

Paris, le 27 novembre 2012



*COMMISSION  
DES FINANCES*

AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SENAT

*sur le projet de décret d'avance notifié le 20 novembre 2012, portant  
ouverture et annulation de 1 560 797 265 euros en autorisations  
d'engagement et de 1 369 941 636 euros en crédits de paiement*



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS .....</b>	<b>5</b>
<b>AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT .....</b>	<b>7</b>
<b>ANALYSE DES OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CREDITS .....</b>	<b>9</b>
<b>I. OBSERVATIONS LIMINAIRES .....</b>	<b>9</b>
<b>A. LE RESPECT DE LA LOI ORGANIQUE .....</b>	<b>10</b>
1. <i>Le respect de l'équilibre budgétaire et des plafonds d'ouvertures et d'annulations .....</i>	<i>10</i>
2. <i>Le respect du critère de l'urgence, mais une imprévisibilité parfois plus discutable .....</i>	<i>10</i>
<b>B. DES OUVERTURES AU BÉNÉFICE DE TREIZE MINISTÈRES .....</b>	<b>11</b>
1. <i>Trois motifs principaux d'ouverture : les dépenses de personnel, les OPEX et les         contrats aidés .....</i>	<i>11</i>
2. <i>Les interventions et l'investissement gagent les dépenses de personnel .....</i>	<i>15</i>
<b>C. LES ANNULATIONS DE CRÉDITS .....</b>	<b>16</b>
1. <i>Des annulations obéissant partiellement au principe d'auto-assurance .....</i>	<i>16</i>
2. <i>Les deux tiers des annulations relèvent de la réserve de précaution .....</i>	<i>18</i>
<b>II. ANALYSE DÉTAILLÉE DES OUVERTURES DE CRÉDITS .....</b>	<b>23</b>
<b>A. LE FINANCEMENT DES OPEX .....</b>	<b>23</b>
1. <i>Une ouverture de crédits devenue habituelle lors du décret d'avance d'automne, mais         en recul par rapport au record de l'année 2011 .....</i>	<i>23</i>
2. <i>Des dépenses en partie imprévisibles, mais dont le coût pourrait être mieux         appréhendé en loi de finances initiale .....</i>	<i>25</i>
<b>B. DES OUVERTURES RÉVÉLANT UNE MAÎTRISE ALÉATOIRE DES DÉPENSES DE PERSONNEL .....</b>	<b>26</b>
1. <i>Une sous-évaluation en loi de finances initiale touchant la plupart des ministères .....</i>	<i>26</i>
2. <i>La défense : les difficultés du déploiement du logiciel LOUVOIS .....</i>	<i>28</i>
3. <i>L'économie : la persistance de dépassements de crédits sur les mesures catégorielles .....</i>	<i>30</i>
4. <i>Les affaires étrangères : l'impact difficilement prévisible des variations de taux de         change .....</i>	<i>32</i>
5. <i>L'éducation : le retard regrettable de publication des arrêtés d'application du décret         de 2010 sur les indemnités de concours .....</i>	<i>32</i>
6. <i>L'intérieur : des rétablissements de crédits pour les adjoints de sécurité .....</i>	<i>33</i>
<b>C. LES AUTRES OUVERTURES .....</b>	<b>33</b>
1. <i>Un nouvel abondement des bourses étudiantes sur critères sociaux .....</i>	<i>33</i>
a) <i>Une sous-budgétisation structurelle depuis 2008 .....</i>	<i>34</i>
b) <i>Un effort de budgétisation plus sincère pour 2013 .....</i>	<i>35</i>
2. <i>La sous-évaluation des frais de justice, une question récurrente .....</i>	<i>35</i>
3. <i>Le contentieux d'encaissement des amendes forfaitaires et des consignations : un         problème identifié de longue date .....</i>	<i>37</i>

D. DES OPÉRATIONS NE FIGURANT PAS DANS LE PROJET DE DÉCRET.....	38
1. <i>Les primes d'épargne logement</i> .....	38
2. <i>Les médaillés olympiques et paralympiques</i> .....	39
<b>ANNEXE – OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CREDITS DEMANDÉES PAR MISSION ET PROGRAMME</b> .....	41

## SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Le projet de décret d'avance, notifié à la commission des finances le 20 novembre 2012, prévoit des ouvertures et annulations de crédits pour un montant total de **1 560 797 265 euros en autorisations d'engagement (AE) et 1 369 941 636 euros en crédits de paiement (CP)**, dont 60 millions d'euros en AE et en CP sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » au titre des pensions versées aux ouvriers d'Etat.

2. Ces montants **respectent les plafonds** en ouvertures et annulations de crédits visés aux articles 13 et 14 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. Les ouvertures étant intégralement gagées, le projet **ne porte pas atteinte à l'équilibre budgétaire** défini par la dernière loi de finances.

3. Le projet de décret d'avance confirme la **banalisation** du recours à cette procédure comme un instrument habituel de gestion en fin d'exercice budgétaire.

4. **Les trois principaux motifs d'ouverture de crédits** sont le financement du surcoût des opérations extérieures ou « OPEX » (**184,9 millions d'euros** en AE et en CP, hors titre 2), les **dépenses de personnel (604,6 millions d'euros** en AE et en CP) et les **contrats aidés (493,5 millions d'euros en AE et 300 millions d'euros en CP**, y compris pour le financement anticipé des emplois d'avenir créés par le nouveau Gouvernement).

5. Les annulations obéissent partiellement au **principe d'auto-assurance**. Pour les ouvertures les plus importantes (ministère de la défense, contrats aidés), **à peine plus de 50 % sont gagées par des annulations au sein de la même mission**.

6. La **réserve de précaution** représente les **deux tiers des annulations** (61 % en AE et 82 % en CP).

7. 184,9 millions d'euros en AE et en CP sont ouverts au titre des **OPEX**, auxquels s'ajoutent 2,2 millions d'euros de dépenses de personnel liées à ces opérations. Une telle ouverture, devenue habituelle en décret d'avance, porte toutefois sur un **montant inférieur** à celui de l'année 2011 (541 millions d'euros) et le plus bas observé au cours des dix dernières années.

8. Le financement des OPEX aurait pu être assuré par des ajustements progressifs de crédits, au gré des lois de finances rectificatives votées en 2012, ce qui aurait été plus conforme au principe de sincérité budgétaire. **Pour l'avenir**, dans le cadre de la préparation de la prochaine loi de programmation militaire, il serait souhaitable que **le coût des opérations extérieures soit mieux pris en compte par le projet de loi de finances initiale**.

9. La **sous-évaluation des dépenses de personnel de titre 2** (604,6 millions d'euros en AE et en CP) **touche la plupart des ministères**. Les ordres de grandeur sont moindres qu'en 2010 (930,7 millions d'euros), mais supérieurs à ceux de 2011 (349,4 millions d'euros) et témoignent que **la nécessité de stabiliser en valeur les dépenses de l'Etat** hors charge de la dette et pensions **peut conduire à une budgétisation initiale « volontariste »**.

10. Les ouvertures de crédits de titre 2, dont l'urgence est avérée mais l'imprévisibilité parfois moins évidente, résultent de difficultés d'anticipation des départs en retraite ou de facteurs techniques, mais également de **dépassements persistants de certaines enveloppes catégorielles ou d'indemnisation**.

11. Au **ministère de la défense**, et malgré les ouvertures demandées (278,9 millions d'euros en AE et en CP), les tensions sur la gestion de la masse salariale conduisent à **ne pas verser certaines primes catégorielles**.

12. Les **dysfonctionnements dans le déploiement du logiciel LOUVOIS** ont touché la plupart des primes et indemnités du ministère de la défense, qui font l'objet d'une **demande d'enquête** de la commission des finances à la **Cour des comptes** en application de l'article 58-2° de la LOLF.

13. Des **dépassements de crédits sur les mesures catégorielles persistent au ministère de l'économie**, notamment dans le cadre de la fusion de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP).

14. **Au ministère des affaires étrangères, l'impact difficilement prévisible des variations de change**, pour lesquelles il n'est pas prévu d'enveloppe spécifique lors de la construction de la loi de finances initiale, conduit à nouveau à une demande d'ouverture de crédits par décret d'avance à hauteur de 35 millions d'euros.

15. Une partie des ouvertures de crédits de personnel dans l'enseignement scolaire traduit le **retard pris dans la publication des arrêtés d'application du décret de 2010 sur les indemnités de concours**.

16. Au ministère de l'intérieur, il est procédé à un **rétablissement de crédits** (7 millions d'euros) pour les **adjoints de sécurité**, compte tenu d'un phénomène dit de « taux de chute » (absence, maladie, rupture anticipée de contrat, prise de poste différée...) qui doit à présent être intégré à la prévision budgétaire.

17. Il est proposé un nouvel abondement des crédits des **bourses étudiantes** octroyées selon des **critères sociaux (128 millions d'euros)**, mais des progrès sont attendus à partir de 2013 grâce à une prise en compte de l'évolution du nombre de boursiers dès l'élaboration de la loi de finances initiale.

18. La **sous-évaluation, récurrente, des frais de justice** en loi de finances initiale conduit de nouveau à des ouvertures de crédits dans le présent projet de décret d'avance, à hauteur de **46 millions d'euros**.

19. Le **contentieux d'encaissement des amendes** forfaitaires et des consignations **par les agents de police municipale (8,6 millions d'euros en AE et en CP)** aurait pu être pris en compte au gré des lois de finances rectificatives pour 2012.

20. **Deux opérations ne figurent ni dans le projet de décret d'avance**, ni dans les ouvertures de crédits envisagées dans le prochain projet de loi de finances rectificative pour 2012 :

- **un éventuel abondement des primes d'épargne logement**, le Gouvernement n'identifiant plus de besoin d'ouverture de crédits ; mais si tel devait finalement être le cas, un emprunt au Crédit foncier de France - gestionnaire du dispositif - aurait un coût supérieur à celui des emprunts d'Etat ;

- s'agissant des **médailles olympiques et paralympiques** aux Jeux de Londres de 2012, selon le Gouvernement les ressources nécessaires (soit 4,7 millions d'euros) ont pu être libérées sans qu'il soit besoin d'ouvrir des crédits supplémentaires.

## **AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT**

*sur le projet de décret d'avance notifié le 20 novembre 2012, portant  
ouverture et annulation de 1 560 797 265 euros en autorisations  
d'engagement et de 1 369 941 636 en crédits de paiement<sup>1</sup>*

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° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 et les lois n° 2012-354 du 14 mars 2012 et n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificatives pour 2012 ;

Vu le projet de décret d'avance notifié le 20 novembre 2012, portant ouverture et annulation de 1 560 797 265 euros en autorisations d'engagement et de 1 369 941 636 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 les lois de finances initiale et rectificatives pour 2012 ;

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

3. Considère que l'urgence à ouvrir les autorisations d'engagement et les crédits de paiement prévus par le présent projet de décret est avérée ;

4. Regrette encore une fois la banalisation du recours au décret d'avance en fin d'exercice budgétaire ;

5. Observe qu'un des motifs d'ouverture de crédits réside à nouveau dans le financement des opérations extérieures du ministère de la défense, pour un montant toutefois inférieur à celui de l'année 2011 et le plus bas observé au cours des dix dernières années.

---

<sup>1</sup> Y compris 60 millions d'euros de crédits ouverts en AE et en CP sur le compte d'affectation spéciale « Pensions ».

6. Estime que des ajustements progressifs de crédits, au gré des lois de finances rectificatives votées en 2012, auraient été plus conformes au principe de sincérité budgétaire, et forme le vœu que, dans le cadre de la préparation de la prochaine loi de programmation militaire, le coût des opérations extérieures puisse être inscrit dans le projet de loi de finances initiale ;

7. Relève que la fin de gestion appelle à nouveau, et quoique dans des proportions moindres qu'en 2010, des ouvertures complémentaires de crédits de personnel dans la plupart des ministères. Ces ouvertures, dont l'urgence est avérée mais l'imprévisibilité discutable, résultent de difficultés d'anticipation des départs en retraite ou de facteurs techniques, mais également de dépassements persistants de certaines enveloppes catégorielles ou d'indemnisation ;

8. Souligne le caractère toujours lacunaire des informations relatives aux dépenses de personnel du ministère de la défense, et en particulier l'absence de versement de certaines primes catégorielles qui résulte d'une insuffisante maîtrise des dépenses salariales du ministère, dans un contexte de difficultés accrues par les problèmes de déploiement du logiciel LOUVOIS ;

9. Considère que les besoins de crédits au titre des bourses étudiantes, des indemnités de concours et des frais de justice résultent de l'insuffisance persistante des prévisions établies en loi de finances initiale, mais observe des progrès dans la prévision de dépenses des bourses étudiantes pour 2013 ;

10. Regrette que le contentieux relatif à l'encaissement des amendes forfaitaires et des consignations n'ait pas été pris en compte lors des lois de finances rectificatives de l'année 2012 ;

11. Emet 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 CREDITS

Le projet de décret d'avance soumis pour avis à votre commission des finances lui a été notifié le 20 novembre 2012. Conformément à l'article 13 de la 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* ».

