



RAPPORT AU PARLEMENT

CONJOINT AU

PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

(art. 58-6° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances)

- Mouvements de crédits opérés par voie administrative -

Décrets portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance
publiés ou en cours de publication au 26 novembre 2010

26 novembre 2010

SOMMAIRE

Partie I - LES CONDITIONS D'INTERVENTION DE LA COUR DES COMPTES	6
I - La compétence de la Cour des comptes.....	6
II - La préparation du rapport de la Cour	7
III - Le régime des décrets portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance	8
IV - Les points d'application du contrôle de la Cour	9
V - Le rapport de la Cour sur les décrets d'avance	10
Partie II - APPRECIATION D'ENSEMBLE.....	11
I - Présentation des deux décrets	11
a) Le décret d'avance du 29 septembre 2010	11
b) Le projet de second décret d'avance	12
II - Le respect des conditions de forme et de procédure	14
A - Le recueil de l'avis du Conseil d'Etat	14
B - Le recueil de l'avis des commissions des finances	15
1 - L'avis sur le décret du 29 septembre 2010.....	15
2 - L'avis sur le décret en cours de publication.....	15
C - La présentation au Parlement d'une demande de ratification dans le plus prochain projet de loi de finances.....	16
III - Le respect des conditions de fond.....	16
A - Les ouvertures de crédits et le respect de la condition d'urgence.....	17
1 - Ouvertures ne résultant pas de sous-budgétisations.....	17
2 - Ouvertures liées à des sous-évaluations.....	18
a) Des ouvertures de crédits par décret d'avance.....	19
b) Des propositions d'ouverture en LFR.....	20
B - Les annulations de crédits et leur incidence sur l'exécution budgétaire	21
1 - Conformité au double critère de préservation de l'équilibre et de l'imputation sur des crédits sans objet	22
a) Des crédits rendus disponibles au moyen de mises en réserve	22
b) La constatation de moindres dépenses ou le décalage de certains projets	22
2 - Des annulations pesant sur la fin de gestion et susceptibles d'induire des insuffisances ou des reports de charges.....	22
C - Le respect de la condition de préservation de l'équilibre financier défini par la dernière loi de finances.....	23
D - Le respect des plafonds fixés par la loi organique	23
Partie III - ANALYSE PAR MISSION ET PROGRAMME	25
I - Analyse des ouvertures de crédits opérées par décret d'avance	25
II - Analyse des annulations de crédits opérées par décret d'avance	50
ANNEXES.....	77
REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET	101

PRINCIPALES CONSTATATIONS DE LA COUR

L'analyse du décret d'avance publié et de celui en cours de publication à la date du présent rapport conduit aux principales constatations suivantes.

I/ SUR LE RESPECT DES DISPOSITIONS DE LA LOI ORGANIQUE

1 – Les conditions de forme et de procédure posées par l'article 13 de la LOLF ont été respectées

En ce qui concerne le décret d'avance du 29 septembre 2010, l'avis des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat et celui du Conseil d'Etat ont été recueillis par le Gouvernement. Le projet de loi de finances rectificative comporte, en outre, un article ratifiant les ouvertures et annulations effectuées par décret d'avance.

En ce qui concerne le décret d'avance en cours de publication, les commissions des finances et le Conseil d'Etat ont également été saisis. Cette saisine étant postérieure à la date d'adoption du projet de loi de finances rectificative, celui-ci ne prévoit pas la ratification de ce décret qui sera demandée par voie d'amendement gouvernemental.

2 – Les plafonds fixés par la loi organique et la condition de la préservation de l'équilibre financier sont respectés

Les ouvertures de crédits opérées par décret d'avance représentent 0,51 % des AE et 0,47 % des CP ouverts en loi de finances initiale, les annulations en représentant respectivement 0,47 % et 0,44 %.

Les ouvertures étant gagées à due concurrence par des annulations, la condition de préservation de l'équilibre est remplie pour les deux décrets d'avance.

3 – L'urgence invoquée résulte souvent de la nécessité d'ouvrir des crédits manquant dès la loi de finances initiale

L'urgence invoquée par l'administration pour ouvrir des crédits par décret d'avance résulte de la nécessité d'engager des dépenses ou de les acquitter dans des délais incompatibles avec la date de publication de la loi de finances rectificative par exemple, pour assurer le paiement des fonctionnaires en décembre. Sous cet angle, la condition est remplie.

Il doit cependant être observé que la seule interprétation possible de l'article 13 de la loi organique est que cette urgence ne peut résulter d'une situation que le Gouvernement a lui-même créée. Dès lors, l'appréciation de l'urgence ne peut être séparée de l'examen du caractère réellement imprévisible des dépenses. Le caractère dérogoire de l'ouverture de crédits par voie réglementaire ne pourrait, à défaut, être préservé. Le plafond prévu par l'article 13 ne se comprendrait pas sans la nécessité de limiter l'utilisation discrétionnaire de cette procédure.

En l'espèce, le caractère imprévisible des dépenses n'est pas vérifié dans la majorité des cas.

4 – Les mouvements opérés sur le compte d'affectation spéciale Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ne relevaient pas de la procédure du décret d'avance

Les ouvertures opérées sur ce compte, pour un montant de 200 M€, ne remplissaient pas la condition d'urgence prévue par l'article 13 de la loi organique.

II/ SUR LES MOUVEMENTS OPERES PAR DECRET D'AVANCE

1 – Les ouvertures de crédits opérées par voie réglementaire en 2010 sont deux fois plus importantes en 2010 qu'en 2009

Le décret d'avance publié en septembre 2010 et celui en cours de publication ont porté sur *un montant d'ouvertures et d'annulations de crédits double de celui des mesures comparables prises en 2009* : 1 846 M€ en crédits de paiement sur le budget général contre 966,96 M€.

A ces mesures, se sont ajoutées des ouvertures et des annulations, de montants égaux, sur le compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat* (200 M€ en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) ainsi qu'une ouverture de 370 M€ en AE et en CP sur le compte de concours financiers *Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres*, gagée par une annulation à due concurrence sur les crédits du compte *Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics*.

Si la Cour avait souligné, dans son rapport relatif aux décrets d'avance publiés en 2009, que la diminution des mouvements de crédits effectués par décret d'avance marquait une évolution conforme à l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances, la tendance s'est inversée en 2010, le montant des ouvertures et des annulations dépassant le niveau de 2008 et approchant celui de 2005 qui est le plus élevé sur la période 2003-2010.

2 – Le nombre des missions et des programmes concernés par les mouvements réglementaires de crédits en 2010 est sensiblement plus élevé que l'année passée.

Les ouvertures concernent 20 missions et 39 programmes en 2010 contre respectivement 10 et 12 en 2009 et les annulations 30 missions et 75 programmes en 2010 contre respectivement 25 et 55 en 2009.

3 – Une majorité d'ouvertures résulte soit de sous-budgétisations manifestes, soit de dépenses mal anticipées ou non maîtrisées

Une partie des ouvertures de crédits effectuées en cours d'année par la voie dérogatoire du décret d'avance a, en effet, eu pour objet de financer des dépenses nouvelles et, en tout état de cause, imprévisibles au moment du vote du budget initial. Tel est le cas, notamment, des ouvertures de crédits pour financer certaines dépenses d'indemnisations de victimes de l'amiante, d'aide juridictionnelle ou d'indemnisation des collectivités territoriales à la suite des intempéries dans le Var.

Comme les années précédentes, toutefois, ces cas de figure constituent une part minoritaire du montant des ouvertures opérées.

La loi de finances initiale pour 2010 comportait, pour des montants significatifs, des insuffisances de crédits manifestes au regard des informations disponibles au moment où elle a été préparée, qui affectaient la sincérité de plusieurs dotations.

Tel est le cas notamment du financement des opérations extérieures du ministère de la défense, en dépit d'une nouvelle augmentation des crédits ouverts, du financement de l'aide à

l'acquisition de véhicules propres ou de la « prime à la casse », ou encore des dispositifs de veille sociale ou d'hébergement d'urgence.

Le montant total des principales ouvertures de crédits par décret d'avance sur des dotations sous-évaluées en loi de finances initiale s'élève à 1,1 Md€ (CP).

L'exemple du financement du surcoût des opérations extérieures du ministère de la défense est particulièrement illustratif puisque les ouvertures par décret d'avance visent à couvrir des insuffisances avérées depuis plusieurs années. Elles représentent au total 300 M€ sur une dépense de 870 M€ qui est du même ordre de grandeur que celle des trois dernières années.

Le décret d'avance en cours de publication prévoit des ouvertures de crédits de dépenses de personnel pour des montants (930 M€) sans précédent depuis 2006. Selon l'administration, ces ouvertures résultent de causes diverses, non prévisibles au moment de l'élaboration de la loi de finances pour 2010, au premier rang desquelles figureraient les impacts des moindres départs à la retraite en 2009 et 2010, ceux-ci étant respectivement estimés à 130 M€ et 140 M€.

Cependant, d'une part, la décomposition qu'elle a fournie est imprécise alors qu'elle est déterminante pour apprécier le degré de maîtrise de la masse salariale.

D'autre part, si l'on ne peut méconnaître les difficultés inhérentes à la gestion des flux de départs en retraite, les ouvertures opérées sur le titre 2 relèvent néanmoins en partie de sous-estimations initiales des besoins. Celles opérées sur le programme 178 *Préparation et emploi des forces* portent en grande partie sur des dépenses qui étaient prévisibles au moment de l'adoption de la loi de finances initiale. Il en va de même pour les ouvertures au bénéfice du ministère de l'Éducation nationale, qui connaît des dépassements récurrents de crédits de titre 2, ainsi que pour celles au bénéfice du ministère du budget et de celui de l'intérieur pour lesquels l'impact des mesures catégorielles adoptées antérieurement au vote de la loi de finances initiale a été sous-estimé. Le cas particulier du dérapage des dépenses de personnel du ministère de la défense est peut-être plus sensible.

4 – Les reports de charges sur l'exercice 2011 devraient être moins importants que l'an dernier

Les ouvertures de crédits opérées par voie réglementaire ou proposées dans le projet de loi de finances rectificative semblent concourir à une réduction des reports de charges sur l'exercice 2011. Dans les limites des vérifications que la Cour a pu conduire pendant les quelques jours que lui a laissés la transmission du projet de loi de finances rectificative et du second décret d'avance, les charges budgétaires de l'exercice non couvertes par des ouvertures de crédits seront en diminution.

Sous la même réserve, les reports de charges consécutifs aux annulations semblent devoir être limités compte tenu des imputations sur la réserve de précaution et des annulations de crédits pouvant être considérés comme devenus sans objet. Néanmoins, la gestion de nombreux programmes a été mise sous tension par l'ensemble des annulations qu'ils ont dû supporter au cours de l'année, leur faisant encourir des risques de reports en fin d'exercice.

III/ SUR L'ARTICULATION DES DECRETS D'AVANCE AVEC LE PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

1 – La concomitance de la préparation d'un décret d'avance et de la loi de finances rectificative soulève des interrogations

La préparation d'un décret d'avance parallèlement à celle du projet de loi de finances rectificative de fin d'année est susceptible de remettre en cause la portée de celui-ci lorsque la

publication du décret intervient postérieurement au dépôt du projet de loi de finances et que le montant des mouvements opérés par voie réglementaire est significatif au regard des ouvertures et annulations de crédits figurant dans le projet de loi. Tel est le cas cette année, les crédits ouverts par le projet de décret en cours de publication représentant 45 % de ceux dont l'ouverture est proposée par le PLFR.

Les conditions dans lesquelles les ouvertures et les annulations opérées par voie réglementaires peuvent être analysées par le Parlement sont très différentes de celles dans lesquelles le projet de loi de finances rectificative est examiné. Il en est de même pour le dépôt d'un amendement. Dès lors, le fait que l'examen de 25 % des ouvertures de crédits opérées en fin d'année ne puisse être examiné selon la procédure de droit commun n'est pas sans conséquence.

2 – Le projet de loi de finances rectificative met lui-même en lumière d'autres sous-budgétisations que celles que révèlent les décrets d'avance

Des insuffisances de crédits qui affectaient la loi de finances initiale font l'objet d'une proposition d'ouverture dans le projet de loi de finances rectificative.

C'est notamment le cas d'une partie des ouvertures supplémentaires que le projet de loi de finances rectificative adopté par le conseil des ministres le 17 novembre 2010 propose sur la mission *Travail et emploi*. Si les ouvertures proposées résultent pour une part du renforcement en cours d'année des dispositifs d'emplois aidés, elles découlent également d'une insuffisance des crédits ouverts en LFI, insuffisance que la Cour avait déjà signalée dans son rapport sur les décrets d'avance du 27 novembre 2009.

3 – Les réductions de la dette de l'Etat au 31 décembre 2010 s'effectue pour partie par des moyens extrabudgétaires

La Cour relève la diminution des reports résultant de l'apurement de dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale, évaluées à 2,5 Md€ au 31 décembre 2010 pour le seul régime général, auquel conduit le projet de loi de finances rectificative de fin d'année.

Une part importante de la dette de l'Etat (1,4 Md€) est apurée au moyen de l'affectation de l'excédent de financement des allègements de cotisations sur les bas salaires. En tout état de cause, cette affectation vient réduire d'autant les recettes du régime général pour 2010. En outre, cette opération consiste à solder, au moyen d'une réaffectation de recettes fiscales, des dettes d'intervention de l'Etat dont le remboursement, par nature, aurait dû donner lieu à une ouverture de crédits budgétaires. Transparente en dépenses et en recettes pour le budget de l'Etat, elle permet d'éviter d'afficher une progression des dépenses supérieure à la norme de dépenses de l'Etat.

Le projet de loi de finances rectificative prévoit par ailleurs des ouvertures de crédits qui permettront, pour la première fois depuis 2006, le financement de l'intégralité des dépenses d'épargne logement de l'exercice sur le programme *Epargne* ainsi que l'apurement des dettes se rapportant aux exercices antérieurs, faisant droit aux observations réitérées de la Cour.

Si cette dernière opération permet de réintégrer dans le budget de l'Etat des dépenses financées auparavant de façon extrabudgétaire, le mécanisme utilisé pour l'apurement des dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale constitue, à l'inverse, une opération de nature extrabudgétaire.

4 – La pratique d’annulations puis de réouvertures de crédits contourne les plafonds de crédits par programme votés par le Parlement

Ainsi que l’avait déjà signalé la Cour, dans le rapport sur les décrets d’avance de 2009, la couverture d’insuffisances de crédits manifestes dès la loi de finances initiale, par l’annulation de crédits qui ne sont pas sans objet au moyen d’un décret d’avance, avant de les rétablir dans la loi de finances rectificative de fin d’année, constitue une anomalie. Tel a été le cas, cette année encore, pour le programme 146 *Equipement des forces* de la mission **Défense**.

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.

*

D’une manière générale, la loi organique a entendu faire de l’ouverture de crédits par voie réglementaire une faculté exceptionnelle et dérogatoire destinée à ne permettre, dans des conditions précisément énoncées, que la couverture de besoins urgents et imprévisibles. Son utilisation à des fins de pilotage de la fin de gestion apparaît critiquable. Un suivi plus précis de l’exécution budgétaire et une analyse plus précoce des écarts devraient permettre de les corriger, au moyen d’une loi de finances rectificative adoptée à une date appropriée.

