



Paris, le 29 novembre 2011

AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SENAT

*sur le projet de décret d'avance notifié le 22 novembre 2011, portant
ouverture et annulation de 1 000 250 136 euros en autorisations
d'engagement et de 915 816 905 euros en crédits de paiement*

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT	7
ANALYSE DES OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CREDITS	9
I. OBSERVATIONS LIMINAIRES	9
A. LE RESPECT DE LA LOI ORGANIQUE	9
1. <i>Le respect de l'équilibre budgétaire et des plafonds d'ouvertures et d'annulations</i>	9
2. <i>Le respect du critère de l'urgence</i>	10
B. DES OUVERTURES AU BÉNÉFICE DE DIX MISSIONS	10
1. <i>Les principaux motifs d'ouverture : OPEX, dépenses de personnel et guichets sociaux</i>	11
2. <i>Les interventions et l'investissement gagent les dépenses de fonctionnement et de personnel</i>	13
C. LES ANNULATIONS DE CRÉDITS	14
1. <i>Moins d'un tiers des annulations obéissent au principe d'auto-assurance</i>	15
2. <i>Un peu plus de la moitié des annulations relèvent de la réserve de précaution</i>	16
II. ANALYSE DÉTAILLÉE DES OUVERTURES DE CRÉDITS	20
A. LE FINANCEMENT DES OPEX	20
1. <i>Une ouverture destinée à gager les OPEX plutôt qu'à les couvrir</i>	20
2. <i>Des dépenses très dynamiques et le retour à des modalités de budgétisation contestables</i>	21
B. LES DÉPENSES DE PERSONNEL DE CINQ MINISTÈRES	23
1. <i>La défense : des tensions sur les crédits malgré la sous-exécution du plafond d'emplois</i>	24
2. <i>Les ministères financiers entre rectifications d'erreurs et dépassements catégoriels</i>	25
3. <i>Les affaires étrangères : l'impact difficilement prévisible des variations de taux de change</i>	26
4. <i>L'écologie : des fonds de concours rattachés tardivement</i>	27
C. L'ABONDEMENT D'INTERVENTIONS À CARACTÈRE SOCIAL SOUS-CALIBRÉES	28
1. <i>Un nouvel abondement des bourses étudiantes sur critères sociaux</i>	28
2. <i>La sous-budgétisation habituelle des dépenses de prise en charge des demandeurs d'asile</i>	29
3. <i>Hébergement et veille sociale : il est urgent d'attendre 2012</i>	31
D. LES AUTRES OUVERTURES	32
1. <i>Le remboursement des frais de campagne et les conséquences d'une « opportunité locative »</i>	32
2. <i>Des tensions sur les dépenses de contentieux</i>	34
ANNEXE – OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CREDITS DEMANDÉES PAR MISSION ET PROGRAMME	37

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Le projet de décret d'avance notifié à la commission des finances le 22 novembre 2011 prévoit des ouvertures et annulations de crédits pour un montant total de **1 000 250 136 euros en autorisations d'engagement (AE) et 915 816 905 euros en crédits de paiement (CP)** au titre du budget général.

2. Ces montants **respectent les plafonds** en ouvertures et annulations de crédits visés aux articles 13 et 14 de la loi organique du 1^{er} août 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 un instrument censément dérogatoire et la transformation du décret d'avance en outil habituel de fin de gestion.

4. **Dix missions** font l'objet d'ouvertures de crédits, principalement au titre du financement des **opérations extérieures** du ministère de la défense (467,2 millions d'euros en AE et 391,5 millions d'euros en CP), de la couverture de **dépenses de personnel** (349,4 millions d'euros en AE et CP) et de besoins supplémentaires liés à des **interventions à caractère social** (163,4 millions d'euros en faveur des boursiers, des demandeurs d'asile et de l'hébergement d'urgence).

5. **Vingt-deux missions** supportent des annulations de crédits. 59 % des annulations en AE et 52 % en CP sont opérées sur la **réserve de précaution**, qui devrait s'établir à 2,3 milliards d'euros en AE et 1,8 milliard d'euros en CP à la fin de l'exercice, effets du quatrième collectif budgétaire pour 2011 inclus. La baisse importante des **primes d'épargne-logement** permet à elle seule l'annulation de 248 millions d'euros de crédits, soit plus du quart du total.

6. Environ 30 % des annulations obéissent au **principe d'auto-assurance**, qui veut que les besoins supplémentaires soient couverts par redéploiement au sein de la **même** mission. Ce principe est notamment appliqué pour couvrir l'intégralité des dépenses supplémentaires de personnel du ministère du budget, les dépenses électorales, les bourses étudiantes et l'hébergement d'urgence.

7. 467,2 millions d'euros en AE et 391,5 millions d'euros en CP sont ouverts au titre des **OPEX**, auxquels s'ajoutent 75 millions d'euros de dépenses de personnel liées à ces opérations. Les ouvertures demandées servent en partie à **reconstituer** des enveloppes de crédits qui ont été redéployées en gestion pour financer les OPEX. La nature de ces crédits redéployés n'est pas connue et **l'urgence à les reconstituer ne peut donc être analysée**. Au demeurant, les OPEX auraient pu faire l'objet d'ouvertures de crédits au gré des **trois lois de finances rectificatives** votées en 2011 et il est regrettable que leur taux de financement par décret d'avance renoue avec les **niveaux élevés atteints au cours de la précédente législature**, malgré les efforts entrepris depuis 2007 pour mieux budgétiser ces opérations en LFI.

8. Cinq ministères (affaires étrangères, économie, budget, écologie et défense) bénéficient d'ouvertures de **crédits de personnel** pour un montant de 274,4 millions d'euros (hors OPEX). Ces ouvertures, quoique **très inférieures aux besoins constatés à la fin de l'année 2010** (930,7 millions d'euros), invitent à relativiser la maîtrise des dépenses de personnel dont se prévaut régulièrement le Gouvernement. Elles résultent d'erreurs de prévision en matière de départs en retraite, de motifs techniques, mais également du dépassement de certaines

enveloppes catégorielles. Ces ouvertures devant intervenir avant la liquidation des paies de décembre, leur **urgence est avérée**.

9. 158 millions d'euros sont ouverts au bénéfice de la défense, liées à des mesures de restructuration et d'indemnisation, mais aussi à de moindres départs en retraite qu'anticipé. Ces tensions sur la masse salariale s'accompagnent paradoxalement d'une importante **sous-exécution** du plafond d'emplois 2011 (plus de 4 600 ETPT). Ce paradoxe confirme la nécessité, pour le ministère de la défense, de fournir au Parlement, en prévision comme en exécution, des données exhaustives, dont la présentation soit harmonisée avec celle de l'ensemble des départements ministériels.

10. Des dépassements de **dépenses catégorielles** sont à nouveau observés au sein des ministères du budget et de l'économie. 12 millions d'euros sont notamment ouverts en lien avec les mesures catégorielles adoptées dans le cadre de la fusion de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP).

11. Les besoins en dépenses de personnel des ministères de l'écologie et des affaires étrangères sont respectivement liés à des **rattachements tardifs de fonds de concours** et à l'impact des variations de **taux de change** sur le barème des indemnités de résidence à l'étranger.

12. 43,4 millions d'euros en AE et CP doivent couvrir les dépenses liées au versement des **bourses étudiantes sur critères sociaux**. En dépit des difficultés structurelles qui s'attachent à la prévision de telles dépenses, ces besoins résultent d'une **budgétisation insuffisante en loi de finances initiale**, combinée à des reports de charges fréquents d'un exercice sur l'autre. L'urgence à ouvrir les crédits est certaine, afin d'éviter toute rupture dans les paiements aux bénéficiaires. Néanmoins, une partie des besoins constatés **aurait pu être couverte** par l'une des trois lois de finances rectificatives intervenues depuis le début de l'année 2011.

13. Les ouvertures en faveur de la prise en charge des **demandeurs d'asile** (45 millions d'euros en AE et CP) résultent de la **sous-budgétisation récurrente** des crédits qui y sont dédiés. Ces dépenses sont urgentes mais **guère imprévisibles** et auraient dû être couvertes en loi de finances initiale ou ajustées progressivement **et suffisamment** en lois de finances rectificatives pour 2011.

14. Les ouvertures en faveur de **l'hébergement d'urgence** et de la **veille sociale** (75 millions d'euros en AE et CP) résultent également de crédits **régulièrement sous-évalués** en loi de finances initiale. De surcroît, le Gouvernement a demandé, par amendement au projet de loi de finances pour 2012, l'autorisation de **reporter sur l'exercice 2012** tout ou partie des crédits ouverts en décret d'avance. **C'est donc abusivement que l'urgence est ici invoquée.**

15. 8,7 millions d'euros en AE sont ouverts afin de couvrir des **remboursements de frais de campagne électorale**. 5,4 millions d'euros sont notamment destinés à reconstituer des crédits redéployés en gestion afin de **relocaliser à moindre coût** la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. S'agissant de dépenses déconcentrées, ces ouvertures doivent être opérées rapidement afin que les crédits puissent être mis en œuvre avant la fin de l'exercice.

16. 11,5 millions d'euros sont ouverts afin de pourvoir à des **dépenses de contentieux, dont l'urgence est attestée**. S'agissant de dépenses résultant de comportements **fautifs** de l'Etat, il serait néanmoins opportun que les ouvertures complémentaires censées les couvrir soient gagées par des annulations obéissant au **principe de l'auto-assurance**. Une telle pratique constituerait une puissante incitation, pour les ministères à l'origine de telles dépenses, à résorber activement les sources de contentieux.

AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT

*sur le projet de décret d'avance notifié le 22 novembre 2011, portant
ouverture et annulation de 1 000 250 136 euros en autorisations
d'engagement et de 915 816 905 euros en crédits de paiement*

La commission des finances,

Vu les articles 13, 14 et 56 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ;

Vu la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 et les lois n° 2011-900 du 29 juillet 2011, n° 2011-1117 du 19 septembre 2011 et n° 2011-1416 du 2 novembre 2011 de finances rectificatives pour 2011 ;

Vu le projet de décret d'avance notifié le 22 novembre 2011, portant ouverture et annulation de 1 000 250 136 euros en autorisations d'engagement et de 915 816 905 euros en crédits de paiement, le rapport de motivation qui l'accompagne et les réponses de la Ministre chargée du budget au questionnaire de la Rapporteuse générale ;

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 2011 ;

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. Voit dans le présent projet la confirmation d'une banalisation regrettable du recours au décret d'avance en fin d'exercice budgétaire ;

4. Observe que le principal motif d'ouverture de crédits réside dans le financement des opérations extérieures du ministère de la défense et dans la reconstitution d'enveloppes de crédits redéployés en gestion pour pourvoir à ce financement. Outre que la destination des crédits qu'il convient de reconstituer n'est pas connue, ce qui ne permet pas d'en apprécier l'urgence, la commission estime que des ajustements progressifs de crédits, au gré des lois de finances rectificatives votées en 2011, auraient été plus conformes au principe de sincérité budgétaire ;

5. 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. Ces ouvertures, dont l'urgence est avérée, 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 qui appellent un effort accru de maîtrise de la part des ministères concernés ;

6. Déploie le caractère lacunaire des informations relatives aux dépenses de personnel et aux effectifs du ministère de la défense, et invite ce dernier à fournir au Parlement, en prévision comme en exécution, des données exhaustives dont la présentation soit harmonisée avec celle des ministères civils ;

7. Considère que les besoins de crédits au titre des bourses étudiantes, de la prise en charge des demandeurs d'asile, de la veille sociale et de l'hébergement d'urgence résultent de l'insuffisance persistante des prévisions établies en loi de finances initiale. La commission juge, au demeurant, que l'invocation de l'urgence pour ouvrir 75 millions d'euros sur la mission « Ville et logement » est abusive, tout ou partie de ces crédits ayant vocation à être reportés sur l'exercice 2012 ;

8. Invite le Gouvernement à appliquer, autant que faire se peut, le principe d'auto-assurance lorsque des besoins supplémentaires de crédits résultent de condamnations de l'Etat ou d'indemnisations amiables liées à des comportements fautifs de ce dernier.

9. Emet, en conséquence :

a. un avis favorable à l'ouverture de crédits destinés à couvrir le remboursement de frais de campagne et les dépenses liées à des contentieux ;

b. un avis favorable, assorti des réserves précédemment formulées, à l'ouverture de crédits en faveur des opérations extérieures du ministère de la défense, des dépenses de personnel des ministères chargés de la défense, du budget, de l'économie, de l'écologie et des affaires étrangères, des bourses étudiantes et de la prise en charge des demandeurs d'asile ;

c. un avis défavorable à l'ouverture de crédits en faveur de l'hébergement d'urgence et de la veille sociale, le report envisagé de tout ou partie de ces crédits vers 2012 attestant que la condition d'urgence requise par l'article 13 de la loi organique n'est pas satisfaite.

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 22 novembre 2011. 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 deuxième partie du projet de loi de finances pour 2012 et que l'Assemblée nationale a été saisie d'un quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2011. 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. **Il est particulièrement regrettable que 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 22 novembre 2011 prévoit des ouvertures et annulations de crédits pour un montant total de **1 000 250 136 euros en autorisations d'engagement (AE) et 915 816 905 euros en crédits de paiement (CP).**

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 **0,19 % des AE et 0,17 % des CP** ouverts en LFI. Elles **respectent** donc le plafond fixé par la loi organique. 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 **0,18 % des AE et 0,17 % des CP** ouverts au gré des lois de finances initiale et rectificatives pour 2011. Elles **respectent** donc également le plafond fixé par la loi organique.

2. Le respect du critère de l'urgence

La LOLF dispose explicitement que les décrets d'avance sont pris « *en cas d'urgence* ». Ils revêtent donc, en principe, un caractère **dérogatoire**. Votre commission des finances a néanmoins relevé à plusieurs reprises que le recours au décret d'avance se **banalisait**. Les décrets d'avance de fin de gestion sont en effet devenus **systematiques**¹ 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 démonstration** et la suppression, à compter de 2012, de la période complémentaire laisse à penser que la tendance ne se démentira pas dans les années à venir.

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**.

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. En somme, à l'appui des décrets d'avance, le Gouvernement pourrait se prévaloir de ses propres « turpitudes » de gestion.

Bien que retranchée derrière la lettre de la LOLF, cette interprétation est abusive 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 DIX MISSIONS

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

¹ Depuis 2006, un décret d'avance a été pris chaque année au mois de novembre.

1. Les principaux motifs d'ouverture : OPEX, dépenses de personnel et guichets sociaux

Les principaux motifs d'ouvertures de crédits peuvent être regroupés en trois catégories. Le premier motif réside dans le **surcoût des opérations extérieures de la défense, ou « OPEX », principalement imputable à la conduite de l'opération Harmattan en Libye**. Hors personnel¹, 467,2 millions d'euros en AE et 391,5 millions d'euros en CP sont prévus au titre des OPEX, soit 47 % des AE et 43 % 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 790,5 millions d'euros en 2011.

349,4 millions d'euros (AE et CP) sont ensuite ouverts sur six missions pour pourvoir à des **dépenses de personnel**, soit 35 % des ouvertures totales. Nettes des annulations de titre 2, ces ouvertures atteignent 298 millions d'euros. Les ouvertures de crédits de personnel concernent très largement la mission « Défense » (228 millions d'euros, dont 70 millions d'euros au titre des OPEX). Des ouvertures notables sont également constatées sur la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines (53,6 millions d'euros) et « Action extérieure de l'Etat » (34,2 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 en 2011, mais demeurent significatifs et témoignent**, quoiqu'en dise un Gouvernement prompt à l'autocélébration de sa politique salariale, **d'une maîtrise aléatoire de la dépense**.

¹ 75 millions d'euros de crédits de personnel sont ouverts pour couvrir les dépenses de personnel liées aux OPEX, à raison de 70 millions d'euros sur la mission « défense » et 5 millions d'euros sur la mission « Sécurité ». ce dernier montant concerne la gendarmerie.

Les ouvertures et annulations de crédits de personnel (titre 2)

(en euros)

Missions	Ouvertures	Annulations	Net
Action extérieure de l'État	34 212 649		34 212 649
Administration générale et territoriale de l'État		10 750 000	-10 750 000
Aide publique au développement		2 476 295	-2 476 295
Défense	227 950 000		227 950 000
Direction de l'action du Gouvernement		16 850 000	-16 850 000
Écologie, développement et aménagement durables	17 633 482	2 171 500	15 461 982
Économie	11 000 000		11 000 000
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	53 600 000	8 330 308	45 269 692
Outre-mer		376 859	-376 859
Sécurité	5 010 000	10 000 000	-4 990 000
TOTAL	349 406 131	50 954 962	298 451 169

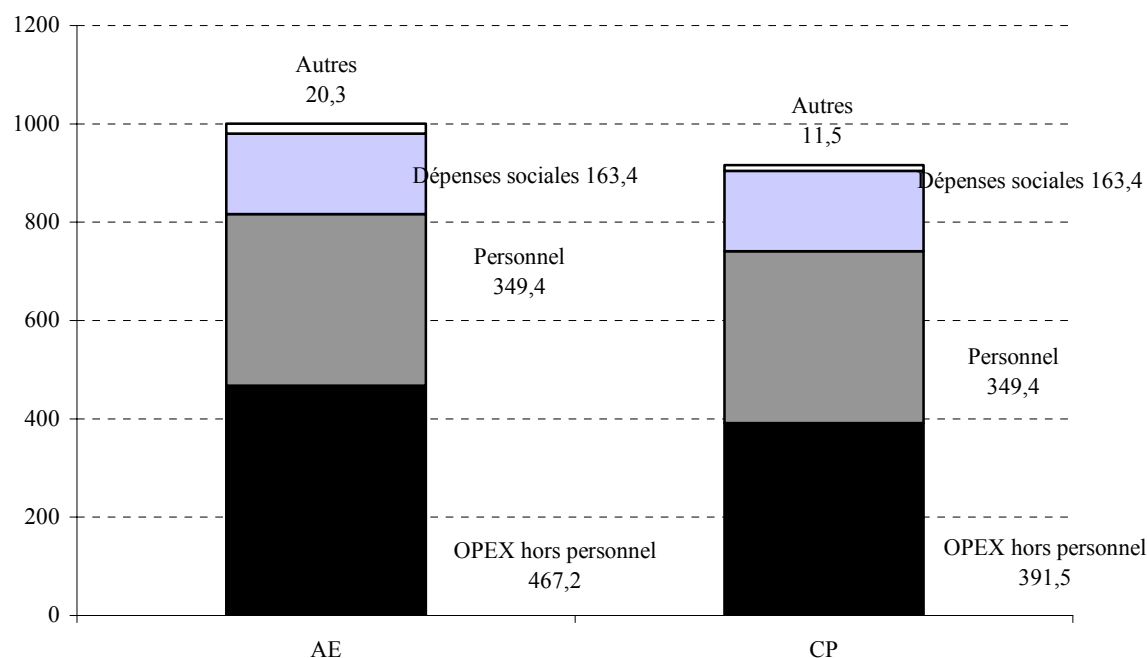
Source : commission des finances

La troisième catégorie d'ouvertures concerne, de façon récurrente, des **dépenses à caractère social, qui représentent près d'un cinquième des ouvertures brutes**. Y figurent les dépenses de veille sociale et d'hébergement d'urgence de la mission « Ville et logement » (75 millions d'euros en AE et CP), le financement de l'accueil des demandeurs d'asile imputé sur la mission « Immigration, asile et intégration » (45 millions d'euros en AE et CP) et les besoins liés aux bourses étudiantes (43,4 millions d'euros en AE et CP sur la mission « Recherche et enseignement supérieur »).

Enfin, des **ouvertures diverses** sont liées à des contentieux (11,5 millions d'euros en AE et CP) et à des dépenses électorales (8,7 millions d'euros en AE, *cf. infra*). Le diagramme qui suit matérialise la répartition des ouvertures demandées.

Répartition des ouvertures brutes de crédits

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

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

Un éclairage complémentaire est apporté par la répartition **par titre** des ouvertures et des annulations de crédits de paiement proposées. Le tableau¹ qui suit enseigne que les ouvertures nettes de dépenses de personnel (298 millions d'euros) et de fonctionnement (163 millions d'euros) sont gagées par des annulations pesant essentiellement sur les dépenses **d'intervention** (-408 millions d'euros) et, dans une moindre mesure, **d'investissement** (-54 millions d'euros).

