

Décret portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance

NOR :

Rapport de motivation

Le présent décret, portant ouverture de 1 000,3 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 915,8 M€ en crédits de paiement (CP) sur le budget général de l'Etat, est destiné à financer plusieurs dépenses urgentes ainsi réparties :

Ouverture pour le financement des dépenses de personnel et d'opérations extérieures ministère de la défense

- 4,1 M€ en AE et en CP au titre des dépenses de personnel du programme 212 « Soutien de la politique de la défense » de la mission « Défense ».
- 223,8 M€ en AE et en CP au titre des dépenses de personnel (titre 2) du programme 178 « Préparation et emploi des forces » de la mission « Défense », dont 70 millions au titre des opérations extérieures ;
- 467,2 M€ en AE et 391,5 M€ en CP au titre des autres dépenses du programme 178 « Préparation et emploi des forces » de la mission « Défense ».

Ouverture pour le financement des dépenses de personnel de la Gendarmerie en opérations extérieures

- 5 M€ en AE et en CP au titre du programme 152 « Gendarmerie nationale » de la mission « Sécurité ».

Ouverture pour le financement des dépenses de personnel du ministère des affaires étrangères

- 18,9 M€ en AE et en CP au titre du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » de la mission « Action extérieure de l'Etat » ;
- 15,2 M€ en AE et en CP au titre du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » de la mission « Action extérieure de l'Etat ».
- 0,1 M€ en AE et CP au titre du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

Ouverture pour le financement des dépenses de personnel du ministère de l'écologie

- 17,6 M€ en AE et en CP au titre du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer » de la mission « Écologie, développement et aménagement durables ».

Ouverture pour le financement des dépenses de personnel du ministère de l'économie

- 3 M€ en AE et en CP au titre du programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » de la mission « Économie » ;

- 4 M€ en AE et en CP au titre du programme 220 « Statistiques et études économiques » de la mission « Économie » ;

- 4 M€ en AE et en CP au titre du programme 305 « Stratégie économique et fiscale » de la mission « Économie ».

Ouverture pour le financement des dépenses de personnel du ministère du budget

- 43,1 M€ en AE et en CP au titre du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » ;

- 10,5 M€ en AE et en CP au titre du programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

Ouverture pour le financement des dépenses liées à des contentieux

- 11,5 M€ en AE et en CP au titre du programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » ;

Ouverture pour le financement de dépenses du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration liées à l'organisation des élections

- 8,7 M€ en AE uniquement au titre du programme 232 « Vie politique, culturelle et associative » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

Ouverture pour le financement des dépenses de veille sociale et d'hébergement d'urgence

- 75 M€ 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 ».

Ouverture pour le financement des dépenses en matière d'accueil des demandeurs d'asile

- 45 M€ en AE et en CP au titre du programme 303 «Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration » ;

Ouverture pour le financement des bourses étudiantes

- 43,4 M€ en AE et en CP au titre du programme 231 « Vie étudiante » de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Afin de ne pas affecter l'équilibre budgétaire défini en loi de finances, ce décret procède à l'annulation de 1 000,3 M€ en AE et 915,8 M€ en CP sur le budget général.

Le financement des ouvertures est prioritairement assuré par des annulations au sein des mêmes missions.

A ce titre :

