'ATA ont augmenté de près de 77 %, ceux liés aux centres d'hébergement d'urgence sont stables par rapport à ceux prévus pour l'année 2009, alors même qu'on ne distingue aucun signe avant-coureur d'une réduction du flux des demandeurs d'asile.

2. Le démantèlement de la « jungle » de Calais

Le caractère urgent et imprévisible de l'ouverture de crédits liés au démantèlement de la « jungle » de Calais est avéré. En effet, cette opération n'était pas envisagée lors de l'élaboration du projet de loi de finances pour l'année 2009.

Toutefois, **la direction du budget et le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire n'ont pas été en mesure d'indiquer à votre commission des finances à quels « dispositifs exceptionnels » correspondaient les 750.000 euros** qu'il est proposé d'ouvrir au titre du démantèlement de la « jungle » de Calais.

3. Les marchés d'équipement et d'assistance des centres de rétention administrative (CRA)

D'après les informations recueillies par votre commission des finances, **il semble qu'une partie seulement des contrats d'équipement et d'assistance des CRA qu'il est proposé de renouveler était réellement imprévisible** : ceux résultant directement de retards de mise en œuvre de l'allotissement des contrats d'accompagnement juridique et social des retenus dans les CRA du fait des difficultés juridiques rencontrées depuis l'annonce de cet allotissement.

En revanche, une autre partie de ces contrats semble avoir pour cause des difficultés de gestion des contrats d'équipement des CRA consécutives à la délégation de gestion accordée par le ministère de l'immigration au ministère de l'intérieur dans ce domaine.

Le caractère urgent des crédits demandés est avéré puisqu'il est nécessaire d'assurer la continuité des contrats d'équipement et d'assistance juridique et sociale concernant les CRA.

La quasi-totalité des crédits ouverts par le présent décret d'avance sur la mission « Immigration, asile et intégration » présente les caractéristiques d'urgence et d'imprévisibilité qui les justifient. Toutefois, votre commission des finances regrette de ne pas disposer de davantage d'informations concernant le coût, relativement limité, du démantèlement de la « jungle » de Calais et souligne les difficultés de gestion des crédits pouvant résulter des délégations de gestion accordées par le ministère en charge de l'immigration à ses ministères partenaires.

V. MISSION « MÉDIAS »

Le projet gouvernemental de décret d'avance portant ouverture et annulation de crédits prévoit, s'agissant de la mission « Médias », une **ouverture de crédits, pour l'année 2009, de 25 millions d'euros**, en AE¹.

Il propose d'inscrire ces crédits sur **le programme 180** intitulé « Presse ». Ceux-ci visent à compléter **l'aide exceptionnelle aux diffuseurs de presse**, spécialistes et indépendants, prévue dans la seconde loi² de finances rectificative pour 2009, à hauteur **de 27,6 millions d'euros**.

Cette première ouverture de crédits a fait suite à l'annonce du Président de la République, le 23 janvier 2009, d'un soutien au secteur de la distribution, conformément aux préconisations des Etats généraux de la presse écrite.

Cette aide consiste en un versement unique à chaque diffuseur spécialiste de 4.000 euros, montant qui correspond en moyenne à une exonération de 30 % de ses cotisations sociales.

L'estimation du coût de cette mesure a, dans un premier temps, fait l'objet d'une interprétation restrictive de la notion de **diffuseur spécialiste**. Seuls les diffuseurs de presse de type « maisons de la presse » et les exploitants de kiosque, ont été identifiés, à titre exclusif, ³ comme bénéficiaires potentiels. Etaient exclus de cette définition les diffuseurs relevant de la catégorie « presse tabac ».

En conséquence, dans le cadre de l'ouverture des crédits dans la loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de finance rectificative pour 2009, la première évaluation a déterminé 7 410 diffuseurs sur 29 651. Le coût de la mesure a été fixé à 27,6 millions d'euros.

Puis, dans un second temps, un décret du 8 juillet 2009⁴, portant création de cette aide, a précisé la notion de diffuseurs de presse spécialistes, en s'appuyant sur les critères reconnus lors des accords interprofessionnels conclus par les acteurs de la filière.

Après un recensement exhaustif des diffuseurs, en liaison avec les représentants de la profession, **la direction du développement des médias a dénombré 14 450 diffuseurs spécialistes et indépendants**.

¹ Selon les informations recueillies par votre commission des finances, seule une ouverture d'AE est nécessaire, pour permettre d'engager juridiquement les dépenses, qui seront couvertes par redéploiement de CP initialement destinés à financer des opérations dont la mise en œuvre connaît du retard en 2009.

² Loi n°2009-431 du 20 avril 2009 de finances rectificative pour 2009.

³ 6.817 de type maisons de la presse et 593 kiosques.

⁴ Décret n° 2009-856 du 8 juillet 2009 instituant une aide exceptionnelle au bénéfice des diffuseurs de presse spécialistes et indépendants.