Cette année encore, la notification d'un projet de décret d'avance intervient alors que le Sénat examine la première partie du projet de loi de finances pour 2013 et que l'Assemblée nationale a été saisie d'un troisième projet de loi de finances rectificative pour 2012. L'examen, dans des délais nécessairement rapprochés, des ouvertures et annulations de crédits opérées par le présent projet implique donc d'en recouper les données avec les ajustements et reports de crédits prévus par des textes dont la discussion n'est pas achevée. Comme les années précédentes, ces chevauchements nuisent à l'appréhension claire et complète par le Parlement de la fin de gestion.

### I. OBSERVATIONS LIMINAIRES

Le projet de décret d'avance notifié à la commission des finances le 20 novembre 2012 prévoit des ouvertures et annulations de crédits pour un montant total de **1 560 797 265 euros en autorisations d'engagement (AE) et 1 369 941 636 euros en crédits de paiement (CP)**<sup>1</sup>.

L'écart entre le montant des ouvertures en AE et en CP provient pour l'essentiel des crédits relatifs aux contrats aidés (493,5 millions d'euros en AE et 300 millions d'euros en CP). En effet, les montants des reports de crédits de 2011 sont différents en AE et en CP, et le caractère pluriannuel des contrats aidés entraîne des budgétisations différentes en AE et en CP : les AE sont ouvertes au moment de la signature des contrats, les CP sont décaissés mois par mois au fur et à mesure de l'exécution de ces contrats.

---

<sup>1</sup> Y compris 60 millions d'euros de crédits ouverts en AE et en CP sur le compte d'affectation spéciale « Pensions ».

## A. LE RESPECT DE LA LOI ORGANIQUE

### 1. 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* ». Les ouvertures demandées représentent **0,28 % des AE et 0,25 % des CP** ouverts en LFI. Elles **respectent** donc le plafond fixé par la loi organique, soit un montant inférieur au seuil prévu par l'article 13 de la LOLF.

L'article 14 de la LOLF 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* ». Les annulations proposées représentent **0,26 % des AE et 0,24 % des CP** ouverts au gré des lois de finances initiale et rectificatives pour 2012, soit en-dessous du seuil fixé par l'article 14 de la LOLF.

### 2. Le respect du critère de l'urgence, mais une imprévisibilité parfois plus discutable

La LOLF dispose explicitement que les décrets d'avance sont pris « *en cas d'urgence* ». Ils revêtent donc, en principe, un caractère **dérogatoire**. La commission des finances du Sénat a néanmoins relevé à plusieurs reprises que le recours au décret d'avance se **banalisait**. Les décrets d'avance de fin de gestion – aujourd'hui notifiés à la commission des finances vers le 20 novembre – sont en effet devenus **systematiques**<sup>1</sup> et appartiennent désormais à la **panoplie des instruments de régulation budgétaire de « droit commun »**. Le présent projet **vient à nouveau à l'appui de cette observation**.

Par ailleurs, si l'urgence des dépenses à couvrir est souvent avérée, le détail des ouvertures de crédits atteste que **les besoins ne résultent pas toujours de cas de force majeure ou d'aléas de gestion, mais bel et bien de sous-budgétisations en loi de finances initiale** ou, lorsque la budgétisation était sincère, de « **dérapages** » **imputables aux gestionnaires**.

---

<sup>1</sup> Depuis 2006, un décret d'avance a été pris chaque année au mois de novembre. Des projets ont ainsi été notifiés à votre commission des finances le 17 novembre 2010, le 22 novembre 2011 et le 20 novembre 2012. Cette année, comme en 2011, il s'agit cependant de l'unique projet de décret d'avance pour l'exercice budgétaire, alors que quatre décrets d'avance ont été adoptés en 2006, et trois décrets d'avance pour chacune des années 2007 à 2009 incluse.

Le Gouvernement interprète littéralement la LOLF et considère que des crédits peuvent être ouverts par décret d'avance lorsque leur mobilisation ne souffre aucun retard, et ce **quelle que soit la cause du besoin supplémentaire**. Autrement dit, le recours au décret d'avance est justifié quand l'urgence est avérée, que cette urgence résulte d'événements fortuits ou qu'elle soit la conséquence d'une budgétisation initiale insincère ou d'une exécution budgétaire incompatible avec les plafonds de crédits votés par le Parlement.

Bien que littéralement conforme à la LOLF, cette interprétation est regrettable et montre que la rédaction de l'article 13 de la loi organique devrait être clarifiée, afin de **faire figurer clairement un critère d'imprévisibilité**.

## ***B. DES OUVERTURES AU BÉNÉFICE DE TREIZE MINISTÈRES***

**Treize ministères** bénéficient d'ouvertures de crédits dans le cadre du présent projet de décret d'avance. Les développements qui suivent présentent les principaux motifs, qui feront l'objet d'une analyse détaillée au II de la présente notice explicative.

Par ailleurs, le projet de décret procède à des ouvertures de crédits sur les programmes de plusieurs missions (« Conseil et contrôle de l'Etat », « Défense », « Economie », « Relations avec les collectivités territoriales », « Sport, jeunesse et vie associative »), alors que des autorisations de reports de crédits au-delà du plafond prévu par la loi organique ont été demandées en projet de loi de finances pour 2013. Cependant, les ouvertures portent pour l'essentiel sur des dépenses de personnel de titre 2, et les reports sur d'autres titres, sans possibilité de fongibilité entre ces crédits (en application de la règle de fongibilité asymétrique).

### **1. Trois motifs principaux d'ouverture : les dépenses de personnel, les OPEX et les contrats aidés**

Les principaux motifs d'ouvertures de crédits peuvent être regroupés en trois catégories. Comme les années précédentes, une part importante des ouvertures provient du **surcoût des opérations extérieures de la défense, ou « OPEX »**. Hors personnel<sup>1</sup>, 184,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) sont prévus au titre des OPEX, soit 12 % des AE et 13,5 % des CP ouverts par le projet de décret. Selon le rapport de motivation du projet de décret, le coût total de ces opérations est évalué à 560,7 millions d'euros en 2012 hors dépenses de personnel du titre 2, et à 872,9 millions d'euros en incluant les dépenses relevant du titre 2.

---

<sup>1</sup> 2,2 millions d'euros de crédits de personnel sont ouverts pour couvrir les dépenses de personnel liées aux OPEX sur la mission « Défense ». Il n'est pas prévu cette année d'ouverture de crédits de titre 2 sur le programme « Gendarmerie nationale » de la mission « Sécurité ».

**604,6 millions d'euros** (AE et CP) sont également ouverts sur les crédits de onze ministères pour pourvoir à des **dépenses de personnel**, soit 39 % des ouvertures totales en AE et **44 % des ouvertures en CP**. Nettes des annulations de titre 2, ces ouvertures atteignent 563,4 millions d'euros. Les ouvertures de crédits de personnel concernent très largement la mission « Défense » (272 millions d'euros, dont 2 millions d'euros au titre des OPEX). Des ouvertures notables sont également constatées sur la mission « Enseignement scolaire » (162 millions d'euros), le programme « Police nationale » de la mission « Sécurité » (40 millions d'euros) et les programmes relevant du ministère de l'économie et des finances (28 millions d'euros).

Pour mémoire, le projet de décret d'avance notifié à la commission des finances le 17 novembre 2010 avait acté un **dérapiage sans précédent** des dépenses de personnel de l'Etat, rendant nécessaire l'ouverture de 930,7 millions d'euros de crédits. **Les ordres de grandeur sont donc moindres qu'en 2010, mais supérieurs à ceux de 2011 (349,4 millions d'euros) et témoignent que la nécessité de stabiliser en valeur les dépenses de l'Etat hors charge de la dette et pensions peut conduire à une budgétisation initiale « volontariste ».**

La troisième catégorie d'ouvertures regroupe **divers types de dépenses**, ne relevant ni des OPEX, ni des dépenses de personnel, et dont les crédits s'élèvent à 771,3 millions d'euros en AE et 580,4 millions d'euros en CP.

Ces ouvertures correspondent aux opérations suivantes :

- des dépenses d'intervention du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social (493,5 millions d'euros en AE et **300 millions d'euros en CP**, soit 31,4 % des ouvertures en AE et 22 % de celles en CP, sur le programme « Accès et retour à l'emploi » de la mission « Travail et emploi ») ; il s'agit de compléter les crédits ouverts pour financer les **contrats aidés** (dans le secteur marchand : contrat unique d'insertion – contrat initiative emploi, CUI-CIE, à hauteur de 240 millions d'euros ; dans le secteur non marchand : contrat unique d'insertion – contrat d'accompagnement dans l'emploi, CUI-CAE, pour 50 millions d'euros), dans un contexte économique dégradé, ainsi que de mettre en œuvre, de façon anticipée, les **emplois d'avenir** créés par le nouveau Gouvernement<sup>1</sup> ;

- sur la mission « Recherche et enseignement supérieur », l'ouverture de 128,1 millions d'euros en AE et **128,3 millions d'euros en CP** pour le

---

<sup>1</sup> Le nombre de contrats prévus en loi de finances initiale pour 2012 s'élevait à 340 000 CUI-CAE et 45 000 CUI-CIE. Il a été décidé, sans attendre la mise en œuvre en 2013 des emplois d'avenir, d'ajouter 80 000 contrats (60 000 CAE et 20 000 CIE) puis une enveloppe complémentaire de 40 000 CAE pour faire face au rythme soutenu des prescriptions dès cet automne. Le nombre de contrats prévus en 2012 s'élèvera donc à 440 000 CAE et 65 000 CIE, nécessitant d'opérer des abondements de crédits par voie de décret d'avance, pour répondre à l'urgence, *puis, le cas échéant, par voie de loi de finances rectificative* si le solde global est impacté.

paiement des **bourses étudiantes** accordées sur critères sociaux, représentant 8,2 % des AE et 9,4 % des CP ouverts ;

- sur la mission « Défense », un besoin d'ouverture de crédits en **AE** (à hauteur de **58,3 millions d'euros**) au titre des **carburants opérationnels**, du fait de l'augmentation du prix du baril et de la baisse du taux de change euro-dollar ;

- sur la mission « Justice », **46,1 millions d'euros** en CP uniquement pour compenser une sous-évaluation des frais de justice ;

- également sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales », l'ouverture de crédits pour les **subventions versées au titre des travaux divers d'intérêt local (TDIL)**, afin de couvrir des engagements antérieurs dont l'étalement dans le temps rend difficile l'estimation initiale des CP de l'année (**20 millions d'euros en CP**) ;

- toujours sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales », **l'indemnisation de calamités publiques**, suite principalement aux inondations de novembre 2011, conformément à l'usage qui consiste à abonder le dispositif en cours de gestion, et non en loi de finances initiale, quand le niveau des indemnisations de l'année antérieure est définitivement arrêté (19,7 millions d'euros en AE et **14,5 millions d'euros en CP**) ;

- sur la mission « **Administration générale et territoriale de l'Etat** », des dépenses relatives aux **contentieux** dépassant les prévisions de la loi de finances initiale (**8,6 millions d'euros** en AE et en CP) ;

- sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », **3 millions d'euros** en AE et en CP, suite à la révision à la hausse, en 2012, de la quote-part de l'Etat dans le financement des services **mandataires** en charge des majeurs protégés, ainsi que pour tenir compte des conséquences de la réforme en 2011 de la rémunération des mandataires individuels, dont l'impact avait été sous-évalué dans l'évaluation initiale des dépenses de l'année 2012.