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

Ouvertures et annulations par titre

(CP en millions d'euros)

Titres	Ouvertures	Annulations	Net
Titre 1 - Pouvoirs publics	0	0	0
Titre 2 - Personnel	349	-51	298
Titre 3 - Fonctionnement	403	-240	163
Titre 4 - Charge de la dette	0	0	0
Titre 5 - Investissement	0	-54	-54
Titre 6 - Intervention	163	-571	-408
Titre 7 - Opérations financières	0	0	0
TOTAL	916	-916	0

Source : direction du budget

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**. Vingt-deux missions subissent ces annulations.

Il convient, à titre liminaire, **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. Un tel phénomène avait été constaté, en 2010, au titre des OPEX. Les annulations opérées en décret d'avance étaient, dès lors, purement fictives et la Cour des comptes¹ avait à juste titre souligné que *« cette pratique revient à utiliser le dispositif organique des décrets d'avance comme un simple outil infra-annuel de mutualisation des moyens ouverts sur les programmes ou – de facto – comme un système d'avance de trésorerie entre missions ou programmes. Elle conduit l'administration, d'une part à s'affranchir en gestion des plafonds de crédits par programme votés dans la loi de finances et, d'autre part, à déconnecter la programmation budgétaire des besoins prévisibles en exécution »*.

Un autre motif de satisfaction réside dans **l'amélioration des justifications des annulations** de crédits figurant au rapport de motivation. Dans son précédent avis, votre commission des finances avait regretté le *« caractère trop succinct »* de ces rapports et requis *« un effort d'exhaustivité (...), s'agissant en particulier des annulations venant gager les ouvertures »*. Elle a, sur ce point, été entendue.

¹ Rapport sur les mouvements réglementaires de crédits joint au dernier projet de loi de finances rectificative pour 2010.

1. Moins d'un tiers des annulations obéissent 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.

Selon le rapport de motivation annexé au projet de décret d'avance, 275,8 millions d'euros des AE et 276,2 millions d'euros des CP annulés le sont en vertu du principe d'auto-assurance, **soit respectivement 27,6 % des AE et 29,7 % des CP annulés.**

Ouvertures et annulations obéissant à la logique d'auto-assurance

(en millions d'euros)

Dépenses		Ouvertures	Annulations	Taux d'auto-assurance
Défense hors OPEX	AE	158,0	90,1	57%
	CP	158,0	90,1	57%
Dépenses de personnel du MAE	AE	34,2	15,3	45%
	CP	34,2	10,0	29%
Dépenses de personnel du ministère de l'économie	AE	11,0	3,4	31%
	CP	11,0	3,4	31%
Dépenses de personnel du ministère du budget	AE	53,6	53,6	100%
	CP	53,6	53,6	100%
Dépenses électorales	AE	8,7	8,7	100%
	CP	0,0	0,0	-
Bourses étudiantes	AE	43,4	43,4	100%
	CP	43,4	43,4	100%
Hébergement d'urgence	AE	75,0	61,3	82%
	CP	75,0	75,7	101%
TOTAL	AE	383,9	275,8	72%
	CP	375,2	276,2	74%

Source : commission des finances

Le tableau qui précède montre que le principe d'auto-assurance a **pleinement joué** (100 %) pour gager :

1) les dépenses supplémentaires de **personnel du ministère du budget** (53,6 millions d'euros en AE et CP), pour lesquelles ont été annulés des crédits hors personnel résultant de « *marges dégagées en gestion* » ;

2) les ouvertures au titre des **bourses étudiantes** (43,4 millions d'euros en AE et CP), essentiellement gagées par l'annulation des crédits de la réserve de précaution ;

3) les ouvertures pour **dépenses électorales** (8,7 millions d'euros en AE), pour lesquelles ont été redéployées des AE destinées à couvrir des engagements pluriannuels de location immobilière des préfetures, qui ne relèvent plus du programme ;

4) les ouvertures en crédits de paiement au bénéfice de **l'hébergement d'urgence et de la veille sociale** (75 millions d'euros). Les redéploiements se sont opérés à partir de crédit sous-consommés ou gelés en matière d'aide à la pierre (35 millions d'euros en AE et 49,5 millions d'euros en CP) et en matière de compensation des exonérations de cotisations sociales des zones franches urbaines et des zones de redynamisation urbaine (26,3 millions d'euros en AE et 26,2 millions d'euros en CP).

L'auto-assurance a été **partiellement** mise en œuvre pour les **ouvertures liées aux dépenses de personnel du ministère de la défense** (90,1 millions d'euros annulés, soit 57 % des ouvertures). Un prélèvement de 40 millions d'euros a été opéré sur le fonds de roulement de l'Office national d'études et de recherche aérospatiale (ONERA), dont les disponibilités ont augmenté sous l'effet d'un gain lié à un rescrit fiscal et aboutissant à soustraire la subvention pour charge de service public de l'opérateur à la TVA. Ont en outre été annulés 25,1 millions d'euros de crédits d'opérations d'infrastructures, 10 millions d'euros au bénéfice de l'Institution de gestion sociale des armées (IGESA) et 15 millions d'euros de crédits liés aux restructurations, du fait du décalage temporel de certaines opérations.

L'auto-assurance partielle a également joué pour gager les ouvertures au titre des **dépenses de personnel du ministère des affaires étrangères** (15,3 millions d'euros en AE et 10 millions d'euros en CP, soit respectivement 45 % et 29 % des ouvertures) et des **dépenses de personnel du ministère chargé de l'économie** (3,4 millions d'euros en AE et CP, soit 31 % des ouvertures). Le rapport de motivation n'explique pas la nature des crédits annulés pour le MAE et précise que les annulations au sein des programmes de la mission « Economie » portent sur des crédits devenus sans emploi.

2. Un peu plus de la moitié des annulations relèvent de la réserve de précaution

Le rapport de motivation indique que le solde des annulations porte *« principalement sur des crédits devenus sans objet. Il s'agit principalement de crédits **mis en réserve en début de gestion** ».*

Avant mise en œuvre du présent projet de décret d'avance, **la réserve de précaution s'élève à 3,05 milliards d'euros en AE et 2,47 milliards d'euros en CP**. Elle était initialement de 6,29 milliards d'euros en AE et de 5,59 milliards d'euros en CP. Au 24 novembre 2011, les crédits de **personnel**

en réserve atteignent 493 millions d'euros. Le présent projet prévoit d'en annuler **17 millions d'euros**, auxquels s'ajouteront 8 millions d'euros en quatrième projet de loi de finances rectificative. La mise en réserve résiduelle sera donc de 468 millions d'euros. Hors titre 2, 569 millions d'euros en AE et 465 millions d'euros en CP sont annulés par le décret d'avance. Combinés aux annulations du PLFR-4 (118 millions d'euros en AE et 147 millions d'euros en CP), ces mouvements porteront la réserve résiduelle à 1,87 milliard d'euros en AE et 1,37 milliard d'euros en CP.

Etat de la réserve de précaution

(en millions d'euros)

	Titre 2 (AE=CP)	Hors titre 2		T2+HT2	
		AE	CP	AE	CP
Mise en réserve théorique	585	6 541	5 984	7 126	6 569
<i>Dégels en début de gestion (dont réduction de la mise en réserve au titre de la masse salariale opérateurs)</i>	0	-836	-982	-836	-982
Mise en réserve initiale	585	5 705	5 001	6 290	5 587
<i>Mouvements intervenus sur la mise en réserve</i>	-93	-2 605	-2 482	-2 697	-2 574
<i>Annulations réalisées dans la LFR I</i>	0	-113	-113	-113	-113
<i>Annulations réalisées dans la LFR II</i>	0	-428	-428	-428	-428
Mise en réserve au 24 novembre 2011	493	2 560	1 979	3 053	2 472
Annulations prévues en DA	-17	-569	-465	-585	-482
<i>Annulations prévues en LFR IV</i>	-8	-118	-147	-126	-155
Mise en réserve prévue après DA et LFR IV	468	1 873	1 367	2 341	1 835

Source : réponses au questionnaire

Au total, 33 % des annulations de crédits de personnel (17 millions d'euros sur 51 millions d'euros) s'opèrent au sein de la réserve de précaution. Hors titre 2, ces taux atteignent 60 % en AE (569 millions d'euros sur 949 millions d'euros) et 53 % en CP (465 millions d'euros sur 879 millions d'euros). **Globalement, la réserve de précaution absorbe 59 % des annulations en AE et 52 % des annulations en CP prévues par le présent projet de décret d'avance.** Le solde (34,4 millions d'euros en titre 2 et 380,5 millions d'euros en AE et 399,5 millions d'euros en CP hors titre 2) **porte sur des « crédits frais » devenus sans objet.**

Les annulations les plus notables concernent :

1) 248 millions d'euros en AE et CP (soit plus du quart des annulations totales) sur le programme 145 « Epargne » de la mission « Engagements financiers de l'Etat », rendus disponibles par la **baisse du montants des primes d'épargne logement**¹. L'année 2011 devrait confirmer

¹ Cette annulation vient compléter une annulation proposée dans le quatrième projet de loi de finances rectificative, pour un montant de 52,3 millions d'euros.

la poursuite d'un fort ralentissement du versement des primes. Si leur niveau sur la période allant de janvier à août 2011 (445,9 millions d'euros) est légèrement supérieur au niveau constaté au cours de la même période en 2010 (414 millions d'euros), il demeure **très inférieur** aux niveaux atteints en 2009 (693,2 millions d'euros) ou en 2008 (1,06 milliard d'euros). La prévision d'exécution pour 2011 est ainsi estimée entre 684 et 776 millions d'euros, auxquels s'ajoutent les 16,5 millions d'euros de report de charge issu de 2010, soit une **dépense totale de 700 à 792 millions d'euros**. 1,1 milliard d'euros avaient été budgétés en LFI et 1 milliard d'euros restaient disponible après mise en réserve de précaution, **les crédits devraient suffire** pour acquitter les primes 2011 et résorber le report de charges résiduel auprès du Crédit foncier de France ;

2) 158,2 millions d'euros en AE et 110,2 millions d'euros en CP sur le programme 203 « Infrastructures et services de transports » de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », concentrés sur la **réserve de précaution** ;

3) 84,9 millions d'euros en AE¹ mises en réserve sur le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement ». Une marge totale de 115,6 millions d'euros a été dégagée au titre du **Fonds européen de développement**, en raison de moindres décaissements sur l'initiative « Objectif du millénaire pour le développement » (OMD) et sur le Programme interrégional (PIR). Une partie de cette marge (30,7 millions d'euros) a été employée pour financer les engagements de l'Alliance mondiale pour les vaccins et l'immunisation (GAVI) et l'aide alimentaire accordée à la Corne de l'Afrique ;

4) 45,2 millions d'euros² de CP « frais » du programme 309 « **Entretien des bâtiments de l'Etat** ». La disponibilité constatée tient au **mode de financement spécifique du programme**. En effet, sa dotation budgétaire est constituée des contributions des administrations occupant des immeubles appartenant à l'Etat, calculées sur la base de loyers budgétaires dont elles sont redevables. Les ressources du programme sont donc relativement **constantes** d'une année à l'autre, alors même que les opérations d'entretien des bâtiments de l'Etat s'inscrivent dans une **perspective pluriannuelle**. Un **hiatus** entre crédits et dépenses est donc inévitable. Au surplus, la consommation du programme 309 a été **ralentie** au cours des exercices 2010 et 2011 « *par un effet d'apprentissage des modalités de gestion dans le cadre du progiciel Chorus, combinée avec la régionalisation des crédits, en cours d'achèvement, confiant à l'échelon régional l'établissement des programmes d'entretien* ». Cette périphrase élégante pointe la relative désorganisation qui a pu résulter de la mise en place de Chorus...