- les ouvertures en faveur de la mission « Défense », hors financement des OPEX, qui s'élèvent à 157,95 M€, sont partiellement gagées sur la mission « Défense ». Ainsi, des annulations de crédits en AE et en CP pour 90,1 M€ sont prévues. 40 M€ de crédits en AE et CP sont annulés sur le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » au titre d'un prélèvement sur les disponibilités d'un opérateur du ministère de la défense. En outre, 50,1 M€ en CP et 25,1 M€ en AE sont annulés sur divers dispositifs du programme 212 « Soutien de la politique de défense ». Le reliquat en AE (25 M€) est annulé sur le programme 146 « Equipement des forces ».
- Les ouvertures au titre des dépenses de personnel des programmes relevant du ministère des affaires étrangères (34,2 M€) sont partiellement gagées par l'annulation de crédits rendus disponibles sur les lignes hors dépenses de personnel de la mission « Action extérieure de l'État » à hauteur 15,3 M€ en AE et de 10 M€ en CP.
- Les ouvertures au titre des dépenses de personnel du ministère de l'économie (11 M€) sont partiellement gagées par des annulations à hauteur de 1 M€ en AE et en CP sur les crédits hors titre 2 du programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » et de 2,4 M€ en AE et en CP sur le programme 223 « Tourisme ». Les annulations de crédits proposées portent notamment sur des crédits devenus sans emploi.
- Les ouvertures au titre des dépenses de personnel du ministère du budget (53,6 M€) sont entièrement gagées au sein de chaque programme concerné par l'annulation à due concurrence de crédits hors personnel permise par des marges dégagées en gestion.
- L'ouverture de 8,7 M€ d'AE au titre des dépenses électorales du ministère de l'intérieur est gagée par une annulation à due concurrence d'AE devenues sans objet du programme 307 « Administration territoriale » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ». En effet, ces AE étaient destinées à couvrir des engagements pluriannuels de location immobilière dans les préfetures, qui ne relèvent plus de ce programme.
- Concernant le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, l'ouverture nette de 43,4 M€ sur le programme 231 « Vie étudiante » au titre des bourses sur critères sociaux est intégralement gagée par une annulation à due concurrence sur les crédits des autres programmes du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, en grande partie par une mobilisation de la réserve de précaution.
- Concernant l'hébergement d'urgence, l'ouverture de 75 M€ 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 partiellement gagée en AE et intégralement en CP par des annulations au sein de la mission, à hauteur de 35,0 M€ en AE et 49,5 M€ en CP sur le programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement » marqué par une sous consommation des aides à la pierre, et de 26,3 M€ en AE et 26,2 M€ en CP sur le programme 147 « Politique de la ville et Grand Paris » marqué

par une sous-consommation des crédits au titre de la compensation des exonérations de cotisations sociales en ZFU et ZRU, ces crédits ayant fait l'objet d'une mise en réserve préalable.

Pour le solde, les annulations de crédits proposées portent principalement sur des crédits devenus sans objet. Il s'agit principalement de crédits mis en réserve en début de gestion conformément aux termes de l'exposé général des motifs du projet de loi de finances pour 2011.

A ce titre, les annulations les plus notables concernent :

- L'annulation de 248 M€ en AE et CP sur le programme 145 « Epargne » de la mission « Engagements financiers de l'Etat », conséquence de la révision à la baisse du montants des primes de Plan d'épargne logement (PEL) versées. Cette annulation vient compléter l'annulation proposée dans le projet de loi de finances rectificative.
- L'annulation de crédits de 158,2 M€ en AE et 110,2M€ en CP sur le programme 203 « Infrastructures et services de transports » porte sur des crédits devenus sans objet, pour l'essentiel mis en réserve en début de gestion.
- L'annulation de 84,9 M€ d'AE (hors titre 2) du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement » correspond au solde des marges constatées au titre du Fonds européen de développement après redéploiement (soit 84,9 M€ pour un total de 115,6 M€). Parallèlement, 8 M€ de CP sont annulés correspondant à des crédits devenus sans emploi.
- L'annulation de 45,2 M€ de CP du programme 309 « Entretien des bâtiments de l'Etat » porte sur des crédits sans objet du fait de la montée en charge progressive depuis 2009 des engagements sur ce programme. Elle vient compléter l'annulation de proposée dans le projet de loi de finances rectificative.
- L'annulation de 44,4 M€ d'AE du programme 101 « Accès au droit et à la justice » de la mission « Justice » porte sur des crédits devenus sans objet du fait d'une consommation en AE égale aux CP. L'annulation de 19 M€ en AE et 8 M€ en CP du programme 107 « Administration pénitentiaire » est permise par le décalage d'opérations immobilières de l'administration pénitentiaire initialement prévues en 2011 sur 2012.