La plupart de ces ouvertures de crédits relevant de cette catégorie « Divers » n'appellent pas d'observations particulières, au regard de leur urgence. Plusieurs d'entre elles traduisent cependant **des difficultés récurrentes au stade de la prévision des dépenses en loi de finances initiale**, et sont examinées plus en détail dans la partie II de la présente notice explicative : les bourses étudiantes, les frais de justice et les contentieux du ministère de l'intérieur.

A ces ouvertures de crédits sur le budget général de l'Etat s'ajoutent, sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », **60 millions d'euros** en AE et en CP au titre des **pensions versées aux ouvriers des établissements industriels de l'Etat**, et tendant à corriger une mauvaise prévision des flux de départs en retraite, plus importants que prévu après la réforme de 2010, ainsi que les effets du décret du 2 juillet 2012 relatif aux « carrières longues ». Le cumul de ces différents facteurs, détaillé dans

l'encadré ci-après, explique leur montant total de 60 millions d'euros, qui ne représente qu'à peine plus de 0,1 % des crédits du CAS « Pensions », mais 3 % des dépenses du programme retraçant les pensions des ouvriers d'Etat.

**Les facteurs explicatifs des ouvertures de crédits  
demandées sur le CAS « Pensions »**

*« La budgétisation 2012 du FSPOEIE<sup>1</sup> a dû être affinée pour intégrer à la fois une réévaluation des prestations constatées en 2011 mais également des facteurs supplémentaires qui n'avaient pas été inclus dans la prévision initiale 2012.*

*« Ainsi, l'exercice 2011 a-t-il été marqué :*

*« - par environ 400 départs à la retraite supplémentaires (dont 100 au titre de la mesure d'extinction du dispositif de départ anticipé des parents de 3 enfants, et 300 résultant à la fois pour partie d'un effet « anxigène » constaté les années de mise en œuvre des réformes et pour partie de l'anticipation incorrecte des décalages des âges de départ), non intégrés aux prévisions initiales 2012, soit un surcoût de 8,5 millions d'euros.*

*« - par un effet non prévu de renchérissement de la pension moyenne en 2011 (effet structure) qui représente 19 millions d'euros (1,47 % de plus qu'envisagé, hors revalorisation à l'inflation).*

*« Le même type d'aléas se retrouve également dans les prévisions initiales 2012, déjà faussées par l'effet « en base » de 2011 décrit précédemment :*

*« - le flux de pensionnés 2012 devrait être supérieur aux prévisions d'environ 330 pensionnés, soit un surcoût estimé à 7,1 millions d'euros ;*

*« - la pension moyenne 2012 connaît également une évolution non anticipée supérieure de 1,32 % aux prévisions, ce qui représente 17 millions d'euros.*

*« Par ailleurs, n'avaient pas été pris en compte dans la trajectoire budgétaire de 2012 :*

*« - les effets de la mesure « carrière longues » de 2010, qui sont estimés à 125 pensionnés supplémentaires, soit un coût de près de 3 millions d'euros ;*

*« - 100 départs sur novembre et décembre 2012 au titre de la mesure 2012 (l'équivalent de 12 pensionnés supplémentaires en année pleine), soit environ 0,3 million d'euros.*

*« Enfin la budgétisation du programme 742 doit également tenir compte d'une hausse sensible des allocations d'invalidité servies au titre du RATOCEM<sup>2</sup> qui devraient augmenter de 3 millions d'euros en 2012 pour s'établir à 61 millions d'euros au lieu de 58 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2012.*

<sup>1</sup> Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État

<sup>2</sup> Rentes d'accident du travail des ouvriers civils des établissements militaires.

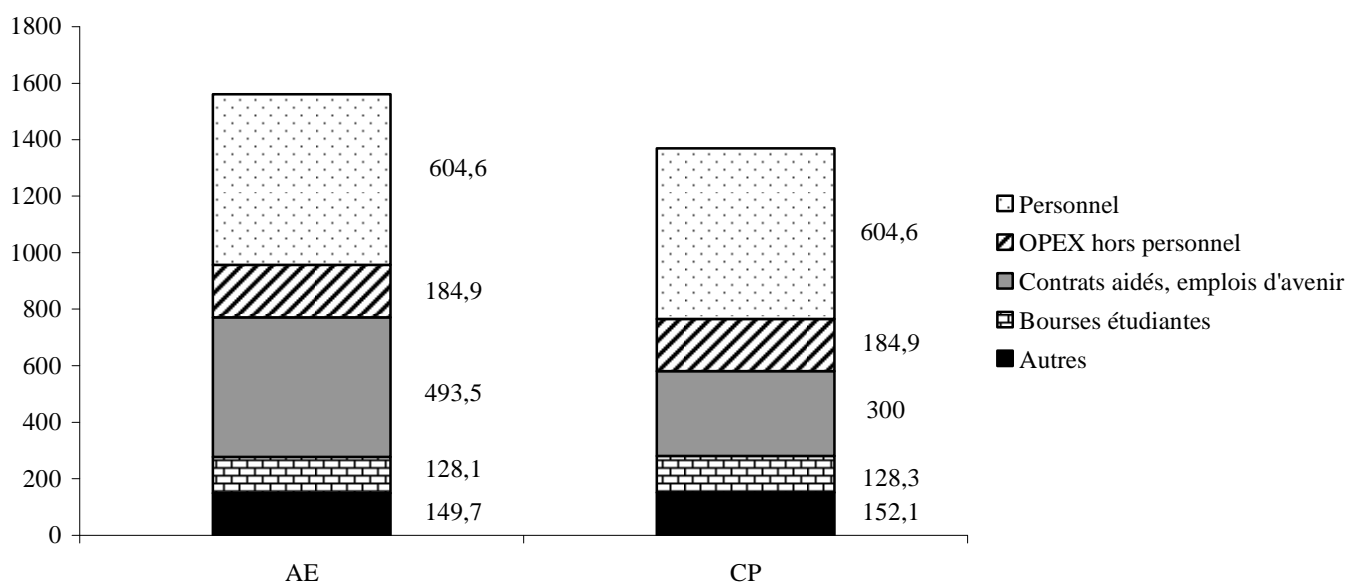
« Tels sont les principaux facteurs explicatifs de la hausse des dépenses 2012 qui tient à la fois à une faiblesse de l'estimation des comportements de départ et des impacts liés au décalage d'âge en application de la réforme de 2012 au sein du régime des ouvriers d'Etat, ainsi qu'à une anticipation incorrecte de l'effet structure de la pension et une saisonnalité des flux différente (avec des départs globalement plus précoces dans l'année) ».

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

Le graphique ci-après détaille les ouvertures de crédits selon leur nature.

### Répartition des ouvertures brutes de crédits

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

## 2. Les interventions et l'investissement gagent les dépenses de personnel

Un éclairage complémentaire est apporté par la répartition **par titre** des ouvertures et des annulations de crédits de paiement proposées. Le tableau qui suit enseigne que les ouvertures nettes de dépenses de personnel (563 millions d'euros) sont gagées par des annulations pesant essentiellement sur les dépenses **d'intervention** (- 239 millions d'euros) et **d'investissement** (- 317 millions d'euros). Pour les dépenses de fonctionnement, les ouvertures

de crédits sont légèrement inférieures aux annulations (pour un solde de - 8 millions d'euros).

### Ouvertures et annulations par titre des crédits du budget général

(CP en millions d'euros)

Titres	Ouvertures	Annulations	Net
Titre 1 - Pouvoirs publics	0	0	0
Titre 2 - Personnel	605	-41	563
Titre 3 - Fonctionnement	265	-273	-8
Titre 4 - Charge de la dette	0	0	0
Titre 5 - Investissement	0	-317	-317
Titre 6 - Intervention	637	-875	-239
Titre 7 - Opérations financières	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>1 507</b>	<b>-1 507</b>	<b>0</b>

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

### C. LES ANNULATIONS DE CRÉDITS

Conformément à l'article 13 de la LOLF, afin de **ne pas affecter l'équilibre budgétaire** défini en loi de finances, ce projet de décret procède à des **annulations de crédits strictement égales aux ouvertures**.

Il convient **de se féliciter que les annulations prévues par le présent projet de décret d'avance soient réelles**, dans la mesure où les crédits annulés ne seront pas immédiatement reconstitués en collectif de fin d'année, sous une exception relative à la mission « Médias, livre et industries culturelles » (*cf. infra*).

#### 1. Des annulations obéissant partiellement au principe d'auto-assurance

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 redéploiements ou économies 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, **à peine plus de 50 % des ouvertures de crédits les plus importantes en montants sont gagées par des annulations de crédits de la même mission :**

- sur la mission « Défense », où les ouvertures de crédits (524,2 millions d'euros en AE et 465,9 millions d'euros en CP) sont constituées à hauteur de plus d'un tiers du total par les OPEX (184,9 millions



d'euros en AE et en CP) et majoritairement par des dépenses de personnel, les annulations de crédits représentent 56 % des ouvertures en AE et 50 % de celles opérées en CP ;

- s'agissant des contrats aidés et des emplois d'avenir de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », les annulations de crédits ne compensent que 47 % des ouvertures en AE (493,5 millions d'euros) et 69 % de celles en CP (300 millions d'euros).

**Plusieurs ouvertures de crédits ne sont pas du tout gagées par des annulations au sein de la même mission**, notamment en ce qui concerne les **dépenses de personnel de la mission « Enseignement scolaire »** (161,6 millions d'euros en AE et en CP).

### 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	41,7	63,7	153 %
	CP	41,7	64,0	153 %
Administration générale et territoriale de l'Etat	AE	11,6	2,5	22 %
	CP	11,6	2,5	22 %
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	AE	1,5	60,4	4 027 %
	CP	1,5	100,6	6 707 %
Aide publique au développement	AE		6,4	
	CP		6,4	
Conseil et contrôle de l'Etat	AE	4,9	5,7	116 %
	CP	4,9	5,7	116 %
Culture	AE		12,7	
	CP		22,3	
Défense	AE	524,2	292,7	56 %
	CP	465,9	234,4	50 %
Direction de l'action du Gouvernement	AE		9,8	
	CP		9,8	
Ecologie, développement et aménagement durable	AE	19,7	85,8	436 %
	CP	19,7	86,1	437 %
Economie	AE	7,2	9,7	135 %
	CP	7,2	6,0	83 %
Enseignement scolaire	AE	161,6		0 %
	CP	161,6		0 %
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	AE	12,6	55,9	444 %
	CP	12,6	58,8	467 %
Justice	AE	27,6	421,9	1 529 %
	CP	73,7	128,2	174 %

Missions		Ouvertures	Annulations	Ratio annulations / ouvertures
Médias, livre et industries culturelles	AE		8,2	
	CP		18,2	
Outre-mer	AE	2,5		0 %
	CP	2,5		0 %
Politique des territoires	AE		11,7	
	CP		34,7	
Recherche et enseignement supérieur	AE	128,1	173,1	135 %
	CP	128,3	255,0	199 %
Relations avec les collectivités territoriales	AE	19,7	6,4	32 %
	CP	34,5	30,2	88 %
Santé	AE		3,0	
	CP		3,0	
Sécurité	AE	34,9	19,5	56 %
	CP	34,9	19,5	56 %
Sécurité civile	AE	2,5		0 %
	CP	2,5		0 %
Solidarité, insertion et égalité des chances	AE	7,0		0 %
	CP	7,0		0 %
Sport, jeunesse et vie associative	AE		18,1	
	CP		18,3	
Travail et emploi	AE	493,5	233,6	47 %
	CP	300,0	206,4	69 %
CAS « Pensions »	AE	60,0	60,0	100 %
	CP	60,0	60,0	100 %
<b>Total</b>	<b>AE</b>	<b>1 560,8</b>	<b>1 560,8</b>	<b>100 %</b>
	<b>CP</b>	<b>1 369,9</b>	<b>1 369,9</b>	<b>100 %</b>

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

## 2. Les deux tiers des annulations relèvent de la réserve de précaution

Au 15 novembre 2012, la réserve de précaution s'élevait à 6,397 milliards d'euros en AE et à 6,041 milliards d'euros en CP.

Le projet de décret d'avance prévoit des annulations à hauteur de 949 millions d'euros en AE et 1 130 millions d'euros en CP, ce qui signifie que **la réserve de précaution représente plus de deux tiers des annulations (61 % en AE et 82 % en CP)**.

