



ANNEXE EXPLICATIVE A L'AVIS
DE LA COMMISSION DES FINANCES

**sur le projet de décret d'avance notifié le 17 novembre 2010,
portant ouverture de 1 386 557 284 euros en autorisations
d'engagement et de 1 144 603 135 euros en crédits de paiement**

21 novembre 2010

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
OBSERVATIONS LIMINAIRES	7
I. DES OUVERTURES AU BÉNÉFICE DE QUATORZE MISSIONS	7
A. LE RESPECT DES PLAFONDS FIXÉS PAR LES ARTICLES 13 ET 14 DE LA LOLF.....	7
B. APERÇU GÉNÉRAL DES OUVERTURES DEMANDÉES	7
1. <i>D'importants dépenses de personnel et immobilières</i>	7
2. <i>Des redéploiements au détriment des interventions, des investissements et du fonctionnement</i>	9
II. LES ANNULATIONS DE CRÉDITS	10
A. DES ANNULATIONS OBÉISSANT POUR MOITIÉ À LA LOGIQUE D'AUTO-ASSURANCE.....	10
B. DES MISSIONS FORTEMENT IMPACTÉES.....	12
ANALYSE DES OUVERTURES DE CRÉDITS PROPOSÉES	17
I. LA COUVERTURE DE DÉPENSES DE PERSONNEL	17
A. UNE URGENCE AVÉRÉE POUR DES MONTANTS SANS PRÉCÉDENT.....	17
1. <i>Assurer le paiement des traitements de décembre</i>	17
2. <i>Des montants sans précédent</i>	18
B. DES OUVERTURES CONCENTRÉES SUR L'ÉDUCATION NATIONALE, LA DÉFENSE, LE BUDGET ET L'INTÉRIEUR	21
1. <i>Le ministère de l'éducation nationale : une mauvaise anticipation des départs à la retraite</i>	21
2. <i>Le ministère de la défense : un dérapage significatif des mesures indemnitaires</i>	22
a) <i>Le financement du reliquat de surcoût supplémentaire des OPEX (29 millions d'euros)</i>	22
b) <i>Le financement d'autres dérapages de dépenses de personnel (201,9 millions d'euros)</i>	23
3. <i>Le ministère du budget : des mesures catégorielles fort peu documentées</i>	27
4. <i>Le ministère de l'intérieur : le coût des « protocoles »</i>	28
C. LA COUVERTURE DES DÉPENSES DE PERSONNEL DES AUTRES MINISTÈRES.....	29
1. <i>Le plan de rattrapage indemnitaire au bénéfice des agents de l'INSEE</i>	30
2. <i>La justice : heures supplémentaires, mesures indemnitaires et variations d'effectifs</i>	30
3. <i>Les effets du taux de change sur les indemnités de résidence à l'étranger</i>	31
II. LES DÉPENSES IMMOBILIÈRES ET DE TRAVAUX ET LES AUTRES OUVERTURES	32
A. LES DÉPENSES IMMOBILIÈRES ET DE TRAVAUX	32

1. Le regroupement des ministères sociaux	32
2. Le regroupement de l'administration centrale de la justice.....	34
3. Les travaux de mise en sécurité du ministère de l'intérieur.....	35
B. LES AUTRES OUVERTURES	36
1. La situation des caisses de règlement pécuniaire des avocats (CARPA).....	36
2. Une aide à la filière agricole à tous égards exceptionnelle.....	36
3. Les dépenses de la mission « Recherche et enseignement supérieur »	38
4. Les suites de la tempête Xynthia.....	39

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Le projet de décret d'avance notifié à la commission des finances le 17 novembre 2010 prévoit des ouvertures et annulations de crédits pour un montant total de **1 386 557 284 euros en autorisations d'engagement (AE) et 1 144 603 135 euros en crédits de paiement (CP)** au titre du budget général.

2. Ces montants **respectent les plafonds** en ouvertures et annulations de crédits visés aux articles 13 et 14 de la loi organique du 1^{er} août 2011 relative aux lois de finances.

3. Les ouvertures sont **essentiellement destinées à couvrir des dépenses de personnel et liées à des opérations immobilières**. La moitié des annulations sont opérées en application du principe **d'auto-assurance**, qui implique que les aléas ou priorités nouvelles affectant les dépenses d'une mission soient gérés dans la limite du plafond de ses crédits, soit par redéploiement de dépenses discrétionnaires, soit par la réalisation d'économies.

4. 67 % des AE et 81 % des CP ouverts par le présent projet de décret d'avance concernent des dépenses de personnel (titre 2), soit 930,7 millions d'euros. Les ouvertures sur le titre 2 présentent **un caractère urgent avéré**, dans la mesure où l'indisponibilité des crédits rendrait impossible la liquidation de la paie de décembre pour les agents de huit ministères.

5. Le montant comme la proportion des dépenses de titre 2 dans les ouvertures totales **sont sans précédent** au regard des projets de décret d'avance notifiés à votre commission des finances depuis 2006. Ces ouvertures sont **concentrées** sur les ministères de l'éducation nationale (378 millions d'euros), de la défense (230,9 millions d'euros), de l'intérieur (115 millions d'euros) et du budget (110,8 millions d'euros), **ces quatre ministères représentant 90 % des crédits demandés**.

6. Le phénomène observé résulte partiellement de **moindres départs en retraite** que prévu, les agents de l'Etat ayant manifestement préféré conserver leur emploi dans une période d'incertitudes liées à la crise. Les crédits de personnel demandés sont également destinés à couvrir des surcoûts associés à certaines **mesures catégorielles**. La multiplicité des dispositifs et des ministères concernés conduit à s'interroger **sur la consistance réelle des efforts de maîtrise de la masse salariale de l'Etat**.

7. **D'inquiétants dérapages des dépenses de personnel du ministère de la Défense** sont observés, qui sont insuffisamment justifiés par le rapport de motivation. L'inflation des dépenses liées aux restructurations de la défense résulte du fait que le Gouvernement n'a pas pris ses décisions en temps utile et ne peut être considérée comme imprévisible. L'augmentation des dépenses d'indemnisation du chômage, liée à la pire récession depuis la Seconde guerre mondiale, était quant à elle manifestement prévisible dès le début de l'année 2009.

8. D'importants crédits sont dévolus à plusieurs **opérations immobilières**, dont la prise à bail du nouvel immeuble destiné à regrouper l'ensemble des administrations centrales du ministère de la justice. **L'urgence à ouvrir ces crédits s'accommode paradoxalement d'une absence de choix définitif quant à l'immeuble à prendre à bail** et, par conséquent, de l'absence d'information précise sur le montant du loyer à acquitter.

9. 35 millions d'euros sont ouverts afin de financer une aide exceptionnelle au bénéfice de la filière des fruits et légumes. **Cette aide intervient pour faire face à une grave crise conjoncturelle, aggravée par le prononcé d'une sanction communautaire infligée à la France en raison du versement illégal de soutiens à cette même filière.**

10. Les autres ouvertures présentent **un caractère d'urgence non contestable**, qu'il s'agisse des indemnisations à verser à la suite de la tempête Xynthia, du financement de l'aide juridictionnelle ou des bourses de l'enseignement supérieur, ou encore des contributions de la France à certaines organisations internationales, dont le montant a augmenté sous l'effet des évolutions du taux de change.

11. La fréquence des décrets d'avance atteste que les besoins ne résultent pas toujours de causes imprévisibles ou d'aléas de gestion, **mais bel et bien de sous-budgétisations en loi de finances initiale ou, lorsque la budgétisation était sincère, de « dérapages » imputables aux gestionnaires.** La « célébration », en 2011, des dix ans de la LOLF devrait donc conduire à reconsidérer la portée des décrets d'avance et, le cas échéant, à durcir les conditions dans lesquelles il peut y être recouru, en ajoutant par exemple à la condition d'urgence **une condition explicite d'imprévisibilité des dépenses à couvrir.**

12. La transmission d'un décret d'avance pendant la discussion du projet de loi de finances et le jour de l'adoption en Conseil des ministres du projet de loi de finances rectificative **ne favorise pas un examen serein et approfondi des mesures proposées.** Dans le même esprit, le caractère trop succinct des rapports de motivation accompagnant les projets de décret ne permet pas toujours d'établir avec certitude l'urgence des besoins à couvrir.

OBSERVATIONS LIMINAIRES

Le projet de décret d'avance notifié à la commission des finances le 17 novembre 2010 prévoit des ouvertures et annulations de crédits pour un montant total de 1 386 557 284 euros en autorisations d'engagement (AE) et 1 144 603 135 euros en crédits de paiement (CP) au titre du **budget général**.

I. DES OUVERTURES AU BÉNÉFICE DE QUATORZE MISSIONS

A. LE RESPECT DES PLAFONDS FIXÉS PAR LES ARTICLES 13 ET 14 DE LA LOLF

1 386 557 284 euros en autorisations d'engagement et de 1 144 603 135 euros en crédits de paiement doivent donc être ouverts en application du présent projet de décret d'avance. Ajoutés aux crédits ouverts par le projet de décret d'avance notifié le 14 septembre 2010 (1 299 400 000 en AE et 1 271 400 000 en CP), ces montants représentent 0,52 % des AE et 0,47 % des CP ouverts en loi de finances initiale pour 2010. **Ces ouvertures respectent donc le plafond de 1 % fixé par l'article 13 de la LOLF.**

Les annulations cumulées du projet de décret d'avance de septembre et de présent projet représentent 2 685 957 284 euros en AE et 2 416 003 135 euros en CP, soit respectivement 0,47 % et 0,44 % des AE et des CP ouverts par la loi de finances initiale et les lois de finances rectificatives pour 2010. **Le plafond de 1,5 % fixé par l'article 14 de la LOLF est également respecté.**

B. APERÇU GÉNÉRAL DES OUVERTURES DEMANDÉES

1. D'importants dépenses de personnel et immobilières

Au total, quatorze missions du budget général font l'objet d'ouvertures de crédits. Ces ouvertures, en autorisations d'engagement¹, peuvent être réparties en trois catégories :

1) 67 % correspondent à des **dépenses de personnel** et résultent d'ajustements des prévisions d'effectifs et de coûts de certaines mesures catégorielles ;