La ratification de ce décret sera demandée par amendement lors des débats relatifs au projet de loi de finances rectificative pour l'année 2011 déposé le 16 novembre 2011.

1. Ouverture pour le financement des dépenses de personnel et d'opérations extérieures du ministère de la défense

Concernant les dépenses de personnel du ministère de la Défense, il est ouvert 227,95 M€, dont 11,45 M€ au titre des contributions employeurs au compte d'affectation spéciale « Pensions » (CAS pensions). Ces crédits sont répartis sur les programmes 178 « Préparation et emploi des forces » (223,8 M€, dont 212,4 M€ hors CAS pensions et 11,45 M€ de CAS pensions) et 212 « Soutien de la politique de la défense » (4,13 M€) de la mission « Défense ».

Cette ouverture vise d'abord à financer, à hauteur de 70 M€ sur le programme 178 « Préparation et emploi des forces », les dépenses de personnel effectuées au titre des opérations extérieures menées en 2011, au-delà des 310 M€ prévus à cet effet en loi de finances initiale (LFI) pour 2011.

Elle permet également de financer les ajustements de fin de gestion. Ce besoin est principalement lié aux facteurs suivants :

- révision à la hausse des besoins liée aux données définitives d'exécution 2010 qui ne pouvaient être connues pour le vote de la LFI 2011 ;
- dégradation du glissement vieillesse technicité (GVT) solde par rapport aux hypothèses de construction budgétaire (modification du pyramidage des personnels militaires, notamment en raison de la modification des flux d'avancements et de départs) ;
- dynamisme des dépenses de rémunération dites « hors socle », non directement liées à la rémunération usuelle des personnels. Il s'agit essentiellement de dépenses de guichet, incluant notamment l'accompagnement des restructurations, l'indemnisation du chômage ou encore le dispositif de cessation anticipée d'activité des ouvriers de l'État exposés à l'amiante.

Ces crédits devant être mis à disposition avant la liquidation de la paie de décembre, leur ouverture par décret d'avance est impérative, la publication de la dernière loi de finances rectificative, qui devrait intervenir fin décembre, étant trop tardive.

Concernant les autres titres, il est ouvert 467,2 M€ en AE et 391,5 M€ en CP au titre du programme 178 « Préparation et emploi des forces » de la mission « Défense ».

Cette ouverture est destinée à financer les dépenses hors titre 2 du ministère de la défense relatives au surcoût des opérations extérieures menées par la France en 2011, notamment l'opération Harmattan en Libye.

Le coût des opérations extérieures hors titre 2 est évalué à ce stade à 790,5 M€. Compte tenu de la dotation de 320 M€ inscrite en loi de finances (en AE et CP) et des versements effectués par les organisations internationales (OTAN, UE), à hauteur de 79 M€, le montant des dépenses à couvrir s'élève à 391,5 M€ en CP. Les 76 M€ supplémentaires ouverts en AE correspondent à la part des besoins immédiats d'engagements complémentaires liés à la

reconstitution des stocks de munitions mobilisés dans le cadre de l'opération Harmattan, une partie seulement des dépenses donnant lieu à paiement dès 2011.

Comme indiqué plus haut, 70 M€ (AE=CP) sont également ouverts au titre du financement des dépenses de personnel dans le cadre de ces opérations extérieures.

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. Pour les mêmes raisons, 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 rectificative pour 2011. Ce besoin étant désormais connu suffisamment précisément, la reconstitution des crédits du programme ayant fait l'avance et la poursuite des opérations extérieures en cours (Afghanistan, Liban, Tchad) nécessitent une ouverture rapide, justifiant le recours à la procédure du décret d'avance.