Après les annulations prévues en décret d'avance, la réserve disponible s'élève à 5,448 milliards d'euros en AE et 4,911 milliards d'euros en CP, selon les estimations provisoires 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 devrait atteindre 4,865 milliards d'euros en AE et 4,306 milliards d'euros en CP, toujours selon les estimations provisoires du ministère du budget.

### 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	590	7 583	7 326	8 173	7 916
<i>Surgel FEE et handicap</i>	0	125	125	125	125
<i>Autres ajustements</i>	0	- 26	- 253	- 26	- 253
<i>Dégels au titre de la masse salariale opérateurs</i>	0	- 969	- 969	- 969	- 969
Mise en réserve initiale	590	6 713	6 229	7 303	6 819
<i>Mouvements intervenus sur la mise en réserve</i>	- 93	254	373	161	280
<i>Annulations LFR I</i>	0	- 1 064	- 1 055	- 1 064	- 1 055
<i>Annulations LFR II</i>	0	- 3	- 3	- 3	- 3
Mise en réserve au 15 novembre 2012	497	5 900	5 544	6 397	6 041
<i>Annulations prévues en décret d'avance</i>	- 10	- 939	- 1 120	- 949	- 1 130
Mise en réserve prévue après décret d'avance	487	4 961	4 424	5 448	4 911
<i>Annulations prévues en LFR III</i>	0	- 583	- 605	- 583	- 605
Mise en réserve prévue après LFR III	487	4 378	3 819	4 865	4 306

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

Moins d'un quart des annulations de crédits de personnel (10 millions d'euros sur 41,3 millions d'euros) s'opèrent au sein de la réserve de précaution.

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

- la mission « **Agriculture**, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » (60,4 millions d'euros en AE et 100,6 millions d'euros en CP) ; des crédits sont devenus sans objet suite notamment à la non-mise en œuvre du

dispositif d'exonérations de charges sociales pour l'emploi permanent (- 210 millions d'euros)<sup>1</sup> ;

- la mission « **Défense** » (292,7 millions d'euros en AE et 234,4 millions d'euros en CP) ; comme l'explique le rapport de motivation du projet de décret, il s'agit notamment – à hauteur de 234,9 millions d'euros en AE et 176,6 millions d'euros en CP – du « *décalage d'opérations d'armement et du report de livraisons sur les années ultérieures, dans l'attente des travaux du nouveau Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale et la future loi de programmation militaire* » ;

- la mission « **Justice** » (421,9 millions d'euros en AE et 128,2 millions d'euros en CP) ; pour l'essentiel, les annulations portent sur des crédits devenus sans objet dans le cadre des projets immobiliers de l'administration pénitentiaire (352,3 millions d'euros en AE et 59,1 millions d'euros en CP) ; par ailleurs, les crédits au titre de l'aide juridictionnelle annulés traduisent une sous-consommation (53,9 millions d'euros en AE et 37,9 millions d'euros en CP), du fait d'un moindre impact budgétaire de la réforme de la garde à vue, comme l'a analysé dans son rapport spécial sur la mission « Justice » notre collègue Edmond Hervé, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2013 ;

- la mission « **Recherche** et enseignement supérieur » (173,1 millions d'euros en AE et 255,0 millions d'euros en CP) ; les annulations concernent principalement l'Agence nationale de la recherche (ANR) et s'imputent sur la réserve de précaution, sans conséquence en gestion puisque les CP annulés n'apparaissent pas nécessaires au fonctionnement de l'ANR pour la fin d'année 2012 ;

- la mission « **Travail et emploi** » (233,6 millions d'euros en AE et 206,4 millions d'euros en CP) ; les annulations portent sur des crédits devenus sans emploi du fait d'une révision des montants dus aux organismes de

---

<sup>1</sup> *Le montant des annulations proposées correspond au solde de plusieurs opérations. Comme l'explique le rapport de motivation du projet de décret d'avance, « la non-mise en œuvre du dispositif d'exonérations de charges sociales pour l'emploi permanent (- 210 millions d'euros) a notamment permis de redéployer ces crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2012 pour couvrir le surcoût en gestion 2012 des exonérations pour les travailleurs occasionnels – demandeurs d'emploi (TO-DE ; 104,3 millions d'euros) et des refus d'apurement communautaires (80,5 millions d'euros). Le solde des crédits annulés correspond aux crédits reportés depuis plusieurs années et non consommés sur la politique de la pêche (- 43,6 millions d'euros) et à des crédits devenus sans emploi (- 18,7 millions d'euros) ».*

sécurité sociale au titre de la compensation d'exonérations de cotisations sociales<sup>1</sup>.

Par ailleurs, votre rapporteur général a interrogé le Gouvernement concernant les annulations de crédits imputées sur les budgets de deux autres missions.

S'agissant de la mission « **Gestion des finances publiques et des ressources humaines** », il lui a été précisé que « *les annulations proposées sur le programme 309 « Entretien des bâtiments de l'Etat » [soit 31,5 millions d'euros en AE et en CP] portent sur des crédits reportés de 2011 qui avaient été mis en réserve courant 2012. Il s'agit donc d'une mesure qui tient compte du profil d'engagement constaté en gestion sur le programme.*

*« La dotation du programme, avec un niveau de CP correspondant à celui des AE, conduit, s'agissant d'opérations immobilières, à une montée en charge progressive des engagements, et à une consommation des CP liés à ces engagements s'étalant sur plusieurs années qui s'est traduite ces dernières années par des montants importants de reports. Dans ce contexte, le rythme de consommation 2012 permet une annulation qui peut conduire à différer dans le temps des projets dont la maturité n'était pas suffisante ».*

Concernant la mission « **Médias**, livre et industries culturelles », le projet de décret d'avance prévoit une minoration des crédits de la mission à hauteur de 8,19 millions d'euros en AE et de 18,17 millions d'euros en CP (programme 334 « Livre et industries culturelles »), qui doit contribuer à l'équilibre global du schéma d'ouvertures et d'annulations. Or le projet de loi de finances rectificative (PLFR) prévoit une ouverture de 8,55 millions d'euros en AE comme en CP sur le programme 115 « Action audiovisuelle extérieure » afin de financer différents imprévus relatifs à la fusion de RFI et France 24. Dès lors, votre rapporteur général s'est demandé s'il n'aurait pas été possible d'envisager dans le PLFR un redéploiement de crédits du programme 334 vers le programme 115 et de trouver des marges de manœuvre sur une autre mission pour le décret d'avance, afin d'éviter des mouvements contradictoires entre le décret d'avance et le PLFR sur la mission « Médias ».

---

<sup>1</sup> Pour compenser une partie de la majoration des crédits du programme 102 « Accès et retour à l'emploi », des annulations sont opérées sur le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » à hauteur de 233 millions d'euros en AE et 206 millions en CP, prélevés sur la ligne budgétaire afférente à l'exonération de cotisations patronales des contrats d'apprentissage. En effet, le montant de la compensation effectuée à la sécurité sociale s'est révélé moins important que celui de la prévision budgétaire, celle-ci ayant sous-estimé le taux de rupture de contrat et d'abandon en cours de cursus d'apprentissage. L'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) a ainsi évalué que le surcoût pour l'Etat s'est chiffré à 70 millions d'euros par an depuis 2010, soit environ 210 millions d'euros sur la période 2010-2012. Cette créance envers la sécurité sociale permet de financer les deux tiers du surcoût de dépenses engendré par l'augmentation du nombre des contrats aidés, le solde étant pourvu par les annulations de crédits effectuées sur les autres missions.

Le Gouvernement a répondu que « *le besoin d'ouverture en AE sur le programme 115 ne pouvait pas entièrement être couvert par les annulations d'AE sur le programme 334. En outre, l'équilibre imposé par la LOLF entre annulations et ouvertures de crédits peut conduire à anticiper certaines annulations qui auraient été, sinon, réalisées en PLFR* ». En d'autres termes, **il est bien proposé de procéder** – certes pour des montants marginaux – **à des mouvements d'annulations de crédits en décret d'avance, puis de réouvertures en PLFR.**

## II. ANALYSE DÉTAILLÉE DES OUVERTURES DE CRÉDITS

Les développements qui suivent reviennent en détail sur les ouvertures demandées et les **caractérisent au regard des critères d'urgence et d'imprévisibilité des besoins à couvrir.**

### A. LE FINANCEMENT DES OPEX

184,9 millions d'euros en AE et en CP sont ouverts au titre des **opérations extérieures de la défense (OPEX)** sur le programme « Préparation et emploi des forces », auxquels s'ajoutent 2,2 millions d'euros de dépenses de personnel, soit au total 187,1 millions d'euros pour les OPEX.

#### 1. Une ouverture de crédits devenue habituelle lors du décret d'avance d'automne, mais en recul par rapport au record de l'année 2011

De façon constante, votre commission des finances a considéré que **les surcoûts substantiels des OPEX devraient être progressivement couverts en lois de finances rectificatives, au fur et à mesure que leur coût est connu.**

En application de l'actuelle loi de programmation militaire, couvrant la période 2009-2014, le montant de la provision au titre des surcoûts<sup>1</sup> des opérations extérieures a été porté à 510 millions d'euros en 2009, puis augmenté de 60 millions d'euros en 2010 et à nouveau de 60 millions d'euros en 2011, soit 570 millions d'euros en 2010 et 630 millions d'euros en 2011. Ce chiffre a ensuite été maintenu à **630 millions d'euros** en loi de finances initiale pour 2012.

Ces **montants** se sont toutefois avérés **insuffisants pour financer la totalité du surcoût des OPEX**, ayant entraîné **des besoins de financements complémentaires** à ceux de la loi de finances initiale à hauteur de 361 millions d'euros en 2009, 290 millions d'euros en 2010 et **541 millions d'euros en 2011, ce qui était un record s'expliquant notamment par les coûts de l'opération Harmattan en Libye.** Ces surcoûts sont en partie couverts par fonds de concours, dans le cadre des remboursements de l'Organisation des Nations Unies (ONU), à hauteur de 79,2 millions d'euros en 2011 et 55,8 millions d'euros en 2012.

---

<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 initiale.

**Pour 2012, l'ouverture proposée de crédits en décret d'avance est inférieure aux montants des années précédentes, pour s'établir à 187,1 millions d'euros (contre 461,5 millions d'euros en 2011), soit le montant le plus bas au cours de ces dix dernières années.**

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

*(en millions d'euros)*

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

Au total, le coût des OPEX est estimé à 872,9 millions d'euros en 2012, dont plus de la moitié (soit 492,9 millions d'euros) correspond à l'intervention en Afghanistan.



## Répartition du surcoût prévisionnel 2012 des OPEX par opération

(en millions d'euros)

Théâtre	Opération	Effectifs moyens annuels (militaires)	Dépenses prévues
Kosovo	TRIDENT	323	42,2
Côte d'Ivoire	LICORNE CORYMBE CALAO ONUCI	796	58,0
Afghanistan	PAMIR HERACLES MER EPIDOTE	3 472	492,9
Tchad	EPERVIER	981	109,3
Liban	FINUL DAMAN	1 072	75,8
Océan indien	EUNAVFOR ATALANTE	431	35,0
Autres OPEX	FURET GRIFFON BOALI BIRAO SEISME HAÏTI...	653	59,7
<b>Totaux OPEX</b>		<b>7 728</b>	<b>872,9</b>

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

### 2. Des dépenses en partie imprévisibles, mais dont le coût pourrait être mieux appréhendé en loi de finances initiale

Dans le rapport de motivation du projet de décret, le Gouvernement souligne le caractère imprévisible du coût des OPEX :

*« Le caractère aléatoire et imprévisible de ce type d'opérations et des coûts y afférents ne permet pas de déterminer précisément une enveloppe de crédits lors de l'élaboration de la loi de finances initiale. Les incertitudes sur le calendrier et les modalités de retrait d'Afghanistan en 2012 n'ont par ailleurs été levées que tardivement ».*

La réponse du Gouvernement au questionnaire de votre rapporteur général est plus précise quant à la nature de certains aléas techniques pesant sur les OPEX (comme le coût du carburant et des transports) :

*« Il convient de rappeler cependant, le caractère imprévisible des OPEX et de certaines évolutions intervenant en cours de gestion qui sont rarement connues lors de la construction budgétaire : dispositif modifié en cours d'année suite à des événements imprévus (ex : opération Tamour en Jordanie, lancée en août 2012, dans le cadre de la crise syrienne) ou des regains de tension ; effet prix du carburant pour certains théâtres lié à la volatilité des cours du pétrole ; renégociation de contrat non aboutie au moment de la construction budgétaire (ex: contrat de transport stratégique, accords de défense, contrats d'externalisations), etc. »*

Si ces remarques sont exactes, les incertitudes sur le contexte international ne pouvant pas permettre une connaissance préalable du coût des OPEX, il n'en demeure pas moins que la pratique montre que les dotations inscrites en loi de finances initiale ont été constamment insuffisantes.