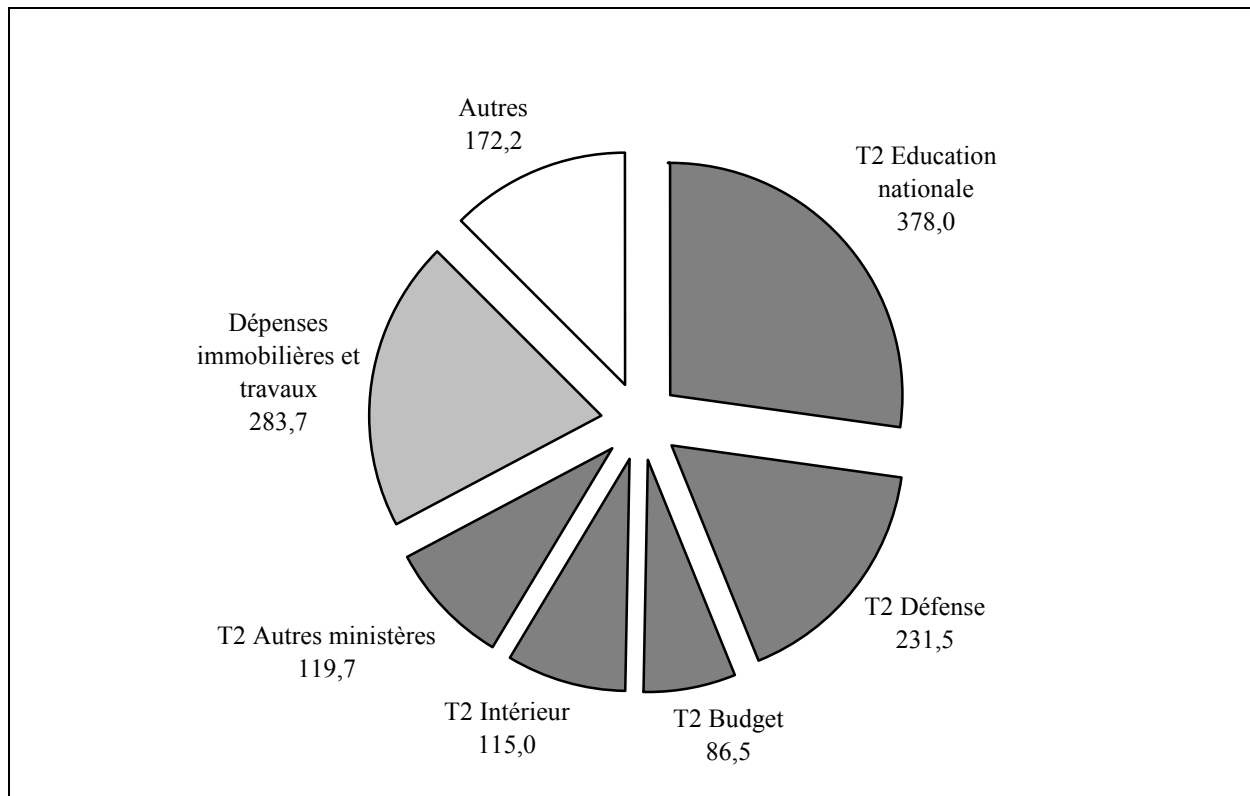
¹ La répartition est ici donnée en AE, afin de faire ressortir la part des dépenses immobilières, part dont l'importance aurait été minorée en cas de chiffrage en CP (ces opérations ne donnant lieu qu'à des ouvertures en AE).

2) 20 % correspondent à des **opérations immobilières ou de travaux** au bénéfice des ministères de la justice, de l'intérieur et des ministères sociaux ;

3) 13 % relèvent de **dépenses diverses** (mise en œuvre d'aides agricoles exceptionnelles, mesures consécutives à la tempête Xynthia, financement de l'aide juridictionnelle ou des bourses de l'enseignement supérieur...).

Les ouvertures de crédits proposées

(autorisations d'engagement en millions d'euros)



T2 = dépenses de personnel

Source : commission des finances

En proportion des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2010, les missions qui subissent l'**impact le plus important** en raison des ouvertures brutes sont :

1) la mission « **Justice** », dont les ouvertures représentent 3,77 % des AE et 1,17 % des CP votés en LFI pour 2010. Cette mission supporte à la fois des ouvertures au titre des dépenses de personnel, du financement de l'aide juridictionnelle et de dépenses immobilières liées au regroupement des administrations centrales ;

2) la mission « **Action extérieure de l'Etat** », dont les ouvertures représentent 1,20 % des AE et 1,22 % des CP votés en LFI pour 2010. Cet

impact tient aux effets des taux de change sur les indemnités de résidence des personnels ;

3) la mission « **Gestion des finances publiques et des ressources humaines** », dont les ouvertures représentent 0,96 % des AE et des CP votés en LFI pour 2010. L'évolution s'explique par la hausse importante des dépenses de personnel du ministère chargé du budget ;

4) la mission « **Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales** », dont les ouvertures représentent 0,97 % des AE et 0,972 % des CP votés en LFI pour 2010, en raison de la mise en œuvre d'une aide exceptionnelle en faveur de certaines filières.

En valeur absolue, les missions les plus touchées par les ouvertures brutes sont les missions « Enseignement scolaire » (378 millions d'euros en AE et CP), « Justice » (278 millions d'euros en AE et 80 millions d'euros en CP) et « Défense » (230,9 millions d'euros en AE et CP).

2. Des redéploiements au détriment des interventions, des investissements et du fonctionnement

Enfin, **un éclairage complémentaire et très instructif est apporté par la répartition par titre des ouvertures et des annulations proposées**. Le tableau¹ qui suit enseigne que seules les dépenses de fonctionnement font l'objet d'ouvertures nettes (760 millions d'euros), gagées sur les dépenses de fonctionnement, d'intervention et d'investissement.

¹ *La répartition des annulations ici présentée n'a qu'une valeur indicative. Il s'agit de données reconstruites à partir de la répartition indicative par titre fournie dans les projets annuels de performances pour l'année 2010, sauf lorsqu'une annulation est précisément motivée par des circonstances particulières sur un dispositif ciblé. Pour ce qui concerne les crédits de titre 5, l'évaluation des annulations sur ce titre porte essentiellement sur la mission « Défense » et le programme « Administration pénitentiaire » de la mission « Justice ».*

Ouvertures et annulations nettes par titre

(en euros)

	Ouvertures	Annulations	Solde
Titre 2 - Personnel			
AE	930 714 514	170 695 372	760 019 142
CP	930 714 514	170 695 372	760 019 142
Titre 3 - Fonctionnement			
AE	316 639 822	406 804 019	-90 164 197
CP	63 833 542	413 044 309	-349 210 767
Titre 5 - Investissement			
AE	2 000 000	362 185 476	-360 185 476
CP	2 000 000	143 040 158	-141 040 158
Titre 6 - Intervention			
AE	137 202 948	446 872 417	-309 669 469
CP	148 055 079	417 823 296	-269 768 217

Source : direction du budget

Une analyse des annulations nettes de **crédits de paiement** montre que les dépenses supplémentaires de personnel sont couvertes à 46 % par des annulations de crédits de fonctionnement, à 35 % par des annulations de crédits d'intervention et à 19 % par des crédits d'investissement. Une analyse des annulations nettes d'**autorisations d'engagement** montre que **le tribut le plus lourd est payé par les crédits d'investissement, qui couvrent 47 % des ouvertures de dépenses de personnel**, contre 41 % pour les dépenses d'intervention et 12 % pour les dépenses de personnel.

II. LES ANNULATIONS DE CRÉDITS

Afin de **ne pas affecter l'équilibre budgétaire** défini en loi de finances, ce projet de décret procède à l'**annulation** de 1 386,6 millions d'euros en AE et 1 144,6 millions d'euros en CP sur le budget général.

A. DES ANNULATIONS OBÉISSANT POUR MOITIÉ À LA LOGIQUE D'AUTO-ASSURANCE

64 % des crédits de paiement annulés correspondent à la réserve de précaution, soit 730 millions d'euros. Le montant initial de cette réserve était de 4,7 milliards d'euros hors titre 2 et de 0,6 milliards d'euros en titre 2. Après impact des dégelés et annulations intervenus depuis le début de l'année 2010, y compris le présent projet de décret d'avance, le montant résiduel devrait être de 1,9 milliards d'euros hors titre 2 et 0,4 milliards d'euros en titre 2. La réserve de précaution n'a pas été mise à contribution, dans le cadre du présent projet de décret d'avance, selon la procédure d'une taxation

interministérielle. Les annulations ont été analysées et déterminées programme par programme **selon la situation de leur exécution**.

Les annulations peuvent également être réparties selon qu'elles obéissent à la **logique d'auto-assurance** ou qu'elles visent des crédits **devenus sans objet**. 51 % des crédits (soit 581 millions d'euros) sont annulés en application du principe d'auto-assurance, qui implique que les aléas ou priorités nouvelles affectant les dépenses d'une mission **soient gérés dans la limite du plafond de ses crédits**, soit par redéploiement de dépenses discrétionnaires, soit par la réalisation d'économies.

Le tableau qui suit indique que **le principe d'auto-assurance a joué pleinement pour les ministères chargés des affaires étrangères, du budget, de la culture, de la défense, de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la justice**. Par ailleurs, les ouvertures brutes de 930,7 millions d'euros sur les dépenses de personnel de huit ministères sont partiellement gagées par des annulations de 131,0 millions d'euros sur les dépenses de personnel de ces mêmes ministères et de 39,7 millions d'euros sur les dépenses de personnel d'autres ministères. Pour ce qui concerne le **ministère de la défense**, l'ouverture nette au titre du financement des dépenses de personnel est intégralement gagée par une annulation à due concurrence sur les crédits des programmes 146 « Équipement des forces », 178 « Préparation et emploi des forces »¹ et 212 « Soutien à la politique de la défense » de la mission « Défense ». Enfin, l'ouverture en AE au titre du financement des **opérations immobilières du ministère de la justice** est intégralement gagée sur le programme 107 « Administration pénitentiaire » de la mission « Justice ». De même, l'ouverture en AE au titre du financement de la troisième tranche de **travaux du ministère de la santé** est intégralement gagée par une annulation à due concurrence sur les crédits du programme 107.

¹ Programme habituellement « épargné », qui supporte ici l'essentiel de l'effort.

Les annulations et l'application du principe d'auto-assurance

Ministère	En millions d'euros		En %	
	Auto-assurance	Crédits sans objet	Auto-assurance	Crédits sans objet
Affaires étrangères	8	0	100,0%	0,0%
Agriculture	1	4	20,0%	80,0%
Budget	45	0	100,0%	0,0%
Culture	11	0	100,0%	0,0%
Défense	231	0	100,0%	0,0%
Ecologie	17	314	5,1%	94,9%
Economie	6	8	42,9%	57,1%
Education nationale	8	0	100,0%	0,0%
Enseignement supérieur	76	0	100,0%	0,0%
Intérieur	117	85	57,9%	42,1%
Justice	59	0	100,0%	0,0%
Santé	0	61	0,0%	100,0%
Premier ministre	0	38	0,0%	100,0%
Travail	0	55	0,0%	100,0%
Total	581	564	50,7%	49,3%

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire

B. DES MISSIONS FORTEMENT IMPACTÉES

Les annulations de crédits sont traditionnellement peu détaillées dans les rapports de motivation, de sorte qu'il est délicat d'apprécier leur impact sur la conduite des politiques portées par chaque mission.

Le tableau qui suit rapporte les ouvertures et annulations nettes aux montants de crédits votés en loi de finances initiale. On observe que certaines missions supportent, en proportion de leur dotation initiale, d'importantes annulations nettes (-5,4 % pour la mission « Sécurité civile », -4,4 % pour la mission « Santé », -3,8 % pour la mission « Direction de l'action du Gouvernement », -3,6 % pour la mission « Outre-mer », -3,2 % pour la mission « Politique des territoires »)¹.

¹ Par ailleurs, la mission « Ville et logement » voit les crédits du programme « Politique de la ville » fortement diminuer en valeur absolue (-34,4 millions d'euros en AE et -47,4 millions d'euros en CP). Ces annulations affectent les compensations d'exonération de charges sociales en zones franches urbaines pour 28,4 millions, les moyens du secrétariat général du comité interministériel des villes pour 1,5 million et les actions de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) pour 2,5 millions d'euros. Compte tenu des économies déjà réalisées par cette agence, depuis deux années, du fait d'efforts constants de rationalisation de la gestion des crédits d'intervention de la politique de la ville et d'amélioration des performances, une réduction aussi substantielle des crédits pourrait porter préjudice à son action en 2011, en particulier dans l'exécution des contrats de partenariat avec les collectivités territoriales (contrats urbains de cohésion sociale).