Le coût total de cette aide exceptionnelle est désormais évalué à 58 millions d'euros. Il sera financé d'une part, par un **redéploiement** de crédits, au sein du programme « Presse », à hauteur de 5,4 millions d'euros, et d'autre part, par la présente demande d'**ouverture de crédits supplémentaires**, pour l'année 2009, de 25 millions d'euros, en AE. Cette dernière est entièrement gagée par une annulation de crédits devenus libres sur le programme 131 « Création » de la mission « Culture », dans le cadre de la réalisation du projet de la Philharmonie de Paris.

Les diffuseurs spécialistes, souhaitant bénéficier de l'aide exceptionnelle, doivent formuler leur demande entre le 1^{er} octobre et le 15 novembre 2009.

L'urgence de cette ouverture de crédits tient au mode de versement de l'aide. Conformément aux modalités traditionnelles de soutiens aux diffuseurs, la distribution de l'aide est déléguée à un organisme privé, le cabinet Deloitte, désigné par appel d'offres le 21 septembre 2009. Aux termes du marché public conclu avec le prestataire, ce dernier doit disposer de la trésorerie nécessaire afin de procéder au versement de l'aide à la fin de l'année 2009.

En conséquence, votre commission des finances reconnaît que cette ouverture de crédits **répond au critère d'urgence**, prévu par l'article 13 de la LOLF.

Cette aide exceptionnelle aux diffuseurs spécialistes, décidée le 23 janvier 2009, à la suite des Etats généraux de la presse, est **justifiée** car elle est nécessaire au soutien du secteur de la distribution. Elle ne constitue en réalité que le complément attendu à la première estimation du coût de la mesure, réalisée dans l'urgence et qui, établie en l'absence du décret instituant l'aide et précisant ses bénéficiaires, était prudente.

VI. COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS : « AVANCES AU FONDS D'AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES »

A. UNE OUVERTURE DE 250 MILLIONS D'EUROS

Le présent décret prévoit d'ouvrir **250 millions d'euros en AE et CP** sur le programme 871 « Avances au titre du paiement de l'aide à l'acquisition de véhicules propres » du compte de concours financiers « Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres ».

Cette ouverture de crédits est destinée au **financement des aides à l'acquisition de véhicules propres** prévues par le décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007. Elle est **intégralement gagée** par une annulation de 250 millions d'euros sur les crédits inutilisés du programme 863 « Prêts à la filière automobile » du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », à la suite de la décision de l'un des constructeurs automobiles de ne pas souscrire de prêt dans le cadre du Pacte automobile.

Le versement de ces aides par l'Etat est effectué depuis le début de l'année 2009 par l'intermédiaire de l'**Agence de services et de paiement** (ASP). L'ASP doit notamment honorer des conventions prévoyant le remboursement des avances d'aides consenties par les concessionnaires automobiles auprès des particuliers. L'agence traite également des dossiers de remboursement directement transmis par les particuliers.

B. UN ABONDEMENT NÉCESSAIRE AU VU DU SUCCÈS DU DISPOSITIF

1. Un succès commercial et écologique

Le dispositif de bonus-malus mis en place au mois de décembre 2007 s'est avéré fortement incitatif et remplit son objectif du point de vue écologique puisque les consommateurs se sont largement orientés vers des véhicules bénéficiaires du bonus, au détriment de ceux soumis au malus comme de ceux situés en « zone neutre ». La part des véhicules « propres », émettant moins de 130 grammes de CO₂ par kilomètre et éligibles au « bonus », est ainsi passée de 30 % en 2007 à près de 45 % en 2008, et les immatriculations de véhicules émettant plus de 160 g CO₂/km, affectées par le « malus », ont diminué de plus de 40 %.

Ce phénomène a été accentué en 2009, notamment par la mise en place de la prime à la casse, qui a créé un nouvel effet d'entraînement sur les ventes de véhicules « propres ». Au premier semestre 2009, plus de la moitié des ventes de véhicules a donné lieu au versement d'une aide, et les immatriculations de véhicules éligibles au bonus ont représenté 58 % du total en septembre 2009.

Parts de marché du bonus/malus par tranche d'émission

Taux d'émission de CO ₂ (en grammes par km)	Montant du bonus ou malus (en euros)	2007		2008		Septembre 2009	
		Volume	Part de marché	Volume	Part de marché	Volume	Part de marché
Moins de 100g	1.000	357	0 %	1.657	0,08 %	1.103	0,6 %
De 101 à 120 g	700	412.735	20 %	721.235	35,2 %	88.752	48,5 %
De 121 à 130 g	200	215.010	10,4 %	194.143	9,5 %	16.258	8,9 %
<i>Sous-total bonus</i>		<i>628.102</i>	<i>30,4 %</i>	<i>917.035</i>	<i>44,7 %</i>	<i>106.113</i>	<i>58 %</i>
De 131 à 160 g	0	936.139	45,3 %	846.030	41,3 %	63.240	34,5 %
De 161 à 165 g	- 200	66.415	3,2 %	51.161	2,5 %	1.429	0,8 %
De 166 à 200 g	- 750	305.197	14,8 %	184.204	9 %	9.535	5,2 %
De 201 à 250 g	- 1.600	95.378	4,6 %	46.612	2,3 %	2.196	1,2 %
Plus de 250 g	- 2.600	33.312	1,6 %	15.241	0,7 %	554	0,3 %
<i>Sous-total malus</i>		<i>500.302</i>	<i>24,2 %</i>	<i>297.218</i>	<i>14,5 %</i>	<i>12.285</i>	<i>7,5 %</i>
Total		2.064.543	100 %	2.050.283	100 %	183.067	100 %