**La prochaine loi de programmation militaire**, actuellement en préparation en vue d'une discussion au premier semestre de l'année 2013, **pourrait être l'occasion d'une budgétisation plus réaliste du surcoût total des OPEX dans le projet de loi de finances initiale.**

S'agissant de la budgétisation 2013, le Gouvernement envisage une diminution de la part des dépenses de personnel (de 310 à 210 millions d'euros) dans l'enveloppe globale de 630 millions d'euros :

*« Lors de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2013, les perspectives de désengagement, notamment d'Afghanistan, ainsi que les prévisions de réduction des contingents sur certains théâtres (adaptation des dispositifs en Côte d'Ivoire et au Liban) ont conduit à consolider globalement la provision budgétaire au même niveau que celui de 2012 (630 millions d'euros). Toutefois, la dotation au titre des dépenses de personnel a été réduite de 100 millions d'euros (à 210 millions d'euros), du fait de l'impact estimé de la baisse des effectifs déployés, et celle sur les autres titres (420 millions d'euros) a été augmentée à due concurrence du même montant pour tenir compte du surcoût résultant de cette opération de désengagement de très grande ampleur (rapatriements d'homme et de matériels) »<sup>1</sup>.*

## **B. DES OUVERTURES RÉVÉLANT UNE MAÎTRISE ALÉATOIRE DES DÉPENSES DE PERSONNEL**

### **1. Une sous-évaluation en loi de finances initiale touchant la plupart des ministères**

Comme il a été montré dans le I de la présente notice explicative, **les ouvertures de crédits de titre 2** (604,6 millions d'euros en AE et en CP, dont 2,2 millions d'euros au titre des OPEX) **sont exceptionnelles** non pas tant par leur montant (qui reste inférieur au record de l'année 2010) que **par leur généralisation à la plupart des ministères**, traduisant manifestement **une évaluation plus prudente des dépenses de personnel en loi de finances initiale**. Dans ces conditions, on peut considérer que l'ouverture de crédits en décret d'avance répond certes au critère de l'urgence, mais pas à celui de l'imprévisibilité.

**En moyenne**, le taux proposé d'ouverture de crédits de titre 2 représente **0,6 % des crédits de personnel votés en loi de finances initiale**.

Les écarts relatifs les plus importants concernent :

---

<sup>1</sup> Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur général.

- le programme « Action de la France en Europe et dans le monde » (29,1 millions d'euros, soit 5,2 % des crédits de titre 2 votés en loi de finances initiale) et le programme « Français à l'étranger et affaires consulaires » (11,1 millions d'euros et 5,5 %) de la mission « Action extérieure de l'Etat » ; toujours au sein de cette mission, l'abondement demandé s'élève à 1,5 million d'euros (soit 1,8 %) pour le programme « Diplomatie culturelle et d'influence » ;

- le ministère de la défense, qui concentre à lui seul près de la moitié des ouvertures de crédits proposées (280,91 millions d'euros au total) : 240,4 millions d'euros sur le programme « Préparation et emploi des forces » (soit 1,5 % des crédits de titre 2 de la loi de finances initiale) ; 26,7 millions d'euros sur le programme « Soutien de la politique de la défense » (2,3 %) ; 11 millions d'euros sur le programme « Environnement et prospective de la politique de défense » (1,8 %) ; 2,8 millions d'euros sur le programme « Equipement des forces » (0,1 %) ;

- six autres programmes, relevant de différentes missions, pour lesquels l'ouverture demandée dépasse également 1 % des crédits ouverts en loi de finances initiale : « Emploi outre-mer » de la mission « Outre-mer » (2,5 millions d'euros et 1,9 %) ; « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » (4,9 millions d'euros et 1,7 %) ; « Développement des entreprises et de l'emploi » de la mission « Economie » (7,2 millions d'euros et 1,7 %) ; « Soutien de la politique de l'éducation nationale » de la mission « Enseignement scolaire » (22 millions d'euros et 1,6 %) , « Intervention des services opérationnels » de la mission « Sécurité civile » (2,5 millions d'euros et 1,5 %) ; « Administration pénitentiaire » de la mission « Justice » (25,3 millions d'euros et 1,3 %).

L'ouverture demandée sur le programme « Enseignement scolaire public du premier degré » de la mission « Enseignement scolaire », à hauteur de 134 millions d'euros, est la plus importante en montant après celle du programme « Préparation et emploi des forces » de la mission « Défense », mais en valeurs relatives (0,7 % des crédits de la loi de finances initiale) elle se situe dans la moyenne du budget général de l'Etat.

Détaillées par nature de dépenses de personnel, **les ouvertures demandées ne répondent pas à un motif unique** : dans le cas du ministère de la défense, il s'agit d'abord des conséquences de l'exécution 2011 (à hauteur de 52 %), alors que dans l'enseignement scolaire les principaux facteurs sont l'application du mécanisme de garantie individuelle du pouvoir d'achat ou GIPA<sup>1</sup> (39 %), puis, regroupés au sein d'une même catégorie, les jours de carence, les grèves et le compte épargne temps (37 %). Le Gouvernement a

---

<sup>1</sup> La garantie individuelle de pouvoir d'achat, mise en place en 2007, compense la perte d'achat pour les fonctionnaires arrivés, notamment, en fin de carrière. Son mécanisme repose sur une comparaison entre l'évolution du traitement indiciaire brut (TIB) détenu sur une période de référence de quatre ans et celle de l'indice des prix à la consommation (hors tabac).

d'ailleurs indiqué qu'il entendait poursuivre les travaux dans le domaine d'une connaissance accrue des écarts entre la prévision et l'exécution des dépenses de personnel, lors de la rédaction des rapports annuels d'activité 2012, prévue au printemps 2013.

### Les motifs d'ouvertures proposées au titre des dépenses de personnel

(en millions d'euros)

en M€	Motifs d'ouvertures de crédits en décret d'avance au titre de la masse salariale							total
	Autres, dont exécution 2011	Réalisation partielle du schéma d'emplois	GVT	GIPA	Mesures catégorielles	Jours de carence, grèves, CET	Revalorisation des bas salaires	
Défense (hors OPEX)	141	10	73			10	36	270
	52%	4%	27%			4%	13%	
Enseignement scolaire	6,3	32,3		63		60		161,6
	4%	20%		39%		37%		
Police nationale	7		18,8			8	6	39,8
	18%		47%			20%	15%	
Economie et finances*		7,1	4,2	4		7,2	5,7	28,2
		25%	15%	14%		26%	20%	

\* il s'agit des besoins bruts, avant redéploiements internes aux programmes 156 et 302, et hors prise en compte de l'exécution 2011

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

## 2. La défense : les difficultés du déploiement du logiciel LOUVOIS

Hors OPEX, les ouvertures de crédits de titre 2 pour le ministère de la défense atteignent **278,91 millions d'euros en AE et en CP**, soit une **augmentation de 77 %** par rapport aux ouvertures opérées par le décret d'avance de novembre 2011 (157,95 millions d'euros).

Le rapport de motivation donne trois explications à ces évolutions :

- la non-vérification de certaines hypothèses retenues en construction budgétaire, notamment en ce qui concerne l'évolution du glissement vieillesse technicité (GVT)<sup>1</sup> ;

- « *l'impact du déploiement du calculateur LOUVOIS<sup>2</sup> sur la régularisation d'indemnités dues au titre des années antérieures* » ;

- « *le dynamisme des dépenses relatives aux bas salaires, lié aux augmentations successives du SMIC ainsi que des dépenses dites « de guichet »* ».

Ces explications ont exigé des compléments de réponse, suite au questionnaire adressé par votre rapporteur général.

S'agissant du GVT, l'impact a été évalué à 73 millions d'euros, justifiant 27 % des ouvertures de crédits demandées<sup>3</sup>. En ce qui concerne la revalorisation des bas salaires résultant de la hausse du SMIC, son coût est évalué à 36 millions d'euros, soit 13 % des ouvertures. L'« *exécution 2011* » est invoquée à hauteur de 141 millions d'euros (soit 52 % des ouvertures). **Si les erreurs sont imputables à un mauvais calibrage de l'exécution 2011, il y a alors tout lieu d'espérer que l'année 2013 ne se soldera pas par une demande d'ouverture de dépenses de personnel par décret d'avance comparable à celle de cette année.**

Les **ratés dans le déploiement du logiciel LOUVOIS** sont de nature à apporter en effet des éléments d'explication concrets sur l'exécution 2011. La mise en place de LOUVOIS s'inscrit dans le cadre d'une unification et d'une harmonisation du système de paie au ministère de la défense. Or, comme l'ont montré nos collègues Yves Krattinger et François Trucy, rapporteurs spéciaux de la mission « Défense », lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2013, « *la mise en place du logiciel a aussi entraîné des erreurs trop nombreuses quant au versement de certains éléments de rémunération, notamment pour le paiement fractionné et les avances octroyées* »

---

<sup>1</sup> Votre rapporteur général rappelle que le solde du glissement vieillesse technicité (GVT) combine :

- le GVT positif, correspondant à l'augmentation de la rémunération individuelle d'un agent en raison de son avancement sur la grille indiciaire (composante vieillesse) et de son changement de grade ou de corps, par concours ou promotion au choix (composante technicité),

- le GVT négatif, traduisant le fait que les nouveaux entrants, en début de carrière, ont un salaire généralement inférieur aux sortants, qui se trouvaient en fin de carrière.

<sup>2</sup> LOGiciel Unique à VOcation Interarmées de la Solde.

<sup>3</sup> Comme l'explique la réponse au questionnaire de votre rapporteur général, « la loi de finances initiale pour 2012 prévoyait une économie au titre du « glissement-vieillesse-technicité » à hauteur de - 47 millions d'euros. Or l'exécution constatée pour l'année 2011, dont les travaux n'ont été connus qu'au printemps 2012, ainsi que la prévision d'exécution pour 2012, tendent à montrer que le « GVT » présentera un solde positif de l'ordre de 26 millions d'euros.

« Ce phénomène s'explique par la non-réalisation des hypothèses de flux d'entrées et de sorties qui ont servi à la construction budgétaire. Il est également la conséquence de la revalorisation des grilles indiciaires des militaires engagée depuis 2009 ».

*au titre des indemnités de service en campagne et des indemnités de sujétions pour service à l'étranger, lesquelles sont versées dans le cadre des opérations extérieures. A cet égard, il est particulièrement regrettable que certaines indemnités de campagne relatives à l'année 2010 n'aient toujours pas été versées en septembre 2012 ».*

La réponse du Gouvernement au questionnaire de votre rapporteur général observe qu'il est **difficile**, à ce stade, **d'apprécier l'impact de ces erreurs sur les dépenses de personnel, alors même que les dysfonctionnements touchent « la plupart » des primes et indemnités :**

*« En particulier, un certain nombre de rattrapage de dépenses antérieures ont été réalisés en 2012 en plus de la dépense propre à cette année. En outre, à côté de dysfonctionnements ayant conduit à des insuffisances de paiement de certains militaires, pour lesquels un dispositif spécifique de rattrapage a été mis en place, des expertises sont en cours pour déterminer si certaines autres dépenses n'auraient pas été au contraire majorées indûment. L'impact des dysfonctionnements reste difficile à chiffrer à ce stade, d'autant plus qu'il touche la plupart des primes et indemnités ».*

Cette situation justifie la **demande d'une enquête à la Cour des comptes** par votre commission des finances, en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur les primes et indemnités du ministère de la défense, d'autant plus que **les difficultés de gestion de la masse salariale du ministère ont conduit à ne pas mettre en œuvre des mesures catégorielles pourtant adoptées** lors de l'examen du projet de loi de finances de l'année, notamment en ce qui concerne la revalorisation de la prime d'engagement des militaires du rang et la prime de qualification montagne. Pour cette dernière, les décrets d'application sont attendus depuis trois ans et demi.

