



AVIS  
DE LA COMMISSION DES FINANCES

**sur le projet de décret d'avance portant ouverture de 1.299.400.000 euros  
en autorisations d'engagement et de 1.271.400.000 euros en crédits de  
paiement**

*15 septembre 2010*



## ANNEXE

*Note explicative de l'avis de la commission des finances du Sénat sur le projet de décret d'avance portant ouverture de 1.299.400.000 euros en autorisations d'engagement et de 1.271.400.000 euros en crédits de paiement.*

15 septembre 2010

<b>SYNTHÈSE</b> .....	7
<b>ANALYSE PAR MISSION</b> .....	13
<b>I. LA MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ETAT »</b> .....	13
A. LA DYNAMIQUE DES DÉPENSES DE CONTENTIEUX EN 2009 .....	13
1. <i>L'évolution des dépenses liées aux refus de concours de la force publique</i> .....	13
2. <i>L'évolution des dépenses liées au contentieux des étrangers</i> .....	14
3. <i>L'évaluation globale des besoins de financement pour 2010</i> .....	14
B. LES CRÉDITS DEMANDÉS PAR LE PRÉSENT PROJET DE DÉCRET D'AVANCE .....	15
<b>II. LA MISSION « AGRICULTURE, PÊCHE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES »</b> .....	15
A. DES OUVERTURES EN FAVEUR DE L'ÉLEVAGE ET DE LA FILIÈRE BOIS .....	15
B. UNE URGENCE ET UNE IMPRÉVISIBILITÉ ÉTABLIES .....	16
<b>III. LES MISSIONS « DÉFENSE » ET « ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION »</b> .....	18
A. LE FINANCEMENT DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES (OPEX) .....	19
1. <i>Les règles fixées par la loi de programmation militaire 2009-2014 en matière de compensation du surcoût des OPEX</i> .....	20
a) Une estimation désormais plus réaliste, mais qui devrait fréquemment être dépassée .....	20
b) Un financement des « dérapages » par rapport à la programmation qui doit être assuré par la « réserve de précaution interministérielle » .....	23
2. <i>Le financement du supplément de surcoût des OPEX par l'annulation de crédits d'équipement</i> .....	23
B. LE PRÉLÈVEMENT DE 18 MILLIONS D'EUROS SUR DEUX PROGRAMMES DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE POUR FINANCER DES DÉPENSES D'INDEMNISATION ET DE RESTRUCTURATION .....	23
C. LES ANNULATIONS DE CRÉDITS DE LA MISSION « ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION » .....	24
1. <i>Un programme 167 qui laisse prévoir des excédents de gestion</i> .....	25
2. <i>Une annulation marginale pour le programme 158</i> .....	25

D. UNE PROBLÉMATIQUE RÉCURRENTE .....	26
1. Des dépenses qui étaient largement prévisibles.....	26
2. La nécessité que les crédits d'équipement annulés soient effectivement rouverts en loi de finances rectificative, et le moins possible financés par des annulations de crédits de la mission « Défense ».....	27
3. La nécessité que les annulations de crédits effectuées par la loi de finances rectificative concernent aussi peu que possible la mission « Défense » .....	28
<b>IV. LA MISSION « ECONOMIE » .....</b>	<b>29</b>
A. UNE OUVERTURE DE 81 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS DESTINÉS À L'OUTRE-MER.....	29
B. DES DÉPENSES URGENTES, MAIS NON IMPRÉVISIBLES DANS LEUR SURVENUE .....	30
<b>V. LA MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION ».....</b>	<b>31</b>
<b>VI. LA MISSION « JUSTICE ».....</b>	<b>32</b>
A. LES FRAIS DE JUSTICE RENOUEMENT AVEC UNE PROGRESSION DYNAMIQUE .....	32
1. La dérive des frais de justice au début des années 2000.....	32
2. Une évolution ensuite maîtrisée, sans remise en cause de la « liberté de prescription » du magistrat.....	33
3. Un redémarrage de la dépense inquiétant en 2009.....	33
a) Les frais de justice civile, commerciale et prud'homale.....	34
b) Les frais de justice pénale.....	34
4. Les interrogations sur les frais de justice en 2010 .....	35
B. DES BESOINS LIÉS À LA RÉFORME DE LA MÉDECINE LÉGALE .....	36
1. Le mode de financement et le calendrier initialement prévus pour cette réforme .....	36
2. Une mise en œuvre anticipée de la réforme .....	37
<b>VII. LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ».....</b>	<b>38</b>
<b>VIII. LA MISSION « VILLE ET LOGEMENT » .....</b>	<b>38</b>
A. UN RETOUR À UNE PRATIQUE HABITUELLE .....	39
B. L'EXEMPLE PARTICULIER DE L'INTERMÉDIATION LOCATIVE .....	40
<b>IX. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT » .....</b>	<b>41</b>
A. DES CRÉDITS PRINCIPALEMENT AFFECTÉS AU VOLET « IMMOBILIER » DE LA RÉFORME TERRITORIALE DE L'ÉTAT .....	42
B. DES DÉPENSES QUI SUPPOSENT DES RECETTES DE CESSION À DUE CONCURRENCE .....	43
<b>X. LES AIDES AU RENOUVELLEMENT DU PARC AUTOMOBILE.....</b>	<b>46</b>
A. LA PRIME À LA CASSE IMPUTÉE SUR LA MISSION « PLAN DE RELANCE » .....	46
1. Une ouverture de 127 millions d'euros de crédits destinés à compléter le financement de la prime à la casse .....	46
2. Le caractère aléatoire des prévisions du volume des ventes automobiles .....	47

B. LE « BONUS » IMPUTÉ SUR LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AU FONDS D'AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES » .....	47
1. <i>Une ouverture destinée au financement du « bonus »</i> .....	47
2. <i>Les justifications avancées par le Gouvernement</i> .....	48
3. <i>Une sous-budgétisation qui devient chronique</i> .....	49
<b>XI. DES ANNULATIONS DE CRÉDITS QUI EXCÈDENT TRÈS LARGEMENT LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION</b> .....	51
A. LES ANNULATIONS HORS RÉSERVE DE PRÉCAUTION .....	51
B. L'ANNULATION DE CRÉDITS MIS EN RÉSERVE OU DEVENUS SANS OBJET .....	52



## SYNTHÈSE

Le projet de décret d'avance notifié à la commission des finances le 14 septembre 2010 prévoit des ouvertures et annulations de crédits pour un montant total de 729.400.000 euros en autorisations d'engagement (AE) et 701.400.000 euros en crédits de paiement (CP) au titre du **budget général**, ainsi que de 570.000.000 euros en AE et CP au titre des **comptes spéciaux**, **soit un total substantiel de 1.299.400.000 euros en AE et 1.271.400.000 euros en CP** (cf. tableau ci-après).

Ces ouvertures à titre d'avance concernent :

1) le financement des **opérations extérieures** du ministère de la défense (218 millions d'euros en AE et CP) ;

2) plusieurs dépenses **d'intervention économique** (financement de la prime à la casse pour 127 millions d'euros en AE et CP, du bonus automobile pour 370 millions d'euros en AE et CP, et de la compensation de la baisse du prix des carburants outre-mer pour 81 millions d'euros en AE et CP) ou de **soutien à la filière agricole** (dépenses liées à un moindre remboursement communautaire au titre de la campagne de vaccination 2008-2009 contre la fièvre catarrhale ovine pour 14,7 millions d'euros en AE et 14,2 millions d'euros en CP, et financement de la prime herbagère agro-environnementale pour 47 millions d'euros en AE) ;

3) le financement des **conséquences de catastrophes naturelles** (prise en charge, pour les exploitants forestiers, des conséquences de la tempête Klaus pour 20 millions d'euros en CP et indemnisation des collectivités territoriales varoises touchées par les intempéries pour 12 millions d'euros en AE et CP) ;

4) l'abondement de dispositifs de prise en charge de **publics vulnérables** (110 millions d'euros en AE et CP en faveur de l'hébergement d'urgence et 60 millions d'euros en AE et CP pour le financement de dépenses en matière d'asile) ;

5) **diverses dépenses** de personnel (18 millions d'euros en AE et CP au titre de l'accompagnement de la restructuration du ministère de la défense), de contentieux (11,7 millions d'euros en AE et 11,2 millions d'euros en CP), de frais de justice (30 millions d'euros en AE et CP) et à caractère immobilier (200 millions d'euros en AE et CP).

Au total, neuf missions du budget général, un compte d'affectation spéciale et un compte de concours financiers font l'objet d'ouvertures de crédits. **En proportion des crédits ouverts en loi de finances initiale** pour

2010, les missions qui subissent **l'impact le plus important** en raison des présentes ouvertures<sup>1</sup> sont :

1) la mission « **Economie** », dont la dotation est majorée de 4,1 % en AE et 4,2 % en CP pour compenser la baisse du prix des carburants outre-mer ;

2) la mission « **Immigration, asile et intégration** », dont les crédits augmentent de 10,5 % en AE et 10,7 % en CP afin de financer l'allocation temporaire d'attente des demandeurs d'asile ;

3) le compte de concours financiers « **Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres** », dont la dotation en LFI **fait plus que doubler** (+109 % en AE et CP) pour le versement du bonus automobile.

\*\*\*

Certaines dépenses couvertes par le présent décret d'avance **répondent à des situations dont le caractère imprévisible peut être admis**. Il en va ainsi des frais de contentieux, par nature dépendants de la survenue des litiges, ou des dépenses d'indemnisation de la FCO, qui semblent résulter d'une divergence d'interprétation de la réglementation communautaire entre le Gouvernement et la Commission européenne.

Les dépenses de soutien à la filière forêt-bois, faisant suite à la tempête Klaus, ou d'indemnisation des collectivités territoriales frappées par les intempéries dans le Var présentent également, en tant qu'elles sont liées à la survenue d'aléas naturels, un caractère d'imprévisibilité incontestable.

Certaines dépenses imprévisibles sont enfin imputables aux effets difficilement quantifiables de réformes en cours ou ont résulté d'arbitrages postérieurs à l'adoption de la loi de finances pour 2010. On mentionnera, à ce titre :

1) l'accompagnement des restructurations du ministère de la défense (incitations au départ et mutations géographiques), dont le coût est fortement dépendant des décisions individuelles des agents ;

2) l'augmentation des frais de justice, dû, selon le Gouvernement, à l'anticipation de la réforme de la médecine légale ;

3) les surcoûts liés à la prorogation des contrats de prime herbagère agro-environnementale (PHAE), arbitrée en février 2010.

\*\*\*

---

<sup>1</sup> Nettes des éventuelles annulations.



La commission des finances relève, en revanche, que certains besoins de crédits, dont l'urgence est avérée, **n'étaient nullement imprévisibles, voire résultent de sous-budgétisations patentes et souvent répétées en loi de finances initiale :**

1) le budget des **opérations extérieures** (OPEX) du ministère de la défense fait l'objet d'une **sous-évaluation persistante et délibérée**, et ce malgré sa révision à la hausse dans le cadre de la dernière loi de programmation militaire ;

2) le coût de la compensation de la baisse du prix des **carburants outre-mer** pouvait être anticipé, sinon dans son montant exact, au moins dans sa survenue, puisque le prix des carburants dans les DOM demeurerait subventionné par l'Etat au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2010 ;

3) les **dépenses immobilières** liées à la réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat n'étaient pas imprévisibles, puisque leur principe était acté au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, et ce même si le périmètre exact de certaines opérations restait à définir ;

4) la sous-budgétisation des crédits liés à **l'accueil des demandeurs d'asile** constitue une pratique répétée, conduisant à faire du décret d'avance une méthode traditionnelle d'abondement des crédits en cours d'exercice ;

5) **l'hébergement d'urgence** a vu son coût sous-estimé en 2008, 2009 et 2010, et l'augmentation des besoins résulte autant d'une tendance pérenne, liée aux politiques mises en œuvre dans ce domaine, que de facteurs conjoncturels ou climatiques ;

6) la sous-estimation du coût des mesures de **soutien au renouvellement du parc automobile** (prime à la casse et bonus) ne saurait être imputable aux seuls aléas conjoncturels. On observe en particulier que le bonus automobile est chroniquement sous-doté en loi de finances initiale et que la sévèrisation du barème prévue en 2010 a, juste avant son entrée en vigueur, suscité un effet d'aubaine et un effet inflationniste sur la demande dont la portée semble avoir été mal appréhendée.

\*\*\*

Les **annulations** à due concurrence portent enfin sur vingt-cinq missions du budget général et deux comptes spéciaux.

Les annulations **hors réserve de précaution** atteignent 1.097.693.504 euros en AE et 1.103.488.499 euros en CP<sup>1</sup>, **soit près des neuf dixièmes des ouvertures opérées**. De fait, **la réserve de précaution ne joue**

---

<sup>1</sup> Selon une récapitulation transmise par la direction du budget.

**qu'un rôle résiduel** et le présent décret d'avance procède, par le jeu combiné des ouvertures et des annulations, à des redéploiements d'ampleur substantielle.