**Ouvertures nettes (+) et annulations nettes (-)
en proportion des crédits de loi de finances initiale**

Missions	AE	CP
Action extérieure de l'Etat	1,2%	1,2%
Administration générale et territoriale de l'Etat	-0,3%	-0,3%
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	0,9%	0,9%
Aide publique au développement	-0,3%	-0,2%
Anciens combattants, mémoire et lien avec la nation	0,0%	0,0%
Culture	0,2%	0,2%
Défense	0,0%	0,0%
Direction de l'action du Gouvernement	-3,8%	-3,8%
Ecologie, développement et aménagement durables	-2,0%	-1,8%
Economie	-0,5%	-0,4%
Enseignement scolaire	0,6%	0,6%
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	0,6%	0,6%
Justice	-0,2%	0,3%
Outre-mer	-3,1%	-3,6%
Politique des territoires	-2,5%	-3,2%
Recherche et enseignement supérieur	0,0%	0,1%
Régimes sociaux et de retraite	-1,8%	-1,8%
Santé	-3,0%	-4,4%
Sécurité	0,1%	0,1%
Sécurité civile	-5,5%	-5,4%
Solidarité, insertion et égalité des chances	0,4%	0,0%
Sport, jeunesse et vie associative	-1,4%	-1,6%
Travail et emploi	-0,1%	0,0%
Ville et logement	-0,5%	-0,8%
Moyenne	-0,9%	-1,0%

Source : commission des finances

Un nécessaire point de méthode

Au-delà des appréciations qu'il convient de porter sur l'ampleur et la destination des mouvements de crédits proposés, votre rapporteur général croit nécessaire de revenir brièvement sur quelques considérations de méthode intéressant **le recours au décret d'avance** et les **conditions dans lesquelles le Parlement est amené à se prononcer** sur le présent projet.

En témoigne l'usage systématique dont il a fait l'objet au cours des années écoulées, le décret d'avance constitue désormais un **instrument banalisé** de gestion, notamment en fin d'exercice. La LOLF dispose pourtant que le décret d'avance est pris « *en cas d'urgence* » (art. 13). Si cette urgence est souvent avérée, **la fréquence des décrets d'avance atteste que les besoins ne résultent pas toujours de causes imprévisibles ou d'aléas de gestion, mais bel et bien de sous-budgétisations en loi de finances initiale ou, lorsque la budgétisation était sincère, de « dérapages » imputables aux gestionnaires.** La « célébration », en 2011, des dix ans de la LOLF devrait donc conduire à reconsidérer la portée des décrets d'avance et, le cas échéant, à « durcir » les conditions dans lesquelles il peut y être recouru, **en ajoutant par exemple à la condition d'urgence une condition explicite d'imprévisibilité des dépenses à couvrir.**

Le décret d'avance est ensuite pris sur avis des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Sauf à considérer cet avis comme une simple formalité, il importe donc que le Parlement soit en mesure de se prononcer en toute connaissance de cause sur les ouvertures et annulations de crédits. Il n'est point besoin d'une longue démonstration pour mettre en évidence que la transmission d'un décret d'avance au beau milieu de la discussion du projet de loi de finances et la veille de l'adoption en Conseil des ministres du projet de loi de finances rectificative **ne favorise pas un examen serein et approfondi des mesures proposées.** Dans le même esprit, le caractère trop **succinct** des rapports de motivation accompagnant les projets de décret ne permet pas toujours d'établir avec certitude l'urgence des besoins à couvrir et nécessite souvent de solliciter les services de l'Etat pour obtenir des éléments de réponse complémentaires. **Un effort d'exhaustivité serait donc le bienvenu,** s'agissant en particulier des annulations venant gager les ouvertures.

Ouvertures et annulations prévues par le présent projet de décret d'avance

(en euros)

Missions et programmes	Ouvertures		Annulations		Solde	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action extérieure de l'État	31 935 673	31 935 673	774 038	774 038	31 161 635	31 161 635
Administration générale et territoriale de l'État	2 000 000	2 000 000	9 700 000	9 700 000	-7 700 000	-7 700 000
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	35 000 000	35 000 000	3 744 419	985 917	31 255 581	34 014 083
Aide publique au développement			7 705 655	7 705 655	-7 705 655	-7 705 655
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	590 000	590 000			590 000	590 000
Culture	11 288 841	11 288 841	5 913 091	5 913 091	5 375 750	5 375 750
Défense	230 900 000	230 900 000	231 400 000	231 400 000	-500 000	-500 000
Direction de l'action du Gouvernement			21 236 209	21 236 209	-21 236 209	-21 236 209
Écologie, développement et aménagement durables	17 000 000	17 000 000	227 766 177	196 700 699	-210 766 177	-179 700 699
Économie	5 700 000	5 700 000	14 766 596	14 116 926	-9 066 596	-8 416 926
Enseignement scolaire	378 000 000	378 000 000	11 966 503	11 927 536	366 033 497	366 072 464
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	110 800 000	110 800 000	47 100 677	45 776 267	63 699 323	65 023 733
Justice	277 989 822	80 000 000	289 618 028	58 716 559	-11 628 206	21 283 441
Outre-mer			66 465 954	72 266 010	-66 465 954	-72 266 010
Politique des territoires			9 614 567	12 001 008	-9 614 567	-12 001 008
Recherche et enseignement supérieur	120 702 948	126 388 621	120 093 618	92 284 949	609 330	34 103 672
Régimes sociaux et de retraite			104 944 322	104 944 322	-104 944 322	-104 944 322
Santé			35 678 141	52 796 725	-35 678 141	-52 796 725
Sécurité	115 000 000	115 000 000	94 936 149	94 936 149	20 063 851	20 063 851
Sécurité civile			24 600 000	24 600 000	-24 600 000	-24 600 000
Solidarité, insertion et égalité des chances	49 650 000	0	4 310 813	4 473 487	45 339 187	-4 473 487
Sport, jeunesse et vie associative			12 065 004	13 455 168	-12 065 004	-13 455 168
Travail et emploi			5 785 353	2 885 353	-5 785 353	-2 885 353
Ville et logement			36 371 970	65 007 067	-36 371 970	-65 007 067
Total	1 386 557 284	1 144 603 135	1 386 557 284	1 144 603 135	0	0

Source : commission des finances

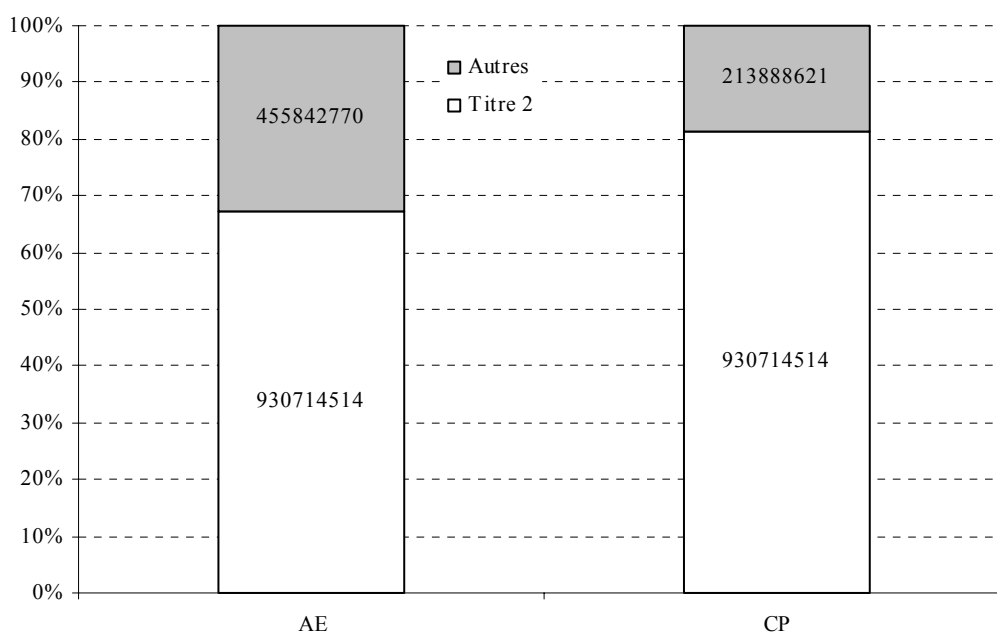
ANALYSE DES OUVERTURES DE CRÉDITS PROPOSÉES

I. LA COUVERTURE DE DÉPENSES DE PERSONNEL

67 % des AE et 81 % des CP ouverts par le présent projet de décret d'avance concernent des dépenses de personnel (titre 2), soit 930,7 millions d'euros. Ces crédits sont principalement destinés à couvrir des besoins liés à **l'évolution des effectifs**, et notamment à des départs en retraite moindres qu'anticipés, ainsi qu'à des surcoûts associés à **diverses mesures catégorielles**.

**Parts respectives des crédits de personnel et hors personnel
ouverts par le projet de décret d'avance**

(en euros)



Source : commission des finances

A. UNE URGENCE AVÉRÉE POUR DES MONTANTS SANS PRÉCÉDENT

1. Assurer le paiement des traitements de décembre

Les ouvertures sur le titre 2 présentent un **caractère urgent avéré**, dans la mesure où l'indisponibilité des crédits **rendrait impossible la liquidation de la paie** de décembre pour les agents de huit ministères. Le

rapport de motivation qui accompagne le présent projet de décret fait, en effet, valoir que la date de publication de la dernière loi de finances rectificative de l'année serait « *trop tardive* » pour assurer le paiement des traitements selon le calendrier habituel.

Par ailleurs, à la question de savoir pourquoi les ajustements de crédits nécessaires **n'ont pas été opérés au moyen d'autres véhicules normatifs**, et notamment des trois lois de finances rectificatives survenues en 2010, le ministère du budget répond que « *la dernière loi de finances rectificative (LFR III) est intervenue en juin 2010 et avait par ailleurs un objet urgent et spécifique, la mise en place d'un mécanisme de stabilisation financière de la zone euro. Un tel calendrier était incompatible avec celui de la révision précise des dépenses du titre 2. En effet, il faut disposer au moins des données des dix premiers mois de gestion pour disposer d'une prévision d'exécution fiable et ajuster finement le besoin en crédits* ».

Votre rapporteur général en déduit que les lois de finances rectificatives sont donc soit trop précoces, soit trop tardives pour ajuster les crédits de personnel, et que **la survenue d'un décret d'avance automnal apparaît comme une « fatalité »** lorsque l'exécution des dépenses de personnel ne suit pas la prévision. Cet état de fait confirme le constat, formulé plus haut, que **le décret d'avance devient un instrument de gestion « banalisé »**.

2. Des montants sans précédent

Comme l'indique le tableau de la page suivante, **le montant comme la proportion des dépenses de titre 2 dans les ouvertures totales sont sans précédent** au regard des projets de décret d'avance notifiés à votre commission des finances depuis 2006. Seules les ouvertures du décret du 26 novembre 2007 ont été consacrées à 67 % en AE et 60 % en CP à des dépenses de personnel, et ce pour des montants bien moindres (221 millions d'euros).