Enfin, les réponses au questionnaire indiquent que les dépenses actualisées d'indemnisation dans le cadre des **restructurations de la défense** ont permis de réaliser des économies, leur montant n'étant plus évalué qu'à 185 millions d'euros en 2012, soit 18 millions d'euros de moins que la prévision de la loi de finances initiale (soit 203 millions d'euros).

### **3. L'économie : la persistance de dépassements de crédits sur les mesures catégorielles**

**Au ministère de l'économie**, le contrôle de la croissance de la masse salariale semble présenter plusieurs défauts. Dans un référé transmis à la fin du mois d'avril 2012 à la commission des finances, la Cour des comptes avait indiqué que de nombreuses indemnités accordées aux agents de ces ministères **n'étaient pas assises sur un texte réglementaire** ou avaient un fondement

juridique insuffisant<sup>1</sup>. Celles-ci sont distribuées sur la seule base d'une décision ministérielle, comme dans le cas de l'intégration de la prime de fusion, créée lors de la réunion de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP), à l'indemnité mensuelle de technicité (IMT). Il était également relevé le rattachement artificiel de nombreuses indemnités à l'allocation complémentaire de fonctions (ACF)<sup>2</sup>.

A titre de rappel, parmi les 53,1 millions d'euros de crédits de titre 2 supplémentaires ouverts par le décret d'avance de novembre 2011, la commission des finances avait mis en évidence que 12 millions d'euros étaient liés aux mesures catégorielles adoptées dans le cadre de la fusion de la DGI et de la DGCP.

Les ouvertures prévues par le décret d'avance de cette année semblent connaître les mêmes motivations : 5,7 millions d'euros en AE et CP de crédits de titre 2 sont ouverts au profit de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et 6,9 millions d'euros le sont pour la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) ; ces deux directions regroupent 94 % des dépenses de personnel de la mission.

Dans les réponses aux questionnaires budgétaires de nos collègues Philippe Dallier et Albéric de Montgolfier, rapporteurs spéciaux de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », les responsables de programme avaient indiqué connaître « *une difficulté dans la gestion des crédits de titre 2* » pour 2012. Ils justifiaient cette situation par :

- une exécution 2011 supérieure à celle prévue lors de l'établissement de la loi de finances pour 2012 ;
- des retraites et un solde des flux temporaires en dessous des prévisions compensés en gestion par de moindres recrutements afin de respecter le schéma d'emplois prévisionnel ;
- des rachats de jours de compte épargne temps (CET) plus importants que prévu ;
- les mesures en faveur des bas salaires ;
- la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) qui s'établit à un niveau plus élevé que celui retenu en prévision.

L'exercice de prévision des départs en retraite peut s'avérer délicat dans un contexte bouleversé par la récente réforme. **Néanmoins la**

---

<sup>1</sup> Référé de la Cour des comptes n° 62511 adressé le 24 février 2012 au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, au ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, ainsi qu'au ministre de la fonction publique (<http://www.ccomptes.fr/fr/Publications/Publications/Le-dispositif-indemnitaires-des-ministeres-economiques-et-financiers>).

<sup>2</sup> L'allocation complémentaire de fonctions (ACF) a été instituée en 2002. Ce dispositif vise à encourager la mobilisation des agents, cette allocation est différenciée selon les catégories des agents et les fonctions exercées, appréciées en termes d'expertise, de sujétions, etc.

**persistance de dépassements de crédits sur les mesures catégorielles doit être déplorée.**

#### **4. Les affaires étrangères : l'impact difficilement prévisible des variations de taux de change**

La **demande de crédits s'élève à 35,3 millions d'euros** pour les dépenses de personnel du ministère des affaires étrangères, soit un montant quasi-identique à celui du décret d'avance de novembre 2011 (34,2 millions d'euros). Hors ajustement de l'assiette du CAS « Pensions » (à hauteur de 1,8 million d'euros), ce besoin résulte de la **prise en compte de l'impact des variations de change et de prix sur le barème des indemnités de résidence à l'étranger (IRE) et de change sur la rémunération des agents de droit local**. L'ensemble des postes à l'étranger est donc concerné par cette variation dont l'impact est estimé selon un rythme trimestriel.

En pratique, il est **très difficile d'anticiper** l'impact à moyen terme des variations de change par rapport à de très nombreuses devises et des évolutions de prix dans le monde, qui peuvent faire évoluer le barème de l'indemnité de résidence à l'étranger à la hausse comme à la baisse. Il n'est donc pas prévu d'enveloppe spécifique à ce titre lors de la construction de la loi de finances.

#### **5. L'éducation : le retard regrettable de publication des arrêtés d'application du décret de 2010 sur les indemnités de concours**

Dans l'enseignement scolaire, on observe à nouveau une sous-évaluation de l'impact de la GIPA, des grèves et des départs en retraite. Comme il a été montré plus haut, les écarts se situent dans la moyenne de ceux observés pour l'ensemble des ministères.

Il convient d'observer par ailleurs **l'ouverture de crédits au titre des indemnités de concours, dont le versement a pris beaucoup de retard**.

Le rapport de motivation mentionne que *« ces crédits devant être mis à disposition avant la liquidation de la paie de décembre des personnels enseignants et non enseignants du ministère de l'éducation nationale, leur ouverture par décret d'avance est impérative, la date de publication de la dernière loi de finances rectificative étant trop tardive »*.

Le Gouvernement a **justifié les retards** dans la publication des arrêtés d'application **par la nécessité d'une enquête de terrain pour mettre en œuvre une réforme à coût nul** :

*« Le décret n° 2010-235 du 5 mars 2010 est relatif à la rémunération des agents publics participant, à titre d'activité accessoire, à des activités de formation et de recrutement. Il détermine notamment les règles pour la*



*rémunération des membres de jury d'examen et concours (dont le baccalauréat).*

*« Les textes d'application sont parus tardivement, car le choix d'une réforme à coût nul imposait une enquête fine sur le terrain visant à déterminer l'impact réel du dispositif alors encore en vigueur. Cette enquête a pris du temps, ainsi que sa consolidation. Ce travail s'est accompagné de vérifications et tests sur l'application informatique assurant le paiement de ces indemnités (« Imag'in ») »<sup>1</sup>.*

## **6. L'intérieur : des rétablissements de crédits pour les adjoints de sécurité**

Après les ministères de la défense et de l'éducation nationale, celui de l'intérieur donne lieu aux ouvertures de crédits de personnel les plus importantes dans le projet de décret, à hauteur de 39,8 millions d'euros, et correspondant à une révision du GVT (18,8 millions d'euros), à l'impact de la réévaluation du SMIC (6 millions d'euros), au rachat de jours sur le compte épargne temps (8 millions d'euros) et au rétablissement de crédits (7 millions d'euros) pour les **adjoints de sécurité (ADS) recrutés sous contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE)**.

Sur ce point, le Gouvernement a apporté les éclairages suivants dans la réponse au questionnaire de votre rapporteur général :

*« Si l'effectif d'ADS-CAE est connu, le taux de chute (absence, maladie, rupture anticipée de contrat, prise de poste différée...) lié à l'extrême volatilité de cette population est mal appréhendé. C'est également ce qui a conduit à surestimer le montant des reports de 2011 sur 2012. Pour l'avenir, une estimation de ce taux de chute, réalisée en lien avec l'Agence de service et de paiement (ASP), sera intégrée à la prévision budgétaire ».*

Votre commission des finances sera **vigilante** sur l'intégration effective de ce facteur dès la phase d'élaboration du projet de loi de finances.

### **C. LES AUTRES OUVERTURES**

#### **1. Un nouvel abondement des bourses étudiantes sur critères sociaux**

Le présent décret d'avance propose d'abonder de 128 millions d'euros le programme 231 « Vie étudiante » de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Ces crédits sont destinés au financement des bourses attribuées aux étudiants sur critères sociaux.

---

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

**L'urgence à ouvrir les crédits n'est pas contestable et tient à la nécessité d'éviter toute rupture dans le paiement des bourses aux bénéficiaires. En revanche, l'imprévisibilité de ces dépenses pose question.**

Bien que ce poste de dépenses constitue une **dépense « à guichet ouvert »**, et repose donc sur une évaluation prévisionnelle délicate, **des sous-budgétisations récurrentes sont constatées depuis 2008.**

Dès l'examen du projet de loi de finances pour 2012, notre collègue Philippe Adnot, rapporteur spécial, pointait un nouveau risque de sous-budgétisation en 2012<sup>1</sup>. **La Cour des comptes évaluait, en juillet dernier, le risque de dérapage pour 2012 à 120 millions d'euros<sup>2</sup>, soit environ le montant des ouvertures de crédits proposées par le présent décret d'avance.**

*a) Une sous-budgétisation structurelle depuis 2008*

Lors de l'examen de la loi de règlement pour 2009, notre collègue Philippe Adnot, rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur », avait mis en avant une sous-budgétisation récurrente en ce qui concerne les aides sociales accordées aux étudiants.

- En effet, l'exécution 2009 du programme « Vie étudiante » s'était révélée particulièrement problématique compte tenu de l'insuffisance de la programmation budgétaire initiale. **Cette insuffisance avait déjà été constatée en 2008 et avait conduit à des reports de charges d'un montant de 18,6 millions d'euros sur 2009.**

Malgré un décret de virement et le dégel de la réserve de précaution, **la gestion 2009 s'est achevée par des reports de charges en 2010 à hauteur de 64,1 millions d'euros.**

- **Pour 2010**, les difficultés ont persisté. En effet, outre des redéploiements de crédits au sein du programme, ces besoins supplémentaires ont nécessité **une ouverture de crédits à hauteur de 97 millions d'euros en AE et en CP par décret d'avance<sup>3</sup>.**

Outre des reports de charges de l'exercice 2009 sur l'exercice 2010, ces besoins supplémentaires ont résulté de l'augmentation du nombre de boursiers (pour 94,5 millions d'euros) et de la décision de verser un demi-mois de bourse supplémentaire dès la rentrée 2010-2011 (pour 78 millions d'euros).

Interrogée sur ces difficultés de gestion devant votre commission des finances le 16 juin 2010, Valérie Pécresse, alors ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, avait reconnu que la liquidation des bourses mettait en évidence une **« impasse budgétaire structurelle »**.

---

<sup>1</sup> Sur ce point, se reporter au rapport de votre rapporteur spécial n° 107 (2011-2012) – Tome 3 – Annexe 21.

<sup>2</sup> Cour des comptes, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques - juillet 2012.

<sup>3</sup> Décret d'avance du 30 novembre 2010.

- L'exécution 2011 sur ce programme s'est révélée, de nouveau, particulièrement délicate compte tenu de **l'insuffisance de la programmation budgétaire initiale des crédits destinés au paiement des bourses versées aux étudiants sur critères sociaux.**

En 2011, outre des reports, des redéploiements de crédits au sein du programme et un décret de transfert, ces besoins supplémentaires (à hauteur de 94,6 millions d'euros) ont nécessité une ouverture de crédits à hauteur de **43,4 millions d'euros en AE et en CP par décret d'avance**<sup>1</sup>. Ces crédits sont venus compléter les 2 082 millions d'euros prévus sur le programme par la loi de finances initiale.

*b) Un effort de budgétisation plus sincère pour 2013*

En hausse de 154 millions d'euros par rapport à 2012, **la budgétisation des crédits prévus au titre des bourses sur critères sociaux pour 2013 semble plus sincère**, bien qu'une évaluation fine de ce poste de dépenses demeure délicate.

L'enveloppe prévue pour 2013 (1 762,31 millions d'euros) a été calculée à partir d'une évaluation du nombre de boursiers à la rentrée 2012-2013, puis à la rentrée 2013-2014, l'année budgétaire étant étalée sur deux rentrées universitaires. **Contrairement aux années passées, la dépense prévisionnelle est fondée, non pas sur un nombre constant de boursiers, mais sur une progression de celui-ci de 1,6 % à la rentrée 2012-2013 et à la rentrée 2013-2014**, ce qui paraît plus réaliste compte tenu notamment de la dégradation du contexte économique qui peut avoir un impact sur la situation financière du foyer de rattachement de l'étudiant et donc sur ses conditions d'éligibilité.