2. Ouverture pour le financement des dépenses de personnel de la Gendarmerie en opérations extérieures

Il est ouvert 5,01 M€ en AE et en CP de crédits de titre 2 (hors CAS Pensions) sur le programme 152 « Gendarmerie nationale » de la mission « Sécurité ». Cette ouverture est destinée à financer les besoins en titre 2 du programme, générés par les interventions de la gendarmerie nationale sur les théâtres d'opérations extérieures (OPEX), qui n'avaient pas pu être évaluées précisément au moment du vote de la loi de finances initiale pour 2011.

Ces crédits devant être mis à disposition avant la liquidation de la paie de décembre, leur ouverture par décret d'avance est impérative, la publication de la dernière loi de finances rectificative, qui devrait intervenir fin décembre, étant trop tardive.

3. Ouverture pour le financement des dépenses de personnel du ministère des affaires étrangères

Il est ouvert 18,9 M€, 15,2 M€ et 0,1 M€ en AE et P au titre, respectivement, des programmes 105 « Action de la France en Europe et dans le monde », 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » et 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

Ces ouvertures sont destinées à ajuster les crédits de personnel du ministère des affaires étrangères afin de prendre en compte l'impact des variations de change et de prix sur le barème des indemnités de résidence à l'étranger et les rémunérations des agents de droit local.

Ces crédits devant être mis à disposition avant la liquidation de la paie de décembre, leur ouverture par décret d'avance est impérative, la publication de la dernière loi de finances rectificative, qui devrait intervenir fin décembre, étant trop tardive.

4. Ouverture pour le financement des dépenses de personnel du ministère de l'écologie

Il est ouvert 17,6 M€ en AE et en CP sur les crédits de titre 2 du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer » de la mission « Écologie, développement et aménagement durables ».

Les besoins identifiés s'expliquent par l'importance des retards des remboursements, via des rattachements de fonds de concours, des rémunérations des ouvriers des parcs et ateliers par les collectivités territoriales.

Ces crédits devant être mis à disposition avant la liquidation de la paie de décembre, leur ouverture par décret d'avance est impérative, la publication de la dernière loi de finances rectificative, qui devrait intervenir fin décembre, étant trop tardive.

5. Ouverture pour le financement des dépenses de personnel du ministère de l'économie

Il est ouvert 3 M€ en AE et en CP au titre du programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi », 4 M€ en AE et en CP au titre du programme 220 « Statistiques et études économiques » et 4 M€ en AE et CP au titre du programme 305 « Stratégie économique et fiscale » de la mission « Économie ».

Cette ouverture est destinée à l'ajustement des crédits de personnel au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie aux besoins estimés de fin de gestion. Ces derniers sont plus importants qu'escomptés, du fait d'un sous-calibrage du socle d'exécution 2010, les données définitives d'exécution 2010 ne pouvant en effet pas être connues pour le vote de la LFI 2011.

Ces crédits devant être mis à disposition avant la liquidation de la paie de décembre, leur ouverture par décret d'avance est impérative, la publication de la dernière loi de finances rectificative, qui devrait intervenir fin décembre, étant trop tardive.

6. Ouverture pour le financement des dépenses de personnel du ministère du budget

Il est ouvert 43,1 M€ en AE et en CP au titre du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » et 10,5 M€ en AE et en CP au titre du programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

Cette ouverture est destinée à l'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. Ces 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. Ils sont cependant gagés par une annulation, à

due concurrence, de crédits hors personnel de ces deux programmes, permise par des marges dégagées en gestion.

Ces crédits devant être mis à disposition avant la liquidation de la paie de décembre, leur ouverture par décret d'avance est impérative, la publication de la dernière loi de finances rectificative, qui devrait intervenir fin décembre, étant trop tardive.