Le phénomène observé résulte tout d'abord de **moindres départs en retraite que prévu**. Selon le ministère chargé du budget, « *il apparaît que les départs en retraite devraient se situer en deçà de la prévision initiale pour 2010 (68 000) mais au dessus de l'exécution 2009 (59 800)* ». Il est rappelé que la construction de la loi de finances initiale pour 2010 a été élaborée à l'été 2009 et n'a donc pas pu tenir compte de la forte baisse des départs à la retraite qui a marqué l'exécution 2009. Selon le Gouvernement, **cette révision à la baisse des départs à la retraite s'inscrit dans le prolongement du décrochage observé en 2009, résultant du contexte économique incertain, qui a conduit certains agents de l'Etat à décaler leur départ en retraite, et des effets de la réforme des retraites de 2003**, prévoyant l'augmentation progressive du nombre de trimestres cotisés pour obtenir une retraite à taux plein.

Part du titre 2 dans les ouvertures et annulations des précédents décrets d'avance

(en euros)

Date du décret		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		Total	Dont titre 2	%	Total	Dont titre 2	%
1 ^{er} août 2006	Ouvertures	258 550 000	43 000 000	16,6	261 000 000	43 000 000	16,5
	Annulations	258 550 000	43 000 000	16,6	261 000 000	43 000 000	16,5
23 octobre 2006	Ouvertures	580 140 000	207 260 000	35,7	513 260 000	207 260 000	40,4
	Annulations	580 140 000	0	0	513 260 000	0	0
6 décembre 2006	Ouvertures	719 366 498	204 287 522	28,4	721 417 522	204 287 522	28,3
	Annulations	719 366 498	211 559 373	29,4	721 417 522	211 559 373	29,3
26 avril 2007	Ouvertures	405 000 000	0	0	75 000 000	0	0
	Annulations	405 000 000	0	0	75 000 000	0	0
25 octobre 2007	Ouvertures	826 800 000	13 000 000	1,6	796 300 000	13 000 000	1,6
	Annulations	826 800 000	13 000 000	1,6	796 300 000	13 000 000	1,6
26 novembre 2007	Ouvertures	330 500 000	221 000 000	66,9	367 500 000	221 000 000	60,1
	Annulations	330 500 000	95 000 000	28,7	367 500 000	95 000 000	25,8
27 juin 2008	Ouvertures	326 824 000	924 000	0,3	307 724 000	924 000	0,3
	Annulations	326 824 000	924 000	0,3	307 724 000	924 000	0,3
24 octobre 2008	Ouvertures	233 022 231	0	0	223 430 612	0	0
	Annulations	233 022 231	0	0	223 430 612	0	0
30 novembre 2008	Ouvertures	1 294 362 574	160 151 924	12,4	1 253 162 574	160 151 924	12,8
	Annulations	1 294 362 574	87 485 929	6,8	1 253 162 574	87 485 929	7
13 juillet 2009	Ouvertures	303 073 285	0	0	384 873 285	0	0
	Annulations	303 073 285	0	0	384 873 285	0	0
9 novembre 2009	Ouvertures	406 090 000	32 500 000	8	327 590 000	32 500 000	9,9
	Annulations	406 090 000	6 000 000	1,5	327 590 000	6 000 000	1,8
8 décembre 2009	Ouvertures	65 000 000	0	0	65 000 000	0	0
	Annulations	65 000 000	0	0	65 000 000	0	0
29 septembre 2010	Ouvertures	729 400 000	18 000 000	2,5	701 400 000	18 000 000	2,6
	Annulations	729 400 000	18 000 000	2,5	701 400 000	18 000 000	2,6

Source : commission des finances

Les crédits demandés sont également destinés à couvrir des **surcoûts associés à certaines mesures catégorielles**. Le Gouvernement dément que le coût de ces mesures ait été sous-estimé en loi de finances initiale pour 2010, faisant valoir que les surcoûts observés portent sur des mesures catégorielles ciblées (*cf. infra*) et que les dépassements constatés « *devraient être au total, en termes d'enveloppes catégorielles stricto sensu, compensés par de moindres dépenses catégorielles, soit au sein du même périmètre ministériel (mais sur d'autres programmes) soit sur d'autres ministères* ».

**Application du « un sur deux » et du retour catégoriel en 2010,
au sein des ministères visés par le projet de décret d'avance**

(en millions d'euros)

Ministère	Départs à la retraite		Taux de non-remplacement	Economies brutes	Mesures catégorielles	Economies nettes
	Prévision LFI	Prévision actualisée				
Education nationale	37 012	32 357	40 % (prévision d'exécution)	-328	146	-182
Affaires étrangères	244	NC	29 %	10,9	5,4	-5,4
Défense*	9 291	NC	89 %	-181,4	114,2	-66
Culture et communication	287	324	28 %	-2,6	1,2	-1,4
Economie	556	NC	58 %	-16	11	-5
Budget	4 715	NC	64 % (LFI)	-118	61	-57
Justice	1 951	1 688	NC (créations nettes d'emplois)	NC	NC	NC
<i>Dont administration pénitentiaire</i>	<i>749</i>	<i>486</i>	<i>NC (créations nettes d'emplois)</i>	<i>NC</i>	<i>NC</i>	<i>NC</i>
Intérieur	6 023	6 679	NC	-126,9	158,7	32,9
<i>Dont Police</i>	<i>2 505</i>	<i>2 810</i>	<i>NC</i>	<i>-59,5</i>	<i>91</i>	<i>31,5</i>
<i>Dont Gendarmerie</i>	<i>2 380</i>	<i>2 726</i>	<i>50 %</i>	<i>-49,1</i>	<i>49</i>	<i>-0,1</i>
<i>Dont intervention de services opérationnels</i>	<i>41</i>	<i>28</i>	<i>64,3 %</i>	<i>0</i>	<i>1,5</i>	<i>1,5</i>
<i>Dont CPPI</i>	<i>76</i>	<i>116</i>	<i>72,4 %</i>	<i>-4,5</i>	<i>1,7</i>	<i>-2,7</i>
<i>Dont Administration territoriale</i>	<i>1 012</i>	<i>999</i>	<i>47 %</i>	<i>-16,6</i>	<i>15,5</i>	<i>-1,1</i>
<i>Dont Emploi Outre-mer</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>-</i>	<i>2,7</i>	<i>1</i>	<i>-1,7</i>

* En raison des restructurations et de la réduction du format des armées, le ministère de la défense va au-delà de l'objectif de non remplacement d'un poste sur deux. Les économies brutes présentées incluent ainsi des départs supplémentaires dans le cadre des restructurations et leur montant est supérieur à la somme du retour catégoriel et des économies nettes liées aux départs à la retraite.

Source : réponses au questionnaire

Au total, les ouvertures nettes demandées pour 2010 représentent **0,6 % de la masse salariale totale du budget général** et s'expliquent en grande partie par les effets 2010 du **dérage de l'exécution 2009**, par les **surcoûts induits par de moindres départs à la retraite que prévu en 2010** et enfin par le **dérage des dépenses de personnel de la défense** (mesures

de restructurations, indemnisation chômage et dispositif de cessation anticipée d'activité des victimes de l'amiante).

B. DES OUVERTURES CONCENTRÉES SUR L'ÉDUCATION NATIONALE, LA DÉFENSE, LE BUDGET ET L'INTÉRIEUR

Les demandes d'ouvertures de crédits de personnel sont concentrées sur les ministères de l'éducation nationale (378 millions d'euros), de la défense (230,9 millions d'euros), de l'intérieur (115 millions d'euros) et du budget (110,8 millions d'euros), **ces quatre ministères représentant 90 % des crédits demandés.**

1. Le ministère de l'éducation nationale : une mauvaise anticipation des départs à la retraite

378 millions d'euros sont ouverts en AE et CP pour le financement des dépenses de personnel du ministère de l'éducation nationale (mission « Enseignement scolaire »), dont 226 millions d'euros au titre du programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré », 83 millions d'euros au titre du programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré », 7 millions d'euros au titre du programme 230 « Vie de l'élève » et 62 millions d'euros au titre du programme 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés.

La présence d'enseignants surnuméraires **dans l'enseignement du premier degré** est la raison principale de la demande d'ouverture de crédits. Elle résulte de la **sous-réalisation des réductions d'effectifs** (ou « schémas d'emplois ») constatée pour 2009 et prévisionnelle pour 2010, **à hauteur de 6 500 équivalents temps plein (ETP) cumulés** (cf. tableau). Elles ont un effet « collatéral » sur le glissement vieillesse-technicité dont le coût est estimé à 75 millions d'euros.

La sous-exécution des schémas d'emplois

(en ETP)

	2009	2010
Prévision	-13 500	-16 000
Exécution	-9 989	
Prévision actualisée		-13 000
Ecart	-3 511	-3 000

Source : réponses au questionnaire

Ces réductions inférieures aux prévisions sont elles-mêmes imputables à des **départs en retraite moins nombreux qu'anticipé**. En 2009 et 2010, le nombre des départs en retraite s'est ainsi établi à environ 4 700 ETP en deçà des prévisions, soit 9 400 départs en moins sur les deux années.

La surestimation des départs en retraite

(en ETP)

	2008	2009	2010
Prévision	37 627	35 983	37 012
Exécution	37 320	31 237	
Prévision actualisée			32 357
Ecart	-307	-4 746	-4 655

Source : réponses au questionnaire

Votre rapporteur général a, dans le cadre du premier tome du rapport général sur le projet de loi de finances pour 2011, consacré des développements au pilotage des effectifs du ministère de l'éducation et à la sincérité de son plafond d'emplois. **Les présentes ouvertures de crédits confirment que de réelles marges de progression demeurent.**

2. Le ministère de la défense : un dérapage significatif des mesures indemnitaires

La couverture des dépenses de personnel du ministère de la défense nécessite l'ouverture de **231,5 millions d'euros**, répartis comme suit :

1) 4,2 millions d'euros au titre du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense », 162,6 millions d'euros au titre du programme 178 « Préparation et emploi des forces » et 64,1 millions d'euros au titre du programme 212 « Soutien de la politique de la défense » de la **mission « Défense »** ;

2) 0,1 million d'euros au titre du programme 167 « Liens entre la nation et son armée » et 0,5 million d'euros au titre du programme 169 « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » de la **mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation »**.

La seule mission « Défense » fait donc l'objet d'ouvertures brutes de 230,9 millions d'euros en AE et CP. Ces ouvertures concernent des dépenses urgentes mais **largement prévisibles**. De fait, les réponses du Gouvernement au questionnaire de votre rapporteur général **mentionnent explicitement un « dérapage » des dépenses de personnel de ce ministère** imputable, non à une mauvaise anticipation des départs à la retraite, mais aux surcoûts associés à de nombreuses **mesures indemnitaires**.

a) Le financement du reliquat de surcoût supplémentaire des OPEX (29 millions d'euros)

29 millions d'euros concernent le financement des opérations extérieures (OPEX). En effet, comme cela a été expliqué par la commission des finances dans la notice explicative de son avis sur le projet de décret d'avance notifié le 14 septembre 2010 (devenu le décret n° 2010-1147 du 29 septembre 2010), sur les 867 millions d'euros de surcoût des OPEX en

2010, **237 n'étaient pas financés**. Le décret d'avance précité en a financé 218 millions d'euros, gagés sur l'annulation de crédits d'équipements. Le présent projet de décret d'avances prévoit de financer les 29 millions d'euros restants, correspondant à des dépenses de titre 2. Selon les informations alors fournies à la commission des finances par la direction du budget, il était prévu de financer ces 29 millions d'euros en loi de finances rectificative de fin d'année. L'ouverture par décret d'avance présente l'intérêt de permettre la consommation des crédits en temps utile.

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

(en millions d'euros)

	2009	2010
Crédits inscrits en LFI	510	570
Remboursements de l'ONU et de l'OTAN	75	50
Autres	60	
Décrets d'avance	227,8*	218**
Présent projet de décret d'avance		29
Total	872,8	867

* Décret n° 2009-1368 du 9 novembre 2009.

** Décret n° 2010-1147 du 29 septembre 2010.

Source : d'après le rapport de motivation du présent projet de décret et les informations transmises par la direction du budget

Comme la commission des finances l'a souligné dans son avis précité sur le projet de décret d'avance de septembre 2010, le supplément de surcoût des OPEX par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale était **largement prévisible. Le Gouvernement lui-même reconnaissait explicitement que les OPEX étaient nettement sous-budgétisées**. Ainsi, il écrivait, dans le projet annuel de performance pour 2010 : « 873 millions d'euros sont prévus pour l'année en cours. En 2010, les économies entamées l'année précédente devraient trouver leur plein effet. Dès lors, considérant les engagements opérationnels actuels, la dépense globale des OPEX devrait connaître un tassement de l'ordre de 10 % ». Autrement dit, la prévision « effective » de surcoût des OPEX pour 2010 était de l'ordre de 785 millions d'euros, contre 570 millions d'euros inscrits en loi de finances.

b) Le financement d'autres dérapages de dépenses de personnel (201,9 millions d'euros)

Le présent projet de décret d'avance se distingue toutefois du contenu habituel de ceux concernant la mission « Défense », **son objet essentiel étant de financer des dérapages de dépenses de personnel non liées aux OPEX (201,9 millions d'euros)**. Dans le rapport de motivation, le Gouvernement fournit la justification suivante : « Le besoin est principalement lié à trois dispositifs d'indemnisation dont les dépenses ont nettement augmenté en 2009 et 2010, au delà des prévisions inscrites en LFI. Il s'agit : 1) des indemnités versées dans le cadre des restructurations de la défense, le nombre de

personnes remplissant les conditions pour les percevoir étant supérieur aux prévisions ; 2) des dépenses d'indemnisation chômage des personnels ayant quitté le ministère de la Défense, la crise économique ayant provoqué une hausse de leur taux de chômage ; 3) de l'indemnisation des victimes de l'amiante, difficile à prévoir. »

Cette justification suscite **d'importantes interrogations**. Il ressort, en premier lieu, des données transmises par le ministère du budget que **ces trois dispositifs n'expliquent qu'environ la moitié du dérapage des dépenses de personnel hors OPEX, comme le montre le tableau ci-après.**

La justification du dérapage des dépenses de personnel hors OPEX

(en euros)

	2009		2010		PLF 2011
	LFI	Exécution	LFI	Prévision révisée	
Données transmises par le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat					
Indemnités versées dans le cadre des restructurations de la défense (*)	123	123	156 162**	196 228**	203
Dépenses d'indemnisation chômage des personnels ayant quitté le ministère de la Défense	82	105	82	126	109
Indemnisation des victimes de l'amiante	51	96	80	100	95
Calculs de la commission des finances					
Total					
Avec estimation basse des indemnités versées dans le cadre des restructurations de la défense	256	324	318	422	407
Avec estimation haute des indemnités versées dans le cadre des restructurations de la défense	256	324	324	454	407
Dérapage par rapport à la LFI					
Avec estimation basse des indemnités versées dans le cadre des restructurations de la défense				104	
Avec estimation haute des indemnités versées dans le cadre des restructurations de la défense				130	
Ouvertures de crédits non justifiées par le rapport de motivation du présent projet de décret d'avance (écart entre ces montants et 201,9 Mns €)					
Avec estimation basse des indemnités versées dans le cadre des restructurations de la défense				98	
Avec estimation haute des indemnités versées dans le cadre des restructurations de la défense				72	

* Les mesures prises en compte correspondent à l'intégralité des indemnités ouvertes dans le cadre du Plan d'accompagnement des restructurations (PAR) : indemnités de départ volontaire (IDV), pécules d'incitation à une seconde carrière, prime de restructuration de service, etc. Elles excluent les mesures liées aux dispositifs de restructuration antérieurs au PAR (FORMOB).

** Le dépassement sur les indemnités « mobilité et logement hors restructurations » (+26M€ en 2010) est certainement lié à des erreurs d'imputation de dépenses liées en fait aux restructurations. Ce point fait actuellement l'objet d'expertises conjointes entre la direction du budget et le ministère de la défense.

Sources : réponses au questionnaire

On peut donc s'étonner que le Gouvernement n'ait jugé utile de justifier au Parlement les ouvertures demandées que pour environ la moitié du montant total.

Dans le cas des dépenses mentionnées par le rapport de motivation, les expressions utilisées (« *supérieur aux prévisions* », « *la crise économique ayant provoqué une hausse de leur taux de chômage* », « *difficile à prévoir* ») ont pour objet de suggérer qu'elles avaient un caractère **imprévisible**. Ce point de vue est **très contestable**. Le tableau ci-après montre que les deux causes essentielles de dérapage sont les indemnités versées dans le cadre des restructurations de la défense et les dépenses d'indemnisation chômage, l'indemnisation des victimes de l'amiante n'en expliquant qu'une faible part.

**Le dérapage des trois types de dépenses (hors OPEX)
mentionnés par le rapport de motivation**

(en millions d'euros)

		LFI	Prévision révisée	Ecart	Ecart en %
Indemnités versées dans le cadre des restructurations de la défense (*)	Avec estimation basse des indemnités versées dans le cadre des restructurations de la défense**	156	196	40	25,6
	Avec estimation haute des indemnités versées dans le cadre des restructurations de la défense**	162	228	66	40,7
Dépenses d'indemnisation chômage des personnels ayant quitté le ministère de la Défense		82	126	44	53,7
Indemnisation des victimes de l'amiante		80	100	20	25,0
Total	Avec estimation basse des indemnités versées dans le cadre des restructurations de la défense	318	422	104	32,7
	Avec estimation haute des indemnités versées dans le cadre des restructurations de la défense	324	454	130	40,1

* Les mesures prises en compte correspondent à l'intégralité des indemnités ouvertes dans le cadre du Plan d'accompagnement des restructurations (PAR) : indemnités de départ volontaire (IDV), pécules d'incitation à une seconde carrière, prime de restructuration de service, etc.

Elles excluent les mesures liées aux dispositifs de restructuration antérieurs au PAR (FORMOB).

** Le dépassement sur les indemnités « mobilité et logement hors restructurations » (+26M€ en 2010) est certainement lié à des erreurs d'imputation de dépenses liées en fait aux restructurations. Ce point fait actuellement l'objet d'expertises conjointes entre la direction du budget et le ministère de la défense.

Sources : ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat ; calculs de la commission des finances

Le dérapage s'explique essentiellement, mais pas seulement, par celui du **nombre de bénéficiaires**, comme le montre le tableau ci-après.

**Le nombre de bénéficiaires des trois types de dépenses (hors OPEX)
mentionnés par le rapport de motivation**

	LFI	Prévision révisée	Ecart	Ecart en %	Pour mémoire : surcoût en %
Indemnités versées dans le cadre des restructurations de la défense - civils (*)	446	742	296	66,4	25,6-40,7**
Indemnités versées dans le cadre des restructurations de la défense – militaires	1 150	1 150	0	0,0	
Dépenses d'indemnisation chômage des personnels ayant quitté le ministère de la Défense	7 565	10 050	2 485	32,8	53,7
Indemnisation des victimes de l'amiante	2 170	2 600	430	19,8	25,0

* Seuls les bénéficiaires des IDV sont comptabilisés.

** Le dépassement sur les indemnités « mobilité et logement hors restructurations » (+26M€ en 2010) est certainement lié à des erreurs d'imputation de dépenses liées en fait aux restructurations. Ce point fait actuellement l'objet d'expertises conjointes entre la direction du budget et le ministère de la défense.

Sources : ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat ; calculs de la commission des finances

En réponse aux questions de la commission des finances, le Gouvernement indique que si ces prévisions se sont révélées fausses, **c'est parce que le projet de loi de finances a été élaboré sur des données insuffisamment actualisées :**

1) dans le cas des indemnités versées dans le cadre des restructurations de la défense, l'estimation a été faite sans prendre en compte les restructurations devant effectivement être réalisées en 2010¹ ;

2) dans le cas des dépenses d'indemnisation chômage, l'estimation n'a pas pris en compte la dégradation de la situation économique en 2009 et 2010², alors même que la prévision de croissance du PIB du consensus des conjoncturistes³ était de - 1 % dès le mois de janvier 2009 ;

¹ « Les restructurations de la défense sont prévues de longue date, mais il n'en est pas de même de leur calendrier de mise en œuvre. Ainsi, la désignation nominative des sites et entités concernés par une opération de restructuration est définie chaque année. Il en est résulté pour 2010 un accroissement très important (triplement) du nombre de mobilités indemnisables. »

² « Les montants inscrits en loi de finances pour 2010 ont été calculés sur la base des dépenses et effectifs constatés en 2008, c'est-à-dire avant les fortes hausses constatées en 2009 et 2010 liées à la dégradation de la situation économique. »

³ Consensus Forecasts, janvier 2009.

3) dans le cas de l'indemnisation des victimes de l'amiante, les prévisions ont été réalisées sur la base de l'exécution en avril 2009¹.

Il est vrai que les projets de loi de finances reposent, par construction, sur des données souvent dépassées lors de leur dépôt au Parlement. Cependant, **le dérapage des dépenses liées aux restructurations, venant simplement du fait que le Gouvernement n'a pas pris ses décisions en temps utile, ne peut être considéré comme correspondant à des dépenses imprévisibles. L'augmentation des dépenses d'indemnisation du chômage, liée à la pire récession depuis la Seconde Guerre Mondiale, était quant à elle manifestement prévisible dès le début de l'année 2009.**

3. Le ministère du budget : des mesures catégorielles fort peu documentées

Les ouvertures au bénéfice du ministère du budget atteignent 110,8 millions d'euros (dont 86,5 millions d'euros au titre du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local », 0,6 million d'euros au titre du programme 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État », 15,9 millions d'euros au titre du programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » et 7,8 millions d'euros au titre du programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »).

Ce surcroît de dépenses s'explique, selon le Gouvernement, « *par une exécution plus forte que prévue en 2009 et qui n'avait pas pu être prise en compte dans le PLF 2010, par (les effets de l')extension année pleine des moindres départs en retraite 2009, par les moindres départs en retraite 2010 et par la mise en œuvre du "Nouvel espace statutaire" pour les catégories B au 1^{er} septembre 2010* ».

A l'instar du phénomène observé pour d'autres ministères, le nombre de **départs en retraite** intervenus en 2009 s'établit à 4 543 ETP et le résultat attendu pour 2010 est de 4 422 ETP, contre 4 715 départs à la retraite anticipés par le projet de loi de finances pour 2010. Le Gouvernement indique néanmoins que « **le principe du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux sera respecté, la cible initiale (58 % de non remplacement des départs à la retraite prévus en LFI 2010) étant calibrée à un pourcentage suffisamment élevé pour que l'impact des moindres départs en retraite 2010 ne compromette pas le respect du "un sur deux"** ».