Partie I - LES CONDITIONS D'INTERVENTION DE LA COUR DES COMPTES

I - La compétence de la Cour des comptes

L'article 58 (6°) de la loi organique du 1^{er} août 2001 dispose que « *la mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la constitution comporte notamment* », outre la réponse aux demandes d'assistance [1°] et aux demandes d'enquête [2°] formulées par les commissions des finances des assemblées :

« 3°) *le dépôt d'un rapport préliminaire conjoint au dépôt [par le Gouvernement] du rapport (...) relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur ;*

4°) *le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés (...);*

5°) *la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat (...);*

6°) *le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt de tout projet de loi de finances sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative dont la ratification est demandée dans ledit projet de loi de finances* ».

*

Le présent rapport, établi en application de ce sixième alinéa, a pour objet de vérifier le respect par les décrets d'avance publiés en 2010 des conditions de procédure et de fond posées par la loi organique.

L'examen des mouvements de crédits opérés par décret d'avance s'effectue notamment au regard:

- *du montant des crédits ouverts sur les programmes ou dotations concernés en loi de finances*, à laquelle dérogent les mouvements effectués par voie administrative ;

- *de la régularité des opérations d'ouverture et d'annulation de crédits* introduites par le décret d'avance par rapport aux dispositions fixées par la LOLF ;

- *des incidences de ces mesures sur les conditions générales de l'exécution du budget.*

Il sera complété, dans le rapport de la Cour sur les résultats et la gestion budgétaire de 2009 qui sera déposé au printemps 2011, conjointement au projet de loi de règlement, en application de l'article 58 (4°) précité, par une analyse des autres mouvements de crédits à caractère administratif effectués au cours de l'exercice 2010.

Les incidences relevées dans le présent rapport sur les conditions générales de l'exécution du budget ne préjugent pas de l'analyse d'ensemble de cette exécution que la Cour effectuera dans le rapport du printemps prochain.

II - La préparation du rapport de la Cour

Déroulement de l'instruction

L'instruction a porté sur le décret n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 publié au journal officiel le 30 septembre, ainsi que sur un projet de second décret d'avance, non encore publié à la date du présent rapport, mais communiqué à la Cour par la direction du budget le 17 novembre 2010, en même temps que le projet de loi de finances rectificative qui était disponible auparavant puisqu'il avait été transmis au Conseil d'Etat.

Le décret d'avance du 29 septembre 2010 et le projet de second décret étaient accompagnés d'un rapport de motivation explicitant les raisons qui justifiaient, selon le Gouvernement, le recours à cette procédure dérogatoire d'ouverture des crédits.

Si l'instruction a pu être conduite dans des délais satisfaisants pour ce qui concerne le décret publié le 30 septembre, dont le projet a été transmis à la Cour le 23 septembre, l'examen des dispositions du projet de loi de finances rectificative, qui a été adopté en conseil des ministres le 17 novembre 2010, et du projet de décret d'avance en cours de publication a dû se dérouler dans des conditions d'urgence qui appellent des réserves quant à l'exhaustivité des informations qui ont pu être recueillies.

Organisation de la procédure contradictoire

Le rapport devant être mis à disposition des présidents et des rapporteurs généraux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances avant l'examen du projet de loi de finances rectificative en commission, à compter du 1^{er} décembre, la Cour le transmet le 26 novembre et n'a donc disposé que de délais particulièrement réduits pour formuler ses appréciations.

Le projet du présent rapport a été communiqué, pour qu'il puisse faire part de ses observations dans le cadre de la procédure de contradiction, au ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, préalablement à son adoption par la Cour et à sa transmission aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Le ministre a souligné que la gestion 2010 se caractérise par une poursuite des efforts de l'Etat pour maîtriser la dépense publique et assainir ses relations financières avec ses partenaires et fournisseurs. Il a rappelé le contexte économique qui a augmenté des dépenses sensibles au cycle économique, les contrats aidés, par exemple. Il a fait valoir que les ouvertures et les affectations de recettes proposées par le projet de loi de finances rectificative doivent permettre d'apurer un certain nombre de dettes de l'Etat, tout particulièrement la dette brute à l'égard de la sécurité sociale.

Le ministre a également insisté pour que la notion d'urgence au sens de l'article 13 de la LOLF soit distinguée de celle d'imprévisibilité des dépenses. Il a en outre vivement contesté les estimations de sous-dotations budgétaires mentionnées dans le projet de rapport. Il lui apparaissait contestable d'évoquer des sous-budgétisations manifestes et volontaires.

III - Le régime des décrets portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance

La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances a aménagé les règles applicables aux modifications, en cours de gestion, du montant des crédits ouverts dans la loi de finances de l'année.

L'article 13 (1^{er} alinéa) de la loi organique dispose que les décrets d'avance qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire « *procèdent à l'annulation de crédits ou constatent des recettes supplémentaires* ». Ceux-ci doivent donc comporter, à la fois, la liste détaillée des ouvertures de crédits supplémentaires et celle des annulations de crédits permettant de les financer.