Source : ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer

Les émissions moyennes des immatriculations de véhicules neufs ont fortement diminué puisqu'elles sont passées de 149 g CO₂/km en 2007 à 140 g CO₂/km en 2008 et 132 g CO₂/km à la fin septembre 2009 (ce qui est déjà très proche de l'objectif fixé pour 2020), alors que la baisse historique avant la mise en place du bonus/malus était d'environ 1 à 2 g CO₂/km par an. On peut ainsi se féliciter que la baisse des émissions moyennes enregistrée en vingt mois équivaille ainsi à dix années de la tendance antérieure au dispositif.

Enfin, **le dispositif a permis de soutenir fortement le marché automobile et de maintenir environ 10.000 emplois dans la filière**. En 2008, le marché français s'est érodé de moins de 0,7 % alors que le marché européen chutait de 7,8 % et le marché américain de 18,5 %. Sur le premier semestre 2009, le marché français a progressé de 0,2 % par rapport aux ventes sur la même période en 2008 alors que le marché européen baissait de 9,4 %.

2. Un déficit en forte augmentation et sous-estimé en loi de finances initiale

Le Gouvernement considère que l'ampleur de l'augmentation des ventes de véhicules bénéficiant du « bonus » n'était pas prévisible au moment de l'élaboration de la loi de finances pour 2009. La loi de finances initiale pour 2009 retenait cependant une hausse relativement modérée des dépenses liées au « bonus » (de 9,1 %) et une forte augmentation des recettes de « malus » (de 40,3 %) par rapport à l'exécution de 2008, soit un **déficit prévisionnel de 156 millions d'euros** (en baisse de 27 % par rapport au déficit constaté en 2008). Ces prévisions étaient optimistes, et **si la sous-budgétisation n'est pas avérée compte tenu du caractère effectivement imprévisible du succès enregistré en 2009, les recettes étaient manifestement surestimées**.

Il est à présent acquis que **le déficit de l'exercice 2009 sera très supérieur aux prévisions** puisque sur un montant de 473 millions d'euros de crédits ouverts en loi de finances initiale, 457 millions d'euros avaient été consommés fin septembre. Le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer prévoit une dépense de 711 millions d'euros sur l'année 2009 et des recettes prévisionnelles de malus de 191 millions d'euros, soit 41,8 % de moins que le montant inscrit en LFI. Il en résulte que **le déficit sur 2009 serait de 520 millions d'euros**, près de trois fois et demie supérieur aux prévisions initiales.

Une ouverture de crédits de 250 millions d'euros est donc nécessaire pour permettre à l'Etat d'assurer la continuité du versement des « bonus » pour le reste de l'année 2009.

VII. OBSERVATIONS SUR LES ANNULATIONS

Si l'on excepte le cas des annulations relatives à la mission « Défense », qui appelle des observations spécifiques, on peut s'interroger sur la portée de la formule que comporte le rapport de motivation :

« Les annulations de crédits proposées portent **principalement** sur les crédits mis en réserve en début de gestion conformément aux termes de l'exposé général des motifs du projet de loi de finances pour 2009 et, **le cas échéant**, sur des crédits devenus sans objet. Elles tiennent compte d'une analyse préalable des éventuels besoins ou des incertitudes affectant l'exécution budgétaire, conduisant à exclure un nombre limité de programmes. Le montant d'annulation par programme résulte de l'application d'un taux d'annulation transversal à l'ensemble des programmes restants, modifiée, le cas échéant, d'une redistribution entre programmes à la suite d'échanges avec les ministères gestionnaires. »

En réalité, **près de 80 % des crédits annulés portent sur des crédits disponibles et le cinquième environ sur des crédits mis en réserve.**

Répartition des annulations entre crédits disponibles et crédits mis en réserve

(en euros)

	Annulation de crédits mis en réserve	Annulations de crédits disponibles	Total
Total des missions du budget général (hors dépenses de personnel)	120 939 142	200 650 858	321 590 000
Part dans les annulations du budget général (en %)	37,6	62,4	
Compte de concours financier "Prêts à la filière automobile"		250 000 000	250 000 000
Total des annulations (hors dépenses de personnel)	120 939 142	450 650 858	571 590 000
Part dans le total (en %)	21,2	78,8	

Source : ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat