



Paris, le 22 novembre 2013

*COMMISSION  
DES FINANCES*

AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SENAT

*sur le projet de décret d'avance notifié le 19 novembre 2013, portant  
ouverture et annulation de 742 478 035 euros en autorisations  
d'engagement et 1 127 991 679 euros en crédits de paiement*

## SOMMAIRE

Pages

AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT .....	5
ANALYSE DES OUVERTURES ET ANNULLATIONS DE CRÉDITS.....	7
<b>I. LE RESPECT DE LA LOLF .....</b>	<b>7</b>
A. LE RESPECT DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE ET DES PLAFONDS D'OUVERTURES ET D'ANNULATIONS .....	7
B. LE RESPECT DU CRITÈRE DE L'URGENCE .....	8
<b>II. LES ANNULLATIONS DE CRÉDITS .....</b>	<b>8</b>
A. UN PRINCIPE D'AUTO-ASSURANCE PARTIELLEMENT MIS EN ŒUVRE AU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE .....	8
B. PLUS DE 80 % DES ANNULLATIONS RELEVANT DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION.....	10
C. DES ANNULLATIONS PORTANT NOTAMMENT SUR LES SUBVENTIONS AUX OPÉRATEURS.....	11
1. <i>Hors titre 2 : des annulations portant notamment sur les subventions aux opérateurs .....</i>	<i>11</i>
2. <i>Titre 2 : des annulations dépassant pour plusieurs programmes le taux de mise en             réserve de 0,5 % applicable aux dépenses de personnel .....</i>	<i>13</i>
<b>III. LES OUVERTURES DE CRÉDITS.....</b>	<b>14</b>
A. LE FINANCEMENT DES OPEX : L'IMPACT DE L'INTERVENTION AU MALI .....	14
B. LES DÉPENSES DE PERSONNEL (HORS OPEX) : UN POIDS IMPORTANT DES DYSFONCTIONNEMENTS DU SYSTÈME LOUVOIS.....	16
1. <i>Un besoin de financement du titre 2 inférieur aux ouvertures opérées par décret d'avance             en 2010 et 2012 .....</i>	<i>16</i>
2. <i>Le ministère de la défense : des réponses attendues pour remédier aux             dysfonctionnements de Louvois.....</i>	<i>19</i>
3. <i>Des ouvertures aux montants relativement modestes pour les autres ministères mais             traduisant la difficile prévision de la masse salariale .....</i>	<i>20</i>
C. LES CONTRATS AIDÉS : DES OUVERTURES TRADUISANT LA PRIORITÉ GOUVERNEMENTALE EN FAVEUR DE L'EMPLOI.....	21
1. <i>Le financement de mesures annoncées en 2013 .....</i>	<i>21</i>
2. <i>Des ouvertures de crédits s'élevant à 212 millions d'euros en AE et 227 millions d'euros             en CP .....</i>	<i>22</i>

D. LES AUTRES OUVERTURES DE CRÉDITS : LA QUESTION RÉCURRENTÉ DE L'HÉBERGEMENT D'URGENCE .....	22
1. <i>De nouvelles ouvertures de crédits par décret d'avance au titre de l'hébergement d'urgence</i> .....	22
2. <i>Des besoins croissants de financement de l'allocation temporaire d'attente</i> .....	24
3. <i>L'indemnisation des calamités publiques</i> .....	26
4. <i>Les dépenses de contentieux du ministère de l'intérieur</i> .....	26
<b>ANNEXE OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS DEMANDÉES PAR MISSION ET PROGRAMME .....</b>	<b>27</b>

---

## AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT

*sur le projet de décret d'avance notifié le 19 novembre 2013, portant ouverture et annulation de 742 478 035 euros en autorisations d'engagement et 1 127 991 679 euros en crédits de paiement*

La commission des finances,

Vu les articles 13, 14 et 56 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances ;

Vu la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 ;

Vu le projet de décret d'avance notifié le 19 novembre 2013, portant ouverture et annulation de 742 478 035 euros en autorisations d'engagement et 1 127 991 679 euros en crédits de paiement, le rapport de motivation qui l'accompagne et les réponses du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget, au questionnaire du rapporteur général ;

1. Observe que les ouvertures prévues par le présent projet n'excèdent pas le plafond de 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année et que les annulations prévues n'excèdent pas le plafond de 1,5 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année ;

2. Constate que l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances n'est pas affecté, dès lors que les ouvertures de crédits sont gagées par des annulations de même montant ;

3. Considère que l'urgence à ouvrir les autorisations d'engagement et les crédits de paiement est avérée, au regard de la nécessité d'assurer la continuité du paiement des personnels de l'Etat, de faire face aux besoins de l'hébergement d'urgence, de mettre en œuvre des instruments privilégiés de la politique gouvernementale de priorité à l'emploi et d'assurer le financement des opérations extérieures ;

4. Note que plus de 80 % des annulations portent sur des crédits mis en réserve ;

5. Observe que, sur plusieurs programmes, les annulations de crédits de titre 2 dépassent nettement le taux de mise en réserve de 0,5 %, traduisant ainsi des écarts significatifs avec les prévisions de la loi de finances initiale ; estime en conséquence que devraient être précisées, dans le rapport de motivation, les hypothèses d'évolution des effectifs et de la masse salariale qui ne sont pas avérées en exécution ;

6. Considère que le montant des ouvertures de crédits au titre des OPEX, à hauteur de 578,3 millions d'euros en AE et en CP, doit être relativisé, dans la mesure où il compense en intégralité le coût de l'opération Serval au Mali (646,5 millions d'euros) ;

7. Note que les moindres contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions », à hauteur de 210 millions d'euros, permettent de limiter les ouvertures de crédits de titre 2 à 366 millions d'euros ;

8. Relève que le montant total du besoin de financement du titre 2, soit 576 millions d'euros, est inférieur aux ouvertures de crédits par décret d'avance en 2012 (605 millions d'euros) et 2010 (949 millions d'euros), en observant que ces ouvertures se concentrent principalement sur le ministère de la défense ;

9. Souligne le caractère récurrent des dysfonctionnements liés au déploiement de Louvois, évoqués devant la commission des finances du Sénat le 9 octobre 2013, et souhaite être tenue informée des évolutions apportées aux modalités de rémunération des militaires ;

10. Relève que les ouvertures de crédits au titre des contrats aidés répondent à une priorité gouvernementale dans le cadre de mesures annoncées en 2013, qui ne pouvaient donc pas être prises en compte par la loi de finances de l'année ;

11. Constate qu'une nouvelle ouverture de crédits, après celle à laquelle il a été procédé en septembre par décret d'avance, est nécessaire pour financer les mesures relatives à l'hébergement d'urgence, annoncées après l'adoption du projet de loi de finances pour 2013 ;

12. Émet en conséquence, et sous le bénéfice de ces observations, un avis favorable au présent projet de décret d'avance.

---

## ANALYSE DES OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS

Le projet de décret d'avance soumis pour avis à votre commission des finances lui a été notifié le 19 novembre 2013. Conformément à l'article 13 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), « *la commission chargée des finances de chaque assemblée fait connaître son avis au Premier ministre dans un délai de **sept jours** à compter de la notification qui lui a été faite du projet de décret* ».

Le projet de décret d'avance prévoit des ouvertures et annulations de crédits pour un montant total de **742 478 035 euros en autorisations d'engagement (AE)** et **1 127 991 679 euros en crédits de paiement (CP)**.

L'écart entre le montant des ouvertures en AE et en CP provient pour l'essentiel des ouvertures de crédits en dépenses de fonctionnement pour financer les opérations extérieures (330 millions d'euros en AE et 749,5 millions d'euros en CP sur le programme « Préparation et emploi des forces » de la mission « Défense ») et des annulations de programmes d'équipement militaires d'une part (40,3 millions d'euros en AE et 379,1 millions d'euros en CP sur le programme « Préparation et emploi des forces » de la mission « Défense »), et de crédits mis en réserve pour les opérateurs du ministère de la recherche d'autre part (175,1 millions d'euros en CP, pas d'annulations en AE pour la mission « Recherche et enseignement supérieur »).

### I. LE RESPECT DE LA LOLF

#### A. LE RESPECT DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE ET DES PLAFONDS D'OUVERTURES ET D'ANNULATIONS

L'intégralité des ouvertures demandées est compensée par des annulations du même montant. Dès lors, le présent projet **ne porte pas atteinte à l'équilibre budgétaire** défini par la dernière loi de finances.

L'article 13 de la LOLF dispose que « *le montant cumulé des crédits (...) ouverts (par décret d'avance) ne peut excéder 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année* ». Compte tenu des ouvertures auxquelles il a été procédé par les décrets d'avance n° 2013-398 du 13 mai 2013<sup>1</sup> et n° 2013-868 du 27 septembre 2013<sup>2</sup>, ainsi que des ouvertures demandées dans le cadre du présent projet de décret, le **montant cumulé** des crédits ouverts en décret

---

<sup>1</sup> 0,78 million d'euros en AE et en CP.

<sup>2</sup> 107 millions d'euros en AE et en CP.

d'avance pour l'année 2013 atteindrait **850,3 millions d'euros en AE et 1 235,8 millions d'euros en CP**, soit **0,28 % des AE et 0,41 % des CP** ouverts en LFI. Elles **respectent** donc le plafond fixé par la loi organique.

L'article 14 de la LOLF, relatif aux décrets d'annulation, dispose, en outre, que « *le montant cumulé des crédits annulés par décret en vertu du présent article et de l'article 13 ne peut dépasser 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours* ». Aucun décret n'ayant été pris sur le fondement de cet article, cette condition est également respectée.

## **B. LE RESPECT DU CRITÈRE DE L'URGENCE**

La LOLF dispose explicitement que les décrets d'avance sont pris « *en cas d'urgence* ». Ils revêtent donc, en principe, un caractère **dérogatoire**.

S'agissant du présent projet de décret d'avance, les ouvertures proposées répondent effectivement à un impératif d'urgence – ce qui justifie de ne pas attendre l'adoption du projet de loi de finances rectificative de fin d'exercice. Il s'agit, notamment, d'assurer la continuité du paiement des agents publics et du versement d'aides sociales, de permettre la poursuite des opérations extérieures et de garantir la mise en œuvre d'instruments privilégiés de la politique gouvernementale de priorité à l'emploi.

Toutefois, si l'urgence des dépenses à couvrir est avérée, l'examen détaillé ci-après des ouvertures de crédits montre qu'elles ne résultent pas toujours de cas de force majeure ou d'aléas de gestion, mais aussi de budgétisations en LFI inférieures aux besoins de financement constatés.

## **II. LES ANNULATIONS DE CRÉDITS**

Les annulations de crédits s'élèvent à 1,128 milliard d'euros, dont 365,9 millions d'euros sur des crédits de titre 2.

### **A. UN PRINCIPE D'AUTO-ASSURANCE PARTIELLEMENT MIS EN ŒUVRE AU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE**

Conçu comme le corollaire de la visibilité donnée aux gestionnaires par le budget triennal, le **principe d'auto-assurance** veut que les aléas ou les priorités nouvelles affectant les dépenses d'une mission soient gérés **dans la limite du plafond de ses crédits**, soit par redéploiement de dépenses discrétionnaires, soit par la réalisation d'économies. Ces derniers doivent être mis en œuvre prioritairement au sein du programme qui supporte les aléas ou les priorités nouvelles. A défaut, ils doivent être réalisés entre les programmes de la même mission.

Comme le fait apparaître le tableau ci-après comparant les ouvertures et les annulations de crédits par mission, **il n’y a pratiquement pas de liens entre les ouvertures et les annulations de crédits.**

Le principe d’auto-assurance est partiellement respecté en ce qui concerne la **mission « Défense »**, pour laquelle **61 % des ouvertures de crédits en AE et en CP sont gagées par des annulations de crédits sur la même mission.** Pour les autres missions, les besoins portent pour une large part sur des dépenses qui ne peuvent plus être couvertes par la mise en œuvre de ce principe d’auto-assurance.

### Comparaison entre les ouvertures et les annulations de crédits

(en millions d’euros)

Missions		Ouvertures	Annulations	Ratio annulations / ouvertures
Action extérieure de l’Etat	AE	22,0		0 %
	CP	22,0		0 %
Administration générale et territoriale de l’Etat	AE	5	57,8	1 155 %
	CP	5	58,5	1 170 %
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	AE	2,3		
	CP			
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	AE		2,2	
	CP		2,2	
Conseil et contrôle de l’Etat	AE		7,6	
	CP		7,6	
Culture	AE		3,8	
	CP		3,8	
Défense	AE	339,3	205,9	61 %
	CP	758,8	464,8	61 %
Direction de l’action du Gouvernement	AE		6,3	
	CP		6,3	
Ecologie, développement et aménagement durables	AE	8,9	404,2	4 529 %
	CP	8,9	354,9	3 978 %
Economie	AE		4,5	
	CP		4,5	
Egalité des territoires, logement et ville	AE	86,9		0 %
	CP	86,9		0 %
Immigration, asile et intégration	AE	17,2		0 %
	CP	13,3		0 %
Justice	AE		10,2	
	CP		10,2	

Missions		Ouvertures	Annulations	Ratio annulations / ouvertures
Politique des territoires	AE CP		0,6 0,6	
Recherche et enseignement supérieur	AE CP		175,1	
Relations avec les collectivités territoriales	AE CP	43,5		0 %
Sécurité	AE CP	3 3	33,3 33,3	1 111 % 1 111 %
Sécurité civile	AE CP	2,7 2,7		0 % 0 %
Solidarité, insertion et égalité des chances	AE CP		4 4	
Travail et emploi	AE CP	211,6 227,3	2,2 2,2	1 % 1 %
<b>Total</b>	<b>AE CP</b>	<b>742,5 1 128,0</b>	<b>742,5 1 128,0</b>	<b>100 % 100 %</b>

Source : projet de décret d'avance, calculs de votre commission des finances

### **B. PLUS DE 80 % DES ANNULATIONS RELÈVENT DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION**

Au 1<sup>er</sup> novembre 2013, la réserve de précaution s'élevait à 7,994 milliards d'euros en AE et à 7,968 milliards d'euros en CP.

Le projet de décret d'avance prévoit des annulations au titre de la réserve de précaution à hauteur de 602 millions d'euros en AE et 1 025 millions d'euros en CP, ce qui signifie que **plus de 80 % des annulations (81 % en AE et 91 % en CP) portent sur les crédits de la réserve de précaution.**

Après les annulations prévues en décret d'avance, la réserve disponible s'élève à 7,392 milliards d'euros en AE et 6,943 milliards d'euros en CP, selon les estimations du ministère du budget. Après les annulations prévues dans la loi de finances rectificative de fin d'exercice budgétaire, la réserve disponible pour dégel et consommation atteindrait 4,992 milliards d'euros en AE et 5,057 milliards d'euros en CP.