7. Ouverture pour le financement des dépenses liées à des contentieux

Il est ouvert 11,5 M€ en AE et CP sur le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ». Ce besoin d'ouverture est dû :

- aux contentieux liés à l'indemnisation des frais de fonctionnement des régies de recettes supportés par les communes, pour un montant estimé à 14,5 M€ en 2011 ;
- à une baisse moins importante que prévue des dépenses usuelles de contentieux et de protection juridique prises en charge par ce programme.

L'ouverture de 11,5 M€ en AE et CP est aujourd'hui nécessaire pour que l'État puisse poursuivre les indemnisations qui lui incombent (affaires déjà jugées) et éviter le paiement d'intérêts moratoires.

8. Ouverture pour le financement de du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration liées à l'organisation des élections

Il est ouvert 8,7 M€ en AE sur le programme 232 « Vie politique, culturelle et associative » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

Ce besoin constaté au titre des remboursements des frais de campagne se décompose de la façon suivante :

- 3,3 M€ d'AE pour couvrir les engagements liés aux remboursements des frais de campagne des candidats aux élections cantonales. En effet, alors que la dépense était initialement évaluée à 22 M€ 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 M€. Un montant de 1,7 M€ d'AE et 5 M€ de CP a pu être redéployé en gestion pour couvrir ces besoins. Un solde de 3,3 M€ d'AE s'avère donc nécessaire pour procéder à la totalité des remboursements avant la clôture de gestion des crédits.
- 5,4 M€ d'AE, mobilisés en cours d'année provisoirement par redéploiement, pour couvrir l'engagement du nouveau bail pluriannuel des locaux accueillant la CNCCFP suite à son déménagement anticipé, lié à une opportunité locative.

Il est désormais urgent de reconstituer le niveau du disponible en AE sur ce programme à hauteur de 8,7 M€ afin de mettre en paiement sans tarder les remboursements de frais de campagne, dont la gestion est effectuée au niveau déconcentré.

9. Ouverture pour le financement des dépenses de veille sociale et d'hébergement d'urgence

L'ouverture de 75 M€ 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).

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.

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.

10. Ouverture pour le financement des dépenses en matière d'accueil des demandeurs d'asile

L'ouverture de 45 M€ en AE et en CP au titre du programme 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration » est destinée à couvrir les dépenses relatives à l'accueil des demandeurs d'asile, qui ne peuvent être intégralement financées par redéploiement au sein du programme concerné et mobilisation de la réserve de précaution.

L'augmentation des flux de demandeurs d'asile s'est poursuivie sur les dix premiers mois de 2011 (+9,4 % depuis le début de l'année par rapport à la même période en 2010). Parallèlement, l'augmentation des moyens alloués au traitement des demandes d'asile par l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) et par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) n'a permis qu'une diminution récente des délais d'instruction compte tenu du délai de recrutement et de formation des effectifs supplémentaires mobilisés. Dès lors, la majoration des crédits de 34% en LFI 2011 par rapport à la LFI 2010 et la majoration de 50 M€ des crédits du programme dans le cadre du premier collectif budgétaire nécessitent d'être complétées par le présent décret d'avance, afin de permettre le financement immédiat des structures gérant l'accueil des demandeurs d'asile qui ne peut attendre la publication de la dernière loi de finances rectificative, qui devrait intervenir fin décembre.

11. Ouverture pour le financement des bourses étudiantes

L'ouverture de crédits pour 43,4 M€ en AE et en CP sur le programme 231 « Vie étudiante » de la mission « Recherche et enseignement supérieur » est destinée à compléter les crédits nécessaires au paiement des bourses sur critères sociaux versées aux étudiants. En effet, le contexte économique actuel a contribué à augmenter les besoins de financement des bourses

sur critères sociaux, notamment au travers d'un accroissement plus important que prévu du nombre de boursiers.

Le besoin net de financement, après application du principe d'auto-assurance au sein du programme « Vie étudiante », doit être couvert par décret d'avance, afin d'assurer la continuité du versement des bourses sur critères sociaux aux étudiants sur les derniers mois de l'exercice 2011.