S'agissant des **mesures catégorielles**, l'adhésion des corps de catégorie B au « Nouvel espace statutaire » (NES) est prévu par le relevé de conclusions d'avril 2009, conclu entre le ministre chargé du budget et de la

¹ « La LFI 2010 ayant été élaborée sur la base de l'exécution 2008 et des 4 premiers mois de l'année 2009, la hausse significative des dépenses du CAAA entre 2008 et 2009 (+ 19 %) n'a pas pu être prise en compte. »

fonction publique et les organisations syndicales, et traduit dans le décret n° 2009-1388 du 11 novembre 2009. Ce relevé de conclusions prévoit une **revalorisation de la grille indiciaire de la catégorie B**. Le ministère chargé du budget indique que « *sa mise en œuvre dans les corps des finances et de l'industrie est inéluctable puisqu'il s'agit de transposer un accord interministériel* ». Les conditions de reclassement prévues sont strictement calquées sur celles prévues au niveau interministériel **et représentent un coût de 15 millions d'euros en 2010 (hors pensions) et de 63 millions d'euros en « rythme de croisière »**.

Enfin, les réponses au questionnaire précisent que les autres motifs des ouvertures demandées sont l'augmentation des dépenses au titre des **mesures de restructuration** « *dans un contexte d'effort sans précédent de rationalisation de l'emploi public* », un besoin de financement supplémentaire au titre du **rachat de jours déposés par les agents sur leur compte épargne temps (CET)**, les règles en la matière ayant évolué et un **surcoût au titre de la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA)**, dont le régime a été modifié par le décret n° 2009-567 du 20 mai 2009.

Votre rapporteur général avait sollicité une ventilation précise des surcoûts occasionnés par chacune des mesures qui viennent d'être évoquées. Il est particulièrement regrettable, et pour tout dire assez surprenant, que le ministère chargé du budget **n'ait pas été en mesure de fournir de chiffrages précis intéressant ses propres agents. En l'absence de telles données, l'on en vient à se demander si le ministère ne jette pas un « voile pudique » sur une maîtrise aléatoire du coût des mesures catégorielles mises en œuvre dans le cadre de l'accompagnement des restructurations...**

4. Le ministère de l'intérieur : le coût des « protocoles »

115 millions d'euros sont ouverts au titre du programme 176 « Police nationale » de la mission « Sécurité », au bénéfice des agents du ministère de **l'intérieur**. Selon le rapport de motivation, cette ouverture est tout d'abord destinée à **compenser de moindres départs en retraite qu'anticipé**, ainsi qu'un **décalage au cours de l'année des flux de départs**. Le Gouvernement précise néanmoins que les départs en retraite n'ont été inférieurs à la prévision **que sur le premier semestre** et que le surcroît de départs constaté sur le second semestre devrait conduire à un **nombre total de départs conforme à la prévision initiale**.

Au-delà de ces effets calendaires, **1 500 adjoints de sécurité supplémentaires ont été recrutés** au cours du second semestre 2010, soit 416 ETPT en 2010 et un coût théorique¹ de 9,2 millions d'euros hors pensions.

¹ Ce coût n'est en réalité que de 2 millions d'euros pour le ministère car le recrutement sous la forme de contrats uniques d'insertion conduit à une prise en charge de 80 % de cette dépense par l'Agence de services et de paiements (ASP), elle-même financée par le programme 102 du budget général.

Enfin, la mise en œuvre de plusieurs **mesures catégorielles** dans le cadre de « protocoles » entraîne des **dépenses supplémentaires d'environ 40 millions d'euros par an en rythme de croisière**. Ces protocoles ont été conclus respectivement en décembre 2007 pour le corps de commandement (soit +8 millions d'euros par an en rythme de croisière jusqu'en 2012), en octobre 2008 pour le corps d'encadrement et d'application (+30 millions d'euros par an en rythme de croisière jusqu'en 2012) et en avril 2009 pour le corps de conception et de direction (+2 millions d'euros par an jusqu'en 2012). **A ces protocoles s'ajoute la revalorisation de l'indemnité de sujétion spéciale de police (ISSP)**, décidée fin 2008, et dont l'impact annuel s'est élevé à +17 millions d'euros sur chacun des exercices 2009 et 2010.

C. LA COUVERTURE DES DÉPENSES DE PERSONNEL DES AUTRES MINISTÈRES

Les ouvertures destinées à couvrir les dépenses de personnel des autres ministères sont **plus limitées**. Elles s'élèvent :

1) à **8,2 millions d'euros pour le ministère de l'économie** (4,2 millions d'euros au titre du programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » et 1,5 millions d'euros au titre du programme 220 « Statistiques et études économiques » de la mission « Economie », ainsi que 0,5 million d'euros au titre du programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » de la mission « Recherche et enseignement supérieur ») ;

2) à **31,9 millions d'euros en faveur du ministère des affaires étrangères** (22,7 millions d'euros au titre du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » et 9,2 millions d'euros au titre du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » de la mission « Action extérieure de l'État ») ;

3) à **46 millions d'euros pour le ministère de la justice** (programme 107 « Administration pénitentiaire » de la mission « Justice ») ;

4) à **11,3 millions d'euros pour le ministère de la culture** (1,1 millions d'euros au titre du programme 131 « Création » et 10,2 millions d'euros au titre du programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » de la mission « Culture »).

Hormis les ouvertures au bénéfice du ministère de la culture¹, qui correspondent à une réimputation de crédits dont le montant ne permettait pas

¹ Il n'y a pas globalement de surcroît de dépenses de personnel du ministère chargé de la culture. Les ouvertures de crédits sont intégralement compensées par des annulations à due concurrence sur les crédits de personnels du programme 175 « Patrimoines » de la mission « Culture » et du programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique » de la mission « Recherche et enseignement supérieur », rattaché au ministère de la culture et de la communication. Les mouvements opérés sont destinés à procéder à un ajustement de la répartition des crédits de

de recourir à un décret de virement, les motifs de ces ouvertures sont peu ou prou **les mêmes que précédemment évoqués**.

1. Le plan de rattrapage indemnitaire au bénéfice des agents de l'INSEE

Le **ministère de l'économie** fait d'abord face à l'effet des décalages infra-annuels entre départs en retraite et flux des entrées consécutives aux concours, ainsi qu'à l'impact de moindres départs en retraite en 2009 et 2010. Comme pour le ministère du budget, le Gouvernement assure néanmoins que le principe du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux sera respecté. De manière peu explicite, les réponses au questionnaire évoquent des surcoûts liés à « *la difficulté de la mise en œuvre des mesures de transferts affectant les emplois de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes* ». Une partie des compétences de la DGCCRF ayant été transférée à l'Autorité de la concurrence, les personnels correspondants devaient également faire l'objet d'une mutation. Il semble donc que des retards pris dans le transfert des agents occasionnent les surcoûts observés, dans la mesure où ces derniers continuent d'être rémunérés par le ministère.

Les surcoûts affectant le ministère de l'économie résultent enfin de la **poursuite du plan de rattrapage indemnitaire au bénéfice des agents de catégorie A de l'INSEE**, pour un montant de 1,7 million d'euros. Ce montant non budgété bénéficie aux agents de **catégorie A** et s'ajoute à l'enveloppe catégorielle de 4,7 millions d'euros inscrite en LFI au bénéfice des agents de catégorie B et C. Par ailleurs, la revalorisation de la situation indemnitaire des agents de catégories B et C de l'INSEE est prévue en deux tranches supplémentaires (avril 2011 et juillet 2012) pour un coût supplémentaire de 3,5 millions d'euros en 2011, 3,5 millions d'euros en 2012 et 2,4 millions d'euros en 2013¹.

2. La justice : heures supplémentaires, mesures indemnitaires et variations d'effectifs

Le surcroît de dépenses de personnel du ministère de la justice est imputable :

1) à **l'augmentation du coût des heures supplémentaires** (+20 millions d'euros). Ce phénomène trouve son origine dans deux facteurs. Le protocole du 11 mai 2009 signé entre les organisations pénitentiaires et la Garde des sceaux a étendu le paiement des heures supplémentaires aux agents

dépenses de personnel entre les programmes du ministère, qui ne peut donner lieu, compte tenu des montants en jeu, à un décret de virement.

¹ Outre l'adhésion au « nouvel espace statutaire » (NES) des personnels de catégorie B à compter du 1^{er} janvier 2011, pour un coût de 1,7 millions d'euros, et après la première tranche de rattrapage réalisée au 1^{er} janvier 2010.

en poste fixe, et l'ouverture de nouveaux établissements pénitentiaires a généré des transferts de personnels d'un établissement à l'autre ou d'une région à l'autre, le recours aux heures supplémentaires permettant de compenser temporairement ces ajustements d'effectifs. La mise en œuvre du protocole et des ouvertures d'établissements pénitentiaire étant principalement intervenue au cours du **second semestre**, ses conséquences financières n'ont pu être intégrées dans la budgétisation initiale pour 2010 ;

2) aux **autres mesures indemnitaires du protocole du 11 mai 2009** (+16 millions d'euros). Ces mesures ont eu pour objectif, d'une part, de parvenir à une harmonisation interministérielle des règles de gestion dans le cadre des retenues pour congés maladie et, d'autre part, « *d'apaiser le contexte social tendu en raison notamment du surencombrement des établissements pénitentiaires* ». Comme pour les heures supplémentaires, les mesures indemnitaires ont été progressivement mises en œuvre au cours de second semestre 2009 et leur impact financier n'a pas pu être intégré dans la dotation initiale 2010 du programme « Administration pénitentiaire » ;

3) à la **compensation de moindres départs en retraite et de réintégrations plus importantes que prévues** (+10 millions d'euros). Selon les réponses au questionnaire, « *le décalage des départs à la retraite (diminution à hauteur de 260 ETP) et des réintégrations plus importantes devraient être globalement compensés par des flux d'entrées plus faibles dans les dernières promotions de l'École nationale de l'administration pénitentiaire. Toutefois, si ces moindres recrutements, qui interviennent en fin d'année, permettent de respecter le schéma d'emplois en ETP, en revanche, en crédits, ils ne sont pas suffisants pour compenser l'impact (...) du surcoût sur l'année 2010 des moindres départs à la retraite et des réintégrations plus nombreuses* ».

3. Les effets du taux de change sur les indemnités de résidence à l'étranger

Les crédits supplémentaires demandés au titre du ministère des affaires étrangères sont enfin destinés à **ajuster les crédits de personnel afin de prendre en compte l'impact des variations de change et de prix sur le barème des indemnités de résidence à l'étranger**. Cet impact est évalué à 30,2 millions d'euros.

Le Gouvernement précise qu'il « *est très difficile d'anticiper l'impact à moyen terme des variations de change par rapport à de très nombreuses devises et des évolutions de prix dans 165 pays différents*¹.

¹ La loi de finances 2010 est construite, s'agissant des dépenses de personnel, sur la base de l'exécution constatée en gestion 2008 et de l'impact des flux d'effectifs prévisionnels en 2009 et 2010, tels qu'ils résultent des schémas d'emplois arbitrés pour ces deux années. La dotation prévue sur le titre 2 prend donc en compte uniquement l'impact des variations de change et de prix intervenues en 2008.