**Etat de la réserve de précaution***(en millions d'euros)*

	Titre 2	Hors titre 2		Titre 2 + hors titre 2	
		AE	CP	AE	CP
Mise en réserve théorique	601	7 470	7 363	8 071	7 964
<i>Surgel handicap</i>	0	24	24	24	24
<i>Autres ajustements</i>	0	- 351	- 446	- 351	- 446
<i>Réductions au titre de la masse salariale opérateurs</i>	0	- 1 016	- 1 016	- 1 016	- 1 016
Mise en réserve initiale	601	6 127	5 926	6 728	6 526
<i>Surgel transversal</i>	0	2 000	2 000	2 000	2 000
<i>Annulations DA septembre 2013</i>	0	- 107	- 107	- 107	- 107
<i>Autres mouvements</i>	- 3	- 624	- 449	- 627	- 449
Mise en réserve au 1 <sup>er</sup> novembre 2013	598	7 395	7 370	7 994	7 968
<i>Annulations prévues en décret d'avance</i>	- 60	- 541	- 964	- 602	- 1 025
Mise en réserve prévue après décret d'avance	538	6 854	6 406	7 392	6 943
<i>Annulations prévues en LFR</i>	- 45	- 2 355	- 1 841	- 2 400	- 1 886
Mise en réserve prévue après LFR	493	4 499	4 565	4 992	5 057

Source : ministère du budget, réponses au questionnaire de votre rapporteur général

Moins d'un sixième des annulations de crédits de personnel (60 millions d'euros sur 365,9 millions d'euros) s'opère au sein de la réserve de précaution, dont le taux est toutefois beaucoup plus faible que pour les autres crédits.

### **C. DES ANNULATIONS PORTANT NOTAMMENT SUR LES SUBVENTIONS AUX OPÉRATEURS**

#### **1. Hors titre 2 : des annulations portant notamment sur les subventions aux opérateurs**

Les annulations dépassent 100 millions d'euros en CP pour trois missions :

- la mission « **Ecologie**, développement et aménagement durables » (404,2 millions d'euros en AE et 354,9 millions d'euros en CP) ;

- la mission « **Défense** » (205,9 millions d'euros en AE et 464,8 millions d'euros en CP) ;

- la mission « **Recherche** et enseignement supérieur » (175,1 millions d'euros en CP, pas d'annulations en AE).

Les annulations de crédits de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » portent d'abord sur des crédits mis en réserve du programme « Infrastructures et services de transport » (199,5 millions d'euros en AE et 208,9 millions d'euros en CP), principalement au titre des subventions versées à deux opérateurs : l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et Réseau ferré de France (RFF)<sup>1</sup>.

Les annulations de crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » concernent très largement les opérateurs et se décomposent de la manière suivante selon le ministère du budget :

« - 140,4 millions d'euros correspondant à la mise en réserve de l'Agence nationale de recherche (ANR) ;

« - 14,6 millions d'euros correspondant à des crédits disponibles de l'Agence nationale de recherche devenus sans emploi au regard de la trésorerie observée de l'agence ;

« - 20,1 millions d'euros correspondant à la mise en réserve initiale des établissements publics à caractère scientifique et technologique (CNRS<sup>2</sup>, INSERM<sup>3</sup>, INRIA<sup>4</sup>, INED<sup>5</sup>), d'une partie de la mise en réserve initiale du CEA<sup>6</sup>, des fondations, groupements d'intérêt public et des moyens de fonctionnement et d'intervention du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche »<sup>7</sup>.

Par ailleurs, sur le programme 232 « Vie politique, culturelle et associative » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », l'annulation de crédits à hauteur de 33 millions d'euros en AE et en CP porte sur des crédits devenus sans emploi en matière d'organisation des élections (pour 6,6 millions d'euros) et des crédits mis en réserve (26,4 millions d'euros). Les remboursements des dépenses électorales aux candidats, notamment pour les élections législatives et l'élection présidentielle, se sont avérés moins élevés que prévu. Ces économies ont permis de financer des besoins complémentaires du programme, essentiellement au titre de divers projets informatiques (notamment, la mise

---

<sup>1</sup> Si l'on tient compte des annulations en décret d'avance et dans le projet de loi de finances rectificative de fin d'année, les annulations de crédits s'élèvent, pour le programme, à 430,2 millions d'euros en AE et 439,6 millions d'euros en CP, dont 289,1 millions d'euros en AE et 188,3 millions d'euros en CP pour l'AFITF, 76,9 millions d'euros en AE et 177,7 millions d'euros en CP pour RFF. Les données détaillées pour les annulations proposées dans le seul décret d'avance ne sont pas disponibles.

<sup>2</sup> Centre national de la recherche scientifique.

<sup>3</sup> Institut national de la santé et de la recherche médicale.

<sup>4</sup> Institut national de recherche en informatique et en automatique.

<sup>5</sup> Institut national d'études démographiques.

<sup>6</sup> Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies.

<sup>7</sup> Source : réponse au questionnaire budgétaire.

en place du dispositif informatique pour le référendum d'initiative populaire et les élections territoriales en Polynésie française).

## **2. Titre 2 : des annulations dépassant pour plusieurs programmes le taux de mise en réserve de 0,5 % applicable aux dépenses de personnel**

S'agissant des **dépenses de personnel**, les annulations de crédits s'élèvent à 97,4 millions d'euros, dont 60 millions d'euros au titre de la réserve de précaution. Hors réserve de précaution, ces annulations portent sur des crédits devenus sans objet, soit que les prévisions initiales aient été trop élevées, soit que des emplois n'aient pas été pourvus.

Ainsi, pour le programme « Police nationale », 4,6 millions d'euros d'annulations portent sur des crédits non mis en réserve du fait d'une « *surévaluation de 0,12 point du GVT<sup>1</sup> positif en PLF 2013 par rapport à l'exécution prévisionnelle* »<sup>2</sup>, c'est-à-dire d'une surestimation de l'impact des avancements et des promotions. Pour la mission « Direction de l'action du Gouvernement », 1,8 million d'euros non mis en réserve ont été annulés « *notamment en raison des retards intervenus dans les recrutements de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)* »<sup>3</sup>. Des retards dans les recrutements entraînent également des annulations de dépenses de personnel pour la mission « Politique des territoires ».

**Pour plusieurs missions et programmes, les annulations de crédits de titre 2 dépassent ainsi nettement le seuil de 0,5 % de mise en réserve en début de gestion :**

- 1 % pour le programme « Justice judiciaire » ;
- 1,9 % pour la mission « Direction de l'action du Gouvernement » ;
- 2,6 % pour la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » ;
- 3,7 % pour le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières » ;
- 6,2 % pour la mission « Politique des territoires ».

**Les annulations de dépenses de personnel mériteraient d'être mieux explicitées dans le rapport de motivation, en indiquant précisément quelles hypothèses d'évolution des effectifs et de la masse salariale ne se sont pas vérifiées en exécution.**

---

<sup>1</sup> Glissement vieillesse technicité.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ibid.

### III. LES OUVERTURES DE CRÉDITS

Les ouvertures de crédits proposées ont trois objets principaux : les opérations extérieures (OPEX), les dépenses de personnel de titre 2 et les dépenses d'intervention du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.

#### A. LE FINANCEMENT DES OPEX : L'IMPACT DE L'INTERVENTION AU MALI

Compte tenu du montant des crédits inscrits en loi de finances initiale (630 millions d'euros) et des remboursements opérés par les Nations Unies par fonds de concours (49 millions d'euros), **578,3 millions d'euros en AE et en CP sont ouverts par décret d'avance afin de financer le surcoût total des OPEX**, estimé à 1 257,3 millions d'euros.

S'ajoutent les coûts pour la gendarmerie (16,8 millions d'euros, dont 11,1 millions d'euros de dépenses de personnel de titre 2), presque intégralement couverts par les dotations inscrites en loi de finances initiale sur la mission « Sécurité » (15 millions d'euros).

#### Le financement des surcoûts des OPEX depuis 2003 (hors gendarmerie)

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Surcoût total des OPEX	629	605	528	579	663,4	832,9	870,5	860,1	1 171,0	872,9	1 257,3
<i>dont titre 2</i>					336,0	359,6	350,1	329,7	378,6	312,2	359
<i>dont hors titre 2</i>					327,4	473,3	520,4	530,4	792,4	560,7	898,3
Prévision LFI	24	24	100	175	360	460	510	570	630	630	630
Couverture par décret d'avance	400	540	421	453	272,5	221	228	247	461,5	187,1	578,3
Couverture en LFR	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Réouverture en LFR de fin d'année (*)	400	495	0	269	0	0	223	247	0	0	0
Fonds de concours (remboursements ONU)			9	6,2	15	34	65	50	79,2	55,8	49
Surcoûts non remboursés	205	86	419,3	128,8	272,5**	159**	72,5	- 6,9	0,3	0	0

(\*) Remboursement en LFR des annulations réalisées par décret d'avance

(\*\*) Ces chiffres correspondent aux montants des annulations sur les crédits d'équipement du programme 146

Source : ministère du budget, réponse au questionnaire de votre rapporteur général

Si le montant des dépenses de personnel est pratiquement stable depuis 2007 (359 millions d'euros en 2013, contre une moyenne annuelle de 346 millions d'euros entre 2007 et 2013), les autres catégories de dépenses varient fortement (898,3 millions d'euros en 2013, soit un dépassement à hauteur de 312 millions d'euros de la moyenne observée entre 2007 et 2013, soit 586,1 millions d'euros).

**Le surcoût total des OPEX et les ouvertures de crédits par décret d'avance dépassent les maximums observés en 2011** (le montant des OPEX avait atteint 1 171 millions d'euros, en raison de l'opération Harmattan en Libye) du fait du coût de l'opération Serval au Mali (646,5 millions d'euros), comme le montre le tableau ci-après.

#### Répartition du surcoût prévisionnel 2013 des OPEX par opération

(en millions d'euros)

Théâtre	Opération	Effectifs moyens annuels (militaires)	Dépenses prévues
Mali	SERVAL, EUTM MALI	4 540	646,5
Kosovo	TRIDENT	327	35,6
Côte d'Ivoire	LICORNE CORYMBE ONUCCI/CALAO	852	65,1
Afghanistan	PAMIR HERACLES MER EPIDOTE	1 188	258,6
Tchad	EPERVIER	912	106,6
Liban	DAMAN	909	61,6
Centrafrique	BOALI MICOPAX	390	21,5
Océan indien	ATALANTE	358	25,5
Autres OPEX		273	36,2
<b>Totaux OPEX</b>		<b>9 749</b>	<b>1 257,3</b>

Source : ministère du budget, réponse au questionnaire de votre rapporteur général

Hors Serval, les surcoûts des autres OPEX (611 millions d'euros) sont en diminution par rapport à ceux constatés les années antérieures et sont même légèrement inférieurs à la dotation ouverte en loi de finances initiale pour 2013. Il n'y a donc pas à proprement parler de « dérapage » des surcoûts OPEX en 2013, lesquels reflètent deux décisions majeures du Président de la République en 2012 et 2013 : le désengagement anticipé d'Afghanistan (dont le coût diminue de 493 millions d'euros à 259 millions d'euros entre 2012 et 2013) et le déclenchement d'une opération aéroterrestre de grande envergure au Mali.

Si les opérations extérieures ont par nature un caractère aléatoire et imprévisible, **votre commission des finances a souligné, de manière constante, la nécessité d'inscrire en loi de finances initiale des dotations d'un montant suffisant pour couvrir les coûts effectivement constatés.**

Selon le ministère de la défense, le fait que « *l'intégralité du surcoût OPEX 2013 hors Serval soit couverte par la provision ouverte en loi de finances initiale, combiné à la mise en œuvre des nouveaux contrats opérationnels prévus par le Livre blanc, ainsi qu'à la poursuite du désengagement des théâtres afghan et malien ces prochaines années et à la reconfiguration du dispositif en Afrique* »<sup>1</sup>, permet de **revoir à la baisse la provision budgétaire pour 2014, qui s'établit à 450 millions d'euros, conformément à la nouvelle loi de programmation militaire actuellement en discussion.** Mais cette **provision est très nettement inférieure tant aux sommes inscrites en loi de finances initiale ces cinq dernières années (630 millions d'euros) qu'au surcoût OPEX effectivement constaté durant cette période.**

#### **B. LES DÉPENSES DE PERSONNEL (HORS OPEX) : UN POIDS IMPORTANT DES DYSFONCTIONNEMENTS DU SYSTÈME LOUVOIS**

##### **1. Un besoin de financement du titre 2 inférieur aux ouvertures opérées par décret d'avance en 2010 et 2012**

Hors OPEX, les ouvertures de crédits de titre 2 s'élèvent à **217 millions d'euros, dont 180 millions d'euros pour le ministère de la défense et 37 millions d'euros pour les autres ministères.**

A périmètre constant, en intégrant les dépenses de personnel dans le cadre des OPEX dont le montant est globalement stable, indépendamment de leur mode de financement par décret d'avance ou en LFI (cf. *supra*), **les ouvertures de crédits de titre 2 par décret d'avance s'élèvent à 366 millions d'euros en 2013, soit un des montants les plus faibles depuis 2010 (949 millions d'euros en 2010 ; 349 millions d'euros en 2011 ; 605 millions d'euros en 2012).** Par ailleurs, contrairement aux années précédentes, il n'est pas procédé à des ouvertures de crédits de titre 2 sur les missions « Enseignement scolaire » et « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », ce que votre commission des finances avait alors interprété comme traduisant des difficultés récurrentes dans l'évaluation initiale. Le projet de loi de finances rectificative de fin d'année prévoit, au contraire, des annulations de crédits pour ces deux missions.

---

<sup>1</sup> Source : réponse au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux de la mission « Défense », citée par ces derniers.

Toutefois, **les ouvertures de crédits ont été minorées à hauteur de 210 millions d'euros**, du fait d'une double opération sur les dépenses de pensions :

- tout d'abord, un recyclage classique des marges identifiées sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », à hauteur de **63 millions d'euros** ;

- par ailleurs, un **abaissement temporaire de 30 points**, pour le mois de décembre 2013, **du taux de cotisation employeur au CAS « Pensions »** des personnels civils des ministères (hors opérateurs) ; en effet, les dernières prévisions en matière de dépenses de pensions auraient conduit, à droit constant, à un solde excédentaire du compte de l'ordre de 2 milliards d'euros, supérieur à sa marge de sécurité (ou « fonds de roulement ») estimée à 1 milliard d'euros par la Cour des comptes, et il a ainsi été décidé d'abaisser exceptionnellement le taux de cotisation employeur, ce qui a conduit à une révision à la baisse les crédits du CAS à hauteur de 873 millions d'euros, dont **147 millions d'euros dans le décret d'avance**.

Cette baisse du taux de contribution employeur est neutre pour la norme de dépense étroite, dite « zéro valeur », dont les charges de pensions sont exclues, ainsi que sur le solde budgétaire, puisque les recettes du CAS sont minorées à due concurrence.

En décembre 2009, un abaissement de 20 points du taux de cotisation employeur au CAS « Pensions » avait déjà été mis en œuvre, compte tenu de moindres dépenses de pensions sous l'effet d'une revalorisation des pensions inférieure aux prévisions de la loi de finances (1 % au lieu de 2,1 %) et de départs en retraite également inférieurs aux prévisions.

En 2013, la révision à la baisse des crédits du CAS « Pensions » s'explique par trois facteurs :

- une diminution du taux d'inflation par rapport aux prévisions de la LFI (ayant conduit à une revalorisation des pensions au 1<sup>er</sup> avril 2013 de 1,3 % contre 1,75 % en LFI), conduisant à une baisse des dépenses estimée à 180 millions d'euros ;

- des départs en retraite en-deçà des prévisions initiales<sup>1</sup>, entraînant une diminution des dépenses à hauteur de 340 millions d'euros ;

---

<sup>1</sup> Il est envisagé 54 900 départs sur l'année 2013 contre 61 800 prévus en LFI pour le régime des pensions civiles et militaires de retraite de l'Etat, ainsi que 900 départs de moins par rapport à la LFI pour le régime de retraite des ouvriers des établissements industriels de l'Etat. Des changements de comportement de départ en retraite ont été observés : l'âge moyen de départ reculerait plus fortement que prévu, sous l'effet du report de leur départ en retraite d'un nombre plus important d'agents publics concernés par la mesure d'âge de la réforme de 2010.

- le solde cumulé du CAS « Pensions » constaté fin 2012 s'est révélé plus élevé que les prévisions réalisées lors de la préparation du PLF 2013 à hauteur d'« environ » 0,3 milliard d'euros (selon l'estimation donnée par le Gouvernement), correspondant à des changements dans les comportements de départ en retraite et à des recettes de contributions employeurs supérieures aux prévisions.

**Les ouvertures brutes de crédits, en réintégrant ces minorations à hauteur de 210 millions d'euros, s'élèvent à 576 millions d'euros, soit un montant restant inférieur aux ouvertures de crédits par décret d'avance en 2012 (605 millions d'euros) et 2010 (949 millions d'euros). Elles concernent principalement le ministère de la défense (399 millions d'euros), comme le montre le tableau ci-après.**

### Les ouvertures brutes de crédits de titre 2 en réintégrant les minorations liées aux pensions

(en millions d'euros)

Ministère, en M€	ouvertures DA	dont ouvertures brutes T2 CAS	dont ouvertures brutes T2 HCAS	dont recyclage CAS	dont baisse taux de CAS
Affaires étrangères	22		27	-1	-3
Affaires sociales et santé					
Agriculture, agroalimentaire et forêt		3			-3
Culture et communication					
Défense	329	0	399	-58	-12
Écologie, développement durable et énergie	9		33	0	-24
Économie et finances					
Éducation nationale			89		-89
Égalité des territoires et logement					
Enseignement supérieur et recherche					
Intérieur	6	2	5		-1
Justice		4	10	0	-15
Outre-mer			3	-3	
Redressement productif			1	-1	
Réforme de l'État, décentralisation et fonction publique					
Services du Premier ministre					
Sports, jeunesse, éducation populaire et vie associative					
Travail, emploi, formation professionnelle et dialogue social					
<b>TOTAL</b>	<b>366</b>	<b>10</b>	<b>566</b>	<b>-63</b>	<b>-147</b>

Source : précisions techniques relatives au décret d'avance, figurant dans une note jointe par le Gouvernement au projet de décret d'avance

## 2. Le ministère de la défense : des réponses attendues pour remédier aux dysfonctionnements de Louvois

Le décret d'avance procède à des ouvertures de crédits sur le titre 2 (hors OPEX) à hauteur de 180 millions d'euros, pour répondre aux besoins de financement suivants<sup>1</sup> :

- des révisions à la hausse de certaines dépenses sociales dites « de guichet » : l'indemnisation chômage des personnels ayant quitté le ministère de la défense (143 millions d'euros, **+ 12 millions d'euros** par rapport aux prévisions de la LFI) et l'indemnisation des victimes de l'amiante (101 millions d'euros, **+ 11 millions d'euros** par rapport à la LFI) ; par ailleurs, pour tenir compte des dépassements récurrents de crédits en exécution par rapport aux prévisions de la LFI, le PLF 2014 a augmenté les crédits d'indemnisation chômage des personnels quittant le ministère de la défense et d'indemnisation des victimes de l'amiante à hauteur, respectivement, de 4 millions d'euros et 6 millions d'euros par rapport à la LFI 2013 ;

- des ouvertures de crédits suite à la mise en place du logiciel Louvois, à hauteur de **181 millions d'euros**, se décomposant en 66 millions d'euros de dépenses budgétaires supplémentaires liées notamment au paiement des soldes et indemnités des personnels militaires (« indus de rémunération ») et 115 millions d'euros pour « *la couverture d'opérations de trésorerie liées notamment aux avances de solde versées en opérations extérieures et au dispositif d'urgence en faveur des personnels militaires mis en place par le ministre de la défense* », selon les précisions apportées par le Gouvernement en réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur général ;

- des besoins de financements résultent des moindres attributions de produits au profit du service de santé des armées (SSA), à hauteur de **18 millions d'euros** (soit 347 millions d'euros dans la prévision révisée pour 2013, contre 365 millions d'euros en LFI). Le SSA est financé en partie par la sécurité sociale, les mutuelles et les patients, mais les tarifs de prestations de soins ne sont pas connus lors de l'élaboration du PLF, ce qui nécessite des ajustements ultérieurs. Par ailleurs, la projection de médecins supplémentaires sur les théâtres d'opérations extérieures a entraîné une baisse de l'activité hospitalière et médicale donnant lieu à des attributions de produits.

**Les dysfonctionnements récurrents liés au logiciel Louvois sont un sujet de préoccupation constant** pour nos collègues Yves Krattinger et Dominique de Legge, rapporteurs spéciaux de la mission « Défense ». Ce problème a été évoqué dans une enquête réalisée par la Cour des comptes

---

<sup>1</sup> Le total des mesures à financer dépasse le montant de 180 millions d'euros figurant en ouverture des crédits à ce titre dans le rapport de motivation, du fait notamment des économies réalisées au titre des pensions à hauteur de 70 millions d'euros (cf. supra).

sur les rémunérations des militaires, à la demande de la commission des finances, en application de l'article 58-2° de la LOLF. Lors de l'audition pour suite à donner à cette enquête, le 9 octobre 2013, les responsables du ministère de la défense ont présenté les difficultés rencontrées, les efforts de fiabilisation actuellement menés et les options à l'étude sur le plus long terme, notamment le développement d'un nouveau logiciel.

**Ces mesures feront l'objet d'un suivi vigilant, au regard notamment des conséquences sur la vie des militaires et de leurs familles qui ne perçoivent pas à temps les rémunérations et indemnités attendues, notamment pour les soldats participant aux OPEX.**

### **3. Des ouvertures aux montants relativement modestes pour les autres ministères mais traduisant la difficile prévision de la masse salariale**

Pour la **mission « Action extérieure de l'Etat »**, les personnels titulaires et contractuels de droit français du ministère des affaires étrangères qui exercent au sein du réseau à l'étranger bénéficient d'une indemnité de résidence à l'étranger (IRE), dont le barème fluctue chaque trimestre en fonction des variations de change et de prix. Cet impact sur l'IRE ne peut pas être anticipé et n'est donc pas intégré en base lors de la construction du budget. Ces ouvertures de crédits, qui s'élèvent à 22,1 millions d'euros dans le présent projet de décret, sont récurrentes.

Sur la **mission « Ecologie, développement et aménagement durables »**, les ouvertures nettes de crédits (9 millions d'euros<sup>1</sup>) correspondent à un remboursement tardif des fonds de concours dus au ministère au titre du transfert aux départements des ouvriers des parcs et ateliers, à des révisions des prévisions initiales pour le coût du compte épargne temps (à hauteur de 1 million d'euros) et à **des difficultés de gestion de la masse salariale** : des retards dans la mise en place d'une interface informatique de récupération des indus de paie et des retards dans la mise en œuvre d'une mesure catégorielle concernant 17 000 agents. Pour assurer la continuité du paiement des agents de l'Etat, le Gouvernement a indiqué avoir pris en compte une *« marge de précaution de l'ordre de 5 millions d'euros »*, pour faire face à ces aléas dans la gestion de la masse salariale.

---

<sup>1</sup> Les ouvertures brutes de crédits, compte tenu des minorations dues aux pensions (cf. supra), s'élèvent à 33 millions d'euros.

Le rapport de motivation du décret d'avance mentionne des ouvertures de crédits à hauteur de 3 millions d'euros sur le programme 207 « **Sécurité et éducation routières** » de la mission « Sécurité ». Le Gouvernement a apporté les précisions suivantes :

*« A la suite du rattachement de la sécurité routière au ministère de l'intérieur, la masse salariale et les emplois relatifs aux personnels de la délégation à la sécurité et à la circulation routières (DSCR) et aux inspecteurs et délégués du permis de conduire, ont été transférés du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer » de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » au programme 207 « Sécurité et circulation routières ».*

*« L'année 2013 constitue le premier exercice pour lequel le programme 207 comporte des crédits de titre 2. Les aléas inhérents à ce premier exercice sont d'une part liés à l'insuffisance, constatée en cours de gestion, de crédits transférés en provenance du programme 217 lors de la construction du PLF 2013 ; d'autre part, le manque de recul sur ce programme constitué récemment (les emplois et crédits du programme 207 étaient jusqu'alors regroupés sur le programme 217, avec l'ensemble des crédits de titre 2 du ministère de l'écologie) »<sup>1</sup>.*

**Il s'agit donc bien d'erreurs de prévision, qui ont vocation à être corrigées pour les exercices ultérieurs.**

### **C. LES CONTRATS AIDÉS : DES OUVERTURES TRADUISANT LA PRIORITÉ GOUVERNEMENTALE EN FAVEUR DE L'EMPLOI**

#### **1. Le financement de mesures annoncées en 2013**

Dans le cadre de la priorité donnée à la lutte contre le chômage, le Gouvernement a décidé un « surgel » de la réserve de précaution à hauteur de 2 milliards d'euros pour financer des mesures annoncées en 2013, qui ne pouvaient donc pas être prises en compte par la loi de finances de l'année :

- l'augmentation de 340 000 en LFI à 430 000 en fin d'année 2013 du nombre de contrats aidés non marchands, en visant parallèlement à augmenter leur durée de 7 à 12 mois ;

- l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> mars 2013, des nouveaux contrats de génération ; l'objectif du Gouvernement est de conclure 500 000 contrats sur cinq ans, soit 100 000 contrats par an.

Pour les contrats de génération, seules bénéficient d'une aide les entreprises de moins de 50 salariés et, sous certaines conditions, les entreprises de 50 à 300 salariés.

---

<sup>1</sup> Source : réponse au questionnaire budgétaire.

## **2. Des ouvertures de crédits s'élevant à 212 millions d'euros en AE et 227 millions d'euros en CP**

Les ouvertures de crédits se répartissent entre les nouveaux contrats de génération (153,7 millions d'euros en AE) et l'augmentation du nombre de contrats aidés non marchands par rapport aux prévisions de la LFI (58 millions d'euros en AE et 227,3 millions d'euros en CP). Au total, les ouvertures de crédits de la mission « Travail et emploi » s'élèvent à 211,6 millions d'euros en AE et 227,3 millions d'euros en CP.

**L'ouverture de crédits au titre des contrats aidés non marchands est inférieure aux prévisions formulées en début d'année 2013.** En effet, l'allongement de la durée des contrats est moins rapide que prévu, ainsi que l'a observé le Gouvernement en réponse au questionnaire de votre rapporteur général :

*« L'allongement de la durée moyenne des contrats a été très progressif : de moins de 7 mois en moyenne en janvier à 8,5 en juillet, ce qui conduit à tempérer fortement ce dépassement. La budgétisation 2013 des contrats aidés marchands reposait sur une durée moyenne des contrats de 10 mois. Les contrats 2012 ayant été plus brefs (9 mois en moyenne), et cette tendance se poursuivant en 2013, il en résulte une sous-consommation des crédits correspondants ».*

S'agissant des **contrats de génération**, le dispositif se met en place conformément aux prévisions pour les entreprises de moins de 50 salariés. En revanche, **dans la catégorie des entreprises de 50 à 300 salariés, la montée en charge est plus lente que ce qui avait été anticipé.** En effet, le volume d'embauches en contrat de génération en 2013 avait été estimé par la DARES<sup>1</sup> à 50 000 en mars 2013, au moment du démarrage du dispositif. En octobre 2013, ces prévisions ont été revues à la baisse : la signature de 20 000 contrats est prévue d'ici la fin de l'année, parmi lesquels seulement 10 % seraient pourvus au sein d'entreprises de 50 à 300 salariés. Le montant inscrit à ce titre en décret d'avance correspond à la signature prévisionnelle de 12 800 contrats en 2013 ouvrant droit à des aides (à hauteur de 12 000 euros par contrat).

### **D. LES AUTRES OUVERTURES DE CRÉDITS : LA QUESTION RÉCURRENTÉ DE L'HÉBERGEMENT D'URGENCE**

#### **1. De nouvelles ouvertures de crédits par décret d'avance au titre de l'hébergement d'urgence**

Un précédent décret d'avance, en septembre 2013<sup>2</sup>, avait déjà procédé à l'ouverture de crédits pour financer les mesures nouvelles,

---

<sup>1</sup> Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.

<sup>2</sup> Décret d'avance n° 2013-868 du 27 septembre 2013.

annoncées par le Premier ministre le 21 janvier 2013, au titre de l'hébergement d'urgence et du logement adapté, dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, qui ne pouvaient donc pas être prises en compte par la loi de finances pour 2013.

Le dispositif d'hébergement d'urgence repose sur le **principe d'hébergement inconditionnel des personnes en situation de détresse**, posé par l'**article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles** qui prévoit que « *toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence* ».

Ce dispositif est actuellement financé, selon le public auquel il est destiné, par deux missions budgétaires : la **mission « Immigration, asile et intégration »** (programme 303 « Immigration et asile ») pour les demandeurs d'asile et la **mission « Egalité des territoires, logement et ville »** (programme 177) pour le public de droit commun, y compris les personnes déboutées du droit d'asile.

Lors de l'examen en septembre du précédent projet de décret d'avance, votre commission des finances avait constaté que le montant des ouvertures de crédits, à hauteur de 107 millions d'euros sur le programme 177, était inférieur au besoin de financement du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale initialement estimé à 112,7 millions d'euros pour l'année 2013.

Antérieurement à la publication du décret d'avance du 27 septembre 2013, les mesures nouvelles au titre de l'hébergement d'urgence et du logement adapté avaient été financées, à hauteur d'environ les deux tiers du montant des dépenses du programme, par une « *avance de crédits interne* » au programme 177, par l'exercice de la fongibilité des crédits. En effet, le paiement de certaines dépenses du programme 177 - comme les versements à la Caisse nationale d'allocations familiales au titre de l'aide au logement temporaire - n'intervient qu'en cours d'année. **L'ouverture de crédits supplémentaires** pour financer les mesures nouvelles annoncées le 21 janvier 2013 **avait ainsi pu être différée jusqu'en septembre**.

Les nouvelles ouvertures de crédits dans le présent projet de décret d'avance s'élèvent à 86,9 millions d'euros, se répartissant de la manière suivante :

- 64,1 millions d'euros pour rembourser des avances en trésorerie opérées sur des crédits d'autres actions du programme, dont les décaissements interviennent plus tardivement ; plus de deux tiers de ces avances ont permis de financer les dépenses d'allocation de logement temporaire 1 et 2 (ALT1 et ALT2) conformément aux prévisions de la LFI ;

- 11,5 millions d'euros pour financer des dépenses en revanche supérieures aux prévisions de la LFI au titre du financement des allocations ALT1 et ALT2 ;

- 11,3 millions d'euros pour financer des dépenses supplémentaires imprévues en matière d'urgence et de veille sociale, le recours à la procédure d'urgence du décret d'avance s'expliquant par le fait que les crédits doivent être délégués à temps aux services déconcentrés de l'Etat pour faire face aux besoins accrus de la période hivernale.

L'urgence à financer les allocations ALT1 et ALT2 est avérée afin de procéder aux remboursements de l'Etat à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

Ces nouvelles ouvertures au titre de l'hébergement d'urgence témoignent de l'accroissement de la précarité en France. Elles constituent une priorité de l'action gouvernementale. Dans le **PLF 2014**, l'enveloppe consacrée à la prévention de l'exclusion et l'insertion des personnes vulnérables fait l'objet d'une augmentation de 9 % par rapport à 2013, à périmètre constant. Elle permettra notamment de **créer 3 600 places d'hébergement d'urgence** et, par ailleurs, d'en pérenniser 1 400 sous statut de centre d'hébergement et de réinsertion sociale.

## 2. Des besoins croissants de financement de l'allocation temporaire d'attente

Le tableau ci-après fait apparaître la dynamique de la **dépense liée à l'allocation temporaire d'attente (ATA) et des dépassements récurrents, en exécution, du montant des dotations inscrites.**

### Le montant de l'ATA en prévision et en exécution (2007-2014)

(crédits de paiement, en millions d'euros)

CP en M€	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014
	LFI	Exécution	LFI	Prévision d'exécution	PLF										
Allocation temporaire d'attente (ATA)	38	47	28	47	30	68	52	105	54	158	90	150	140	158	135

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur général

Pour 2012, dernière année dont les résultats en exécution sont connus, l'équivalent de 39 500 bénéficiaires ont perçu cette allocation en année pleine, sous l'effet de la progression continue du nombre de demandeurs d'asile depuis 2008 (+ 44 % entre 2008 et 2012) et des délais d'instruction des demandes d'asile par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

Sur les neuf premiers mois de l'année 2013, le nombre de demandeurs d'asile a augmenté de 9,6 %. Le délai moyen d'instruction des demandes est estimé à 15 mois pour l'année 2013.

Le besoin de financement complémentaire pour l'année 2013 s'élève ainsi à 18 millions d'euros, inférieur à celui constaté en 2011 (104 millions d'euros) et 2012 (60 millions d'euros).

Les redéploiements internes au programme ne couvrent qu'une partie de ces dépenses supplémentaires ; le décret d'avance procède ainsi à des ouvertures de crédits à hauteur de 17,2 millions d'euros en AE et 13,3 millions d'euros en CP.

Alors que les crédits inscrits dans le PLF 2014 (135 millions d'euros) sont inférieures aux dotations de la LFI 2013 (150 millions d'euros), **le Gouvernement escompte enrayer la dynamique d'augmentation des dépenses de l'ATA par la mise en œuvre de mesures de maîtrise des dépenses :**

*« La maîtrise de l'évolution de ces dépenses est un enjeu essentiel et s'est traduite par la mise en œuvre par le secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (SGII) devenu le 2 octobre 2013 la direction générale des étrangers en France (DGEF) d'un certain nombre de mesures suite aux préconisations faites par la mission d'inspection interministérielle (IGF, IGAS, IGA) en avril 2013 sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile :*

*« - rapprochement des différents fichiers des bénéficiaires de l'ATA afin de réduire le montant des versements indus de cette allocation avec la mise en place d'une mission dédiée composée d'agents de Pôle emploi, de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), de l'OFPRA et du service de l'asile de DGEF;*

*« - réduction des coûts de gestion facturés par Pôle Emploi (renégociation en cours avec un impact en 2014) ;*

*« - réduction des délais d'instruction des demandes d'asile avec un plan d'action de l'OFPRA à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2013, qui vise à atteindre un délai moyen de 3 mois d'ici 2015 (contre 6 mois actuellement) ; la réduction des délais de traitement devrait entraîner une meilleure rotation des places de CADA<sup>1</sup>, permettant d'héberger dans ces structures, une proportion croissante de demandeurs d'asile, lesquels ne seraient, par la suite, plus éligibles à l'ATA.*

*« L'ensemble de ces mesures permettent de documenter le montant prévu pour l'ATA au PLF 2014 (135 millions d'euros) »<sup>2</sup>.*

**Notre collègue Roger Karoutchi, rapporteur spécial, considère que les mesures d'économies envisagées ne suffiront pas à compenser la dynamique de la dépense liée à la hausse du nombre de demandeurs d'asile et aux délais d'instruction des dossiers.**

<sup>1</sup> Centre d'accueil de demandeurs d'asile.

<sup>2</sup> Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur général.

### **3. L'indemnisation des calamités publiques**

Le décret d'avance prévoit l'ouverture de **43,5 millions d'euros en AE** sur le programme 122 « Concours spécifiques et administration » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », au titre de **l'indemnisation des intempéries suite aux inondations ayant frappé le Sud-Ouest de la France en octobre 2012 et en juin 2013**. Il s'agit par nature de dépenses imprévisibles, dont le montant n'était pas connu lors de l'élaboration du PLF, et présentent un caractère d'urgence.

En réponse au questionnaire de votre rapporteur général, le Gouvernement a indiqué que « *pour parer aux urgences les plus pressantes, des crédits ont été redéployés au sein du programme 122, en AE comme en CP, au profit du dispositif « calamités publiques ». 12,8 millions d'euros en AE et 1,9 million d'euros en CP ont ainsi été délégués aux préfetures de département dès le mois de juillet 2013* ». Si l'exercice de la fongibilité asymétrique a ainsi permis de répondre aux besoins les plus urgents, des ouvertures de crédits s'avèrent nécessaires pour financer les indemnisations.

### **4. Les dépenses de contentieux du ministère de l'intérieur**

Le décret d'avance prévoit l'ouverture de 5 millions d'euros en AE et en CP sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ».

Selon le rapport de motivation, **il s'agit de faire face à des dépenses de contentieux, par nature imprévisibles et aléatoires, mais dont l'objet n'a pas pu être précisé à votre rapporteur général.**