¹ 8 millions d'euros de CP sans emplois sont par ailleurs annulés.

² Cette annulation est complétée par une annulation proposée dans le quatrième projet de loi de finances rectificative (20 millions d'euros AE et 54,8 millions d'euros en CP).

5) 44,4 millions d'euros d'AE du programme 101 « Accès au droit et à la justice » et 19 millions d'euros en AE et 8 millions d'euros en CP du programme 107 « Administration pénitentiaire » de la mission « Justice ». Cette seconde annulation est permise par le décalage en 2012 **d'opérations immobilières de l'administration pénitentiaire** initialement prévues en 2011. Les opérations plus particulièrement concernées portent sur la construction, la réhabilitation ou l'extension d'établissements pénitentiaires gérés par l'Agence publique pour l'immobilier de la justice.

II. ANALYSE DÉTAILLÉE DES OUVERTURES DE CRÉDITS

Les développements qui suivent reviennent en détails 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

467,2 millions d'euros en AE et 391,5 millions d'euros en CP sont ouverts au titre des **opérations extérieures de la défense (OPEX)** sur le programme « Préparation et emploi des forces ». Il s'agit de **l'ouverture la plus importante prévue par le projet de décret d'avance**. S'y ajoutent 75,01 millions d'euros de dépenses de personnels au titre des OPEX (soit 70 millions d'euros de dépenses de personnels militaires et 5,01 millions d'euros de dépenses de personnels de la gendarmerie nationale).

1. Une ouverture destinée à gager les OPEX plutôt qu'à les couvrir

Le rapport de motivation indique que la présente ouverture de crédits a vocation non seulement à poursuivre les « *opérations extérieures en cours (Afghanistan, Liban, Tchad)* », mais également à « **reconstituer les crédits du programme ayant fait l'avance** ». On observe donc que les coûts associés aux OPEX ont d'ores et déjà été partiellement couverts en gestion, par des redéploiements de crédits du programme « Préparation et emploi des forces ». Ces crédits n'étant **pas réellement disponibles**, il convient donc de les rouvrir en décret d'avance pour pourvoir aux dépenses auxquelles ils étaient initialement dédiés. Dans ces conditions, une partie des crédits demandés ne vise pas directement à couvrir les dépenses d'OPEX mais **d'autres dépenses imputées sur le programme, dont la nature n'est pas connue de votre commission des finances et dont elle ne peut, en conséquence, apprécier le caractère réellement urgent.**

Des dépenses ayant été engagées au gré de la gestion pour les OPEX, l'on ne peut que s'étonner de ce **qu'aucune ouverture de crédits n'ait été prévue à l'occasion des trois lois de finances rectificatives votées par le Parlement**. Lors de l'examen de ces textes, votre commission des finances s'est systématiquement interrogée sur cette lacune. Lors de l'examen du PLFR-1 (juillet 2011), le ministre chargé du budget a estimé qu'il n'était « **pas utile de modifier le montant prévu dans la loi de finances initiale pour les Opex, fixé à 630 millions d'euros** ».

Puis, en PLFR-2 (septembre 2011), le Gouvernement a indiqué que le ministère de la défense bénéficierait de ressources supplémentaires provenant de remboursements de la part d'organisations internationales, en particulier l'ONU et de l'OTAN, pour un montant de l'ordre de 90 millions d'euros, et

qu'« à ce stade de l'année, ces ressources apparaissent suffisantes pour couvrir en trésorerie les besoins de financement des opérations extérieures du ministère ». Il a néanmoins reconnu que l'exécution définitive pourrait être supérieure aux crédits aujourd'hui disponibles¹, mais considérait alors qu'il était « encore trop tôt pour établir un chiffrage précis de cette sur-exécution. En effet, ce chiffrage ne pourra intervenir qu'en fin d'année, dans la mesure où le format et la durée de certaines opérations extérieures, qui dépendent notamment de l'évolution de la situation sur le terrain (en Libye en particulier), peuvent encore évoluer sensiblement. En outre, conformément à l'annonce présidentielle du désengagement d'un quart des effectifs globaux d'Afghanistan (1 000 hommes) d'ici fin 2012, l'opération en Afghanistan devrait évoluer, avec un possible impact budgétaire dès 2011 »².

Le rapport de motivation reprend ces éléments et précise que « le caractère aléatoire et imprévisible des surcoûts OPEX ne permet pas de connaître le montant exact de ces surcoûts au moment de l'élaboration de la loi de finances initiale ». Dès lors, « un chiffrage suffisamment solide de ces surcoûts ne peut être effectué que tardivement dans l'année, ce qui explique que les présentes ouvertures n'aient pas été effectuées à l'occasion de l'examen des premières lois de finances rectificatives pour 2011 ».

Cet argument n'est pas recevable : dans la mesure où des dépenses ont été engagées depuis le début de l'année (comme en témoigne la nécessité de rouvrir des crédits pour les gager), rien n'interdisait au Gouvernement **d'ajuster progressivement** les crédits de la mission « Défense » pour tenir compte des surcoûts enregistrés.

2. Des dépenses très dynamiques et le retour à des modalités de budgétisation contestables

Le rapport de motivation indique que le coût des OPEX hors titre 2 est « évalué, à ce stade, à **790,5 millions d'euros**. Compte tenu de la dotation de 320 millions d'euros inscrite en loi de finances et des versements effectués par les organisations internationales (OTAN, UE), à hauteur de 79 millions d'euros, le montant des dépenses à couvrir s'élève à 391,5 millions d'euros ». En incluant les dépenses de titre 2 (380 millions d'euros), **le coût prévisionnel total atteint 1,17 milliard d'euros en 2011, soit un montant sans précédent depuis 2002**. Ce montant confirme l'analyse des rapporteurs spéciaux de la commission des finances³, pointant « l'impact budgétaire de **l'engagement croissant** de la France sur des terrains d'opérations extérieures, alors que le niveau des ressources budgétaires, de plus en plus contraintes, interrogent sur **la capacité à mener à bien ces opérations** ». Le tableau qui suit montre que le

¹ Au demeurant, le ministre de la défense lui-même avait, au cours d'une réunion de groupe parlementaire, indiqué que les besoins supplémentaires se chiffraient à 500 millions d'euros.

² Les prévisions 2011 s'établissent pourtant à 522,4 millions d'euros, en hausse par rapport à l'exécution 2010 (482,7 millions d'euros).

³ Rapport spécial relatif aux crédits 2012 de la mission « Défense »

coût annuel moyen des OPEX était de 600 millions d'euros de 2002 à 2006 et passe à près de 880 millions d'euros de 2007 à 2011, **soit une augmentation de plus de 46 %.**

Le surcoût des OPEX et leur financement depuis 2002

(CP, en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Surcoûts totaux OPEX	659,5	629	605	528	579	663,4	832,89	870,5	860,1	1171
Défense titre 2						336	359,6	350,1	329,7	380
Défense hors titre 2						327,4	473,29	520,4	530,4	791
Provision LFI	24	24	24	100	175	360	460	510	570	630
Couverture par décret d'avance	-	400	540	421	453	272,5	221	228	247	461,5
Couverture en LFR	373	20	-	-	-	-	-	-	-	-
Réouverture en LFR de fin d'année (a)	0	400	495	0	269	0	0	223	247	
Remboursements OTAN/ONU				8,7	6,2	15	34	65	50	79,2
Surcoûts non remboursés	635,5	205	86	419,3	128,8	272,5*	159*	72,5	-6,9	0,3

(a) remboursement du gage

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

NB : Le tableau ne comprend pas les dépenses réalisées en OPEX par la gendarmerie, inscrites au programme 152, et pour lesquelles 15 millions d'euros en CP ont été ouverts en loi de finances initiale pour 2011. Les dépenses effectivement réalisées en OPEX s'élèvent à 30 millions d'euros pour la gendarmerie et nécessitent, selon le Gouvernement, l'ouverture de 5 millions d'euros en décret d'avance sur le programme 152, alors qu'il convient d'observer que le besoin de financement complémentaire à la loi de finances initiale pour 2011 s'élève à 15 millions d'euros pour le déploiement des forces de gendarmerie sur les terrains des OPEX.

Source : ministère de la défense

Dépenses prévisionnelles et théâtres d'opérations des OPEX en 2011

(en millions d'euros)

Théâtre	Dépenses prévisionnelles 2011	Effectifs prévisionnels 2011
Bosnie	0	1
Kosovo	40	432
Côte d'Ivoire	65	1.112
Afghanistan	522	4.315
Tchad	91	974
EUFOR Tchad	0	0
Liban	77	1.395
Atalante	29	284
Autres	53	772
Libye	294	1.861
TOTAL	1.172	11.146

Source : ministère de la défense

Les dépenses prévisionnelles de l'opération Harmattan en 2011 atteignent donc **294 millions d'euros en CP en 2011, mais donneront lieu à 76 millions d'euros de paiement supplémentaires en 2012** en vue de la reconstitution des stocks de munitions utilisés en Libye. Les AE censées couvrir ces paiements futurs sont demandées dans le cadre du présent projet de décret d'avance. Le coût final de l'opération Harmattan ressort donc à **370 millions d'euros en AE sur 2011 et 2012, soit 20 millions d'euros de plus** que l'estimation haute fournie, à la date du 1^{er} octobre 2011, en réponse

au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux de la commission des finances (300 à 350 millions d'euros)¹.

Au total, en 2011, le taux de financement par décret d'avance des OPEX renoue avec les **niveaux élevés atteints au cours de la précédente législature**. Tout se passe comme si les efforts entrepris, à compter de 2007, pour mieux budgétiser ces opérations en LFI – efforts juridiquement consacrés par la LPM 2009-204 – **étaient annulés en 2011**. Dans sa réponse au questionnaire de votre rapporteure générale, le Gouvernement considère ce dépassement comme **conjoncturel**, puisque lié à l'opération Harmattan : *« Il convient de souligner que hors Harmattan, les surcoûts OPEX 2011 sont quasiment équivalents à ceux de 2010 à périmètre comparable et malgré le renforcement ponctuel du dispositif en Côte d'Ivoire au moment des événements de mars-avril. A ce stade, les opérations connues pour 2012 reviennent aux opérations hors Harmattan, opération qui a été terminée fin octobre 2011. Ces opérations devraient connaître certaines réductions de dispositif (Afghanistan et Côte d'Ivoire notamment). Il reste que la nature même des OPEX conserve une part d'imprévisibilité, comme l'a montré l'opération Harmattan »*.

Votre commission des finances donne acte au Gouvernement de ces précisions, **mais persiste à juger que les surcoûts substantiels des OPEX 2011 auraient dû être progressivement couverts en lois de finances rectificatives**.

B. LES DÉPENSES DE PERSONNEL DE CINQ MINISTÈRES

349,4 millions d'euros en AE et CP sont ouverts afin de couvrir des dépenses de personnel. Il convient néanmoins d'en retrancher 75,01 millions d'euros de dépenses de personnels liées aux OPEX. Les ouvertures nettes des OPEX s'établissent donc à **274,4 millions d'euros et concernent principalement le ministère de la défense**. Ces ouvertures devant intervenir avant la liquidation des paies de décembre, leur **caractère urgent n'est pas douteux**.

¹ Le Gouvernement explique cette différence par le fait que l'estimation de 370 millions d'euros correspond à une date d'achèvement des opérations fin octobre 2011. Le coût total de l'opération Harmattan se décompose ainsi : 60 millions d'euros de carburants opérationnels ; 120 millions d'euros de maintien en condition opérationnelle ; 112 millions d'euros de munitions ; 20 millions d'euros d'autres dépenses (non précisées) ; 58 millions d'euros de dépenses de masse salariale inscrites au titre 2. Selon les réponses au questionnaire, « l'opération Harmattan a été arrêtée fin octobre 2011 et ne devrait pas présenter de surcoût supplémentaire en 2012 ». Par ailleurs, les caractéristiques de l'opération, marquée par une forte dominante aéromaritime, expliquent une plus grande difficulté à évaluer les surcoûts que d'autres OPEX où l'essentiel des besoins de financement proviennent de dépenses de personnel de titre 2.

1. La défense : des tensions sur les crédits malgré la sous-exécution du plafond d'emplois

Hors OPEX, les ouvertures de crédits de titre 2 pour le ministère de la défense atteignent **157,95 millions d'euros en AE et en CP** (dont 11,45 millions d'euros au titre du compte d'affectation spéciale « Pensions »).

Selon le rapport de motivation, une partie de ces crédits vise – comme en novembre 2010 – à couvrir « *l'accompagnement des restructurations, l'indemnisation du chômage ou encore le dispositif de cessation anticipée d'activité des ouvriers de l'amiante* ».

Les réponses au questionnaire laissent entendre que les dépenses actualisées d'indemnisation dans le cadre des **restructurations de la défense** seraient de 203 millions d'euros, soit un **montant identique** à celui de la LFI 2011. **On comprend donc mal**, dès lors que l'exécution serait en ligne avec la prévision, pourquoi des crédits supplémentaires seraient nécessaires en décret d'avance... Des écarts à la prévision sont en revanche constatés pour les **dépenses d'indemnisation du chômage** des personnels ayant quitté le ministère de la défense (+21 millions d'euros, soit 130 millions d'euros en prévision révisée 2011) et le dispositif de cessation anticipée d'activité des ouvriers **de l'amiante** (+4 millions d'euros, soit 99 millions d'euros en prévision révisée 2011). Sur 158 millions d'euros d'ouvertures en décret d'avance, **25 millions d'euros seraient donc justifiés par des dépassements de dépenses à caractère « social » et non directement liées à la rémunération usuelle des personnels**¹. La persistance de dérapages sur de telles dépenses est regrettable et conduit à s'interroger sur la qualité des prévisions établies en loi de finances initiale.

Le solde des ouvertures, soit 133 millions d'euros, serait imputable à la révision des besoins liées aux **données définitives d'exécution 2010**² et à la **dégradation du glissement vieillesse-technicité** (GVT) causée par la « *modification du repyramidage des personnels militaires, notamment en raison de la modification des flux d'avancements et de départs* ». Selon les réponses au questionnaire, l'année 2011 a enregistré un **volume de départs moindre par rapport aux hypothèses de construction de la LFI**. Cette tendance touche tant le personnel militaire que le personnel civil. Elle s'explique notamment par l'allongement de la durée des carrières du fait de la réforme des retraites, le moindre recours aux dispositifs d'incitation au départ³ et la hausse du taux de renouvellement des contrats des militaires du rang recherchée au titre de la fidélisation. Selon le Gouvernement, « *le cumul de ces facteurs, renforcé par une conjoncture économique peu favorable aux*

¹ Le dépassement était de 111 millions d'euros en 2010.

² Il est exact que les données d'exécution de l'année en cours ne sont pas disponibles lors du vote de la loi de finances initiale pour l'année suivante.

³ 70 % du budget consacré aux indemnités de départ volontaire des ouvriers de l'Etat seront consommés en fin d'année ; sous-réalisation similaire observée sur l'indemnité de départ du personnel non-officier.

*reconversions, aboutit à une sous-exécution globale des cibles de sorties. Dans ce contexte de moindres départs, le schéma d'emplois ne pouvait être réalisé qu'en **réduisant les recrutements**, notamment de militaires du rang. Le respect du schéma d'emplois a donc conduit à accentuer l'effet de structure, en augmentant dans les effectifs la part relative des catégories les plus gradées. »*

Votre commission des finances prend acte de ces explications, tout en relevant qu'elles **semblent incompatibles** avec les données prévisionnelles d'exécution 2011 communiquées par le ministère de la défense. En effet, selon les données transmises aux rapporteurs spéciaux dans le cadre de l'examen du PLF 2012, l'exécution prévisionnelle 2011 devrait s'établir à 294 359 ETPT contre un plafond de LFI de 299 006 ETPT. **Une marge de 4 647 emplois est donc disponible ! Il est difficilement compréhensible qu'un ministère qui sous-exécute à ce point – et chroniquement¹ – ses emplois connaisse des tensions sur sa masse salariale.**

D'une manière générale, les **informations** sur les effectifs et les dépenses de personnel du ministère de la défense sont **moins complètes que celles des ministères civils**. Ainsi, le ministère de la défense est-il **le seul à n'avoir pu fournir une évolution de son plafond d'emplois à périmètre constant**, ou à mesurer ses réductions d'effectifs en équivalent temps plein (ETP) et non en ETPT, seule notion budgétaire permettant de mesurer l'effet d'une évolution des effectifs sur la masse salariale. Il serait donc temps que le ministère de la défense fournisse au Parlement, en prévision comme en exécution, des données exhaustives, dont la présentation soit harmonisée avec celle de l'ensemble des départements ministériels.

2. Les ministères financiers entre rectifications d'erreurs et dépassements catégoriels

Les ouvertures au bénéfice du **ministère du budget atteignent 53,6 millions d'euros**. Ce surcroît de dépenses s'explique, selon le Gouvernement, par le nécessaire « *ajustement des crédits de personnel au sein du ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État aux besoins estimés en fin de gestion pour la **direction générale des finances publiques** et de la **direction générale des douanes et des droits indirects*** ». En effet, en 2011, les « *besoins sont apparus plus importants qu'escomptés, du fait d'un **sous-calibrage du socle d'exécution**, les données définitives d'exécution 2010 ne pouvant en effet pas être connues pour le vote de la LFI 2011* ». Ce sous-calibrage du socle 2010 résulte :

1) d'un nombre de **départs en retraite** en 2010 **inférieur** à celui initialement attendu, qui a entraîné un effet de GVT négatif moins important que prévu au titre de l'exercice 2011 ;

¹ Un tel écart était déjà constaté les années précédentes.

2) d'une mauvaise prise en compte de phénomènes non pérennes étant intervenus au cours de l'exécution 2010. Il s'agit principalement des **retenues pour faits de grève** dont le niveau important constaté à la fin de l'année 2010 a été insuffisamment corrigé en 2011. Le socle d'exécution, corrigé des effets non pérenne, serait supérieur de **35 millions d'euros** au socle retenu pour la construction du projet de loi de finances pour 2011.

Enfin, 12 millions d'euros ouverts par le présent décret d'avance sont liés aux **mesures catégorielles adoptées dans le cadre de la fusion de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP)**¹. Selon le Gouvernement, « *au-delà de ces mesures spécifiques, le niveau des crédits catégoriels prévus pour la mission en LFI 2011 est respecté. Les dépenses liées au nouvel espace statutaire n'ont pas généré de dépenses catégorielles supplémentaires, même s'il est envisageable que cette réforme se traduise dans un second temps par un effet d'augmentation du GVT positif* ».

11 millions d'euros de crédits de titre 2 sont ouverts en faveur du ministère de **l'économie**. Cette ouverture est due :

1) à de **moindres départs en retraite** en 2010 qui n'ont pas permis la réalisation du schéma d'emploi prévu sur le programme 220 « Statistiques et études économiques » (INSEE) ;

2) à un **dépassement de l'enveloppe catégorielle** prévue en LFI, notamment sur le programme 220 et qui n'est, de manière fort regrettable, **pas chiffré** ;

3) marginalement, à une erreur technique² dans la comptabilisation des effets du transfert en gestion d'agents de la direction générale du Trésor à Ubifrance (1,8 million d'euros).