Cette disposition appelle deux remarques :

- il n'existe pas nécessairement un lien direct entre la constatation éventuelle de recettes budgétaires supplémentaires et les ouvertures de crédits effectuées par décret d'avance (notamment pour celles intervenues en début d'exercice) ; pour l'essentiel, la contrepartie d'ouvertures de crédits opérées par voie administrative devrait donc être constituée d'annulations de crédits d'un montant au moins équivalent ;

- l'article 13 n'explicite pas la nature des crédits susceptibles d'être annulés par décret d'avance ; il y a donc lieu de faire application des dispositions de droit commun relatives aux annulations, fixées à l'article 14, qui sont applicables depuis le 1^{er} janvier 2002 :

→ L'article 14-I prévoit qu'un crédit peut être annulé, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, dans deux hypothèses :

- « *afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances afférente à l'année concernée* » ;

- lorsqu'un crédit est « *devenu sans objet* ».

→ Enfin, l'article 14-I précise, dans son dernier alinéa, que le montant cumulé des crédits annulés par décret¹ ne peut dépasser 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours.

*

Les règles suivantes sont ainsi applicables en matière de décret d'avance :

a) des décrets d'avance peuvent intervenir dans deux situations : ***en cas d'urgence*** ou ***en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national*** (sans que le texte organique définisse les caractéristiques de chacune de ces situations) ;

b) les décrets d'avance sont ***pris sur avis du Conseil d'Etat*** ;

c) ils interviennent :

- . quand ils sont pris en cas d'urgence, ***après avis de la commission de chaque assemblée chargée des finances*** ;

- . quand ils répondent à un cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, après ***information*** des mêmes commissions ;

d) l'ouverture de crédits supplémentaires doit intervenir ***sans que soit affecté l'équilibre budgétaire*** défini par la dernière loi de finances. La loi organique prévoit sur ce

¹ Les dispositions de l'article 14-I de la LOLF sont applicables aux crédits annulés en vertu des articles 13 et 14. Ceci confirme le bien-fondé de l'application de critères identiques quant aux caractéristiques des crédits susceptibles de faire l'objet d'une annulation.

point que, « à cette fin, les décrets d'avance procèdent à l'annulation de crédits ou constatent des recettes supplémentaires » ;

e) le montant cumulé des crédits ouverts par décret d'avance ne peut excéder **1% des dotations de LFI**, sauf dans le cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national prévu au dernier alinéa de l'article 13 ;

f) les **annulations** de crédits opérées en contrepartie des ouvertures de crédits effectuées par décret d'avance doivent répondre aux conditions de l'article 14-I de la LOLF ;

g) les modifications apportées par décret d'avance font l'objet d'une **demande de ratification** au Parlement :

. dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année considérée, quand elles interviennent en cas d'urgence,

. au moyen d'un projet de loi de finances déposé « *immédiatement ou à l'ouverture de la plus prochaine session du Parlement* » quand le Gouvernement invoque une situation d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national.

IV - Les points d'application du contrôle de la Cour

L'analyse de la Cour relative aux décrets d'avance porte sur les caractéristiques des mouvements opérés sur les missions, programmes ou dotations budgétaires au regard notamment des crédits ouverts dans les lois de finances initiales et les lois de finances rectificatives.

Les précisions méthodologiques suivantes doivent être apportées :

a) la Cour vérifie, conformément à l'article 13, **l'urgence** qui s'attachait à ouvrir des crédits supplémentaires.

La Cour considère, comme elle l'a exposé dans chacun de ses rapports sur les décrets d'avance publiés depuis 2003, que le contrôle du respect de la condition d'urgence ne peut être dissocié de l'appréhension des causes explicatives des insuffisances de crédits auxquelles les ouvertures de crédits supplémentaires visaient à répondre.

Dans les cas où celles-ci ne se rattachent pas à une erreur de prévision due à des éléments qui n'étaient pas disponibles au moment de la préparation et du vote de la loi de finances initiale ou à des dépenses qu'il n'était pas possible de prévoir, la Cour apprécie les écarts constatés entre les crédits disponibles et les besoins avérés au regard notamment des exigences de **régularité** et de **sincérité** telles qu'elles résultent en particulier des articles 6 et 32² de la loi organique ;

b) le recours à la mesure dérogatoire du décret d'avance doit être estimé au regard de la nécessité de mettre en place les crédits supplémentaires dans des **délais** qui ne sont pas compatibles avec la préparation et le vote d'une loi de finances rectificative ;

c) de la même façon, la Cour constate que le recours à un décret d'avance est lié au fait que le montant du besoin supplémentaire excédait les facultés dont dispose l'administration, en vertu des articles 11 et 12 de la LOLF, pour opérer en gestion des **mouvements de crédits** entre programmes d'un même ministère ou entre programmes de ministères différents, notamment en les imputant sur les crédits mis en réserve en application de l'article 51 (4^o bis) et toujours disponibles à la date du décret ;

² « Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ».

d) la Cour vérifie aussi que la publication de décrets d'avance n'altère pas la **cohérence de la gestion budgétaire**, au travers notamment de mouvements de sens contraires entre les dispositions qu'ils introduisent et celles prises dans une loi de finances rectificative ;

e) elle examine les **annulations** au regard des dispositions de l'article 14-I de la LOLF. Celui-ci prévoit deux cas de figure qui se rapportent respectivement au souci de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire et à la faculté d'annuler des crédits « *devenus sans objet* ». Les annulations opérées par décret d'avance en 2010 ont été appréciées, selon la situation propre à chacun des programmes concernés³, à la lumière de ces deux critères.