## ANNEXE OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS DEMANDÉES PAR MISSION ET PROGRAMME

### Répartition par mission et programme du budget général des ouvertures de crédits proposées

Intitulé de la mission, du programme, de la dotation	Numéro du program- me ou de la dotation	Autorisations d'engagement ouvertes (en euros)	Crédits de paiement ouverts (en euros)
<b>Action extérieure de l'État</b>		<b>22 032 875</b>	<b>22 032 875</b>
Français à l'étranger et affaires consulaires.....	151	6 797 839	6 797 839
<i>Dont titre 2</i> .....		6 797 839	6 797 839
Action de la France en Europe et dans le monde .....	105	12 758 989	12 758 989
<i>Dont titre 2</i> .....		12 758 989	12 758 989
Diplomatie culturelle et d'influence .....	185	2 476 047	2 476 047
<i>Dont titre 2</i> .....		2 476 047	2 476 047
<b>Administration générale et territoriale de l'État</b>		<b>5 000 000</b>	<b>5 000 000</b>
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur .....	216	5 000 000	5 000 000
<b>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</b>		<b>2 259 979</b>	
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture .....	215	2 259 979	
<b>Défense</b>		<b>339 331 259</b>	<b>758 831 259</b>
Équipement des forces .....	146	9 332 061	9 332 061
<i>Dont titre 2</i> .....		9 332 061	9 332 061
Préparation et emploi des forces.....	178	329 999 198	749 499 198
<i>Dont titre 2</i> .....		319 940 188	319 940 188
<b>Écologie, développement et aménagement durables</b>		<b>8 923 047</b>	<b>8 923 047</b>
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.....	217	8 923 047	8 923 047
<i>Dont titre 2</i> .....		8 923 047	8 923 047
<b>Égalité des territoires, logement et ville</b>		<b>86 865 321</b>	<b>86 865 321</b>
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables.....	177	86 865 321	86 865 321
<b>Immigration, asile et intégration</b>		<b>17 226 945</b>	<b>13 319 758</b>
Immigration et asile .....	303	17 226 945	13 319 758
<b>Relations avec les collectivités territoriales</b>		<b>43 500 000</b>	
Concours spécifiques et administration.....	122	43 500 000	

Intitulé de la mission, du programme, de la dotation	Numéro du programme ou de la dotation	Autorisations d'engagement ouvertes (en euros)	Crédits de paiement ouverts (en euros)
<b>Sécurité</b>		<b>2 998 896</b>	<b>2 998 896</b>
Sécurité et éducation routières.....	207	2 998 896	2 998 896
<i>Dont titre 2</i> .....		2 998 896	2 998 896
<b>Sécurité civile</b>		<b>2 714 543</b>	<b>2 714 543</b>
Intervention des services opérationnels.....	161	2 714 543	2 714 543
<i>Dont titre 2</i> .....		2 714 543	2 714 543
<b>Travail et emploi</b>		<b>211 625 170</b>	<b>227 305 980</b>
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi.....	103	153 661 847	
Accès et retour à l'emploi .....	102	57 963 323	227 305 980
<b>Totaux</b> .....		<b>742 478 035</b>	<b>1 127 991 679</b>
<i>Dont titre 2</i> .....		365 941 610	365 941 610

**Répartition par mission et programme du budget général  
des annulations de crédits proposées**

Intitulé de la mission, du programme, de la dotation	Numéro du programme ou de la dotation	Autorisations d'engagement annulées (en euros)	Crédits de paiement annulés (en euros)
<b>Administration générale et territoriale de l'État</b>		<b>57 754 728</b>	<b>58 483 302</b>
Administration territoriale .....	307	23 352 280	24 080 854
<i>Dont titre 2</i> .....		5 227 250	5 227 250
Vie politique, culturelle et associative .....	232	33 043 525	33 043 525
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur .....	216	1 358 923	1 358 923
<i>Dont titre 2</i> .....		1 358 923	1 358 923
<b>Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation</b>		<b>2 150 000</b>	<b>2 150 000</b>
Liens entre la Nation et son armée .....	167	2 150 000	2 150 000
<i>Dont titre 2</i> .....		2 150 000	2 150 000
<b>Conseil et contrôle de l'État</b>		<b>7 600 000</b>	<b>7 600 000</b>
Conseil d'État et autres juridictions administratives .....	165	500 000	500 000
<i>Dont titre 2</i> .....		500 000	500 000
Conseil économique, social et environnemental .....	126	100 000	100 000
<i>Dont titre 2</i> .....		100 000	100 000
Cour des comptes et autres juridictions financières.....	164	7 000 000	7 000 000
<i>Dont titre 2</i> .....		7 000 000	7 000 000
<b>Culture</b>		<b>3 750 000</b>	<b>3 750 000</b>
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture.....	224	3 750 000	3 750 000
<i>Dont titre 2</i> .....		3 750 000	3 750 000
<b>Défense</b>		<b>205 940 886</b>	<b>464 803 691</b>
Environnement et prospective de la politique de défense.....	144	52 250 000	52 250 000
<i>Dont titre 2</i> .....		12 250 000	12 250 000
Soutien de la politique de la défense.....	212	113 409 010	33 409 010
<i>Dont titre 2</i> .....		3 150 000	3 150 000
Équipement des forces .....	146	40 281 876	379 144 681
<b>Direction de l'action du Gouvernement</b>		<b>6 252 697</b>	<b>6 252 697</b>
Coordination du travail gouvernemental.....	129	2 500 000	2 500 000
<i>Dont titre 2</i> .....		2 500 000	2 500 000
Protection des droits et libertés.....	308	252 697	252 697
<i>Dont titre 2</i> .....		252 697	252 697
Moyens mutualisés des administrations déconcentrées....	333	3 500 000	3 500 000

Intitulé de la mission, du programme, de la dotation	Numéro du programme ou de la dotation	Autorisations d'engagement annulées (en euros)	Crédits de paiement annulés (en euros)
<i>Dont titre 2</i> .....		3 500 000	3 500 000
<b>Écologie, développement et aménagement durables</b>		<b>404 151 978</b>	<b>354 934 624</b>
Infrastructures et services de transports .....	203	199 475 586	208 925 430
Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture .....	205	13 066 034	26 186 034
Météorologie .....	170	4 110 829	4 110 829
Paysages, eau et biodiversité .....	113	34 932 364	34 854 359
Information géographique et cartographique .....	159	1 857 468	1 857 468
Prévention des risques .....	181	115 802 341	46 694 891
<i>Dont titre 2</i> .....		733 565	733 565
Énergie, climat et après-mines .....	174	15 750 457	16 102 706
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer .....	217	19 156 899	16 202 907
<b>Économie</b>		<b>4 500 000</b>	<b>4 500 000</b>
Développement des entreprises et du tourisme .....	134	2 500 000	2 500 000
<i>Dont titre 2</i> .....		2 500 000	2 500 000
Statistiques et études économiques .....	220	1 000 000	1 000 000
<i>Dont titre 2</i> .....		1 000 000	1 000 000
Stratégie économique et fiscale .....	305	1 000 000	1 000 000
<i>Dont titre 2</i> .....		1 000 000	1 000 000
<b>Justice</b>		<b>10 200 000</b>	<b>10 200 000</b>
Justice judiciaire .....	166	10 200 000	10 200 000
<i>Dont titre 2</i> .....		10 200 000	10 200 000
<b>Politique des territoires</b>		<b>636 389</b>	<b>636 389</b>
Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire .....	112	636 389	636 389
<i>Dont titre 2</i> .....		636 389	636 389
<b>Recherche et enseignement supérieur</b>			<b>175 139 619</b>
Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires .....	172		175 139 619
<b>Sécurité</b>		<b>33 303 784</b>	<b>33 303 784</b>
Police nationale .....	176	33 303 784	33 303 784
<i>Dont titre 2</i> .....		33 303 784	33 303 784
<b>Solidarité, insertion et égalité des chances</b>		<b>4 000 000</b>	<b>4 000 000</b>
Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative .....	124	4 000 000	4 000 000
<i>Dont titre 2</i> .....		4 000 000	4 000 000

## OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS DEMANDÉES PAR MISSION ET PROGRAMME

Intitulé de la mission, du programme, de la dotation	Numéro du programme ou de la dotation	Autorisations d'engagement annulées (en euros)	Crédits de paiement annulés (en euros)
<b>Travail et emploi</b>		<b>2 237 573</b>	<b>2 237 573</b>
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail .....	155	2 237 573	2 237 573
<i>Dont titre 2</i> .....		2 237 573	2 237 573
<b>Totaux</b> .....		<b>742 478 035</b>	<b>1 127 991 679</b>
<i>Dont titre 2</i> .....		97 350 181	97 350 181