Cette observation, qui avait déjà été formulée lors de l'examen du projet de décret d'avance notifié à la commission des finances au mois d'octobre 2009, **plaide pour que les rapports de motivation explicitent de manière plus circonstanciée la nature et la destination des crédits qui font l'objet d'annulations hors réserve de précaution, ainsi que les raisons qui ont conduit à de tels arbitrages.**

L'ensemble des ouvertures et annulations font l'objet d'une analyse détaillée dans les développements qui suivent.

**Récapitulation et impact des ouvertures et annulations prévues par le présent projet de décret d'avance**

Missions	Crédits ouverts en LFI		Ouvertures		Annulations		Variation / LFI	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action extérieure de l'Etat	2 653 528 200	2 624 333 470			609 424	609 424	0,0%	0,0%
Administration générale et territoriale de l'Etat	2 597 732 102	2 595 921 540	11 700 000	11 200 000	1 981 807	1 981 807	0,4%	0,4%
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	3 652 205 672	3 610 084 708	61 700 000	34 200 000	34 000 000		0,8%	0,9%
Aide publique au développement	3 055 122 290	3 514 542 289			299 053	299 053	0,0%	0,0%
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3 424 929 387	3 430 720 823			13 814 811	13 814 811	-0,4%	-0,4%
Défense	39 257 190 173	37 144 795 471	236 000 000	236 000 000	372 457 034	230 252 029	-0,3%	0,0%
Direction de l'action du Gouvernement	557 569 276	552 761 237			825 093	825 093	-0,1%	-0,1%
Ecologie, développement et aménagement durables	10 320 759 216	10 143 751 037			59 566 022	59 566 022	-0,6%	-0,6%
Economie	1 953 156 377	1 934 320 671	81 000 000	81 000 000	559 905	559 905	4,1%	4,2%
Engagements financiers de l'Etat	44 156 214 291	44 156 537 636			1 755 870	1 755 870	0,0%	0,0%
Enseignement scolaire	60 863 649 529	60 816 299 441			8 521 512	8 521 512	0,0%	0,0%
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11 552 559 961	11 564 292 731			18 477 074	18 477 074	-0,2%	-0,2%
Immigration, asile et intégration	564 976 512	557 458 485	60 000 000	60 000 000	625 970	625 970	10,5%	10,7%
Justice	7 365 807 156	6 844 307 981	30 000 000	30 000 000	2 058 028	2 058 028	0,4%	0,4%
Médias	1 140 774 337	1 142 774 337			7 494 732	7 494 732	-0,7%	-0,7%
Plan de relance de l'économie	2 340 000 000	4 102 000 000	127 000 000	127 000 000	127 000 000	127 000 000	0,0%	0,0%
Politique des territoires	382 374 961	376 176 043			2 324 422	2 324 422	-0,6%	-0,6%
Recherche et enseignement supérieur	25 357 616 221	24 763 980 271			22 598 953	117 598 953	-0,1%	-0,5%
Relations avec les collectivités territoriales	2 674 755 058	2 624 079 069	12 000 000	12 000 000			0,4%	0,5%
Santé	1 177 696 790	1 197 974 273			5 988 499	5 988 499	-0,5%	-0,5%
Sécurité	16 630 776 206	16 384 300 457			1 500 000	1 500 000	0,0%	0,0%
Sécurité civile	448 719 794	455 968 482			14 445 886	14 445 886	-3,2%	-3,2%
Solidarité, insertion et égalité des chances	12 270 637 080	12 290 637 223			2 069 625	2 274 630	0,0%	0,0%
Sport, jeunesse et vie associative	833 992 336	854 946 355			3 056 129	3 056 129	-0,4%	-0,4%
Travail et emploi	11 350 000 981	11 402 500 761			977 020	977 020	0,0%	0,0%
Ville et logement	7 698 989 700	7 806 016 965	110 000 000	110 000 000	26 393 131	79 393 131	1,1%	0,4%
<b>TOTAL BUDGET GENERAL</b>	<b>380 947 060 452</b>	<b>379 420 937 490</b>	<b>729 400 000</b>	<b>701 400 000</b>	<b>729 400 000</b>	<b>701 400 000</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>
Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat	900 000 000	900 000 000	200 000 000	200 000 000	200 000 000	200 000 000	0,0%	0,0%
Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres	339 600 000	339 600 000	370 000 000	370 000 000			109,0%	109,0%
Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics	7 850 744 588	7 850 744 588			370 000 000	370 000 000	-4,7%	-4,7%
<b>TOTAL COMPTES SPECIAUX</b>	<b>130 370 212 149</b>	<b>130 108 212 149</b>	<b>570 000 000</b>	<b>570 000 000</b>	<b>570 000 000</b>	<b>570 000 000</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>513 469 028 612</b>	<b>511 659 476 432</b>	<b>1 299 400 000</b>	<b>1 271 400 000</b>	<b>1 299 400 000</b>	<b>1 271 400 000</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>

Source : commission des finances



## ANALYSE PAR MISSION

### I. LA MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ETAT »

#### A. LA DYNAMIQUE DES DÉPENSES DE CONTENTIEUX EN 2009

Prises en charge par le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », les dépenses liées au contentieux présentent **un rythme soutenu** depuis le début de l'exercice 2010, nonobstant l'arrêt momentané de la gestion intervenu du fait de la bascule, le 1<sup>er</sup> juillet 2010, du programme dans le progiciel CHORUS.

Cette situation est principalement liée à **un report de charges important (17,4 millions d'euros)** sur l'exercice 2010 et au **maintien à un niveau élevé des dépenses de refus de concours de la force publique et de contentieux des étrangers**.

#### 1. L'évolution des dépenses liées aux refus de concours de la force publique

Le coût des dépenses liées aux refus de concours de la force publique progresse sensiblement depuis plusieurs années : 31,1 millions d'euros en 2007, 32,4 millions d'euros en 2008, **40,6 millions d'euros en 2009**.

Cette hausse est due tant à l'aménagement des conditions de la négociation avec les propriétaires qu'à **la baisse de l'octroi du concours de la force publique pour les expulsions locatives**. Plusieurs instructions ont ainsi été données aux préfets, par le ministre en charge du logement, visant à subordonner les expulsions locatives à une proposition de relogement. Cette politique contribue à limiter ou à différer les expulsions, mais aussi à augmenter l'engagement de la responsabilité de l'Etat.

**Pour 2010**, la charge est évaluée à **50,5 millions d'euros** pour l'ensemble des dépenses liées aux refus de concours de la force publique. En effet, le recensement auprès des préfectures des indemnisations demandées devant les juridictions administratives est plus élevé que ceux des années précédentes : 43 millions d'euros au 1<sup>er</sup> janvier 2010, contre 32 millions d'euros en 2009 et 33 millions d'euros en 2008.

## 2. L'évolution des dépenses liées au contentieux des étrangers

La dépense liée au contentieux des étrangers s'est élevée à 8,5 millions d'euros en 2008 et 12,5 millions d'euros en 2009. Mais, au 1<sup>er</sup> août 2010, elle se montait déjà à 8,5 millions d'euros et était estimée à **14 millions d'euros** pour l'ensemble de l'année 2010.

L'augmentation des dépenses de contentieux est notamment la conséquence du **recours plus fréquent au ministère d'un avocat pour assurer la défense de l'Etat**, notamment dans le cadre de la mise en œuvre des pôles « interservices éloignement ».

## 3. L'évaluation globale des besoins de financement pour 2010

D'ores et déjà, une enveloppe de **107 millions d'euros** a été déléguée aux préfetures, dont 27,6 millions d'euros au titre du contentieux avec les communes concernant la délivrance des cartes nationales d'identité et des passeports. Ces crédits délégués couvrent des dépenses réellement constatées, puisque toute délégation de crédits est justifiée par la remontée de besoins certains.

Au niveau central, **8 millions d'euros** ont par ailleurs été consommés sur divers autres contentieux.

D'après les informations communiquées à la commission des finances par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, les besoins complémentaires s'élèvent à **30,5 millions d'euros d'ici la fin de l'année**. Ils se ventilent de la manière suivante :

- la délégation du solde des crédits liés au contentieux cartes nationales d'identité avec les communes, pour 4,9 millions d'euros ;
- l'indemnisation des dégâts du mouvement social dans les départements d'outre-mer (DOM) en 2009, en s'appuyant sur une enveloppe de 8,9 millions d'euros ;
- l'indemnisation des dégâts du sommet de l'OTAN à Strasbourg, à hauteur de 3,8 millions d'euros ;
- l'indemnisation des dégâts du mouvement des producteurs de lait en 2009 (0,5 million d'euros) ;
- les demandes complémentaires de délégations de crédits des services déconcentrés : **12,4 millions d'euros, principalement orientés sur des dépenses de refus de concours de la force publique.**

Au total, la dépense globale devrait ainsi se monter à **145,5 millions d'euros**.

## ***B. LES CRÉDITS DEMANDÉS PAR LE PRÉSENT PROJET DE DÉCRET D'AVANCE***

**Au 31 août 2010**, le montant de la ressource financière disponible pour les crédits de contentieux s'établit à 133 millions d'euros en AE et 134,3 millions d'euros en CP.

### **Le bilan des ressources disponibles au 31 août 2010**

*(en euros)*

	AE	CP
LFI après dégel et redéploiement au bénéfice des crédits de contentieux	90 348 039	90 869 570
Reports des ouvertures en LFR (sur le contentieux cartes nationales d'identité avec les communes)	32 500 000	32 500 000
Autres reports	10 164 447	10 941 619
<b>Total des ressources disponibles</b>	<b>133 012 486</b>	<b>134 311 189</b>

*Source : ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales*

Le présent projet de décret d'avance prévoit d'ouvrir **11,7 millions d'euros en AE et 11,2 millions d'euros en CP** sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » afin de couvrir le financement des dépenses de contentieux en 2010.

Il permet ainsi d'élever la **ressource totale disponible pour les dépenses de contentieux à hauteur de 144,7 millions d'euros en AE et 145,5 millions d'euros en CP**, conformément aux dernières prévisions de dépenses.

## **II. LA MISSION « AGRICULTURE, PÊCHE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES »**

### ***A. DES OUVERTURES EN FAVEUR DE L'ÉLEVAGE ET DE LA FILIÈRE BOIS***

Le présent projet de décret d'avance prévoit **l'ouverture de 61,7 millions d'euros en AE et de 34,2 millions d'euros en CP** en faveur de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ». Ces ouvertures de crédits se répartissent comme suit :

- 47 millions d'euros en AE sur le programme 154 « Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires », en vue de couvrir l'engagement du Gouvernement de renouveler les contrats de la **prime herbagère agro-environnementale (PHAE)** arrivant à échéance en 2010 et 2011 ;

- 14,7 millions d'euros en AE et 14,2 millions d'euros en CP au titre du programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation ». Ces

crédits sont destinés à compenser un **moindre remboursement communautaire au titre de la campagne de vaccination contre la fièvre catarrhale ovine (FCO)** ;

- et, enfin, 20 millions d'euros en CP au titre du programme 149 « Forêt », qui visent la poursuite du financement des **aides destinées au stockage et au transport des bois mis à terre suite au passage de la tempête Klaus** survenu en janvier 2009.

Par ailleurs, le présent projet de décret d'avance propose **l'annulation de 34 millions d'euros en AE sur le programme 149 « Forêt »**. Ces annulations de crédits visent à gager partiellement les ouvertures en AE relatives au financement de la PHAE. Cette annulation résulte d'une marge exceptionnelle en AE, rendue possible par le rattachement en 2010 sur le programme 149 « Forêt », par voie de fonds de concours, d'une participation communautaire de 58 millions d'euros en AE=CP.

Il s'agit donc pour le présent projet de décret d'avance de procéder, *in fine*, à une **ouverture nette de 27,7 millions d'euros en AE** au titre de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ».