Votre commission des finances admet que l'exercice de prévision des départs en retraite peut s'avérer délicat dans un contexte bouleversé par la récente réforme. **Elle déplore néanmoins la persistance de dépassements de crédits sur les mesures catégorielles.**

3. Les affaires étrangères : l'impact difficilement prévisible des variations de taux de change

La **demande de crédits s'élève à 34,2 millions d'euros** pour les dépenses de personnel du ministère des affaires étrangères. Ce besoin résulte de la **prise en compte de l'impact des variations de change et de prix sur le**

¹ La direction du budget estimait le coût de ces mesures à 38 millions d'euros pour 2011.

² Effet de périmètre lié à l'accélération de la dévolution à Ubifrance de la prise en charge d'emplois relevant auparavant du programme 305 « Stratégie économique et fiscale », qui a par erreur été pris en compte deux fois (la décision d'anticiper le transfert en gestion des agents de la DG Trésor à Ubifrance - Inde et Vietnam - au 1^{er} janvier 2010 s'est traduite par une moindre exécution 2010, consolidée dans le socle pour 1,8 million d'euros ; la même mesure a ensuite été traitée par mesure de transfert en construction 2011 comme initialement prévu).

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 165 pays différents, 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.

4. L'écologie : des fonds de concours rattachés tardivement

17,63 millions d'euros sont demandés pour les dépenses de personnel du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables. Ces besoins s'expliquent par les **retards de remboursements des rémunérations des ouvriers des parcs et ateliers par les collectivités territoriales.**

L'article 10 de la loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers **a prévu que la mise à disposition des ouvriers des parcs et ateliers (OPA) donne lieu à remboursement des dépenses de personnel correspondantes, de la part des collectivités bénéficiaires du transfert.** Ce remboursement prend la forme de **deux échéances**, en mars et juillet de chaque année, calculées sur la base des coûts semestriels prévisionnels établis par les services de l'Etat, et le cas échéant, d'un ajustement en mars de l'année suivante. Ils sont opérés par **fonds de concours.**

L'année 2011 est la première année de généralisation à l'ensemble des départements du dispositif de remboursement prévu par la loi. Or, *« bien que l'envoi des éléments de calcul ait été effectué dans un calendrier compatible avec les échéances et que les collectivités n'aient pas contesté les demandes de remboursement, des retards importants dans le rattachement de ces fonds de concours sont observés cette année. Face à cette situation, un dispositif d'activation des délais a été mis en place et un suivi détaillé est effectué par le ministère (...). Malgré la mise en œuvre de cette procédure de mobilisation de tous les acteurs, le rattachement effectif des fonds de concours attendus à la date de liquidation de la paye de décembre n'est pas certain. Aussi, afin de sécuriser l'exécution de la masse salariale du ministère, il est proposé la présente ouverture par décret d'avance. (...) Une analyse détaillée des processus mis en œuvre en 2011 sera réalisée afin de limiter ces risques en gestion 2012 ».*

Bien que les raisons des retards observés demeurent relativement obscures, votre commission des finances considère que les besoins observés

résultent de **facteurs techniques** et **donne acte aux gestionnaires de leur engagement à améliorer les procédures mises en œuvre pour qu'un tel incident ne se reproduise pas à l'avenir.**

C. L'ABONDEMENT D'INTERVENTIONS À CARACTÈRE SOCIAL SOUS-CALIBRÉES

1. Un nouvel abondement des bourses étudiantes sur critères sociaux

La mission « Recherche et enseignement supérieur » fait l'objet d'une ouverture de crédits de **43,4 millions d'euros en AE et en CP** sur le programme 231 « Vie étudiante », destinée à **compléter les crédits nécessaires au paiement des bourses sur critères sociaux versées aux étudiants**. Le besoin supplémentaire **total** par rapport à la prévision de LFI (1 527,6 millions d'euros) **est de 56,31 millions d'euros**¹. Selon les données du Gouvernement, l'insuffisance de financement n'est pas liée à la mise en place du dixième mois de bourses, mais résulte :

1) d'un **report de charge de 35 millions d'euros de l'année 2010 sur 2011**, lié à l'arrivée tardive de nouveaux dossiers et de changements non anticipés d'échelons en cours d'année universitaire ;

2) de la **variation du nombre de dossiers de demandes de bourses à la rentrée 2011**, pour 21,31 millions d'euros.

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. Il convient néanmoins de rappeler que, dès l'examen du projet de loi de règlement pour 2009, notre collègue Philippe Adnot, rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur », avait mis en avant la **sous-budgétisation récurrente** des aides sociales accordées aux étudiants. L'insuffisance de la prévision s'accompagne, année après année, de **reports de charges** d'un exercice sur l'autre². Interrogée sur ces difficultés de gestion³, Valérie Pécresse, alors ministre de l'enseignement supérieur et de la

¹ Ce besoin a été en partie couvert (12,9 millions d'euros) par des redéploiements internes au programme « Vie étudiante ».

² L'exécution 2009 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. 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 le décret d'avance du 30 novembre 2010. 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).

³ Audition du 16 juin 2010.

recherche, avait reconnu que la liquidation des bourses mettait en évidence une « *impasse budgétaire structurelle* ».

Pour 2011, un **effort de rebasage** des crédits avait été consenti, 108,7 millions d'euros supplémentaires ayant été inscrits par rapport à la LFI 2010. Le présent décret d'avance atteste que cet ajustement n'était pas suffisant. Les bourses sur critères sociaux constituent une dépense à guichet ouvert, **dont les déterminants sont nécessairement fluctuants**. Ainsi, le **nombre d'étudiants**, mais plus encore leur **répartition entre échelons**, ont sensiblement varié ces dernières années¹. Par ailleurs, le versement des bourses est lié à la **réception effective de l'inscription** de l'étudiant, qui peut arriver plus tardivement dans l'année, bien que les délais aient été réduits par la mise en place d'interface entre les logiciels de gestion des bourses et de gestion des inscriptions. Enfin, il peut être constaté de **nouvelles entrées dans le dispositif au-delà du mois de décembre**².

Votre commission des finances ne méconnaît pas ces difficultés de prévision, mais relève qu'une partie des ouvertures de crédits demandées dans le cadre du présent décret d'avance – celle qui résulte des reports de charges de 2010 sur 2011 qui n'ont pu être couverts par redéploiement de crédits, soit 22 millions d'euros – **était connue dès le début de l'année 2011 et aurait donc pu être prise en compte dans le cadre des trois lois de finances rectificatives pour 2011**. Elle s'interroge, enfin, sur la **sincérité** de la prévision pour 2012 des dépenses relatives aux bourses sur critères sociaux, qui repose sur une hypothèse de **stabilisation** des effectifs boursiers.

2. La sous-budgétisation habituelle des dépenses de prise en charge des demandeurs d'asile

Le présent projet prévoit **l'ouverture de 45 millions d'euros en AE et CP** sur le programme 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration », visant à **financer les besoins en matière d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile**. Ces besoins croissent sous l'effet d'une **hausse continue de la demande d'asile sur les dix premiers mois de l'année 2011 : + 9,4 %** par rapport aux dix premiers mois de l'année 2010 (47 433 demandes contre 43 350).

Les besoins supplémentaires en matière d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile résultent directement de la **sous-budgétisation des crédits affectés à cette dotation en loi de finances initiale pour 2011**. Comme

¹ Ces variations sont liées à des facteurs aussi bien endogènes (politiques du Gouvernement en faveur des aides sociales ou de lutte contre l'échec en premier cycle), qu'exogènes comme la situation économique du foyer de rattachement de l'étudiant.

² Chaque année, il existe en effet des dossiers de demandes de bourses dont l'instruction à l'issue de l'année civile n'est pas achevée pour des raisons techniques (dossiers incomplets, justificatifs non fournis par le demandeur ou en attente de production). Dans ce cas, les bourses correspondantes ne sont mises en paiement qu'au début du deuxième trimestre universitaire, soit sur l'exercice budgétaire suivant.

l'avait indiqué notre collègue Pierre Bernard-Reymond, rapporteur spécial, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011, « *par rapport aux crédits ouverts en 2010, le présent projet de loi de finances propose donc [une diminution] de 56,2 % pour le dispositif d'hébergement d'urgence. Or, d'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, le rythme de la demande d'asile est en hausse durant les neuf premiers mois de l'année 2010 : + 8,5 % par rapport à la même période en 2009. Aucune raison n'indique qu'il doit diminuer en 2011* »¹.

Cette sous-budgétisation est régulièrement dénoncée par votre commission des finances, le programme « Immigration et asile » ayant fait l'objet d'ouvertures de crédits de paiement en cours de gestion à hauteur de 36 millions d'euros en 2008², de 68,4 millions d'euros en 2009³ et de 117,3 millions d'euros en 2010⁴. En 2011, 50 millions d'euros (AE = CP) ont **déjà** été ouverts par la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011⁵ pour financer le dispositif d'hébergement d'urgence. Au total, les ouvertures de crédits en cours de gestion porteront donc la dotation consacrée à cet hébergement à 135 millions d'euros en 2011, correspondant à plus d'un **triplement des crédits inscrits en loi de finances initiale** (40 millions d'euros).

Par rapport à la dotation consommée en 2010 (110,2 millions d'euros), **les montants consacrés à l'hébergement d'urgence progressent donc de 22,5 % sur un an, à comparer à un rythme de progression de la demande d'asile moindre (9,4 %)**. D'après les informations fournies par le Gouvernement, cet écart s'explique notamment par les délais de traitement des demandes d'asile par l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra) et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). La durée de procédure s'étant allongée ces dernières années, le « stock » de demandeurs d'asile progresse plus rapidement que leur « flux ». Par ailleurs, **le coût marginal de l'hébergement d'urgence est croissant** puisque les structures les moins onéreuses sont utilisées prioritairement, alors que celles auxquelles il est fait appel pour héberger les demandeurs d'asile supplémentaires sont plus coûteuses.