En particulier, l'exigence de **préservation de l'équilibre budgétaire** posée par l'article 13 de la LOLF, conduit à constater non seulement l'absence de modification par les décrets d'avance du solde budgétaire arrêté à l'article d'équilibre, mais aussi les effets induits par les annulations qu'ils opèrent sur les conditions de l'exécution budgétaire, la constitution d'éventuels reports de charges, l'aggravation des impayés à l'égard des créanciers de l'Etat et la qualité du service rendu par les administrations.

Dans cet esprit, la Cour est attentive à ce que les annulations portent bien sur des crédits sans objet et, selon les termes de la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale⁴ « *qu'elles correspondent à de véritables économies* ».

f) s'agissant des plafonds prévus aux articles 13 et 14 de la LOLF, celle-ci ne précise pas les modalités selon lesquelles ils sont calculés⁵. Dans le silence du texte organique, la Cour apprécie leur respect au regard à la fois du total des crédits ouverts (y compris budgets annexes, comptes d'affectation spéciale et comptes de concours financiers) et de ceux des dotations du seul budget général.

V - Le rapport de la Cour sur les décrets d'avance

L'analyse de la Cour sur l'ensemble des décrets d'avance publiés au cours de l'exercice budgétaire, qui est conjoint au dépôt par le Gouvernement du projet de loi de finances rectificative, permet de mettre les mesures d'ouverture et d'annulation de crédits effectuées par voie réglementaire en perspective avec, d'une part, la loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives d'ores et déjà votées et, d'autre part, le projet de loi de finances rectificative de fin d'année et le projet de loi de finances de l'année suivante.

Elle est donc étroitement complémentaire des analyses faites, en cours de gestion, par les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat en application de l'article 13 de la loi organique, qui donnent lieu à des avis motivés adressés au Gouvernement avant la signature de chaque décret d'avance.

Le rapport sur les décrets d'avance 2010 mentionne les insuffisances de crédits que le décret publié et celui en cours de publication ont pour objet de corriger ou auxquelles les ouvertures proposées dans le projet de loi de finances rectificative visent aussi à remédier.

³ Dans la lettre qu'il avait adressée à la Cour, le 23 novembre 2006, sur les décrets d'avance publiés en 2006, le ministre délégué au budget faisait lui-même valoir que « *les annulations effectuées par voie de décret ne sauraient se limiter a priori aux crédits devenus sans objet au sens de la seconde phrase de l'article 14 de la LOLF* ».

⁴ Avis sur les projets de décret d'avance des 27 juin et 24 octobre 2008, réitérés dans l'avis qu'elle a formulé sur le décret d'avance du 13 juillet 2009.

⁵ Le ministre chargé du budget estime, pour sa part, que les plafonds des articles 13 et 14 doivent être établis par référence au montant total des crédits ouverts.

Partie II - APPRECIATION D'ENSEMBLE

I - Présentation des deux décrets

a) Le décret d'avance du 29 septembre 2010

Un seul décret d'avance, seul publié à la date du présent rapport porte sur des montants de **729,4 M€ en autorisations d'engagement** et **701,4 M€ en crédits de paiement sur le budget général** ainsi que **570 M€ en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur les comptes spéciaux** « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » et « Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres ».

Sur le budget général, les ouvertures sont destinées à financer :

- des dépenses du ministère de la défense au titre des surcoûts des opérations extérieures, à hauteur de 218 M€ en AE et en CP, ainsi que 18 M€ en AE et en CP pour le financement de dépenses de personnel ;
- l'aide au remplacement des véhicules anciens dite « prime à la casse », à hauteur de 127 M€ en AE et en CP ;
- des dépenses en matière d'hébergement d'urgence, à hauteur de 110 M€ en AE et en CP ;
- la compensation de la baisse des prix de carburants dans certains départements d'outre-mer, à hauteur de 81 M€ en AE et en CP ;
- des dépenses en matière d'asile à hauteur de 60 M€ en AE et en CP ;
- des dépenses en matière de frais de justice, à hauteur de 30 M€ ;
- des dépenses de contentieux à hauteur de 11,7 M€ en AE et 11,2 M€ en CP ;
- la poursuite de la prise en charge des conséquences de la tempête Klaus, à hauteur de 20 M€ en CP ;
- la compensation d'un moindre remboursement communautaire attendu au titre de la campagne de vaccination 2008-2009 contre la fièvre catarrhale ovine, à hauteur de 14,7 M€ en AE et de 14,2 M€ en CP ;
- le financement de la prime herbagère agro-environnementale, à hauteur de 47 M€ en AE ;
- l'indemnisation en urgence des collectivités territoriales touchées par les intempéries dans le Var, à hauteur de 12 M€.

L'ouverture de crédits au titre du financement des opérations extérieures est intégralement gagée par une annulation à due concurrence sur le programme 146 *Equiperment des forces* de la mission **Défense**. Le financement de dépenses de personnel du ministère de la défense est intégralement gagé par des annulations sur le programme 146, à hauteur de 5 M€, et 167 *Liens entre la nation et son armée* de la mission **Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation**.