## ***B. UNE URGENCE ET UNE IMPRÉVISIBILITÉ ÉTABLIES***

Ces différentes ouvertures de crédits, réparties entre trois programmes de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » sont, dans une certaine mesure, **justifiées par des éléments d'urgence et d'imprévisibilité** :

1) s'agissant le **renouvellement des contrats de la PHAE**, celui-ci nécessite des engagements nouveaux afin d'**éviter une interruption dans leur mise en œuvre**, ce qui poserait de sérieuses difficultés aux éleveurs dans le contexte de crise connue des filières animales. Cette décision a été arbitrée, selon le rapport de motivation du présent projet de décret, au mois de février 2010 ;

2) concernant le **financement de la campagne de vaccination contre la FCO**, il s'agit de **compenser un moindre remboursement communautaire** de dépenses considérées par la France comme éligibles à leur prise en charge par l'Union européenne (UE), compte tenu de la décision 2008/655/CE de la Commission du 24 juillet 2008. D'après le Gouvernement, le remboursement de l'UE aurait dû s'élever à 43 millions d'euros, dont 24 millions d'euros au titre de l'achat de vaccins et 19 millions d'euros au titre des frais de vaccination. Or, suite au premier versement de 16,5 millions d'euros intervenu au cours de l'année 2009, et alors que le ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche prévoyait un second versement de 26,5 millions d'euros en 2010, un audit de la Commission européenne a fait apparaître que le solde de la participation de l'UE ne devait s'élever qu'à 4,6 millions d'euros seulement, en raison de **divergences d'appréciation sur le nombre de vaccins à rembourser** : d'après l'UE, seul le remboursement



des vaccins effectivement injectés peut être réalisé et non celui de la totalité des vaccins achetés (y compris les doses non utilisées). Le ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche fait également valoir l'existence d'un écart d'interprétation sur le nombre d'injections utiles à la vaccination. A la lumière de ces différents éléments, le **caractère imprévisible** de l'ouverture de crédits peut donc être **reconnu**. Et **il en est de même pour son urgence** puisque ce moindre remboursement communautaire a, jusqu'à présent, été en partie compensé par le redéploiement d'une fraction de la subvention pour charges de service public de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail et que le versement de la seconde moitié de cette subvention est prévu pour le mois d'octobre 2010. Une ouverture de crédits apparaît donc nécessaire pour assurer ce versement ;

3) enfin, la **poursuite des aides destinées au stockage et au transport des bois mis à terre suite au passage de la tempête Klaus** revêt **une certaine urgence et son imprévisibilité peut être admise**. En effet, cette ouverture en CP tient aux **difficultés d'estimation des volumes de bois mobilisables suite à la tempête**. Comme l'indique le rapport de motivation du présent projet de décret, ce besoin effectif n'a été précisé qu'au troisième trimestre 2010 et ne peut être couvert intégralement par les crédits disponibles sur le programme 149 « Forêt ». Il convient d'observer que le Gouvernement a d'ailleurs déjà eu recours à un décret d'avance à la fin de l'année 2009 puisque, initialement, 3,8 millions d'euros en AE ont été ouverts pour financer les aides au transport du bois par le décret n° 2009-1368 du 9 novembre 2009 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance. Selon le ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, le **succès inattendu de la mesure** montre « *la très forte réactivité de toute la filière bois pour résorber le désastre de Klaus, avec un rythme rapide d'exploitation des bois* ». Le ministère a également précisé que le coût de la tonne transportée a été plus élevé que prévu en raison d'une forte proportion de bois transporté sur longue distance ou destiné à l'export, ce qui a accru les besoins financiers induits par la mesure.

Le **caractère urgent et imprévisible de ces différentes ouvertures de crédits** en faveur de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » est donc **établi**.

### III. LES MISSIONS « DÉFENSE » ET « ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION »

Le présent projet de décret d'avance a pour effet global de réduire les AE et les CP du ministère de la défense de respectivement 150,3 et 8,1 millions d'euros. Ce solde négatif est le résultat global de **quatre opérations distinctes**.

Les deux premières, **équilibrées**, sont expliquées dans le rapport de motivation du décret d'avance :

- l'ouverture de 218 millions d'euros d'AE et de CP sur le programme 178 « Soutien de la politique de la défense » pour financer le supplément de surcoût des opérations extérieures (OPEX), compensée par l'annulation à due concurrence de crédits du programme 146 « Equipement des forces » (ces crédits ayant vocation à être rouverts, comme l'année dernière, en loi de finances rectificative de fin d'année) ;

- l'ouverture de 18 millions d'euros d'AE et de CP sur le programme 212 « Soutien de la politique de la défense » pour financer des dépenses liées à la restructuration du ministère de la défense, compensée par l'annulation à due concurrence de crédits des programmes 146 « Équipement des forces » (5 millions d'euros) et 167 « Liens entre la nation et son armée » (13 millions d'euros).

L'annulation supplémentaire de 150,3 millions d'euros d'AE et 8,1 millions d'euros de CP **n'est en revanche pas explicitée** (ce qui n'a rien d'exceptionnel, les rapports de motivation étant généralement assez vagues sur les annulations) :

- 814.811 euros d'AE et de CP sont annulés sur la réserve de précaution du programme 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale » ;

- surtout, **149,46 millions d'euros d'AE et 7,25 millions d'euros de CP sont annulés sur la mission « Défense »** : 646.802 euros d'AE et de CP sur le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense », 882.072 euros d'AE et de CP sur le programme 212 « Soutien de la politique de la défense », et 152,9 millions d'euros d'AE et 10,7 millions d'euros de CP sur le programme 146 « Equipement des forces » (en supplément des 218 millions d'euros d'annulations d'AE et de CP précitées destinées au financement des OPEX). Selon la direction du budget, cette importante réduction des AE ne correspond à aucune dépense particulière, mais constitue **une réduction forfaitaire du stock d'AE** du ministère de la défense (dont environ 3 milliards d'euros sont reportées chaque année).

Les ouvertures et annulations de crédits du ministère de la défense

(en euros)

Intitulé	N° du programme	Autorisation d'engagement ouverte (+) / annulée (-) (en euros)	Crédit de paiement ouvert (+) / annulé (-) (en euros)
<b>Mission « Défense »</b>			
<b>Ouvertures</b>		<b>236 000 000</b>	<b>236 000 000</b>
Soutien de la politique de la défense <i>Dont titre 2</i>	212	18 000 000 <i>18 000 000</i>	18 000 000 <i>18 000 000</i>
Préparation et emploi des forces	178	218 000 000	218 000 000
<b>Annulations</b>		<b>-372 457 034</b>	<b>-230 252 029</b>
Environnement et prospective de la politique de défense	144	-646 802	-646 802
Soutien de la politique de la défense	212	-882 072	-882 072
Équipement des forces <i>Dont titre 2</i>	146	-370 928 160 <i>-5 000 000</i>	-228 723 155 <i>-5 000 000</i>
<b>Solde net</b>		<b>-136 457 034</b>	<b>5 747 971</b>
Environnement et prospective de la politique de défense	144	-646 802	-646 802
Équipement des forces	146	-370 928 160	-228 723 155
Préparation et emploi des forces	178	218 000 000	218 000 000
Soutien de la politique de la défense	212	17 117 928	17 117 928
<b>Total titre 2</b>		<b>13 000 000</b>	<b>13 000 000</b>
<b>Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation »</b>			
<b>Annulations</b>		<b>-13 814 811</b>	<b>-13 814 811</b>
Liens entre la nation et son armée <i>Dont titre 2</i>	167	-13 000 000 <i>-13 000 000</i>	-13 000 000 <i>-13 000 000</i>
Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	158	-814 811	-814 811
<b>Total ministère de la défense</b>			
Ouvertures		236 000 000	236 000 000
Annulations		-386 271 845	-244 066 840
<b>Solde net</b>		<b>-150 271 845</b>	<b>-8 066 840</b>
<i>Dont titre 2</i>		<i>0</i>	<i>0</i>

Source : présent projet de décret d'avances, calculs de la commission

**A. LE FINANCEMENT DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES (OPEX)**

La principale ouverture de crédits du présent projet de décret d'avance résulte de **la sous-budgétisation délibérée des opérations extérieures (OPEX), constatée chaque année.** Les ressources supplémentaires prévues par le présent projet de décret d'avance sont de **218 millions d'euros** en AE et en CP.

## 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<sup>1</sup> 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 passera donc de 460 millions d'euros en 2008 à 630 millions d'euros à compter de 2011. 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 proposée par le Gouvernement lors de la discussion au Sénat.

En 2009, le montant prévu par la loi de programmation militaire et par la loi de finances initiale, pour la seule mission « Défense », était de seulement 510 millions d'euros. Ce montant a été nettement dépassé, le surcoût des OPEX ayant été de 870 millions d'euros<sup>2</sup>.

**La loi de finances initiale pour 2010 prévoit des CP et des AE de 570 millions d'euros**, conformément au montant inscrit dans la loi de programmation militaire, dont 310 millions d'euros pour le titre 2 et 260 millions d'euros hors titre 2 (se répartissant entre 236 millions d'euros pour les dépenses de fonctionnement et 24 millions d'euros pour les dépenses d'intervention).

---

<sup>1</sup> On rappelle que l'usage est de réserver le terme « surcoût », dans le cas des OPEX, au surcoût par rapport à une situation où il n'y aurait pas d'OPEX, c'est-à-dire au coût net des OPEX. Il ne s'agit pas du surcoût par rapport à la loi de finances.

<sup>2</sup> Ce montant de 870 millions d'euros figure dans le texte du rapport annuel de performance pour 2009 du programme 178. Le montant indiqué par le projet de loi de règlement pour l'action 6 « Surcoût lié aux opérations extérieures » du programme 178 est cependant de 714 millions d'euros. Selon le rapport annuel de performance, l'écart provient de « difficultés d'imputation sur le BOP OPEX », le véritable montant relatif à l'action 6 étant de 703 millions d'euros, et surtout de la prise en compte de 167 millions d'euros de dépenses hors action 6, correspondant aux « surcoûts « ex-post » (...), imputés sur les autres actions et restitués de manière analytique ».

**Le rapport de motivation du présent projet de décret d'avance est particulièrement peu clair, puisqu'il n'indique pas le coût total attendu des OPEX.** Il se contente en effet d'indiquer : « *Sur la base des dernières prévisions de coût des opérations extérieures en cours, le montant des surcoûts pour 2010 en dépenses de fonctionnement et d'intervention est évalué à 528 millions d'euros en AE et en CP. Compte tenu de la provision de 260 millions d'euros (en AE et en CP) inscrite à ce titre en loi de finances pour 2010 et des dépenses prises en charge par les organisations internationales (OTAN et ONU), pour un montant de 50 millions d'euros, le montant des surcoûts à couvrir est de 218 millions d'euros en AE et en CP* ».

Selon la direction du budget, le surcoût attendu des OPEX en 2010 est de **867 millions d'euros (contre 570 millions d'euros inscrits en loi de finances)**. Si l'on prend en compte les 50 millions d'euros devant être pris en charge par les organisations internationales, **il manque 248 millions d'euros (et non 218)**. Les 30 millions d'euros manquants, correspondant à des crédits de titre 2, **doivent être ouverts en loi de finances rectificative de fin d'année**.

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

*(en millions d'euros)*

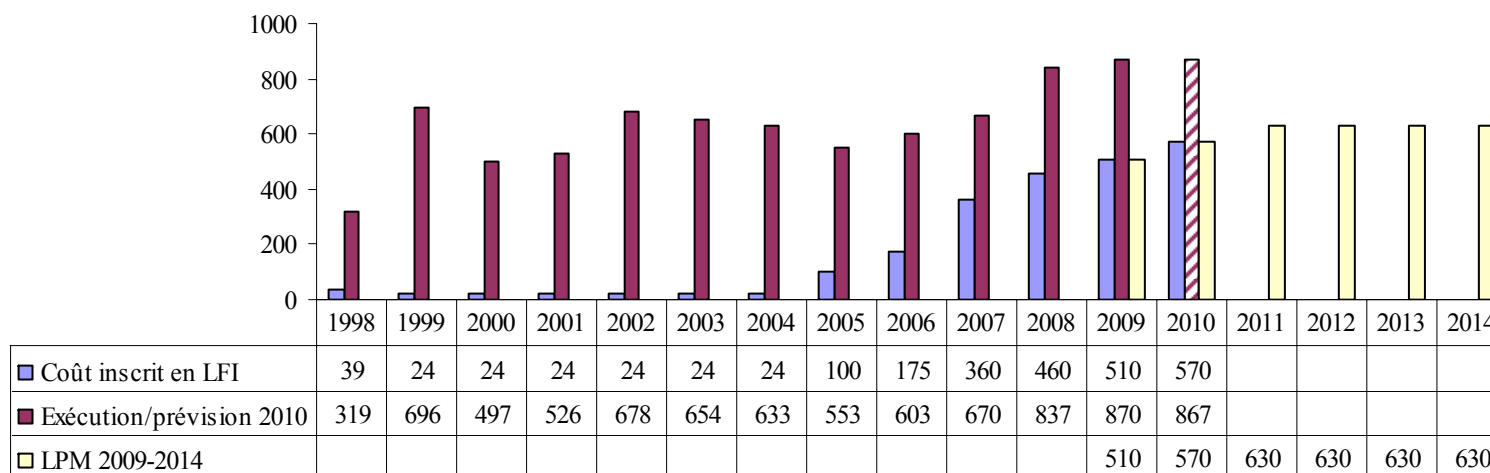
	Décret d'avance n° 2009-1368 du 9 novembre 2009	Présent projet de décret d'avance
Crédits inscrits en LFI	510	570
Remboursements de l'ONU et de l'OTAN	75	50
Autres	60	30*
Décret d'avance	227,8	218
<b>Total</b>	<b>872,8</b>	<b>867</b>

\* Crédits de titre 2, devant être ouverts en loi de finances rectificative.

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

### Le surcoût des OPEX : prévision et exécution

(en millions d'euros courants)



Sources : ministère de la défense, loi de programmation militaire 2009-2014, rapport de motivation du présent projet de décret d'avance

*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 lois 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** sur la période les moyens prévus pour l'équipement.

Pour éviter qu'un tel phénomène ne 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**

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.

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 le supplément de surcoût des OPEX sur la « *réserve de précaution interministérielle* ».

Cependant, selon les indications fournies par la direction du budget, **les crédits d'équipement annulés ont vocation, comme l'année dernière, 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 18 MILLIONS D'EUROS SUR DEUX PROGRAMMES DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE POUR FINANCER DES DÉPENSES D'INDEMNISATION ET DE RESTRUCTURATION***

Le présent projet de décret prévoit également d'ouvrir **18 millions d'euros** en AE et CP au titre du programme 212 « Soutien de la politique de défense » de la mission « Défense ».

Selon les termes du rapport de motivation du présent projet de décret d'avance, ces ouvertures se feraient « **au profit principalement de dépenses d'indemnisation et de restructuration** ». Il s'agit en effet de permettre « *la*

*mise en œuvre de plusieurs incitations au départ et aux mutations géographiques ».*

La sous-action « Accompagnement social » de l'action 10 « Restructurations » du programme 212 est dotée en loi de finances initiale de 78 millions d'euros (dont 59 millions d'euros de titre 2). L'augmentation de 18 millions d'euros proposée correspond donc à 23 % de la totalité des crédits de la sous-action, mais à plus de 30 % de ses dépenses de titre 2.

La sous-action concernée regroupe notamment, selon les termes du projet annuel de performances pour 2010, « *les crédits d'action sociale, de formation et de reconversion pour l'ensemble des ressortissants civils et militaires ; aide à la mobilité, incitation aux départs volontaires pour les fonctionnaires, ouvriers d'états et contractuels en CDI* ».

Ces ouvertures seraient gagées par des annulations d'autres crédits de personnel du ministère de la défense :

- au sein de la mission « Défense », 5 millions d'euros sur ceux du programme 146 « Équipement des forces » ;
- au sein de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation », 13 millions d'euros sur ceux du programme 167 « Liens entre la nation et son armée ».

On rappelle que les redéploiements de crédits entre programmes au sein d'un ministère sont normalement réalisés par virement, et non par décret d'avance. Cependant, selon le rapport de motivation du présent projet de décret d'avance, « *compte tenu des montants sur lesquels doit porter cet ajustement, les dispositions de l'article 12 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances ne permettent pas d'y procéder par la voie d'un décret de virement* »<sup>1</sup>.

### ***C. LES ANNULATIONS DE CRÉDITS DE LA MISSION « ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION »***

Le projet de décret d'avance prévoit **l'annulation de 13.814.811 euros en AE et CP**, se répartissant entre les programmes 167 « **Liens entre la Nation et son armée** » pour 13 millions d'euros et 158 « **Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale** » pour un montant de 814.811 euros (*cf. supra*).

---

<sup>1</sup> *L'article 12 de la LOLF prévoit : « le montant cumulé, au cours d'une même année, des crédits ayant fait l'objet de virements, ne peut excéder 2 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacun des programmes concernés. Ce plafond s'applique également aux crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel pour chacun des programmes concernés ».*



## 1. Un programme 167 qui laisse prévoir des excédents de gestion

Comme indiqué ci-avant, les 13 millions d'euros d'annulations de crédits sur le programme 167 « **Liens entre la Nation et son armée** » ont pour objet de compenser la plus grande part de l'ouverture des 18 millions d'euros au bénéfice de la mission « **Défense** » et de son programme 212 « **Soutien de la politique de défense** ».

**Cette annulation**, qui porte sur des crédits de titre 2, **représente 10,8 %** des 119,7 millions d'euros votées en titre 2 pour ce programme. Jean-Marc Todeschini, à l'occasion de la loi de règlement des comptes pour 2009, avait souligné que ce programme faisait l'objet d'une **relative sous-consommation budgétaire**, le taux de consommation des crédits ouverts au titre du programme 167 s'élevant à 95,5 % en CP.

Il faut d'ailleurs rappeler que, certes les 118,8 millions d'euros pour les dépenses de personnel de titre 2 du programme 167 ont été consommés, mais que la loi de finances initiale pour 2009 prévoyait des dépenses de personnel à hauteur de 126,3 millions, soit **un écart de 6 %**.

Les explications fournies à la commission des finances font apparaître que le **suivi de la gestion**, en ce qui concerne les dépenses de personnel, laisse **prévoir un excédent** important en fin d'année pour le programme 167. Il a ainsi paru judicieux de pouvoir d'ores et déjà annuler cet excédent afin de pourvoir à l'ouverture de crédits nouveaux pour d'autres programmes.

Ce programme 167 « **Liens entre la Nation et son armée** » est marqué ces dernières années par une baisse constante de ses crédits notamment en raison des restructurations engagées au sein de la direction du service national. Ainsi, le programme 167 avait déjà fait l'objet d'un réajustement à la baisse entre les lois de finances 2009 et 2010 de près de 10 millions d'euros en CP et 20 millions en AE. La présente demande d'annulation de crédits confirme une tendance baissière et souligne une prévision défailante que le rapporteur spécial avait déjà pointée dans son dernier rapport mentionnant « *une faiblesse dans la prévision* ».

## 2. Une annulation marginale pour le programme 158

Le programme 158 « **Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale** » est également concerné par une annulation de crédits de 814.811 euros. Ce montant représente un peu plus de 0,8 % du budget voté en loi de finances pour 2010 pour le programme 158. Il s'agit exclusivement de crédits annulés sur la réserve de précaution.

## D. UNE PROBLÉMATIQUE RÉCURRENTÉ

### 1. Des dépenses qui étaient largement prévisibles

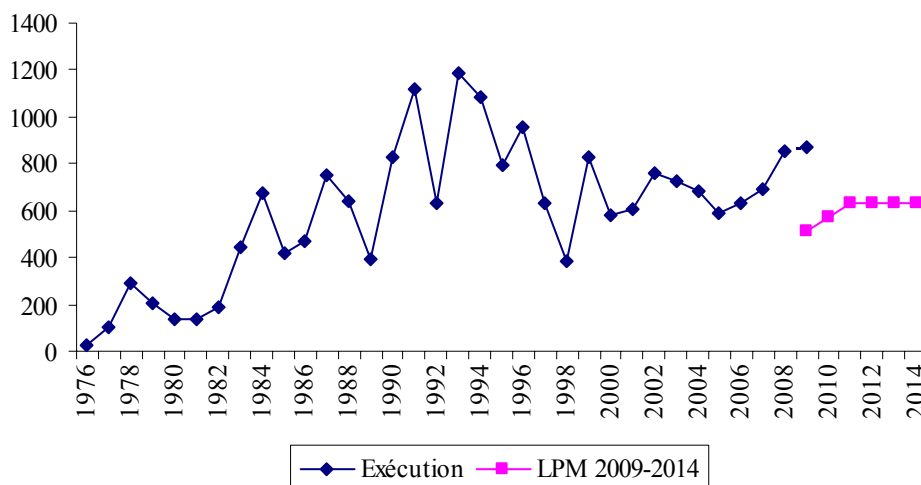
Comme les années précédentes, il apparaissait clairement, au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, que la provision inscrite au titre du surcoût des OPEX serait insuffisante.

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.

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'Études Stratégiques (CIRPES), 2008 ; loi de programmation militaire 2009-2014 ; présent projet de décret

Ainsi, selon le Centre interdisciplinaire de recherche sur la paix et d'études stratégiques (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 « le caractère par nature imprévisible et aléatoire des opérations extérieures 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 rouverts en loi de finances rectificative, et le moins possible financés par des annulations de crédits de la mission « Défense »**

Le financement des OPEX suscite certaines interrogations.

Tout d'abord, la solution retenue, identique à celle de l'année dernière, n'est pas la même qu'en 2008.

En 2008, le financement sur la « réserve de précaution », censé anticiper la pratique de la loi de programmation militaire 2009-2014, 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.

Comme le décret d'avance n° 2009-1368 du 9 novembre 2009, 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 2010 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, nos collègues François Trucy, Jean-Pierre Masseret et Charles Guéné, 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* »<sup>1</sup>.

Dans son avis du 29 octobre 2009 relatif au projet de décret d'avance destiné, notamment, à financer le supplément de surcoût des OPEX en 2009 (devenu le décret n° 2009-1368 du 9 novembre 2009 précité), **la commission des finances écrivait qu'il convenait « que la prochaine loi de finances rectificative rouvre les crédits d'équipement concernés, en « gageant » cette réouverture par l'annulation de crédits, qui devraient être prélevés sur d'autres missions ».** Elle ne peut que confirmer cette position dans le cas du présent projet de décret d'avance.

---

<sup>1</sup> Avis n° 548 (2008-2009), 8 juillet 2009.

## **IV. LA MISSION « ECONOMIE »**

### ***A. UNE OUVERTURE DE 81 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS DESTINÉS À L'OUTRE-MER***

Le présent projet de décret d'avance prévoit l'ouverture de **81 millions d'euros en AE et CP sur le programme n° 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » de la mission « Economie », afin de compenser la baisse du prix des carburants dans certains départements d'outre-mer (DOM).**

Des baisses de prix avaient en effet été mises en œuvre suite aux mouvements sociaux nés en Guyane à la fin de l'année 2008 et étendus aux Antilles au début de l'année 2009, qui avaient notamment pour revendication une diminution du prix des carburants, jugés trop élevés. Les préfets ont ainsi été amenés à fixer ces prix à des niveaux contestés par les opérateurs pétroliers comme ne reflétant pas la réalité de leurs coûts et ne respectant pas les décrets en vigueur.

Fin 2009, une négociation a permis d'aboutir à la signature de transactions entre l'Etat et les compagnies pétrolières fixant les modalités de l'indemnisation du préjudice subi par elles du fait de la diminution du prix des carburants. Il en résulte ce projet d'ouverture de **81 millions d'euros de crédits, qui doivent couvrir le manque à gagner des compagnies pétrolières pour la période de novembre 2009 à août 2010 inclus.**

**Cette ouverture de crédits fait suite à deux ouvertures couvrant la période allant du 1<sup>er</sup> décembre 2008 au 31 octobre 2009.** Dans le cadre de l'exécution budgétaire pour 2009, 44 millions d'euros ont été ouverts sur la mission « Outre-mer », par le décret d'avance du 13 juillet 2009, afin de compenser les charges supportées par les opérateurs pétroliers pour la fourniture de produits pétroliers dans les départements français d'Amérique entre le 1<sup>er</sup> décembre 2008 et le 31 mai 2009. Par ailleurs, la loi de finances rectificative pour 2009 du 30 décembre 2009 a ouvert 45,5 millions d'euros en AE et 50 millions d'euros en CP supplémentaires sur la mission « Outre-mer » pour permettre l'indemnisation des compagnies pétrolières pour la période allant du 1<sup>er</sup> juin au 31 octobre 2009.

Compte tenu de la technicité du dossier relatif au dédommagement des compagnies pétrolières, les crédits correspondants ont été transférés au ministère de l'économie et des finances et le présent projet de décret d'avance propose donc de les inscrire dans la mission « Economie » et non plus dans la mission « Outre-mer ».

## ***B. DES DÉPENSES URGENTES, MAIS NON IMPRÉVISIBLES DANS LEUR SURVENUE***

Juridiquement, l'Etat se doit de compenser les pertes de recettes subies par les compagnies pétrolières du fait de la diminution des prix qu'il a décidée. Par conséquent, **l'urgence d'ouvrir les crédits destinés à compenser ces pertes pour une période révolue, courant de novembre 2009 à août 2010, est avérée.**

**L'imprévisibilité de la dépense semble moins évidente.** En effet, lors du vote de la loi de finances initiale pour 2010, les prix des carburants dans les DOM restaient subventionnés par l'Etat. Par conséquent, la création d'une ligne budgétaire destinée à la financer aurait dû être envisagée. Toutefois, à l'époque, ni le délai de retour à la normale des prix ni le montant exact des pertes de recettes que subiraient les compagnies pétrolières ne pouvaient être connus. Par conséquent, **le montant exact du coût de l'indemnisation des compagnies pétrolières restait imprévisible.**

En tout état de cause, **la commission des finances salue la fin du subventionnement du prix des carburants dans les DOM.**

En effet, afin de régler de manière définitive la question des modalités de fixation des prix des carburants dans les DOM, le Gouvernement avait commandé deux études. L'Inspection générale des finances (IGF), l'Inspection générale de l'administration (IGA) et le Conseil général des mines (CGM) ont rendu en mars 2009 leur rapport sur la fixation des prix des carburants dans les départements d'outre-mer et l'Autorité de la concurrence a rendu en juin 2009 un avis sur la situation de la concurrence sur les marchés des carburants dans les DOM. Grâce à ces deux études, le rétablissement complet de prix « normaux » a pu se dérouler, en plusieurs étapes et selon des calendriers différents dans les différents territoires. Il a fait l'objet d'un rattrapage progressif à La Réunion pour arriver à une situation de rétablissement des prix normaux à fin juin 2009, tandis que dans les départements français d'Amérique, le retour à la normale s'est effectué par des hausses de tarif durant les mois de juillet et d'août 2010.

**Le présent projet de décret d'avance solde donc définitivement la dette de l'Etat vis-à-vis des compagnies pétrolières dans les DOM.**

## V. LA MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION »

Le projet de décret d'avance prévoit **l'ouverture de 60 millions d'euros en crédits de paiement (CP) et en autorisations d'engagement (AE)** sur le programme n° 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration ».

Ces crédits doivent financer deux besoins :

**1) l'Allocation temporaire d'attente (ATA)**, versée aux demandeurs d'asile dont les demandes sont en cours d'instruction et qui ne peuvent être hébergés en centres d'accueil, à hauteur de **10 millions d'euros (AE = CP)** ;

**2) l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile**, à hauteur de **50 millions d'euros (AE = CP)**.

Les informations recueillies auprès de la direction du budget indiquent que la réserve de précaution du programme a été mobilisée et que des redéploiements de crédits ont été effectués au sein de la mission. Toutefois, seuls 625.970 euros (AE=CP) ont été annulés, au sein du programme n° 104 « Intégration et accès à la nationalité française » de la mission « Immigration, asile et intégration ».

Les besoins supplémentaires en matière d'ATA et d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile résultent directement de la **hausse de 8,5 % des demandes d'asile constatée depuis le début de l'année 2010 par rapport à la même période en 2009**, alors que le projet de loi de finances initiale pour 2010 avait été construit sur une hypothèse de faible hausse des demandes d'asile : + 6,8 % entre 2008 et 2010, les chiffres définitifs pour 2009 n'étant à l'époque pas encore connus.

Ces besoins supplémentaires résultent également de **l'allongement des délais de traitement des dossiers de demandes d'asile par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) et par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)**. Comme l'indique le rapport de motivation du projet de décret d'avance, ces délais « *se sont allongés de deux mois et demi par rapport à 2009* ». Or, dans l'attente d'une décision définitive sur leur statut de réfugié, les demandeurs d'asile conservent le droit au versement de l'ATA et à un hébergement d'urgence. La question de l'allongement des délais d'instruction des dossiers par la CNDA, variable d'ajustement importante de la mission « Immigration, asile et intégration », fait actuellement l'objet d'un contrôle sur pièce et sur place conduit par Pierre Bernard-Reymond et Jean-Claude Frécon, respectivement rapporteurs spéciaux des mission « Immigration, asile et intégration » et « Conseil et contrôle de l'Etat ».

**La 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.**

Toutefois, elle rappelle que, **chaque année, les flux de demandeurs d'asile sont excessivement sous-évalués en loi de finances initiale pour l'élaboration de l'enveloppe de la mission « Immigration, asile et intégration »**. Ainsi, les décrets d'avance du 24 octobre 2008 et du 9 novembre 2009 ont été nécessaires pour abonder les crédits du programme n° 303 pour les années 2008 et 2009 en raison de la hausse, non prévue en loi de finances initiale, de la demande d'asile.

Ainsi, **la sous-budgétisation des crédits liés à l'accueil des demandeurs d'asile est devenue la pratique courante de gestion des crédits du programme 303 « Immigration et asile »**. Pierre-Bernard Reymond, rapporteur spécial de la mission « Immigration, asile et intégration », s'interrogeait d'ailleurs dans son rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2010 « *sur la crédibilité des prévisions de flux de demandeurs d'asile à partir desquelles ont été établies les demandes de crédits dans le présent projet de loi de finances* » et exprimait sa crainte que la hausse de 10 % des crédits consacrés aux actions de soutien aux demandeurs d'asile « *ne soit pas suffisante pour répondre aux besoins réels de l'année 2010, étant donnée l'évolution actuelle des flux de demandeurs d'asile* ».

## VI. LA MISSION « JUSTICE »

### A. LES FRAIS DE JUSTICE RENOUENT AVEC UNE PROGRESSION DYNAMIQUE

#### 1. La dérive des frais de justice au début des années 2000

En 2005, dans son rapport d'information « *La LOLF dans la justice : indépendance de l'autorité judiciaire et culture de gestion* »<sup>1</sup>, le rapporteur spécial pour les crédits de la mission « Justice », Roland du Luart, décrivait la dérive inquiétante des frais de justice et identifiait des marges de manœuvre en la matière. La commission des finances avait, à la suite de ce rapport, demandé à la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la LOLF, une enquête sur les frais de justice, dont le rapporteur spécial avait analysé les conclusions dans son rapport « *Frais de justice : l'impératif d'une meilleure maîtrise* »<sup>2</sup>.

Depuis le début des années 2000, ce poste de dépense connaissait en effet une très forte hausse, notamment en **matière pénale** : + 13,3 % en 2002, + 2,1 % en 2003, + 27,3 % en 2004, + 17,2 % en 2005.

Plusieurs **facteurs institutionnels et technologiques** expliquaient cette inquiétante évolution : le développement des alternatives aux poursuites,

---

<sup>1</sup> Sénat, rapport d'information n° 478 (2004-2005).

<sup>2</sup> Sénat, rapport d'information n° 216 (2005-2006).



la généralisation de la téléphonie mobile, le développement du fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG).

## 2. Une évolution ensuite maîtrisée, sans remise en cause de la « liberté de prescription » du magistrat

En 2006, la maîtrise des frais de justice constituait d'autant plus **l'un des enjeux budgétaires majeurs du ministère de la justice** qu'avec l'entrée en vigueur de la LOLF, le régime des crédits limitatifs, désormais applicable aux frais de justice, et la réforme de l'ordonnancement secondaire imposaient la mise en œuvre d'un nouveau circuit de la dépense.

**Sous le double effet bénéfique de l'application des principes de la LOLF au sein de l'institution judiciaire ainsi que des efforts conjugués de l'administration centrale et des juridictions**, une certaine modération des dépenses afférentes aux frais de justice a pu être obtenue, comme en atteste le tableau suivant.

### L'évolution des frais de justice entre 2000 et 2008

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Dotation initiale</b>	283,3	277,17	293	310	338,15	358,1	370,1	390,11	405
<b>Crédits consommés</b>	258,35	262,01	290,09	341,43	419,06	487,37	379,42	388,62	401,7
<b>Solde</b>	6,34	9,06	- 2,09	- 3,43	- 61,31	- 113,81	- 9,32	1,49	3,3

Source : ministère de la justice

Cette maîtrise des frais de justice au cours de la période allant de 2006 à 2008 n'a, qui plus est, **pas entravé la « liberté de prescription des magistrats », principe essentiel au bon fonctionnement de notre justice.**

## 3. Un redémarrage de la dépense inquiétant en 2009

A l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, le rapporteur spécial, Roland du Luart, avait toutefois souligné, tout en saluant les efforts produits par les magistrats et la Chancellerie, **« qu'il serait naturellement illusoire de croire que la maîtrise des frais de justice est définitivement acquise »**. Il avait au contraire estimé qu'**« une vigilance continue (devait) être exercée »**<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Rapport spécial n° 99 (2008-2009) – tome III – annexe 16.

Cette mise en garde a trouvé effectivement toute sa portée en 2009. En effet, l'**exercice 2009** a confirmé ce redémarrage avec une accélération de la dépense, celle-ci ayant augmenté de **7,7 %** pour une consommation totale de **432,5 millions d'euros**.

*a) Les frais de justice civile, commerciale et prud'homale*

Les crédits consommés en 2009 au titre des frais de justice civile, commerciale et prud'homale se sont élevés à 59 millions d'euros, soit **une augmentation de 8,7 % par rapport à 2008 et un dépassement de 6,6 millions d'euros** par rapport à l'autorisation accordée en LFI.

Cette dynamique à la hausse de cette catégorie de frais de justice a tenu notamment à **la croissance des frais de justice commerciale** (+ 18,8 % entre 2008 et 2009) qui ont vu leur niveau de consommation passer de 30,3 millions d'euros en 2008 à 36 millions d'euros en 2009.

Cette expansion des frais de justice commerciale a affecté tout particulièrement le poste « Autres rémunérations d'intermédiaires » (+ 19 %) du fait de la mise en œuvre, à partir de 2008, de **différentes réformes et de revalorisations tarifaires** par :

- le décret n° 2006-1709 du 23 décembre 2006 qui a supprimé la possibilité pour le greffier de commerce de demander aux parties une provision pour frais de procédure, et qui a de ce fait entraîné une augmentation des frais avancés par le Trésor public ;

- le décret n° 2007-812 du 10 mai 2007 relatif à la forfaitisation du tarif des greffiers de commerce qui prévoit désormais le paiement d'un acompte en début de procédure et non plus à l'issue de celle-ci.

Par ailleurs, **l'augmentation des procédures collectives, liée à la conjoncture économique** a également eu un impact direct sur le volume des frais de justice commerciale.

*b) Les frais de justice pénale*

En 2009, les frais de justice pénale sont restés **une composante essentielle des frais de justice** puisqu'ils en représentaient plus des deux tiers.

L'exercice budgétaire s'est caractérisé par **une augmentation de la dépense de 8,8 %** pour les frais de justice pénale, de sorte que l'enveloppe consacrée à ce poste de dépense se monte à 293,4 millions d'euros.

Il convient toutefois de relever que, dans le même temps, le nombre des affaires ayant reçu une réponse pénale a augmenté.

Parmi les postes de dépenses ayant connu la plus forte progression, on peut notamment distinguer :

- les frais médicaux (75,1 millions d'euros), en hausse de 3 % ;

- **les frais d'analyse génétique** (20,8 millions d'euros) qui enregistrent une augmentation de 19,1 % ;

- **les frais de traduction et d'interprétariat** (24,4 millions d'euros) en progression de 61,8 %. Cette très forte évolution s'explique essentiellement par les revalorisations tarifaires introduites par le décret n° 2008-764 du 30 juillet 2008 ;

- les frais de location de matériel d'interception (22,3 millions d'euros) qui ont subi un alourdissement significatif de 31,6 %, en raison du perfectionnement de ce matériel et de l'augmentation du nombre des interceptions judiciaires.

#### **4. Les interrogations sur les frais de justice en 2010**

La LFI pour 2010 a ouvert une enveloppe de **395 millions d'euros** afin de couvrir l'ensemble des dépenses afférentes aux frais de justice au cours de l'exercice budgétaire 2010, en baisse de 3,4 % par rapport à 2009.

Or, **l'année 2009 avait été marquée par des difficultés de paiement**, par exemple à la cour d'appel de Versailles. L'une des principales raisons avancées par le ministère de la justice pour expliquer ces difficultés résidait à l'époque dans l'expérimentation d'un nouveau circuit de paiement des mémoires, plus court, dans le cas des mémoires de moins de 150 euros (qui représentent environ 80 % de l'ensemble des mémoires)<sup>1</sup>. Ce circuit raccourci avait en effet eu pour effet un déstockage important des mémoires en attente de règlement.

Aussi, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2010, **le rapporteur spécial, Roland du Luart, s'était-il interrogé sur la sincérité de la prévision budgétaire, eu égard aux nouvelles difficultés en matière de maîtrise de la dépense liée aux frais de justice.**

L'assombrissement récent de la situation générale des frais de justice ne doit cependant pas occulter **un certain nombre de résultats encourageants**, au premier rang desquels **la baisse très substantielle des frais d'analyses génétiques**. Ainsi, quatre marchés publics d'analyses génétiques sur individus ont été passés entre 2005 et 2009. Par ailleurs, en 2009, un premier marché d'analyses génétiques à partir de traces biologiques, concernant essentiellement la délinquance de masse, a également été conclu.

---

<sup>1</sup> *L'expérimentation de ce nouveau circuit de la dépense s'est déroulée, en 2008, dans les cours d'appel (CA) d'Amiens, de Nîmes, de Pau, de Grenoble et de Versailles. Ce circuit s'articule, notamment, autour de la mise en place de services centralisateurs dans les tribunaux de grande instance (TGI) et a pour objectif la réduction des délais de paiement, la professionnalisation des acteurs et le développement de l'assistance aux prescripteurs. Il est ressorti des premiers bilans de cette expérimentation une meilleure visibilité du traitement des mémoires des frais de justice et une réduction des délais de paiement. Les modalités de contrôle interne comptable doivent toutefois encore être améliorées. La réduction des délais de paiement a pour contrepartie un rythme de consommation des crédits de frais de justice plus rapide que celui des années précédentes. Si l'expérimentation n'a pas été jugée suffisamment probante pour être généralisée en 2009, les résultats encourageants ont justifié qu'elle soit prolongée. Elle a donc été étendue à quatre nouvelles CA à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2009 : à Bastia, Dijon et Nancy, et à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, à Aix-en-Provence.*

Ces mises en concurrence ont permis d'obtenir une réduction très significative du coût unitaire des analyses. Pour les analyses « individus », ce coût est ainsi passé **de 67 euros à 17 euros**, et, pour les analyses « traces », il est passé **de 265 euros hors marché à 92 euros** dans le cadre du marché<sup>1</sup>.

## ***B. DES BESOINS LIÉS À LA RÉFORME DE LA MÉDECINE LÉGALE***

Le présent décret d'avance vise à ouvrir **30 millions d'euros en AE et en CP** sur le programme 166 « Justice judiciaire » de la mission « Justice ».

Cette ouverture de crédits est destinée à abonder l'enveloppe des frais de justice, notamment pour **prendre en compte le surcoût lié à la réforme du financement de la médecine légale**, conduisant à une prise en charge accrue des structures par le ministère de la justice (*cf.* encadré). Alors que cette réforme, dont l'entrée en vigueur était **initialement prévue en 2011**, ne devait concerner que la thanatologie, sa mise en œuvre est maintenant prévue dans les prochaines semaines et concernera également les structures de médecine du vivant (comme par exemple les expertises psychiatriques ordonnées dans le cadre d'une procédure judiciaire).