Votre commission des finances **reconnaît le caractère urgent de l'ouverture de crédits demandée**, nécessaire pour financer le droit à l'hébergement des demandeurs d'asile en France. Le rapport de motivation indique d'ailleurs que « *le financement immédiat des structures gérant*

¹ *Rapport n° 111 (2010-2011)*, Tome III, Annexe n° 15, mission « Immigration, asile et intégration » du projet de loi de finances pour 2011, fait par M. Pierre Bernard-Reymond, rapporteur spécial, au nom de la commission des finances.

² Par le décret n° 2008-1089 du 24 octobre 2008 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

³ Par le décret n° 2009-1368 du 9 novembre 2009 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance et la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

⁴ Par le décret n° 2010-1147 du 29 décembre 2010 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance et la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

⁵ Loi n° 2011-900.

l'accueil des demandeurs d'asile [...] ne peut attendre la publication de la dernière loi de finances rectificative, qui devrait intervenir fin décembre ». Pour autant, **chaque année, les flux de demandeurs d'asile sont notoirement sous-évalués en LFI**. Le Gouvernement a, au demeurant, tiré les conséquences de ces sous-évaluations répétées en procédant au rebasage des crédits en PLF 2012. Ces crédits passent ainsi de 40 millions d'euros en LFI 2011 à 90,9 millions d'euros en PLF 2012, soit une **hausse de plus de 127 %**. L'augmentation de l'enveloppe consacrée au dispositif d'hébergement d'urgence devrait permettre de voir le nombre de places financées croître significativement, passant de 7 365 en 2011 à 16 408 en 2012, soit une progression de 123 % en une année.

Nonobstant cet ajustement pour l'avenir – dont on peut d'ailleurs douter qu'il suffise – **le besoin supplémentaire qu'il est ici question de couvrir était largement prévisible dès l'élaboration du projet de loi de finances pour 2011**.

3. Hébergement et veille sociale : il est urgent d'attendre 2012

L'ouverture de 75 millions d'euros en AE et en CP au titre du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Ville et logement » est destinée à couvrir les **dépenses relatives à l'aide sociale** (services d'accueil et d'orientation, accueils de jour, SAMU social ...) **et à l'hébergement d'urgence** (financement de places en centres d'hébergement d'urgence et de nuitées d'hôtel).

Selon le rapport de motivation, « *le surcroît de besoins s'explique par la croissance importante des besoins d'accueil, qui résulte notamment d'une conjoncture économique moins favorable qu'anticipé en loi de finances* ». Les réponses au questionnaire indiquent que face à la forte progression du nombre des demandes, les capacités d'accueil des centres d'hébergement ne sont pas suffisantes, ce qui nécessite l'ouverture de nouvelles places et le financement de nuitées hôtelières supplémentaires. L'accroissement du volume des prises en charge nécessite en parallèle une augmentation des moyens consacrés à la veille sociale pour accueillir et orienter les demandeurs.

Ces éléments appellent plusieurs observations. Le financement de l'hébergement d'urgence constitue une **rubrique usuelle**, pour ne pas dire systématique, des décrets d'avance de fin de gestion. 66,1 millions d'euros avaient, par exemple, été ouverts en septembre 2010 pour les mêmes motifs. Votre commission des finances relevait alors¹ que l'apport de crédits supplémentaires par voie de décret d'avance semblait « *moins relever de circonstances exceptionnelles et imprévues que d'une pratique habituelle de gestion, que le Plan de relance de l'économie avait permis d'écartier*

¹ Notice explicative accompagnant l'avis sur le projet de décret d'avance notifié le 14 septembre 2010.

temporairement ». Le Gouvernement mobilise principalement trois arguments pour justifier les ouvertures de crédits : le climat, l'évolution de la demande d'asile et la crise. En septembre 2010, il avait été argué de la rigueur de l'hiver¹. En novembre 2011, et compte tenu des températures particulièrement clémentes que nous connaissons, c'est donc la « *conjoncture économique moins favorable* » qui occasionnerait des besoins de crédits supplémentaires...

Votre commission des finances considère que ces besoins résultent au moins autant de **l'insuffisance persistante** des crédits prévus en loi de finances initiale. Dans son rapport budgétaire, notre collègue Jean Germain rappelle que le projet de loi de finances pour 2012 **prévoit encore, pour l'hébergement d'urgence, une diminution des crédits, qui passeraient de 248 millions à 244 millions d'euros**. Selon le rapporteur spécial, « *ce choix ne semble pas raisonnable compte tenu de la réalité de la demande orientée vers les structures d'hébergement généralistes financées par le programme 177, et liée à l'insuffisance d'offre d'accueil dans les centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA)* ».

Enfin, le rapport de motivation indique que « *par leur nature même, ces dépenses sont urgentes. L'urgence est renforcée compte tenu des délais nécessaires pour déléguer ces crédits aux services déconcentrés puis pour ces derniers, pour les payer* ». On observe pourtant que **tout ou partie des crédits demandés seront reportés vers 2012**. En effet, l'Assemblée nationale a adopté un amendement gouvernemental au projet de loi de finances pour 2012 autorisant le report, au-delà de la limite de 3 % prévue par la LOLF, de crédits du programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ». Le Gouvernement a motivé cette dérogation par « *une importante ouverture de crédits en fin de gestion pour le financement de la veille sociale et de l'hébergement d'urgence* ». Il s'agit donc des crédits ici demandés.

Si l'urgence « renforcée » à ouvrir les crédits s'accommode de leur report à l'année prochaine, le recours au décret d'avance ne se justifie pas.

D. LES AUTRES OUVERTURES

1. Le remboursement des frais de campagne et les conséquences d'une « opportunité locative »

8,7 millions d'euros en AE sont ouverts sur le programme 232 « Vie politique, culturelle et associative » de la mission « Administration générale et

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

territoriale de l'Etat ». Le rapport de motivation indique que « *ce besoin (est) constaté au titre des **remboursements des frais de campagne** (...) En effet, alors que la dépense était initialement évaluée à 22 millions d'euros en référence aux précédentes élections, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) a estimé début octobre ces remboursements à 27 millions d'euros* ». Le différentiel de 5 millions d'euros a été partiellement couvert, en gestion, par le redéploiement d'1,7 million d'euros d'AE et de 5 millions d'euros de CP. **Un complément de 3,3 millions d'euros d'AE reste donc nécessaire pour procéder à la totalité des remboursements avant la clôture de gestion des crédits.**

Par ailleurs, 5,4 millions d'euros d'AE ont été mobilisés en cours d'année « *provisoirement par redéploiement* », pour couvrir l'engagement d'un **nouveau bail pluriannuel** des locaux accueillant la CNCCFP. Il est donc nécessaire de **reconstituer ces crédits** pour mettre en paiement le remboursement des frais de campagne.

Le Gouvernement justifie cette opération de **pseudo-fongibilité** (puisque les crédits n'étaient pas réellement disponibles) pour saisir une « *opportunité locative* ». La CNCCFP occupe une surface de 2 029 mètres carrés avenue de Wagram. Le loyer est supérieur à 500 euros par mètre carré hors taxes, soit 1,36 million d'euros par an. En juillet 2010, le ministre du budget a demandé au président de la commission de respecter le plafond fixé par France Domaine pour les baux parisiens, soit 400 euros par mètre carré. Un projet de location de deux plateaux d'un immeuble sis 34-36 rue du Louvre a été proposé. Ces locaux, d'une superficie inférieure de 10 % aux surfaces actuellement louées, **respectent le plafond de 400 euros par mètre carré**. En outre, afin de lisser les dépenses d'aménagement, le bailleur a accepté de réaliser les travaux et d'en étaler le remboursement sous la forme d'un complément de loyer sur une durée de six années. Le loyer annuel s'élèvera à 1,25 million d'euros les six premières années, puis à 0,98 million d'euros à compter de la septième. La commission a prévu d'emménager dans ces nouveaux locaux courant décembre 2011, après avoir examiné l'ensemble des comptes de campagnes des candidats aux élections cantonales 2011. **Ce déménagement générera, selon le Gouvernement, une économie annuelle de près de 115 000 euros sur les six premières années et de 270 000 euros par an ensuite.**

L'ouverture de crédits par décret d'avance est ici justifiée, l'urgence à procéder au remboursement des frais de campagne étant **avérée**. S'agissant de crédits déconcentrés, il n'est, en effet, pas possible d'attendre la promulgation de la dernière loi de finances rectificative pour 2011, qui ne permettrait vraisemblablement pas de les consommer avant la fin de l'exercice.

2. Des tensions sur les dépenses de contentieux

11,5 millions d'euros en AE et CP sont ouverts sur le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ». Ces ouvertures sont urgentes en ce qu'elles doivent permettre à l'Etat de « *poursuivre les indemnisations qui lui incombent (affaires déjà jugées) et éviter le paiement d'intérêts moratoires* ».

Il s'agit d'abord de pourvoir à l'indemnisation contentieuse des **frais de fonctionnement des régies de recettes supportées par les communes**. Par un arrêt du Conseil d'Etat du 22 octobre 2010, l'Etat a été condamné à indemniser la commune de **Versailles** qui avait supporté de manière indue les frais de fonctionnement engagés au titre de sa régie municipale. Une circulaire du 3 mai 2002 relative à l'encaissement des amendes forfaitaires et des consignations émises par les agents de police municipale avait institué une obligation, pour les communes, de disposer d'une régie de recettes d'Etat pour encaisser les **amendes de la police de la circulation**. Une telle obligation ne pouvant résulter **que d'une disposition législative**, les frais de fonctionnement des régies de recettes doivent donc être supportés par l'Etat en l'absence d'une loi en ayant transféré la charge aux communes. Courant 2011, cette décision **a entraîné de très nombreuses demandes indemnitaires** de la part des communes concernées, que les présentes ouvertures tendent à couvrir.

Par ailleurs, le rapport de motivation indique, sans en détailler le montant, qu'une partie des ouvertures résulte d'une « *baisse moins importante que prévu des dépenses usuelles de contentieux et de protection juridique prises en charge par le programme* ». Or, dans son rapport spécial pour 2012, notre collègue Michèle André rappelle que les crédits de l'action 6 « Conseil juridique et traitement du contentieux » sont **traditionnellement sous-évalués**. En 2010, 114,4 millions d'euros ont été consommés contre 83 millions d'euros prévus en LFI, soit un taux de consommation de 137,8 %.