Celles-ci peuvent faire évoluer le barème de l'indemnité de résidence à l'étranger (IRE) à la hausse comme à la baisse. Par conséquent, il n'est pas prévu d'enveloppe spécifique à ce titre lors de la construction de la loi de finances. En revanche, lorsque ces variations ont pour conséquence une hausse du barème et donc de la dépense au titre des IRE, une ouverture en fin de gestion peut être nécessaire, après mise en œuvre du mécanisme d'auto-assurance par le ministère ».

II. LES DÉPENSES IMMOBILIÈRES ET DE TRAVAUX ET LES AUTRES OUVERTURES

455,8 millions d'euros en AE et 213,9 millions d'euros en CP sont ouverts, hors titre 2, au titre du présent projet de décret d'avance. Ces ouvertures couvrent des **dépenses immobilières** ainsi que diverses **mesures exceptionnelles** pour lesquelles il est traditionnellement recouru au décret d'avance.

A. LES DÉPENSES IMMOBILIÈRES ET DE TRAVAUX

283,7 millions d'euros sont ouverts pour financer diverses opérations immobilières et de travaux, intéressant les ministères sociaux, de la justice et de l'intérieur.

1. Le regroupement des ministères sociaux

50 millions d'euros sont ouverts en AE sur le programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». Cette ouverture de crédits est destinée à **financer la troisième tranche des travaux de rénovation des plateaux de bureaux du siège des ministères sociaux sur le site du 14, avenue Duquesne à Paris** (*cf.* encadré).

Dès lors que les deux premières tranches sont achevées, le site faisant l'objet de la troisième tranche est libéré de toute occupation et la réalisation des travaux peut commencer dès le 1^{er} décembre prochain. **Le démarrage de ces travaux, pour lesquels 49,65 millions d'euros en AE¹ sont nécessaires, se heurte toutefois à une difficulté de financement, imputable aux retards constatés en cours d'année sur le programme de cessions immobilières.**

¹ La rénovation du site a été initiée sur l'ancien titre V des investissements immobiliers de l'Etat. 36 millions d'euros ont ainsi été alloués à cette opération sur le budget général. Par la suite, la cession en décembre 2006 de l'immeuble de la rue d'Astorg qui abritait l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) a contribué au financement à hauteur de 101 millions d'euros.

La stratégie immobilière des ministères sociaux

La stratégie immobilière des ministères sociaux est, pour l'administration centrale, encadrée par un schéma prévisionnel de stratégie immobilière (SPSI) validé tant par le Conseil de l'immobilier de l'État que par le ministre chargé du domaine. Ce schéma s'articule autour de quatre axes structurants : 1) le maintien de sièges parisiens très réduits en nombre ; 2) la rénovation et la densification du site principal du 14, avenue Duquesne qui conduiront, à l'issue de celles-ci en 2013, à abandonner environ 11 600 m² des occupations à Montparnasse, Mirabeau ou Avenue de France ; 3) l'abandon d'emprises, essentiellement permis par la densification des sites principaux (4.332 m² locatifs abandonnés en 2009-2010 à Montparnasse ou Avenue de France) ; 4) la poursuite d'une politique de cession active avec divers immeubles ou terrains en province.

La restructuration du 14, avenue Duquesne. – Site historique du ministère construit en plusieurs phases à partir de 1930, cet ensemble immobilier est globalement vétuste, non conforme à la réglementation incendie et techniquement obsolète. Une restructuration lourde, largement sollicitée par la commission de sécurité incendie, était devenue indispensable, aucune rénovation majeure n'ayant été réalisée depuis la construction initiale.

Confrontée à cette situation, l'administration sanitaire et sociale poursuit, sur la période 1998-2013, la réhabilitation totale de son siège. A cet effet, un schéma directeur architectural et technique (SDAT) a été validé en 1998. Il vise à améliorer la sécurité et la qualité des locaux, à renouveler l'image du ministère, à valoriser le patrimoine historique et à le mettre aux standards de fonctionnement des immeubles tertiaires. Après réalisation des travaux d'un coût de 186 millions d'euros financés sur 14 ans, la valeur vénale de l'immeuble fixée à 150 millions d'euros (base domaine 2005), sera considérablement augmentée, offrant un large retour sur investissement, avec une estimation après travaux fixée entre 500 et 600 millions d'euros (étude CBRE de Mai 2007 diligentée par France Domaine).

La première phase des travaux concerne les équipements communs avec la rénovation de la salle de conférences, les ouvrages d'accessibilité des halls aux personnes à mobilité réduite, les colonnes sanitaires, la production calorifique et frigorifique ainsi que le Centre de ressources documentaires et multimédia (CRDM). Elle a franchi une étape importante en 2004 avec la livraison du nouveau hall Duquesne et du « pavillon central » qui dessert les trois ailes du bâtiment. La seconde phase concerne la rénovation des plateaux de bureaux ; cette opération a été initiée en 2003-2004 avec les phases de programmation, concertation et validation en commission technique paritaire (CTP). A l'issue d'une procédure de concours, un marché de maîtrise d'œuvre a été notifié en 2005. Les travaux correspondants sont organisés en quatre tranches successives d'environ 10.000 m² chacune se superposant aux quatre tranches de restructuration des sous-sols et du restaurant administratif. La première tranche a été livrée à l'été 2008 et les services investissent actuellement la seconde tranche, livrée au 30 septembre 2010.

Source : réponses au questionnaire

Selon le Gouvernement, les retards affectant le programme de cessions n'ont pu être évalués avec précision qu'au cours des dernières semaines, ce qui justifie que des crédits complémentaires n'aient pas été ouverts dans le cadre des trois lois de finances rectificatives déjà votées en 2010¹. Ces retards résultent :

¹ Les crédits actuellement disponibles sur le BOP des ministères sociaux lié au CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » sont de 2,1 millions d'euros en AE et de 4,3 millions d'euros en CP.

1) de la mise en œuvre des schémas immobiliers des préfets nécessaires à la mise en œuvre de la réorganisation de l'administration territoriale, qui ont, avec les Plans d'initiative locaux (PIL), **réduit les perspectives de cessions à hauteur de 78 millions d'euros** ;

2) de **certaines difficultés qui empêchent actuellement la concrétisation de la vente de nombreux biens** inscrits sur la liste des cessions. Ainsi, selon le Gouvernement, *« certains terrains ont été mis à la disposition de communes à des conditions particulièrement avantageuses, ce qui ne facilite pas leur cession ; certains biens sont occupés par des structures sociales ou médico-sociales qui ne dépendent pas directement de l'Etat mais dont l'activité est d'intérêt général, ces organismes ne disposant pas de la capacité financière pour procéder à l'acquisition des biens ; certains biens occupés par des opérateurs n'ont finalement pas été libérés (cas de l'INSERM/IRSN au Vésinet) ; certains biens ont été transférés, dont le terrain de Marly (ex-INJEP), destiné à percevoir un internat d'excellence »*. Or, si ces difficultés ne remettent pas en question le principe de cession de ces biens non directement utiles à l'activité des services de l'Etat, **elles retardent leur processus, ou minimisent les gains escomptés**.

Il semble que le commencement des travaux du site Duquesne fasse l'objet de demandes pressantes des ministères concernés depuis plusieurs semaines et, selon le rapport de motivation, *« l'ouverture de crédits est urgente, puisqu'elle doit intervenir avant l'affermissement de la troisième tranche des travaux fixé le 1^{er} décembre prochain. Le non-affermissement de cette tranche aurait pour conséquence une rupture dans le déroulement des travaux et des pénalités et surcoûts importants »*.

2. Le regroupement de l'administration centrale de la justice

232 millions d'euros¹ sont ouverts en autorisations d'engagement au titre du programme 310 « Conduite et soutien de la politique de la justice » de la mission « Justice »².

Cette ouverture est destinée à **couvrir la prise à bail du nouvel immeuble destiné à regrouper l'ensemble des administrations centrales du ministère de la justice, dont la signature doit intervenir avant la fin de l'année 2010**. Le Gouvernement indique que, lors de l'examen du troisième

¹ Montant net des redéploiements effectués au sein du programme, correspondant à l'hypothèse d'un bail conclu sur le site le plus coûteux parmi les sites actuellement en discussion.

² Le financement de cette opération ne fait pas appel aux crédits inscrits sur le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». En effet, d'une part, les règles d'utilisation du CAS réservent aux acquisitions et aux gros travaux l'utilisation des crédits dégagés par le CAS. D'autre part, la partie du CAS immobilier du ministère de la justice s'élève à fin octobre 2010 à 10,2 millions d'euros (dont 1,4 million d'euros pour les opérations de l'administration pénitentiaire, 4,5 millions d'euros pour les opérations judiciaires et 4,3 millions d'euros pour les opérations de la protection judiciaire de la jeunesse). Ainsi, la prise à bail ne pourrait être, même partiellement, couverte par les crédits du BOP « Justice » du CAS.

projet de loi de finances rectificative pour 2010, le degré d'avancement de la négociation laissait encore exister une **forte incertitude** sur la localisation et donc le coût du nouvel immeuble. Il semble néanmoins que cette incertitude persiste, puisque le futur site d'implantation n'est toujours pas connu... En effet, les réponses au questionnaire indiquent que « *la négociation entre France Domaine et le bailleur (n'est) pas finalisée* » et que « *le choix du site¹ est actuellement soumis à une **décision imminente** des ministres, la signature du bail devant intervenir avant la fin de l'année 2010* ».

Votre rapporteur général observe donc que l'urgence à ouvrir les crédits s'accommode paradoxalement d'une absence de choix définitif quant à l'immeuble à prendre à bail et, par conséquent, de l'absence d'information définitive sur le montant du loyer à acquitter².

3. Les travaux de mise en sécurité du ministère de l'intérieur

2 millions d'euros en AE et CP sont enfin ouverts au titre du programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ». Cette ouverture de crédits est destinée à **des travaux de mise en sécurité et de protection du ministère, qui ne peuvent être financés par redéploiement au sein du programme concerné.**

Depuis 2008, divers travaux visant à renforcer la sécurité des bâtiments abritant les services centraux du ministère de l'intérieur et à mettre en œuvre les préconisations de la directive nationale de sécurité pour les activités civiles de l'Etat ont été entrepris. **Deux opérations de création d'accès sécurisés restent néanmoins à mener sur le site de la place Beauvau et le pôle renseignement de Levallois-Perret, pour un montant total d'environ 5 millions d'euros.**

Le Gouvernement justifie l'urgence à ouvrir les crédits par « *le maintien à un niveau élevé des mesures visant à protéger le territoire d'attaques terroristes (plan Vigipirate)* », qui a conduit le ministère à accélérer le processus et à lancer, au dernier trimestre 2010, des travaux qui prendront fin au printemps 2011. Aussi le Gouvernement assure-t-il qu'« *afin*

¹ Deux sites de regroupement, localisés aux portes de Paris, sont actuellement envisagés, pour une surface utile brute globale (SUB) d'un peu plus de 28 000 m². Avec une hypothèse d'occupation de l'immeuble par 1 580 agents, le ratio d'occupation en m² SUB par agent serait de 17,8. Les aménagements internes n'étant pas encore définis en totalité, ce qui ne permet pas d'arrêter la surface utile nette, et le nombre exact d'agents susceptibles d'être transférés n'étant pas encore stabilisé, le ratio d'occupation en m² SUN n'a pas pu être calculé. Toutefois, la très bonne performance en termes de ratio d'occupation en m² SUB permet de garantir que le ratio d'occupation en m² SUN sera inférieur ou égal à 12, conformément aux objectifs de la politique immobilière de l'Etat.