L'ouverture au titre du financement de la prime à la casse l'est gagée par une annulation à due concurrence sur les crédits du programme 317 *Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité* de la mission **Plan de relance de l'économie**.

Pour les autres ouvertures, les annulations de crédits proposées portent sur des crédits mis en réserve en début de gestion et, le cas échéant, sur des crédits dont l'administration indique qu'ils sont devenus sans objet.

Sur les comptes spéciaux, les ouvertures sont destinées à financer :

- des opérations immobilières rattachées au programme 722 *Contributions aux dépenses immobilières*, à hauteur de 200 M€ ;
- des aides imputées sur le programme 871 *Avances au titre du paiement de l'aide à l'acquisition de véhicules propres*;

L'ouverture au titre du financement des dépenses immobilières est intégralement gagée par une annulation sur le programme 723 *Contributions aux dépenses immobilières – expérimentations Chorus*. Les programmes 722 et 723 ont des objets similaires mais retracent les dépenses de ministères différents.

L'ouverture au titre du « bonus-malus » automobile est intégralement gagée par une annulation sur le programme 821 *Avances à l'agence de services et de paiement* du compte de concours financiers **Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics**.

b) Le projet de second décret d'avance

Ce projet en a été communiqué à la Cour, ainsi que le rapport de motivation qui l'accompagne.

Le projet prévoit l'ouverture de **1 386,6 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 1 144,6 M€ en crédits de paiement (CP) sur le budget général** de l'État.

Les ouvertures sont destinées à financer des dépenses de personnel, pour un montant global de 930,7 M€ en AE et en CP (soit environ 81 % des ouvertures en CP), concernant les ministères de :

- de l'éducation nationale, à hauteur de 378 M€ en AE et en CP ;
- de la défense, à hauteur de 231,5 M€ en AE et en CP ;
- de l'économie, à hauteur de 6,2 M€ en AE et en CP ;
- du budget, à hauteur de 110,8 M€ en AE et en CP ;
- des affaires étrangères, à hauteur de 31,9 M€ en AE et en CP ;
- de l'intérieur, à hauteur de 115 M€ en AE et en CP ;
- de la justice, à hauteur de 46 M€ en AE et en CP ;
- de la culture, à hauteur de 11,3 M€ en AE et en CP.

Ces ouvertures sont partiellement gagées par des annulations de 131 M€ sur les dépenses de personnel de ces mêmes ministères et de 39,7 M€ sur les dépenses de personnel d'autres ministères. Pour le ministère de la défense, l'ouverture nette au titre du financement des dépenses de personnel est intégralement gagée par une annulation à due concurrence sur les crédits des programmes 146 *Équipement des forces*, 178 *Préparation et emploi des forces* et 212 *Soutien à la politique de la défense* de la mission **Défense**.

Une ouverture de **28,8 M€** au titre du programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* de la mission **Recherche et enseignement supérieur** est destinée au financement de la **masse salariale des universités aux responsabilités et compétences élargies**.

Le solde des ouvertures de crédits prévues par le projet est destiné à financer :

- des dépenses d'aide juridictionnelle, à hauteur de 34 M€ en CP ;
- des acquisitions amiables faisant suite à la tempête Xynthia, à hauteur de 17 M€ en AE et en CP ;
- des aides d'accompagnement « plans de campagne », à hauteur de 35 M€ ;
- des bourses attribuées sur critères sociaux, à hauteur de 97,1 M€ ;
- des travaux de mise en sécurité du ministère de l'intérieur, à hauteur de 2 M€ ;
- l'engagement d'opérations immobilières au titre du programme 310 *Conduite et pilotage de la politique de justice* de la mission **Justice**, à hauteur de 232 M€ ;
- l'engagement d'opérations immobilières au titre du programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* de la mission **Solidarité, insertion et égalité des chances**, à hauteur de 49,7 M€ ;
- des contributions aux organisations internationales en matière de recherche, à hauteur de 23,1 M€.

L'ouverture en AE au titre du financement des opérations immobilières du ministère de la justice est intégralement gagée sur le programme 107 *Administration pénitentiaire* de la mission **Justice**. De même, l'ouverture en AE au titre du financement de la troisième tranche de travaux du ministère de la santé est intégralement gagée par une annulation sur les crédits du programme 107.

Pour le solde des dépenses à couvrir sur les dépenses de personnels et pour les autres motifs d'ouverture, les annulations de crédits proposées portent principalement sur des crédits mis en réserve en début de gestion.

Le projet de décret d'avance prévoit que la ratification de ce décret sera demandée par amendement lors des débats relatifs au projet de loi de finances rectificative pour l'année 2010 déposé le 17 novembre 2010.