## **2. La sous-évaluation des frais de justice, une question récurrente**

Sur la mission « Justice », le projet propose l'ouverture de **46,1 millions d'euros en CP pour compenser une sous-évaluation des frais de justice** ; le rapport de motivation explique ce « ressaut » « *notamment par un nombre de dossiers à traiter plus important que prévu* », en expliquant que « *ces dépenses présentent un caractère peu prévisible, car ils sont fonction du nombre d'instances introduites devant les juridictions* ».

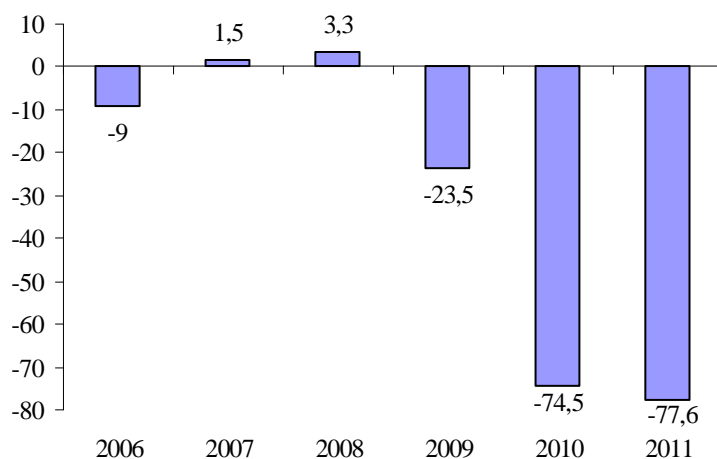
Toutefois, au cours des dernières années, les ouvertures de crédits en loi de finances initiale se caractérisent par une **sous-budgétisation chronique**, mise clairement en lumière par l'enquête de la Cour des comptes réalisée à la demande de la commission des finances en application de l'article 58-2° de la LOLF.

---

<sup>1</sup> Décret d'avance du 30 novembre 2011.

### Écart entre la dotation initiale et la consommation finale des crédits dédiés aux frais de justice

(en millions d'euros)



Source : Cour des comptes

Cette sous-budgétisation s'accroît au fil des années, passant de 23,5 millions d'euros en 2009 à 74,5 millions d'euros en 2010 et à **77,6 millions d'euros** en 2011.

**En 2012**, la dotation initiale de 470 millions d'euros n'avait augmenté que de 10,1 millions d'euros par rapport à 2011.

Dans son rapport annuel sur la situation et les perspectives des finances publiques<sup>1</sup>, la Cour des comptes a estimé à **100 millions d'euros** le « *risque global* » au titre des frais de justice.

**En 2011**, votre commission avait une nouvelle fois dénoncé le problème de sincérité budgétaire posé par la dotation réservée pour les frais de justice<sup>2</sup>.

L'ouverture de crédits proposée par le présent projet de décret d'avance (soit **46,1 millions d'euros**) est certes en-deçà de l'évaluation du risque maximum identifié par la Cour des comptes pour 2012 (soit 100 millions d'euros), mais n'en traduit pas moins **une difficulté récurrente, qui devrait faire l'objet d'ajustements en loi de finances initiale.**

<sup>1</sup> En date du 2 juillet 2012.

<sup>2</sup> Cf. par exemple, rapport spécial n° 107 (2011-2012) - tome III - annexe 16.

### **3. Le contentieux d'encaissement des amendes forfaitaires et des consignations : un problème identifié de longue date**

Sur la mission « **Administration générale et territoriale de l'Etat** », des dépenses relatives aux **contentieux** entraînent des ouvertures de crédits en dépassement des prévisions de la loi de finances initiale, à hauteur de **8,6 millions d'euros** en AE et en CP.

Ce contentieux est lié **au transfert illégal aux communes de la charge des régies de recettes d'Etat pour l'encaissement, par les agents de police municipale, des amendes forfaitaires et consignations à la suite d'infractions au code de la route**, le dispositif mis en place en 2011 ne s'étant pas accompagné d'une ouverture de crédits en loi de finances. La charge a donc dû être assumée en gestion sur les crédits de contentieux (action 6) du programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

Le montant prévisionnel total ressort à 9,87 millions d'euros, dont 8,66 millions d'euros ont d'ores et déjà été mis à disposition des services locaux. Au 20 novembre 2012, les paiements s'établissent à 7,05 millions d'euros.

S'agissant de l'origine et de la nature du contentieux, il convient de rappeler que, à la suite d'une décision du Conseil d'Etat du 22 octobre 2010, **l'Etat a été condamné à indemniser la commune de Versailles** pour lui avoir fait supporter, en l'absence de base légale, les frais de fonctionnement engagés au titre de sa régie municipale d'encaissement des amendes forfaitaires et des consignations émises par les agents de police municipale, sur le seul fondement d'une circulaire ministérielle du 3 mai 2002. D'autres communes avaient également introduit un recours devant la juridiction administrative pour obtenir le remboursement des frais de fonctionnement de leur régie.

Afin de régulariser cette situation et de donner un cadre légal à la création des régies de recettes municipales d'encaissement des amendes de police, l'article 86 de la loi de finances rectificative pour 2011<sup>1</sup> a prévu :

- de compléter l'article L. 1611-2-1 du code général des collectivités territoriales pour attribuer aux communes la compétence pour encaisser les amendes forfaitaires de la police de la circulation ;

- d'éteindre le risque contentieux en prévoyant que les communes ne peuvent plus intenter un recours contre l'Etat fondé sur l'illégalité de la circulaire du 3 mai 2002 ;

---

<sup>1</sup> Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

- de créer une dotation exceptionnelle pour la période 2008-2011, d'un montant global de 9,87 millions d'euros, en contrepartie de l'impossibilité pour les communes d'obtenir la réparation de leur préjudice par la voie contentieuse.

Le montant de l'indemnisation a été calculé sur la base de l'arrêt du Conseil d'Etat concernant le contentieux de la commune de Versailles (0,5 euro par amende enregistrée) et du nombre d'amendes encaissées par les régies municipales sur la période 2007-2010.

De façon récurrente, notre collègue Michèle André, rapporteure spéciale, a souligné la sous budgétisation de ce poste de dépense en loi de finances initiale. **Le caractère imprévisible de la dépense n'est donc pas justifié.** Compte tenu de l'ancienneté de ce contentieux, votre commission des finances se demande si **des ajustements de crédits n'auraient pas pu être opérés au gré des lois de finances rectificatives de l'exercice 2012.**

#### ***D. DES OPÉRATIONS NE FIGURANT PAS DANS LE PROJET DE DÉCRET***

Si votre commission des finances n'est consultée que sur les opérations d'ouverture et d'annulation de crédits prévue dans le projet de décret, elle observe que deux questions ne sont pas traitées ni dans le projet de décret d'avance, ni dans le PLFR pour 2012 :

- un possible besoin de financement des primes d'épargne logement ;
- les versements opérés pour les médaillés olympiques et paralympiques.

#### **1. Les primes d'épargne logement**

S'agissant des primes d'épargne logement, lors de l'examen des crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » inscrits au projet de loi de finances pour 2013, notre collègue Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a conclu à **un besoin de financement en 2012 au titre des primes d'épargne logement**, suite à **des annulations de crédits trop importantes** :

*« Une mise en réserve de 6 %, soit 46,426 millions d'euros, a été appliquée dès le début de la gestion 2012 à l'ensemble du programme 145. La réserve a fait l'objet d'une annulation totale de crédits, à laquelle s'est ajoutée une annulation supplémentaire de 73,573 millions d'euros, dans le cadre de la loi de finances rectificative du 14 mars 2012.*

*« (...) les annulations de crédits en 2012 se sont ainsi établies à 120 millions d'euros. Les ouvertures de crédits s'étant élevées à 769,5 millions d'euros en LFI 2012, les crédits disponibles atteignent 649,5 millions d'euros.*

« Au regard des paiements de primes d'épargne-logement effectués à la date du 1<sup>er</sup> septembre 2012 (soit 460 millions d'euros de dépenses), la prévision d'exécution pour 2012 a été révisée à la baisse et la dépense (...) estimée à 700 millions d'euros.

« En tenant compte du montant du solde créditeur auprès du CFF (5,3 millions d'euros fin 2011), et des crédits disponibles (649,5 millions d'euros), **46,2 millions d'euros devraient être ouverts en fin d'exercice 2012 pour assurer le paiement des primes d'épargne-logement.**

« Les gels et annulations de crédits ont ainsi été opérés de manière intempestive en 2012 sur les primes d'épargne-logement ».

Alors que ces données se basaient sur celles transmises par le ministère de l'économie en septembre 2012 en réponse aux questionnaires budgétaires, le Gouvernement a estimé au contraire, dans sa réponse au questionnaire sur le présent projet de décret, que « *les derniers travaux n'ont pas démontré l'existence d'un besoin d'ouvertures de crédits supplémentaires d'ici la fin de l'année* », mais sans l'exclure : « *toutefois, dans l'éventualité où la situation au 31 décembre devait faire apparaître une situation de déficit du Crédit foncier de France (CFF) sur ce dispositif, en lien avec les aléas d'exécution sur ce dispositif, la situation serait rapidement régularisée en début de gestion 2013* ».

Par le passé, **des opérations d'emprunt au CFF pour financer les primes d'épargne logement ont été réalisées à un coût supérieur à celui des emprunts d'Etat.** Si tel devait être le cas cette année, votre commission des finances observerait qu'elle n'aura pas manqué d'alerter le Gouvernement, qui aurait dû par prudence ne pas procéder à des annulations de crédits aussi importantes en cours de gestion.

## 2. Les médaillés olympiques et paralympiques

Votre commission des finances s'est interrogée sur le financement des primes versées aux médaillés olympiques et paralympiques (soit 4,7 millions d'euros), au sein des crédits du programme « Sport » de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

Dans la réponse au questionnaire de votre rapporteur général, le Gouvernement a indiqué qu' « *il convient de rappeler que le programme « Sport » a bénéficié en loi de finances initiale pour 2012 d'une ouverture de crédits à hauteur de 255,44 millions d'euros. A cela se sont ajoutés des fonds de concours pour un montant significatif (notamment 19,5 millions d'euros en provenance du Centre national pour le développement du sport).*

« *L'analyse de la consommation des crédits du programme fait apparaître une sous-consommation des dépenses d'investissements dans les opérateurs relevant du ministère. Il s'agit essentiellement des centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS) et de l'Institut*

*national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP). Cette sous-consommation s'explique par le retard pris dans l'exécution de différents travaux de rénovation de ces établissements. Celle-ci n'est pas propre à la gestion 2012 et a également été constatée lors des exercices budgétaires précédents.*

*« Par conséquent, les ressources nécessaires au paiement des primes versées aux médaillés des jeux olympiques et paralympiques de Londres de 2012 ont pu être libérées sans qu'il soit besoin d'ouvrir des crédits supplémentaires ».*

Votre commission des finances prend note de ces éléments de réponse, sur cette question qu'elle réexaminera dans le cadre, notamment, de l'examen du projet de loi de règlement 2012.