De fait, le ministère chargé du budget semble tabler sur une baisse progressive de ces dépenses (la dotation de LFI baisse à nouveau de 1,2 % entre 2011 et 2012), alors que le ministère de l'intérieur en souligne le dynamisme et estime leur progression annuelle à 12 %, soit la moyenne constatée les années précédentes. Cette dynamique serait principalement imputable aux refus de concours de la force publique, qui suscitent des indemnisations amiables en nette progression, à l'accroissement massif des frais liés au contentieux des étrangers, ainsi qu'au contentieux indemnitaire avec les communes, concernant la gestion des cartes nationales d'identité et des passeports¹.

¹ Dans sa décision n° 232888 du 5 janvier 2005, dite « commune de Versailles », le Conseil d'Etat a déclaré le décret n° 2001-185 du 26 février 2001 relatif au transfert de la délivrance des passeports aux communes partiellement illégal, du fait que seul le législateur pouvait prévoir une mesure ayant pour effet d'augmenter, même indirectement, les charges des communes.

La question de la budgétisation en loi de finances initiale de dépenses *a priori* « illégitimes » est délicate. En effet, augmenter régulièrement les crédits pour couvrir des frais imputables à un **comportement fautif** de l'Etat n'incite guère ce dernier à tarir les sources de contentieux. Il ressort néanmoins de ce qui précède que les crédits de LFI ont fait l'objet d'une **prévision peu réaliste**. Au demeurant, le Gouvernement aurait dû gager les ouvertures complémentaires en annulant des crédits **au sein de la mission**. L'application du principe d'auto-assurance constituerait en effet **une puissante incitation, pour le ministère concerné, à résorber activement les causes des contentieux**.

Enfin, les demandes des communes au titre de l'indemnisation des frais de fonctionnement des régies de recettes ont, selon les réponses au questionnaire, « *émergé courant 2011* ». De même, les facteurs d'augmentation des dépenses usuelles de contentieux et de protection juridique sont identifiés précisément et de longue date. Dans ces conditions, 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 2011**.

Par ailleurs, il ressort de l'avis n° 299825 du Conseil d'Etat du 6 avril 2007, dit « commune de Poitiers », que le décret n° 99-973 du 25 novembre 1999 relatif au transfert de la délivrance des CNI aux communes est entaché de la même illégalité. En outre, dans sa décision n° 299720 du 14 septembre 2007, dite « commune de Villeurbanne », le Conseil d'Etat a reconnu la responsabilité de l'Etat. Au 1^{er} septembre 2011, on dénombre 421 communes requérantes (soit par la voie d'une réclamation préalable, soit en phase contentieuse) et 509 requêtes, pour un montant total de 138,2 millions d'euros en demandes indemnitaires.

ANNEXE – OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CREDITS DEMANDÉES PAR MISSION ET PROGRAMME

TABLEAU 1 - OUVERTURES

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)
Action extérieure de l'État		34 212 649	34 212 649
Français à l'étranger et affaires consulaires	151	15 156 265	15 156 265
<i>Dont titre 2</i>		<i>15 156 265</i>	<i>15 156 265</i>
Diplomatie culturelle et d'influence	185	138 708	138 708
<i>Dont titre 2</i>		<i>138 708</i>	<i>138 708</i>
Action de la France en Europe et dans le monde	105	18 917 676	18 917 676
<i>Dont titre 2</i>		<i>18 917 676</i>	<i>18 917 676</i>
Administration générale et territoriale de l'État		20 200 000	11 500 000
Vie politique, culturelle et associative	232	8 700 000	
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	216	11 500 000	11 500 000
Défense		695 183 231	619 450 000
Soutien de la politique de la défense	212	4 130 000	4 130 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>4 130 000</i>	<i>4 130 000</i>
Préparation et emploi des forces	178	691 053 231	615 320 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>223 820 000</i>	<i>223 820 000</i>
Écologie, développement et aménagement durables		17 633 482	17 633 482
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer	217	17 633 482	17 633 482
<i>Dont titre 2</i>		<i>17 633 482</i>	<i>17 633 482</i>
Économie		11 000 000	11 000 000
Statistiques et études économiques	220	4 000 000	4 000 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>4 000 000</i>	<i>4 000 000</i>
Stratégie économique et fiscale	305	4 000 000	4 000 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>4 000 000</i>	<i>4 000 000</i>
Développement des entreprises et de l'emploi	134	3 000 000	3 000 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>3 000 000</i>	<i>3 000 000</i>
Gestion des finances publiques et des ressources humaines		53 600 000	53 600 000
Facilitation et sécurisation des échanges	302	10 500 000	10 500 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>10 500 000</i>	<i>10 500 000</i>
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	156	43 100 000	43 100 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>43 100 000</i>	<i>43 100 000</i>
Immigration, asile et intégration		45 000 000	45 000 000
Immigration et asile	303	45 000 000	45 000 000
Recherche et enseignement supérieur		43 410 774	43 410 774
Vie étudiante	231	43 410 774	43 410 774
Sécurité		5 010 000	5 010 000
Gendarmerie nationale	152	5 010 000	5 010 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>5 010 000</i>	<i>5 010 000</i>

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)
Ville et logement		75 000 000	75 000 000
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	177	75 000 000	75 000 000
Totaux		1 000 250 136	915 816 905
<i>Dont titre 2</i>		<i>349 406 131</i>	<i>349 406 131</i>

TABLEAU 2 - ANNULATIONS

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)
Action extérieure de l'État		15 292 000	9 972 000
Action de la France en Europe et dans le monde	105	7 746 000	2 489 000
Diplomatie culturelle et d'influence	185	6 516 000	6 463 000
Français à l'étranger et affaires consulaires	151	1 030 000	1 020 000
Administration générale et territoriale de l'État		19 450 000	14 410 000
Administration territoriale	307	10 700 000	2 000 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>2 000 000</i>	<i>2 000 000</i>
Vie politique, culturelle et associative	232	8 750 000	12 410 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>8 750 000</i>	<i>8 750 000</i>
Aide publique au développement		90 413 205	13 476 295
Solidarité à l'égard des pays en développement	209	87 413 205	10 476 295
<i>Dont titre 2</i>		<i>2 476 295</i>	<i>2 476 295</i>
Développement solidaire et migrations	301	3 000 000	3 000 000
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation		6 365 129	6 365 129
Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	158	6 365 129	6 365 129
Défense		90 100 000	90 100 000
Environnement et prospective de la politique de défense	144	40 000 000	40 000 000
Soutien de la politique de la défense	212	25 100 000	50 100 000
Équipement des forces	146	25 000 000	
Direction de l'action du Gouvernement		22 583 187	25 101 605
Coordination du travail gouvernemental	129	19 000 000	22 100 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>15 600 000</i>	<i>15 600 000</i>
Protection des droits et libertés	308	3 583 187	3 001 605
<i>Dont titre 2</i>		<i>1 250 000</i>	<i>1 250 000</i>
Écologie, développement et aménagement durables		219 175 112	189 212 932
Infrastructures et services de transports	203	158 189 002	110 236 296
Sécurité et circulation routières	207	2 136 201	2 131 695
Sécurité et affaires maritimes	205	4 618 653	4 725 781
Météorologie	170	2 280 765	2 265 260
Urbanisme, paysages, eau et biodiversité	113	17 592 121	17 227 070
Information géographique et cartographique	159	998 715	992 308
Prévention des risques	181	27 303 313	23 776 850
<i>Dont titre 2</i>		<i>2 171 500</i>	<i>2 171 500</i>

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)
Énergie, climat et après-mines	174		21 801 330
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer	217	6 056 342	6 056 342
Économie		3 404 957	3 404 957
Développement des entreprises et de l'emploi	134	1 000 000	1 000 000
Tourisme	223	2 404 957	2 404 957
Engagements financiers de l'État		247 982 376	247 982 376
Épargne	145	247 982 376	247 982 376
Enseignement scolaire		7 783 614	7 783 614
Enseignement scolaire public du premier degré	140	7 783 614	7 783 614
Gestion des finances publiques et des ressources humaines		61 930 308	107 112 905
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	156	43 100 000	43 100 000
Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	221	3 330 308	3 330 308
<i>Dont titre 2</i>		3 330 308	3 330 308
Conduite et pilotage des politiques économique et financière	218	5 000 000	5 000 000
<i>Dont titre 2</i>		5 000 000	5 000 000
Facilitation et sécurisation des échanges	302	10 500 000	10 500 000
Entretien des bâtiments de l'État	309		45 182 597
Immigration, asile et intégration		1 900 000	1 900 000
Intégration et accès à la nationalité française	104	1 900 000	1 900 000
Justice		63 400 641	8 000 000
Administration pénitentiaire	107	19 000 000	8 000 000
Accès au droit et à la justice	101	44 400 641	
Outre-mer		376 859	376 859
Emploi outre-mer	138	376 859	376 859
<i>Dont titre 2</i>		376 859	376 859
Politique des territoires		9 686 955	33 958 288
Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	112	9 686 955	33 958 288
Recherche et enseignement supérieur		52 975 202	56 289 209
Formations supérieures et recherche universitaire	150	12 826 999	12 000 000
Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	172	27 168 608	28 191 926
Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	187	749 911	657 265
Recherche spatiale	193	2 665 256	2 561 583
Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables	190	9 564 428	12 878 435
Relations avec les collectivités territoriales		671 959	671 959
Concours financiers aux régions	121	490 066	490 066
Concours spécifiques et administration	122	181 893	181 893
Sécurité		10 000 000	10 000 000
Police nationale	176	10 000 000	10 000 000
<i>Dont titre 2</i>		10 000 000	10 000 000
Sécurité civile		3 560 081	3 560 081
Coordination des moyens de secours	128	3 560 081	3 560 081

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)
Solidarité, insertion et égalité des chances		3 920 290	2 418 834
Actions en faveur des familles vulnérables	106	1 690 297	1 690 297
Égalité entre les hommes et les femmes	137	729 993	728 537
Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	124	1 500 000	
Sport, jeunesse et vie associative		8 000 000	8 000 000
Jeunesse et vie associative	163	8 000 000	8 000 000
Ville et logement		61 278 261	75 719 862
Développement et amélioration de l'offre de logement	135	35 000 000	49 485 000
Politique de la ville et Grand Paris	147	26 278 261	26 234 862
Totaux		1 000 250 136	915 816 905
<i>Dont titre 2</i>		<i>50 954 962</i>	<i>50 954 962</i>