### **La réforme de la médecine légale**

**La médecine légale** est un outil indispensable d'aide à l'enquête, nécessaire au bon fonctionnement du service public de la justice et à la manifestation de la vérité. Elle constitue, en outre, une activité fondamentale dans le cadre de l'élaboration des politiques publiques menées depuis plusieurs années en faveur d'une meilleure prise en charge des victimes d'infractions. Pour autant, force est de constater que **l'organisation actuelle de la médecine légale est disparate et fragile**, dans la mesure où elle est mise en œuvre par strates successives, en fonction le plus souvent d'initiatives locales. Face à ce constat, une réforme était devenue indispensable afin, d'une part, de **structurer à l'échelle nationale** une médecine légale harmonisée et de qualité et, d'autre part, d'assurer un financement pérenne, tenant compte de l'ensemble des charges liées à cette activité (structures, personnels, moyens matériels et investissements). **La thanatologie** (autopsies) s'effectuera ainsi dans des structures dédiées, implantées au niveau régional et dotées d'un personnel formé aux besoins judiciaires. **La médecine du vivant** (examens des personnes gardées à vue et des victimes) sera, quant à elle, rattachée à des structures hospitalières, dont la taille sera proportionnée à l'activité judiciaire. Les structures dédiées à la médecine du vivant animeront, par ailleurs, **un réseau de médecins libéraux** intervenant dans des zones géographiques pour lesquelles la création de structures spécifiques ne se justifie pas.

### **1. Le mode de financement et le calendrier initialement prévus pour cette réforme**

Le schéma directeur précédemment décrit doit s'accompagner d'une réforme du financement. Aujourd'hui, les actes de médecine légale sont **payés à l'acte**.

---

<sup>1</sup> Coûts hors taxe.

Dans le cadre de la réforme, les structures dédiées seront **rémunérées sur la base d'un transfert de crédits** du ministère de la justice et des libertés vers celui de la santé.

Seuls les médecins appartenant au réseau de proximité continueront d'être rémunérés à l'acte.

**En 2009**, la médecine légale a représenté **57,5 millions d'euros**.

**Après la réforme**, le coût de ce poste sera de **87,4 millions d'euros** se décomposant de la manière suivante :

- la participation au fonctionnement des structures dédiées du schéma directeur pour un montant de 54,8 millions d'euros ;

- le paiement à l'acte de certaines prescriptions concernées par la réforme, compte tenu du maillage du schéma directeur (9,6 millions d'euros) ;

- le paiement des actes qui ne sont pas concernés par la réforme (23 millions d'euros).

Le ministère de la justice et des libertés consacrerait donc **30 millions d'euros supplémentaires à la médecine légale** postérieurement à l'entrée en vigueur de cette réforme.

**Au début de l'année 2010, il était prévu que ce nouveau dispositif soit mis en place au début de l'année 2011.**

## **2. Une mise en œuvre anticipée de la réforme**

A l'issue du travail mené conjointement par les ministères de la justice et de la santé, les modalités de la réforme ont été arrêtées à l'été 2010. Toutefois, **compte tenu de son intérêt pour le bon fonctionnement de la justice, le Gouvernement a souhaité la mettre œuvre dès 2010.**

Le rythme de consommation et **les prévisions** des juridictions, notamment s'agissant des frais de justice, ne permettent pas d'envisager un tel redéploiement. En effet, la mise en œuvre du nouveau circuit de traitement comptable des mémoires des frais de justice par des services centralisateurs a permis de réduire le délai de traitement de ces dépenses (*cf.* partie I). Le rythme de dépenses s'est donc singulièrement accéléré parallèlement à l'apurement des mémoires anciens.

**Il est donc nécessaire de procéder à un abondement de 30 millions d'euros pour les frais de justice.** Cette enveloppe sera ventilée par cour d'appel au vu de l'impact de la réforme de la médecine légale.

## VII. LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

Le projet de décret d'avance prévoit **l'ouverture de 12 millions d'euros en crédits de paiement (CP) et en autorisations d'engagement (AE)** sur le programme 122 « Concours spécifiques et administration » de la mission « **Relations avec les collectivités territoriales** ».

Ces crédits doivent financer l'indemnisation des collectivités territoriales touchées par les graves **intempéries survenues les 15 et 16 juin 2010 dans le Var**<sup>1</sup>. Cette ouverture de crédits est gagée par l'annulation de crédits mis en réserve en début de gestion ou devenus sans objet.

**Les crédits ouverts par le présent décret d'avance sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » présentent, à l'évidence, les caractéristiques d'urgence et d'imprévisibilité qui les justifient.** Dans l'attente du rapport définitif de la mission d'inspection interministérielle diligentée le 30 juin 2010, les crédits ouverts permettront de financer les interventions les plus urgentes sur les biens non assurables des collectivités qui ont été gravement endommagés.

## VIII. LA MISSION « VILLE ET LOGEMENT »

Le projet de décret d'avance prévoit **l'ouverture de 110 millions d'euros en crédits de paiement (CP) et en autorisations d'engagement (AE)** sur le programme 177 « **Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables** » de la mission « Ville et logement ». Ces crédits doivent financer cinq actions :

- 1) **les dispositifs de veille sociale et d'hébergement d'urgence**, à hauteur de **66,1 millions d'euros (AE = CP)** ;
- 2) **les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)**, à hauteur de **19,1 millions d'euros (AE = CP)** ;
- 3) le dispositif d'**intermédiation locative** pour **5,6 millions d'euros (AE = CP)** ;
- 4) **les dépenses d'aide sociale**, à hauteur de **8 millions d'euros (AE = CP)** ;
- 5) **l'aide alimentaire**, pour **11,2 millions d'euros (AE = CP)**.

L'ouverture de crédits est gagée par l'annulation, sur la mission « Ville et logement » de 26,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 79,4 millions d'euros en crédits de paiement, selon la répartition suivante :

---

<sup>1</sup> *Cantons de Callas, Draguignan, Fayence, Fréjus, Lorgues, Le Muy, Besse et Cotignac.*

- **21 millions d'euros** en autorisations d'engagement et crédits de paiement sur le programme 147 « **Politique de la ville** » ;

- 5,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et **58,4 millions d'euros en crédits de paiement** sur le programme 135 « **Développement et amélioration de l'offre de logement** ».

Pour le solde, selon le rapport de motivation joint au décret d'avance, les ouvertures de crédits sont compensées par des annulations générales portant sur les crédits mis en réserve en début de gestion ou devenus sans objet.

#### ***A. UN RETOUR À UNE PRATIQUE HABITUELLE***

Le rapport de motivation du décret d'avance présente trois arguments pour l'ouverture des crédits demandés : la froidure de l'hiver, l'accroissement important de la demande d'asile et l'impact de la crise économique.

L'apport de crédits supplémentaires par la voie de décret d'avance semble pourtant moins relever de circonstances exceptionnelles et imprévues que d'une **pratique habituelle de gestion**, que le Plan de relance de l'économie avait permis d'écarter temporairement.

En 2009, comme en 2008, ce programme s'est caractérisé, en effet, par une consommation de crédits supérieure à la dotation initiale. Au total, **en 2009**, le programme aura bénéficié ainsi d'**ouvertures de crédits supplémentaires pour 179 millions d'euros en AE et 180 millions en CP** sous forme de trois décrets d'avance<sup>1</sup> au titre du « Plan de relance de l'économie » et d'un abondement en loi de finances rectificative. Pour 145 millions d'euros, ces crédits ont été apportés dans le cadre du Plan de relance :

- 100 millions d'euros pour l'amélioration de l'hébergement et de l'accès au logement ;

- 20 millions d'euros pour l'aide alimentaire ;

- 25 millions d'euros, essentiellement affectés à des actions d'hébergement.

La fin prévisible du Plan de relance et la nécessité d'une réévaluation globale des dépenses n'ont pas été suffisamment prises en compte lors de l'élaboration du budget 2010.

Malgré un effort partiel de rebasage, la commission des finances avait relevé, **dès l'examen de la loi de finances initiale pour 2010** - et nonobstant les considérations météorologiques du rapport accompagnant le décret

---

<sup>1</sup> Décrets d'avances de février, de juin et de novembre 2009.

d'avance<sup>1</sup> - que le financement des besoins du programme 177 « **Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables** » n'était pas assuré.

Philippe Dallier, rapporteur spécial de la mission « Ville et logement » avait relevé la « *sous-budgétisation persistante* » du programme et le caractère « *peu crédible de l'évolution, envisagée par le projet de budget 2010, d'une baisse des besoins en termes de crédits budgétaires compte tenu de l'augmentation inéluctable des dépenses* » ; il notait également des « *baisses de prévisions de dépenses peu réalistes particulièrement pour l'hébergement d'urgence et l'aide alimentaire compte tenu des écarts entre consommation réelle et crédits inscrits* ».

Le présent décret d'avance prend donc logiquement le relais du Plan de relance dans le soutien des actions financées par le programme.

### ***B. L'EXEMPLE PARTICULIER DE L'INTERMÉDIATION LOCATIVE***

L'intermédiation locative consiste pour des associations ou organismes de logement social à prendre en location des logements privés pour les sous-louer à des ménages hébergés jusque là dans des hôtels ou des centres d'hébergement.

L'opérateur garantit au bailleur le paiement du loyer et des charges, la prise en charge des petites réparations locatives, la remise en l'état initial du bien à l'issue du bail et la prise en charge totale du choix du sous locataire et de la relation avec le ménage logé. Le bailleur bénéficie en outre d'un avantage fiscal sous forme d'une déduction spécifique pouvant aller jusqu'à 70 % des revenus bruts fonciers tirés de la location.

L'aide de l'Etat couvre l'intervention de l'opérateur ainsi que le différentiel entre le loyer du marché et la redevance acquittée par le ménage en fonction de ses ressources.

Lancé en 2008, ce programme a bénéficié, en 2009, d'un apport de crédits de 15 millions d'euros au titre du Plan de relance, l'objectif étant d'atteindre un parc de 5.000 logements en 2010<sup>2</sup>. Selon les informations fournies lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2009, 98,64 % des crédits ouverts ont été consommés.

Malgré la volonté exprimée de développer ce dispositif, à la fois moins coûteux que les solutions d'hébergement et plus adapté aux ménages susceptibles d'accéder par la suite à un logement social ou privé, la loi de

---

<sup>1</sup> Alors que le Gouvernement considère que l'hiver 2009-2010 a été « le plus froid depuis 20 ans », le bilan climatologique établi par Météo France précise : « avec une température moyenne sur la France située 1,2° C sous la normale saisonnière, l'hiver 2009-2010 se positionne parmi les hivers froids, mais non exceptionnels, de ces dernières années. Aussi froid que son prédécesseur, mais plus doux que l'hiver 2005-2006. »

<sup>2</sup> Selon le bilan présenté, le 3 février 2010, par le secrétaire d'Etat au logement et à l'urbanisme le dispositif finance 1.195 logements et 1.609 ménages déjà logés, dont 1.125 en Ile-de-France.



finances pour 2010 n'a prévu qu'un financement à hauteur de 9 millions d'euros.

En portant le montant total du financement de l'intermédiation locative à 14,6 millions d'euros, le présent décret d'avance vise donc la simple stabilisation des moyens mis en œuvre sur l'exercice précédent.

**Au total, les crédits ouverts par le présent décret d'avance sur la mission « Ville et logement » ne peuvent pas être considérés comme présentant les caractéristiques d'urgence et d'imprévisibilité qui les justifient.**

Les dépenses d'hébergement d'urgence font l'objet, depuis plusieurs années d'une sous-évaluation persistante qui est préjudiciable à la bonne gestion du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ». En 2009, ces dépenses - y compris celles de fonctionnement - ont été couvertes par les dotations du Plan de relance de l'économie. La disparition programmée de cette source de financement en 2010 et pour les années suivantes devait nécessairement amplifier les déséquilibres d'un programme budgétaire qui ne dispose pas des moyens de sa réalisation.

## **IX. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT »**

Le présent projet de décret d'avance prévoit l'ouverture de **200 millions d'euros, en AE et CP, sur le programme 722 « Contribution aux dépenses immobilières »** de la mission correspondant aux dépenses du compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». Ces crédits viendront abonder les 140 millions d'euros (en AE et CP) ouverts, sur le programme, en LFI pour 2010 ; le total des crédits ouverts sur le programme, pour l'exercice, s'élèvera ainsi à 340 millions d'euros.

Il convient de rappeler que, suivant les principes d'organisation du CAS<sup>1</sup> et la maquette budgétaire retenue par la LFI pour 2010, ces crédits correspondent au **réemploi, pour la couverture de certaines dépenses immobilières, des produits de cession de biens immobiliers de l'Etat** attendus en provenance des différents ministères – **à l'exception du ministère de la défense, de celui de l'éducation nationale et de celui de l'enseignement supérieur et de la recherche**. En effet, en 2010, les dépenses immobilières, à partir du CAS, de ces trois ministères font l'objet d'un programme spécifique : le **programme 723 « Contribution aux dépenses immobilières – expérimentations CHORUS »** ; ce programme à caractère technique a été créé pour retracer la gestion des dépenses en cause, de façon

---

<sup>1</sup> Article 47, modifié, de la LFI pour 2006.

expérimentale, sous l'application informatique « CHORUS » ; la LFI, à ce titre, a prévu une dotation de 730 millions d'euros<sup>1</sup>.

**Mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »**

(en millions d'euros)

	<b>LFI pour 2010</b>	<b>Projet de décret d'avance</b>
<b>Programme 721 « Contribution au désendettement de l'Etat »</b>	30	30
<b>Programme 722 « Contribution aux dépenses immobilières »</b>	140	340
<b>Programme 723 « Contribution aux dépenses immobilières – expérimentations CHORUS »</b>	730	730

Source : documentation budgétaire

**A. DES CRÉDITS PRINCIPALEMENT AFFECTÉS AU VOLET « IMMOBILIER » DE LA RÉFORME TERRITORIALE DE L'ETAT**

Les 200 millions d'euros de crédits nouveaux que le présent projet de décret d'avance tend à ouvrir sur le programme 722 précité sont principalement requis par le **financement des dépenses immobilières associées à la réforme territoriale de l'Etat (RéATE)**, actuellement engagée. En effet, le coût pour 2010 de ces dépenses est évalué, à ce jour, à **190 millions d'euros**.

**Le caractère urgent de ces dépenses, du moins en AE, n'est pas discutable.** En effet, faute de nouvelles autorisations d'engagement, les projets de réorganisation immobilière de l'administration déconcentrée ne pourraient être mis à exécution avant 2011 ; ce retard serait préjudiciable à la rationalisation des coûts visée par la réforme.

**En revanche, le caractère imprévisible est contestable,** car le Gouvernement savait dès la préparation du budget pour 2010 que ces opérations devraient être menées. Toutefois, suivant les renseignements fournis par la direction du budget, il s'agit bien de **dépenses non prévues en LFI, pour des raisons tenant d'abord à la chronologie** : les projets immobiliers soumis par les préfets, selon la procédure applicable, au titre de la RéATE, sont parvenus à l'administration centrale à partir d'août 2009 et, pour la plus grande part, entre novembre et décembre 2009 ; la synthèse de ces projets n'avait donc pu être menée pour l'élaboration du PLF puis le vote de la LFI ; les premières décisions, en la matière, n'ont en effet été arrêtées par le

---

<sup>1</sup> En 2011, la gestion de l'ensemble des ministères devrait avoir migré dans « CHORUS », de sorte que cette répartition en deux programmes des crédits de dépenses immobilières à partir du CAS n'aura plus lieu d'être.

Gouvernement qu'en janvier 2010. Dans ces conditions, la prévision de dépenses sur le programme 722 inscrite en PLF puis en LFI n'a pas intégré les dépenses immobilières liées à cette réforme.

Parallèlement, **l'incertitude qui, à ce stade, pesait sur le niveau des cessions de biens immobiliers** qui pourraient être réalisées en 2010 (eu égard à la difficulté d'anticiper les conditions du marché), a conduit la direction du budget à ne pas inscrire de montant au titre de la RéATE, même de manière provisionnelle, dans la prévision de dépenses du programme 722. On rappelle, en effet, que les crédits inscrits sur les programmes du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » ne sont mobilisables que sous la condition d'encaissement de produits, sur ce compte, à due concurrence ; le Gouvernement n'étant pas certain de pouvoir réaliser, en produits, les 140 millions d'euros déjà inscrits sur le programme 722, il n'a pas souhaité relever ce montant à un niveau qui aurait rendu plus hypothétique encore la réalisation des cessions correspondantes.

Les autres dépenses invoquées par le rapport de motivation du présent projet de décret d'avance pour justifier l'ouverture de crédits sur le programme 722 sont, d'une part, les incidences immobilières de la **mise en place des nouvelles directions unifiées des finances publiques** et, d'autre part, la **restructuration des bâtiments de l'administration centrale du ministère de la santé et des sports**, sur le site de l'avenue Duquesne, à Paris. Chacune de ces opérations, pour 2010, représente environ 30 millions d'euros d'après les précisions recueillies.

**Ces opérations n'étaient pas imprévisibles, ni même imprévues**, au stade de l'élaboration puis du vote de la LFI pour 2010. Cependant, du fait de leur importance relative au sein des dépenses à couvrir, sur l'exercice, par le programme 722, elles contribuent à rendre nécessaire l'ouverture de nouveaux crédits au bénéfice des dépenses immobilières (non prévues, quant à elles, comme ci-dessus exposé) qui sont liées à la RéATE.

#### ***B. DES DÉPENSES QUI SUPPOSENT DES RECETTES DE CESSION À DUE CONCURRENCE***

Conformément aux règles de fonctionnement précitées du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », les crédits des programmes de la mission correspondante sont mobilisables au fur et à mesure de l'encaissement, sur ce compte, de produits de cession de biens immobiliers. Aussi, **la dépense, en AE comme en CP, des 200 millions d'euros** que tend à ouvrir pour des dépenses immobilières du programme 722 le présent projet de décret d'avance, **suppose l'encaissement préalable de recettes de cessions immobilières, à due concurrence.**

De fait, le service **France Domaine estime aujourd'hui que les produits de cessions attendus en provenance des ministères relevant du programme 722** (c'est-à-dire, comme on l'a rappelé ci-dessus, l'ensemble des

ministères à l'exception des trois que vise, en 2010, le programme 723) **seront supérieurs de 150 à 200 millions d'euros au montant initialement prévu.** En tout état de cause, il convient de souligner que les nouveaux crédits qui seront ouverts par le décret d'avance ne pourront être engagés que si les recettes correspondantes sont effectivement encaissées.

On observera qu'à l'inverse, le Gouvernement s'attend à **des produits de cessions sensiblement moindres que ceux qui ont été inscrits en LFI pour ce qui concerne le ministère de la défense**, lequel aurait dû bénéficier de la majeure part des crédits ouverts sur le programme 723 (soit 700 millions d'euros sur la prévision globale de 730 millions). En effet, le rapport de motivation du présent projet de décret d'avance estime à environ 450 millions d'euros le moindre encaissement, en la matière, sur l'exercice – soit un produit des cessions militaires révisé à hauteur de **250 millions d'euros environ** pour l'année (*cf. encadré*).

#### **Le produit des cessions immobilières de la défense en 2010**

Dans le cas des cessions immobilières du ministère de la défense, le rapport de motivation du présent projet de décret indique que « *le retard pris dans les cessions du ministère de la défense implique que les recettes ayant vocation à alimenter le programme 723 seront inférieures aux prévisions de la loi de finances initiale (pour un montant d'environ 450 millions d'euros)* ».

On rappelle que la loi de programmation militaire 2009-2014 prévoit plus de 3,5 milliards d'euros de ressources exceptionnelles concentrées sur les trois années 2009-2011 et destinées à financer la « bosse financière », c'est à dire un pic de dépenses inéluctables correspondant aux échéanciers de paiement des programmes d'équipement.

En pratique, il s'agit en quasi-totalité :

- de ressources tirées de la cession de fréquences hertziennes et de capacités de télécommunication satellitaire (environ 1,5 milliard d'euros) ;
- de ressources tirées du patrimoine immobilier, en particulier de cessions (environ 2 milliards d'euros).

Aucune ressource hertzienne n'a été perçue à ce jour. Dans le cas des ressources immobilières, qui ont fait l'objet d'un récent rapport d'information de François Trucy et Didier Boulaud (n° 503, 2009-2010), les lois de finances initiales pour 2009 et 2010 ont inscrit, successivement, des montants de 1 milliard et 700 millions d'euros. En 2009, le produit effectif a été de seulement 425 millions d'euros, dont seulement 65 provenant de cessions, le reste se décomposant entre le report du solde de l'année 2008 (139 millions d'euros) et une « soulte » versée par la société nationale immobilière (221 millions d'euros).

**Le rapport de motivation du présent projet de décret d'avance indiquant qu'en 2010 les recettes immobilières seront inférieures de 450 millions d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale, celles-ci devraient être de l'ordre de seulement 250 millions d'euros (au lieu de 700 millions).** Ce décalage vient du fait que, comme cela a été annoncé par le Gouvernement en mars 2010, **le projet de céder la quasi-totalité des biens immobiliers parisiens à une société de portage, qui devait être une filiale de la Société de valorisation foncière et immobilière (Sovafim) et de la Caisse des dépôts et consignations, a été abandonné**, faute d'accord sur le prix de cession. Le produit des cessions sera donc nécessairement davantage étalé dans le temps. Des moins-values par rapport aux montants prévus

par la loi de programmation militaire sont en outre vraisemblables. Celles-ci pourraient toutefois être compensées par des produits de cession plus élevés des fréquences hertziennes.

On rappelle que les ressources immobilières ont pour objet de financer non la réunion sur le site de Balard des implantations parisiennes du ministère de la défense, qui devrait faire l'objet d'un partenariat public-privé, mais les autres dépenses immobilières. En 2009 la moindre inflation, le plan de relance et l'autorisation de consommer des reports de crédits ont permis de faire face aux moindres ressources. Dans le cas de l'année 2010, la situation financière du ministère de la défense pourrait être plus problématique.

*Source : commission des finances*

Pour des raisons juridiques, néanmoins, un décret d'avance reste nécessaire afin d'abonder les crédits du programme 722, sans que puissent être virée ni transférée vers ce dernier une part des crédits ouverts sur le programme 723 qui, faute d'un niveau de cessions conséquent, ne pourront être mobilisés sur l'exercice. En effet, en vertu de la LOLF<sup>1</sup> :

- d'une part, **un décret de virement entre programmes n'est possible que dans la limite annuelle de 2 %** des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacun des programmes concernés ; or, notamment, le montant que tend à ouvrir le présent projet de décret en faveur du programme 722 (200 millions d'euros) excède la prévision inscrite en LFI pour ce programme (140 millions d'euros) ;

- d'autre part, **un décret de transfert n'est possible qu'entre des programmes relevant de la gestion de ministères distincts** ; or l'ensemble des programmes de la mission correspondant au CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » relève du ministère chargé du budget<sup>2</sup>.

En dernière analyse, le présent projet de décret d'avance **permet aux ministères ressortissant du programme 722 de bénéficier dès 2010, pour couvrir leurs besoins en dépenses immobilières urgentes, du produit effectivement encaissé de la cession des biens** qui, auparavant, se trouvaient mis à leur disposition.

---

<sup>1</sup> Article 12 de la LOLF.

<sup>2</sup> La situation aurait été différente en 2009, alors qu'un seul programme retraçait l'ensemble des dépenses immobilières de la mission, toutes gérées en dehors de l'application « CHORUS », et devrait l'être en 2011, lorsqu'un seul programme à nouveau retracera l'ensemble de ces dépenses, alors toutes suivies dans « CHORUS ». En effet, la fongibilité des crédits à l'intérieur d'un même programme permettait en 2009, et permettra en 2011, l'économie de la procédure du décret d'avance.

## X. LES AIDES AU RENOUELEMENT DU PARC AUTOMOBILE

### A. LA PRIME À LA CASSE IMPUTÉE SUR LA MISSION « PLAN DE RELANCE »

#### 1. Une ouverture de 127 millions d'euros de crédits destinés à compléter le financement de la prime à la casse

Le présent projet de décret d'avance prévoit l'ouverture de **127 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) sur le programme n° 316 « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi » de la mission « Plan de relance » afin de compléter le financement du dispositif de « prime à la casse ».**

Afin de soutenir les ventes de véhicules neufs, cette aide a été instituée par le décret n° 2009-66 du 19 janvier 2009 dans le but d'inciter les particuliers à se séparer de leur véhicule lorsque celui-ci a de plus de 10 ans à la date d'achat d'un véhicule neuf. Il s'agissait ainsi d'apporter un soutien conjoncturel et provisoire au secteur automobile. Conçue pour produire son plein effet en 2009, au cœur de la crise économique et industrielle, la prime s'élevait à 1.000 euros par véhicule détruit en 2009 pour se réduire progressivement à 700 euros au 1<sup>er</sup> semestre 2010 et 500 euros au second semestre, celle-ci devant prendre fin le 31 mars 2011.

Déjà en 2009, la dépense au titre de la « prime à la casse » s'est soldée par un **dépassement de 310 millions d'euros par rapport à la prévision de 222 millions d'euros**, soit 532 millions d'euros au total. Cette sur-consommation des crédits dès l'instauration du dispositif traduit le **succès du dispositif** qu'il convient de rapprocher de celui du bonus pour l'achat de véhicules propres. De plus les constructeurs ont renforcé le phénomène de renouvellement du parc automobile en cumulant ces aides publiques avec des remises promotionnelles qui sont venues compenser pour le consommateur la baisse de la prime à la casse en 2010.