## ANNEXE OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CREDITS 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	N° du programme ou de la dotation	Autorisation d'engagement ouverte (en euros)	Crédit de paiement ouvert (en euros)
<b>Action extérieure de l'État</b>		<b>41 740 948</b>	<b>41 740 948</b>
Français à l'étranger et affaires consulaires	151	11 122 953	11 122 953
<i>Dont titre 2</i>		<i>11 122 953</i>	<i>11 122 953</i>
Action de la France en Europe et dans le monde	105	29 074 587	29 074 587
<i>Dont titre 2</i>		<i>29 074 587</i>	<i>29 074 587</i>
Diplomatie culturelle et d'influence	185	1 543 408	1 543 408
<i>Dont titre 2</i>		<i>1 543 408</i>	<i>1 543 408</i>
<b>Administration générale et territoriale de l'État</b>		<b>11 632 854</b>	<b>11 632 854</b>
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	216	11 632 854	11 632 854
<i>Dont titre 2</i>		<i>3 039 113</i>	<i>3 039 113</i>
<b>Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales</b>		<b>1 500 000</b>	<b>1 500 000</b>
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	206	1 500 000	1 500 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>1 500 000</i>	<i>1 500 000</i>
<b>Conseil et contrôle de l'État</b>		<b>4 900 000</b>	<b>4 900 000</b>
Conseil d'État et autres juridictions administratives	165	4 900 000	4 900 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>4 900 000</i>	<i>4 900 000</i>
<b>Défense</b>		<b>524 170 000</b>	<b>465 850 000</b>
Préparation et emploi des forces	178	483 670 000	425 350 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>240 410 000</i>	<i>240 410 000</i>
Soutien de la politique de la défense	212	26 700 000	26 700 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>26 700 000</i>	<i>26 700 000</i>
Environnement et prospective de la politique de défense	144	11 000 000	11 000 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>11 000 000</i>	<i>11 000 000</i>
Équipement des forces	146	2 800 000	2 800 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>2 800 000</i>	<i>2 800 000</i>
<b>Écologie, développement et aménagement durables</b>		<b>19 700 000</b>	<b>19 700 000</b>
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer	217	19 700 000	19 700 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>19 700 000</i>	<i>19 700 000</i>
<b>Économie</b>		<b>7 200 000</b>	<b>7 200 000</b>
Développement des entreprises et de l'emploi	134	7 200 000	7 200 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>7 200 000</i>	<i>7 200 000</i>
<b>Enseignement scolaire</b>		<b>161 581 026</b>	<b>161 581 026</b>
Vie de l'élève	230	581 026	581 026
<i>Dont titre 2</i>		<i>581 026</i>	<i>581 026</i>
Enseignement scolaire public du premier degré	140	134 000 000	134 000 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>134 000 000</i>	<i>134 000 000</i>
Enseignement privé du premier et du second degrés	139	1 000 000	1 000 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>1 000 000</i>	<i>1 000 000</i>
Soutien de la politique de l'éducation nationale	214	22 000 000	22 000 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>22 000 000</i>	<i>22 000 000</i>
Enseignement scolaire public du second degré	141	4 000 000	4 000 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>4 000 000</i>	<i>4 000 000</i>
<b>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</b>		<b>12 597 616</b>	<b>12 597 616</b>
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	156	5 697 616	5 697 616
<i>Dont titre 2</i>		<i>5 697 616</i>	<i>5 697 616</i>
Facilitation et sécurisation des échanges	302	6 900 000	6 900 000

Intitulé de la mission, du programme, de la dotation	N° du programme ou de la dotation	Autorisation d'engagement ouverte (en euros)	Crédit de paiement ouvert (en euros)
<i>Dont titre 2</i>		6 900 000	6 900 000
<b>Justice</b>		<b>27 610 000</b>	<b>73 666 054</b>
Administration pénitentiaire	107	25 270 000	25 270 000
<i>Dont titre 2</i>		25 270 000	25 270 000
Protection judiciaire de la jeunesse	182	2 340 000	2 340 000
<i>Dont titre 2</i>		2 340 000	2 340 000
Justice judiciaire	166		46 056 054
<b>Outre-mer</b>		<b>2 500 000</b>	<b>2 500 000</b>
Emploi outre-mer	138	2 500 000	2 500 000
<i>Dont titre 2</i>		2 500 000	2 500 000
<b>Recherche et enseignement supérieur</b>		<b>128 136 131</b>	<b>128 290 931</b>
Vie étudiante	231	128 136 131	128 290 931
<b>Relations avec les collectivités territoriales</b>		<b>19 652 184</b>	<b>34 454 000</b>
Concours spécifiques et administration	122	19 652 184	34 454 000
<b>Sécurité</b>		<b>34 859 167</b>	<b>34 859 167</b>
Police nationale	176	34 859 167	34 859 167
<i>Dont titre 2</i>		34 859 167	34 859 167
<b>Sécurité civile</b>		<b>2 469 040</b>	<b>2 469 040</b>
Intervention des services opérationnels	181	2 469 040	2 469 040
<i>Dont titre 2</i>		2 469 040	2 469 040
<b>Solidarité, insertion et égalité des chances</b>		<b>7 000 000</b>	<b>7 000 000</b>
Actions en faveur des familles vulnérables	106	3 000 000	3 000 000
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
<b>Travail et emploi</b>		<b>493 548 299</b>	<b>300 000 000</b>
Accès et retour à l'emploi	102	493 548 299	300 000 000
<b>Totaux</b>		<b>1 500 797 265</b>	<b>1 309 941 636</b>
<i>Dont titre 2</i>		604 606 910	604 606 910

**Ouverture de crédits sur le compte d'affectation spéciale « Pensions »**

Intitulé de la mission, du programme, de la dotation	N° du programme ou de la dotation	Autorisation d'engagement ouverte (en euros)	Crédit de paiement ouvert (en euros)
<b>Pensions</b>		<b>60 000 000</b>	<b>60 000 000</b>
Ouvriers des établissements industriels de l'État	742	60 000 000	60 000 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>60 000 000</i>	<i>60 000 000</i>
<b>Totaux</b>		<b>60 000 000</b>	<b>60 000 000</b>
<i>Dont titre 2</i>		<i>60 000 000</i>	<i>60 000 000</i>

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

Intitulé de la mission, du programme, de la dotation	N° du programme ou de la dotation	Autorisation d'engagement annulée (en euros)	Crédit de paiement annulé (en euros)
<b>Action extérieure de l'État</b>		<b>63 707 000</b>	<b>64 037 000</b>
Action de la France en Europe et dans le monde	105	35 180 000	35 110 000
Diplomatie culturelle et d'influence	185	13 877 000	13 877 000
Français à l'étranger et affaires consulaires	151	9 150 000	9 550 000
Présidence française du G20 et du G8	332	5 500 000	5 500 000
<b>Administration générale et territoriale de l'État</b>		<b>2 500 000</b>	<b>2 500 000</b>
Vie politique, culturelle et associative	232	2 500 000	2 500 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>2 500 000</i>	<i>2 500 000</i>
<b>Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales</b>		<b>60 379 396</b>	<b>100 569 100</b>
Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	154	46 330 000	87 550 000
Forêt	149	6 830 000	7 860 000
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	206	3 880 000	2 440 000
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	215	3 339 396	2 719 100
<i>Dont titre 2</i>		<i>1 500 000</i>	<i>1 500 000</i>
<b>Aide publique au développement</b>		<b>6 403 782</b>	<b>6 403 782</b>
Solidarité à l'égard des pays en développement	209	6 403 782	6 403 782
<i>Dont titre 2</i>		<i>6 403 782</i>	<i>6 403 782</i>
<b>Conseil et contrôle de l'État</b>		<b>5 700 000</b>	<b>5 700 000</b>
Cour des comptes et autres juridictions financières	164	5 700 000	5 700 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>4 900 000</i>	<i>4 900 000</i>
<b>Culture</b>		<b>12 700 262</b>	<b>22 314 466</b>
Patrimoines	175	3 130 228	16 200 000
Création	131	3 700 000	
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	224	5 870 034	6 114 466
<b>Défense</b>		<b>292 680 000</b>	<b>234 360 000</b>
Environnement et prospective de la politique de défense	144	21 045 000	21 045 000
Soutien de la politique de la défense	212	36 695 000	36 695 000
Équipement des forces	146	234 940 000	176 620 000
<b>Direction de l'action du Gouvernement</b>		<b>9 764 157</b>	<b>9 764 157</b>
Coordination du travail gouvernemental	129	9 000 000	9 000 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>9 000 000</i>	<i>9 000 000</i>
Protection des droits et libertés	308	764 157	764 157
<i>Dont titre 2</i>		<i>764 157</i>	<i>764 157</i>
<b>Écologie, développement et aménagement durables</b>		<b>85 793 773</b>	<b>86 080 472</b>
Sécurité et circulation routières	207	2 661 874	2 661 874
Sécurité et affaires maritimes	205	4 655 475	4 777 016
Météorologie	170	1 100 000	1 100 000
Urbanisme, paysages, eau et biodiversité	113	16 201 187	16 366 345
Information géographique et cartographique	159	476 000	476 000
Énergie, climat et après-mines	174	60 699 237	60 699 237
<b>Économie</b>		<b>9 657 818</b>	<b>5 952 518</b>
Développement des entreprises et de l'emploi	134	4 402 518	4 402 518
Tourisme	223	4 755 300	1 050 000
Stratégie économique et fiscale	305	500 000	500 000

Intitulé de la mission, du programme, de la dotation	N° du programme ou de la dotation	Autorisation d'engagement annulée (en euros)	Crédit de paiement annulé (en euros)
<b>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</b>		<b>55 900 000</b>	<b>58 800 000</b>
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	156	4 500 000	4 500 000
Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	221	10 200 000	13 100 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>1 600 000</i>	<i>1 600 000</i>
Conduite et pilotage des politiques économique et financière	218	4 900 000	4 900 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>3 100 000</i>	<i>3 100 000</i>
Facilitation et sécurisation des échanges	302	4 800 000	4 800 000
Entretien des bâtiments de l'État	309	31 500 000	31 500 000
<b>Justice</b>		<b>421 919 233</b>	<b>128 236 053</b>
Justice judiciaire	166	7 110 000	7 110 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>7 110 000</i>	<i>7 110 000</i>
Administration pénitentiaire	107	352 285 800	59 129 937
Protection judiciaire de la jeunesse	182	4 528 433	11 728 433
Accès au droit et à la justice	101	53 925 000	37 890 000
Conduite et pilotage de la politique de la justice	310	4 070 000	12 377 683
<i>Dont titre 2</i>		<i>4 070 000</i>	<i>4 070 000</i>
<b>Médias, livre et industries culturelles</b>		<b>8 190 657</b>	<b>18 171 035</b>
Livre et industries culturelles	334	8 190 657	18 171 035
<b>Politique des territoires</b>		<b>11 712 176</b>	<b>34 670 604</b>
Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	112	8 632 159	32 300 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>300 000</i>	<i>300 000</i>
Interventions territoriales de l'État	162	3 080 017	2 370 604
<b>Recherche et enseignement supérieur</b>		<b>173 124 085</b>	<b>255 002 762</b>
Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	172	28 574 540	170 074 540
Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	187	10 500 361	10 500 361
Recherche spatiale	193	15 248 084	15 248 084
Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables	190	28 086 959	23 826 959
Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	192	72 461 103	17 051 586
Recherche duale (civile et militaire)	191	9 450 000	9 450 000
Recherche culturelle et culture scientifique	186	4 157 050	4 173 469
Enseignement supérieur et recherche agricoles	142	4 645 988	4 677 763
<b>Relations avec les collectivités territoriales</b>		<b>6 400 000</b>	<b>30 200 000</b>
Concours financiers aux communes et groupements de communes	119	1 202 174	22 000 000
Concours financiers aux départements	120	5 197 826	8 200 000
<b>Santé</b>		<b>3 000 000</b>	<b>3 000 000</b>
Protection maladie	183	3 000 000	3 000 000
<b>Sécurité</b>		<b>19 503 921</b>	<b>19 503 921</b>
Police nationale	176	19 503 921	19 503 921
<b>Sport, jeunesse et vie associative</b>		<b>18 132 520</b>	<b>18 321 840</b>
Sport	219	10 862 520	11 051 840
Jeunesse et vie associative	163	7 270 000	7 270 000
<b>Travail et emploi</b>		<b>233 628 485</b>	<b>206 353 926</b>
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	103	233 628 485	206 353 926
<b>Totaux</b>		<b>1 500 797 265</b>	<b>1 309 941 636</b>
<i>Dont titre 2</i>		<i>41 247 939</i>	<i>41 247 939</i>

**Annulation de crédits sur le compte d'affectation spéciale « Pensions »**

Intitulé de la mission, du programme, de la dotation	N° du programme ou de la dotation	Autorisation d'engagement annulée (en euros)	Crédit de paiement annulé (en euros)
<b>Pensions</b>		<b>60 000 000</b>	<b>60 000 000</b>
Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	741	60 000 000	60 000 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>60 000 000</i>	<i>60 000 000</i>
<b>Totaux</b>		<b>60 000 000</b>	<b>60 000 000</b>
<i>Dont titre 2</i>		<i>60 000 000</i>	<i>60 000 000</i>