² Le montant des crédits demandés est, dans ces conditions, calibré sur le loyer le plus cher des sites encore « en balance ». Par ailleurs, conformément à l'engagement pris par le ministre chargé du budget, le coût du loyer économique hors taxes et hors charges devrait être inférieur à 400 euros par m² de bureaux.

de ne pas interrompre cette opération de nature urgente, il est nécessaire de disposer dès à présent de 2 millions d'euros ». **Il est néanmoins étonnant qu'un montant de crédits si faible n'ait pu faire l'objet d'un redéploiement au sein de la mission.**

B. LES AUTRES OUVERTURES

1. La situation des caisses de règlement pécuniaire des avocats (CARPA)

34 millions d'euros en crédits de paiement sont ouverts au titre du programme 101 « Accès au droit et à la justice » de la mission « Justice ». **Cette ouverture est destinée à financer un complément de dotation pour les caisses des règlements pécuniaires des avocats (CARPA), qui versent aux avocats les rétributions dues au titre des missions d'aide juridictionnelle qu'ils assurent.**

Début 2010, le fonds de roulement des CARPA était de 41 millions d'euros, soit 1,8 mois de dépenses. Ce niveau, inférieur au niveau de 2 mois considéré comme indispensable pour permettre de verser aux avocats les rétributions dues au titre des premières missions de l'année, a occasionné des difficultés de trésorerie pour certaines caisses.

La situation s'est aggravée courant 2010, en raison notamment d'une mauvaise anticipation de l'impact de la réforme de la carte judiciaire¹. Compte tenu de ces éléments, à la date du 30 septembre, **42 barreaux ne disposaient pas de fonds suffisants pour couvrir la dépense de novembre.** La mobilisation de la réserve de précaution a permis de reconstituer une dotation suffisante pour financer la quasi-totalité des missions de l'année 2010, mais à condition de consommer la totalité du fonds de roulement des CARPA d'ici à la fin de l'année 2010. La situation actuelle fait donc peser un risque de rupture de paiement pour les missions qui seront achevées progressivement au cours du mois de décembre 2010.

Les crédits ici demandés visent donc à reconstituer la trésorerie des CARPA, le caractère déconcentré des dépenses nécessitant la mobilisation des crédits **avant la publication de loi de finances rectificative de fin d'année.**

2. Une aide à la filière agricole à tous égards exceptionnelle...

35 millions d'euros en AE et en CP sont ouverts au titre du programme 154 « Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » de la mission « Agriculture, pêche, alimentation,

¹ Le montant de l'unité de valeur d'une douzaine de barreaux de rattachement de tribunaux de grande instance supprimés étant supérieur à l'unité de valeur des futurs barreaux de rattachement, un phénomène d'accélération des demandes de paiements par les avocats a été constaté dans certains ressorts afin de bénéficier d'un taux de rétribution plus avantageux.

forêt et affaires rurales ». Cette ouverture est destinée à financer **une aide exceptionnelle au bénéfice de la filière des fruits et légumes** « *confrontée aux conséquences de la crise économique et financière¹ mondiale* » (organisations de producteurs commerciales, certaines entreprises de transformation et entités économiques éligibles du secteur). Selon le Gouvernement, l'urgence à ouvrir les crédits tient à la nécessité de mettre en place l'aide concernée avant la fin de l'année 2010, afin que celle-ci **demeure éligible au régime temporaire d'aides d'Etat** destinées à favoriser l'accès au financement mis en place dans le contexte de la crise économique et financière (communication de la Commission n° 2009/C83/01 du 7 avril 2009).

En outre, la Commission européenne, par décision du 28 janvier 2009, a déclaré **illégal** les aides dites « Plans de campagne » versées par les offices agricoles chargés des fruits et légumes (Oniflhor et Viniflhor) et les comités économiques agricoles sur la période 1999-2002 (soit 338 millions d'euros au total)². Lorsqu'un tel refus d'apurement est prononcé, **l'Etat membre doit récupérer auprès des bénéficiaires finaux les aides indument perçues**.

Votre commission des finances, dont les rapporteurs spéciaux ont consacré de nombreux travaux aux enjeux financiers qui s'attachent au respect de nos engagements européens³, a interrogé le Gouvernement sur les conditions de versement de cette nouvelle aide. Ce dernier fait valoir qu'il « *agit dans ce dossier dans le souci de préserver les intérêts de la filière française tout en respectant ses engagements européens. Dans ce cadre, la phase d'expertise qui se poursuit avec l'ensemble des opérateurs concernés vise à mettre en œuvre toutes les voies légales prévues par la réglementation communautaire et la jurisprudence communautaire permettant de réduire le*

¹ La crise mondiale qui a débuté en 2008, a durement impacté le secteur des fruits et légumes au cours des deux derniers exercices économiques et détérioré le fonctionnement des opérateurs économiques. En 2008, les résultats économiques ont été médiocres en raison d'une baisse de consommation des fruits et légumes, au moment où les prix à la production et à la consommation évoluaient à la hausse. Puis, en 2009, touchées par une crise conjoncturelle sans précédent liée à la crise économique mondiale, avec une forte concurrence internationale entraînant des difficultés de valorisation de la production française, une consommation atone en raison notamment des tensions socioéconomiques, les conditions de commercialisation et de transformation des fruits et légumes ont été très mauvaises. Alors que les exploitations agricoles en fruits et légumes ont été accompagnées via le plan de soutien exceptionnel à l'agriculture lancé en octobre 2009, les entreprises de commercialisation et de transformation n'ont pas fait à ce stade l'objet d'un accompagnement spécifique. Or, ces entreprises sont un maillon essentiel de santé économique de l'ensemble de la filière fruits et légumes. La campagne d'été 2010, quoique plus favorable que la campagne de 2009 n'a pas permis au secteur de compenser les pertes accumulées sur les deux campagnes précédentes.

² A la suite de cette décision, la France a obtenu de la Commission un délai de mise en œuvre, afin d'expertiser les montants en jeu ; parallèlement, un recours en annulation a été déposé auprès de la Cour de Justice de l'Union Européenne. Ce recours n'est pas suspensif et porte sur l'inclusion par la Commission, dans les montants à reverser, des financements issus de cotisations professionnelles, que la France conteste.

³ Voir les rapports successifs de Mme Fabienne Keller sur les enjeux budgétaires du respect du droit communautaire de l'environnement et le rapport d'information de M. Joël Bourdin sur les refus d'apurement communautaire dans le domaine agricole.

montant à recouvrer, et à mobiliser toutes les possibilités d'accompagnement conformes à la réglementation communautaire. Ces possibilités d'accompagnement peuvent être notamment le recours à des dispositifs distincts d'aide d'Etat ou d'aide de minimis, sans lien avec les montants à recouvrer, et dans le respect du principe "Deggendorf", qui permet d'attribuer des aides d'Etat aux entreprises concernées, sous réserve de leur éligibilité au dispositif, ces aides ne pouvant être versées qu'une fois la situation de l'entreprise régularisée au regard de l'exécution de la procédure de reversement ».

En tout état de cause, la mise en œuvre, par le passé, d'aides agricoles dans des conditions de légalité contestables continue de produire des effets budgétaires en 2010. **Ces coûts persistants doivent constituer une puissante incitation à respecter scrupuleusement la réglementation communautaire, y compris en cas de recours au décret d'avance.**

3. Les dépenses de la mission « Recherche et enseignement supérieur »

La mission « Recherche et enseignement supérieur » fait l'objet d'ouvertures diverses, pour un montant total de 120,7 millions d'euros en AE et 126,4 millions d'euros en CP.

29 millions d'euros sont ouverts en CP sur le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire ». Cette ouverture est destinée à **compléter les subventions pour charges de service public versées aux universités ayant accédé aux responsabilités et compétences élargies en matière budgétaire et de ressources humaines, afin de leur permettre d'assurer le paiement des salaires des personnels transférés.** Selon le Gouvernement l'exécution de la masse salariale des universités n'est pas connue précisément avant la fin de l'année et ne pouvait être anticipée au moment de la discussion du dernier collectif budgétaire.

23 millions d'euros sont ensuite ouverts en AE¹ sur le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires », afin de permettre à la France **d'honorer les contributions, libellées en monnaies étrangères, à diverses organisations internationales en matière de recherche.** Ce surcoût est lié aux **effets des taux de change**, qui ne sont connus qu'en fin d'année, et **l'urgence à ouvrir les crédits est motivée par les pénalités qui seraient prononcées à l'encontre de la France si elle ne respectait pas les échéanciers de paiement.** Lorsqu'elles ne sont pas appelées ou exigibles en euros, les hypothèses retenues pour prévoir le montant des contributions françaises aux différentes organisations internationales de recherche reposent sur les derniers taux de change connus au moment du dépôt du projet de loi de finances. En 2010, **des fluctuations importantes sont intervenues**, provoquant une majoration de 19,5 millions

¹ Les CP seront mobilisés par redéploiement.

d'euros de la contribution française appelée par le CERN, le budget de l'Organisation étant voté en francs suisses ; le taux de change moyen sur l'année, s'est élevé à 0,73, contre une hypothèse de 0,63 retenue lors de la construction du PLF 2010.

97 millions d'euros sont enfin ouverts en AE et en CP sur le programme 231 « Vie étudiante », **destinés à compléter les crédits nécessaires au paiement des bourses sur critères sociaux versées aux étudiants**. Ce besoins supplémentaire résulte à la fois de l'augmentation du nombre de boursiers et à la décision de verser un demi-mois de bourse supplémentaire. Selon le Gouvernement, l'octroi d'un dixième mois de bourse a été annoncé en mai 2010. Ses modalités concrètes ainsi que la décision de mettre en œuvre la réforme à la rentrée 2011-2012 et de verser un demi-mois de bourse supplémentaire dès la rentrée 2010-2011 ont été arrêtées qu'au mois d'août 2010. Le besoin total pour les bourses sur critères sociaux versées aux étudiants s'élève donc à 172,5 millions d'euros, dont 94,5 millions d'euros au titre des effectifs de boursiers plus importants que prévus au moment du PLF 2010 et 78 millions d'euros au titre du demi-mois de bourse supplémentaire. Ce besoin a été en partie couvert par des redéploiements internes au programme « Vie étudiante », le solde faisant l'objet du présent projet de décret d'avance. **L'urgence à ouvrir les crédits tient à la nécessité d'éviter toute rupture dans le paiement des bourses aux étudiants bénéficiaires.**

4. Les suites de la tempête Xynthia

17 millions d'euros en AE sont enfin ouverts au titre au titre du programme 181 « Prévention des risques » de la mission « Écologie, développement et aménagement durables », aux fins de financer les mesures consécutives à la tempête Xynthia du 28 février 2010.

Ce sinistre a conduit le Gouvernement à engager en urgence, dans les zones d'extrême danger où les risques peuvent être mortels, des procédures de délocalisations, par voie amiable ou par expropriation, en vue de protéger les populations concernées. Le besoin en indemnisations est déterminé en fonction des dossiers acceptés par l'administration au 30 septembre Sur les 1 265 propositions d'acquisitions amiables faites, 922 acceptations avaient été recensées à cette même date. Les dernières remontées (5 novembre 2010) font état de 1 007 propositions de rachat acceptées. **L'urgence à ouvrir ces crédits n'est donc pas contestable, les indemnisations devant être servies dans les trois mois de l'acceptation.**