La réduction du coût de la prime ne s'est pas opérée en 2010 dans les proportions escomptées. Afin de tenir compte de la réduction du montant unitaire de l'aide, seulement 240 millions d'euros de crédits ont été ouverts en loi de finances pour 2010. **L'ouverture de 127 millions d'euros de crédits supplémentaires porte ainsi le coût total de la mesure à 367 millions d'euros.** Deux motifs expliquent *a posteriori* cette dérive : la progression de 5,4 % des immatriculations de véhicules neufs<sup>1</sup> au 1<sup>er</sup> semestre 2010 et le versement de l'aide au barème de 2009 pour tous les véhicules commandés en 2009 dont la facturation est intervenue avant le 31 mars 2010<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Source : Edition n° 23 – 2<sup>ème</sup> trimestre 2010 du tableau de bord de l'automobile (Comité des constructeur français d'automobiles).

<sup>2</sup> Décret n° 2009-1581 du 18 décembre 2009.

## 2. Le caractère aléatoire des prévisions du volume des ventes automobiles

Si le surcoût constaté en 2010 doit être analysé comme un élément positif pour le soutien de l'industrie française – les immatriculations de véhicules neufs de marques françaises ont progressé de 6,6 % contre 4,1 % pour celles de marques étrangères – il convient de souligner le caractère récurrent de la sous-budgétisation initiale. De fait, les **prévisions en matière automobile sont hautement conjoncturelles**, donc malaisées. Ainsi, après une contraction de 0,7 % des immatriculations de véhicules particuliers en 2008, l'année 2009 s'est soldée par une augmentation de 10,7 %.

Sur le plan juridique, il apparaît **nécessaire d'assurer le paiement, jusqu'à la fin de l'année 2010, de l'aide instituée par le Gouvernement** dont le terme est fixé au 31 mars 2011. Il conviendra dans le cadre de l'examen du budget pour 2011 d'assurer une couverture plus conforme au cycle industriel du dernier trimestre de versement de la prime.

L'intégralité de l'ouverture des 127 millions d'euros de crédits supplémentaires est gagée par une annulation pour le même montant sur les crédits du programme 317 « Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité » au sein de la même mission.

### ***B. LE « BONUS » IMPUTÉ SUR LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AU FONDS D'AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES »***

#### 1. Une ouverture destinée au financement du « bonus »

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 », qui finance le dispositif du « bonus-malus » automobile, bénéficie de l'ouverture de **370 millions d'euros en AE et CP**, soit plus de 28 % du montant global (budget général et comptes spéciaux) des crédits ouverts par le présent décret d'avance.

Cette ouverture est destinée au financement du « bonus » écologique, soit les 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 à due concurrence sur les crédits du programme 821** « Avances à l'agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune » du compte de concours financiers « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics ».

Cette ouverture doit permettre de faire face à la sur-consommation des crédits au titre du « bonus » et à l'Agence de services et de paiement

d'honorer les conventions qui prévoient le remboursement des avances d'aides consenties par les concessionnaires automobiles auprès des particuliers. **La continuité du versement des « bonus » devrait ainsi être assurée jusqu'à la fin de l'année 2010.**

## 2. Les justifications avancées par le Gouvernement

Il convient de rappeler que les crédits du programme 871 ont été budgétés à hauteur de **340 millions d'euros** en loi de finances initiale (LFI) pour 2010. **L'ouverture prévue par le présent décret d'avance porte donc sur un montant supérieur à celui inscrit en LFI...**

Le déficit prévisionnel du compte s'établissait en LFI à **126,2 millions d'euros**, prévision que le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM) jugeait alors réaliste compte tenu de la nouvelle structure des ventes, de la réforme introduite dans la loi de finances pour 2010<sup>1</sup> et d'une hypothèse de stabilité des ventes de véhicules en 2010 (soit environ 2,2 millions d'unités).

**Cette prévision ne s'est pas avérée fiable** puisque les crédits budgétés pour 2010 sont désormais intégralement consommés, et que le montant de l'ouverture de crédit traduit un déficit probable près de quatre fois supérieur. Le rapport de motivation joint au présent décret d'avance fournit plusieurs justifications au maintien à un niveau plus élevé que prévu des dépenses du « bonus », liées à des effets d'anticipation des acheteurs et aux mesures de soutien au secteur automobile :

- une forte hausse des achats de véhicules à la fin de l'année 2009. Cette hausse du marché de l'automobile est liée à une anticipation par les consommateurs de leurs achats afin de bénéficier des barèmes plus avantageux du « bonus » en 2009. **L'impact budgétaire de cette hausse porte sur l'année 2010** du fait des délais constatés entre la date de facturation d'un véhicule et la date de remboursement des « bonus » aux concessionnaires par l'Agence de services et de paiement ;

- le niveau des ventes est resté soutenu durant les trois premiers mois de l'année 2010 en raison d'une disposition introduite par le décret n° 2009-1581 du 18 décembre 2009, qui a **rendu éligibles aux barèmes de l'année 2009 les véhicules commandés en 2009 dont la facturation est intervenue avant le 31 mars 2010**. Cette extension a conduit à augmenter les commandes

---

<sup>1</sup> Afin de faciliter le retour à l'équilibre budgétaire du dispositif et accompagner les développements technologiques des constructeurs automobiles vers des modèles de plus en plus sobres et faiblement émetteurs de CO<sub>2</sub>, l'article 93 de la loi de finances pour 2010 a **anticipé d'un an, du 1<sup>er</sup> janvier 2012 au 1<sup>er</sup> janvier 2011, l'abaissement de 5 g de CO<sub>2</sub>/km des seuils d'application du bonus comme du malus.**

De même, le montant de l'aide a été révisé à la baisse par modification du décret n° 2007-1873 précité. Il est ainsi passé de 700 à 500 euros pour les véhicules dont les émissions de CO<sub>2</sub> sont comprises entre 101 et 115 grammes, et de 200 à 100 euros pour les véhicules dont les émissions sont comprises entre 116 et 125 grammes.



de véhicules en fin d'année 2009 et au paiement d'aides au barème plus avantageux de l'année 2009 ;

- la décision de **prolonger pour un an le dispositif de « prime à la casse »** a également participé au maintien d'une demande soutenue ;

- les constructeurs automobiles ont compensé la diminution des offres gouvernementales par des **mesures commerciales**, certains d'entre eux proposant, sur plusieurs modèles, de multiplier par deux voire par trois le montant des aides gouvernementales, ce qui contrecarre l'effet attendu de la réduction des montants de la prime à la casse et des bonus en 2010 ;

- l'ampleur de l'anticipation des achats et des commandes de véhicules à la fin de l'année 2009 n'a pas pu être précisément évaluée au moment de la budgétisation du programme 871 du fait du caractère aléatoire et conjoncturel de ce type de phénomène.

**Ces explications ne peuvent suffire à justifier l'ampleur de l'écart entre prévision et exécution probable.** Il était en effet possible, dès fin 2009, d'anticiper les effets du décret du 18 décembre 2009, qui traduisait une décision déjà prise, comme d'une plus grande sévérité du « bonus-malus ».

### **3. Une sous-budgétisation qui devient chronique**

Ainsi que cela a été rappelé lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, le dispositif du bonus-malus automobile avait été initialement présenté fin 2007 comme budgétairement équilibré. **La réalité fut tout autre dès 2008 avec un déficit constaté de 214 millions d'euros**, imputable à la forte baisse des ventes de véhicules les plus polluants. Cette fiscalité « comportementale », jointe aux effets de la crise économique et à la hausse des prix du carburant, a eu des effets de substitution plus rapides et massifs qu'escomptés, **certes vertueux au plan écologique mais budgétairement très coûteux.**

**La tendance s'est accélérée en 2009 avec un déficit en exécution de plus de 525 millions d'euros**, soit près de 3,3 fois les prévisions inscrites en loi de finances initiale. Les recettes du malus ont été inférieures à celles constatées en 2008, et le coût du bonus supérieur de plus de moitié aux prévisions pour atteindre 725 millions d'euros. Au total, si l'on intègre le déficit prévisionnel de 2010 (496 millions d'euros, si l'intégralité de l'avance de 370 millions d'euros est consommée), **le déficit cumulé sur trois ans atteint pas moins de 1 235 millions d'euros...**

### Equilibre du compte en 2008 et 2009

(en millions d'euros)

	2008		2009		2010
	LFI	LR	LFI	LR	LFI
Recettes	483,0	225,4	317,0	199,5	213,4
Dépenses	483,0	439,4	478,0	724,6	339,6
Solde	0	- 214,0	- 161,0	- 525,0	- 126,2

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2009.

La dépense au titre de la « prime à la casse », financée sur le programme 316 « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi » de la mission « Plan de relance de l'économie » et qui doit prendre fin le 31 mars 2011, s'est quant à elle soldée en 2009 par un **dépassement de 310 millions d'euros par rapport aux prévisions**, avec 532 millions d'euros.

Ainsi que l'illustre le tableau ci-après, **la structure des ventes de véhicules a été considérablement modifiée** par le bonus-malus, cet effet étant renforcé par les rapides évolutions technologiques (réduction de la cylindrée et augmentation du rendement des moteurs, « stop and start »...), les campagnes commerciales, l'introduction de la prime à la casse et les abondements pratiqués par les constructeurs sur certains modèles de leur gamme.

#### Evolution et structure des ventes de véhicules particuliers de 2007 à 2009

	2007	2008	2009
Nombre et évolution des immatriculations (VP)	2 064 633 (+ 3,2 %)	2 050 289 (- 0,7 %)	2 268 721 (+ 9,6 %)
Part des véhicules bénéficiaires du bonus	30 %	44,7 %	55,5 % (prévision 40 %)
Part des véhicules soumis au malus	24 %	14 %	8,8 % (prévision 17 %)

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2009

## XI. DES ANNULATIONS DE CRÉDITS QUI EXCÈDENT TRÈS LARGEMENT LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION

Afin de ne pas affecter l'équilibre budgétaire défini en loi de finances, le présent projet de décret procède à l'annulation de 729,4 millions d'euros en AE et 701,4 millions d'euros en CP sur le budget général ainsi que de 570 millions d'euros en AE et en CP sur les comptes spéciaux. Selon le rapport de motivation joint au projet de décret, les ouvertures sont **soit gagées par des annulations à due concurrence au sein de la même mission ou d'une mission « connexe », soit gagées par l'annulation de crédits de la réserve de précaution ou devenus sans objet au sein d'autres missions**<sup>1</sup>.

### A. LES ANNULATIONS HORS RÉSERVE DE PRÉCAUTION

Sont gagées au sein de la même mission ou d'une mission dépendant du même ministère :

1) les ouvertures concernant le ministère de la **défense** : l'ouverture de 218 millions d'euros au titre du financement des opérations extérieures, intégralement compensée par une annulation à due concurrence sur le programme 146 « Équipement des forces » de la mission « Défense ». De même, l'ouverture au titre du financement des dépenses de personnel du ministère est gagée par une annulation de 5 millions d'euros sur le programme 146 « Équipement des forces » de la mission « Défense » et de 13 millions d'euros sur le programme 167 « Liens entre la nation et son armée » de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » ;

2) l'ouverture au titre du financement de la **prime à la casse**, gagée par une annulation à due concurrence sur les crédits du programme 317 « Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité » de la mission « Plan de relance de l'économie » ;

3) l'ouverture au titre du financement de **dépenses immobilières**, gagée par une annulation à due concurrence sur le programme 723 « Contribution aux dépenses immobilières - expérimentations CHORUS » du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » ;

4) l'ouverture en AE au titre du financement de la **prime herbagère agro-environnementale** (PHAE), partiellement gagée par une annulation de 34 millions d'euros en AE sur le programme 149 « Forêt » de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ».

---

<sup>1</sup> Le rapport de motivation dispose ainsi que « les annulations de crédits 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 ».

On relève, en outre, que les importantes ouvertures au titre du financement du **bonus automobile** sont gagées par une annulation à due concurrence sur le programme 821 « Avances à l'agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune » du compte de concours financiers « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics ».

#### ***B. L'ANNULATION DE CRÉDITS MIS EN RÉSERVE OU DEVENUS SANS OBJET***

Le rapport de motivation indique, ensuite, que « *pour les autres motifs d'ouverture, les annulations de crédits proposées portent 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 2010 et, le cas échéant, sur des crédits **devenus sans objet**, notamment s'agissant de **crédits reportés** de 2009 vers 2010 au profit des programmes 135 "Développement et amélioration de l'offre de logement" de la mission "Ville et logement" et 172 "Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires" de la mission "Recherche et enseignement supérieur" ».*

Les annulations **hors réserve de précaution** atteignent 1.097.693.504 euros en AE et 1.103.488.499 euros en CP<sup>1</sup>, **soit près des neuf dixièmes des ouvertures opérées**. De fait, **la réserve de précaution ne joue qu'un rôle résiduel** et le présent décret d'avance procède, par le jeu combiné des ouvertures et des annulations, à des redéploiements d'ampleur substantielle.

Cette observation, qui avait déjà été formulée lors de l'examen du projet de décret d'avance notifié à la commission des finances au mois d'octobre 2009, **plaide pour que les rapports de motivation explicitent de manière plus circonstanciée la nature et la destination des crédits qui font l'objet d'annulations hors réserve de précaution, ainsi que les raisons qui ont conduit à de tels arbitrages**.

---

<sup>1</sup> Selon une récapitulation transmise par la direction du budget.