*

Le tableau ci-après présente l'évolution du montant des ouvertures et annulations de crédits effectuées ou en préparation sur le budget général par décret d'avance au 26 novembre 2010 et au cours des années précédentes :

Tableau n° 1 - Ouvertures et annulations opérées par décret d'avance sur le budget général

M€ (chiffres arrondis)	Nombre de décrets d'avance publiés	Ouvertures		Annulations	
		Autorisations d'engagement (a)	Crédits de paiement (b)	Autorisations d'engagement (a)	Crédits de paiement (b)
2003	5	[23,00]	934,27	[8,00]	934,27
2004	4	[83,00]	1.360,39	[84,57]	1.360,39
2005	5	[53,20]	1.873,50	[119,17]	1.873,50
2006	4	1.698,88	1.636,50	1.698,88	1.636,50
2007	3	1.562,30	1.238,80	1.562,30	1.238,80
2008	3	1.854,21	1.784,32	1.854,21	1.784,32
2009	3	963,66	966,96	963,66	966,96
2010	2	2.115,90	1.846,00	2.115,90	1.846,00

(a) AP avant 2006 (b) DO+CP avant 2006⁶

Les ouvertures et annulations de crédits opérées en 2010 sont ainsi d'un montant deux fois supérieur à celui de 2009. Elles se situent parmi les plus élevées de la période.

II - Le respect des conditions de forme et de procédure

L'article 13 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances dispose que des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décret d'avance si trois formalités sont respectées : le recueil de l'avis du Conseil d'Etat (1), le recueil de l'avis de la commission chargée des finances de chaque assemblée (2) et une demande de ratification par le Parlement incluse dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année considérée (3).

S'agissant du décret d'avance en cours de publication, sa préparation parallèlement à celle du projet de loi de finances rectificative et sa disponibilité au moment du passage de ce projet de loi en conseil des ministres n'est pas véritablement conforme à l'esprit du texte organique.

A - Le recueil de l'avis du Conseil d'Etat

Le décret d'avance du 29 septembre 2010 a été soumis au Conseil d'Etat qui l'a examiné en section des finances le 22 septembre 2010.

Il en a été de même pour le décret en cours de publication.

⁶ En 2010, le nombre de LFR s'est élevé à 4 contre 2 en 2008 et 3 en 2009.

B - Le recueil de l'avis des commissions des finances

1 - L'avis sur le décret du 29 septembre 2010

Conformément au premier alinéa de l'article 13 précité, les présidents et les rapporteurs des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances ont été saisis du projet de décret d'avance avant que celui-ci ne soit publié.

Le décret a été publié, conformément au deuxième alinéa de l'article 13 de la loi organique, après réception de l'avis desdites commissions, dont la Cour a pris connaissance.

L'avis de la **commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale** est assorti de diverses observations :

- la provision constituée en loi de finances initiale au titre des surcoûts entraînés par les opérations extérieures du ministère de la défense s'avère insuffisante et, sur la période 2002-2009, la sous-budgétisation de ces opérations s'élève en moyenne à 235 M€ par an. L'avis souligne que mettre fin au recours systématique aux ouvertures de crédits par décret d'avance suppose d'amplifier la budgétisation initiale et de maîtriser l'évolution des dépenses ;
- les prévisions budgétaires relatives à la mise en œuvre du « bonus / malus » automobile et à la prime à la casse ont été particulièrement défaillantes en 2008 et 2009 ;
- un certain nombre de crédits ont été largement sous-évalués dans la loi de finances initiale pour 2010. C'est le cas en matière d'hébergement d'urgence ;
- certaines ouvertures de crédits sont justifiées : pour permettre de financer la réforme de la médecine légale et pour couvrir les dépenses liées au contentieux ;
- l'ouverture de crédits sur le programme 722 *Contributions aux dépenses immobilières* ne pose pas de problème dès lors qu'elle est compensée par des annulations d'un montant équivalent sur le programme 723 *Contributions aux dépenses immobilières : expérimentation Chorus*.

Pour sa part, la **commission des finances du Sénat** a émis un avis favorable assorti de vives réserves. Elle considère que l'urgence à ouvrir les autorisations d'engagement et les crédits de paiement par le décret est avérée mais déplore que certaines dépenses ne puissent pas être regardées comme imprévisibles :

- les dépenses liées à la compensation du coût du carburant outre-mer et aux restructurations immobilières de l'administration déconcentrée de l'Etat, qui résultent de besoins identifiés, sinon dans leur montant exact, à tout le moins dans leur principe, dès l'examen du projet de loi de finances pour 2010 ;
- les dépenses liées aux opérations extérieures de la défense, à la prise en charge des demandeurs d'asile, à l'hébergement d'urgence et aux mesures de soutien au renouvellement du parc automobile, qui font l'objet de sous-estimations urgentes et répétées en loi de finances initiales.

En conséquence, la commission invite le Gouvernement à améliorer la sincérité de la prévision budgétaire dans ces domaines.

2 - L'avis sur le décret en cours de publication

La **commission des finances de l'Assemblée nationale** considère notamment que si l'urgence de la situation ne permet pas de procéder à l'ouverture des crédits de personnel dans la loi de finances rectificative, une part non négligeable des insuffisances de crédits aurait pu être

anticipée et donner lieu à une ouverture de crédits dans la loi de finances rectificative pour 2010 du 7 juin 2010. Elle s'inquiète des difficultés rencontrées dans la maîtrise des dépenses de rémunération, notamment liées à une mauvaise évaluation des flux d'entrées et de sorties des personnels, et regrette le retard pris dans l'organisation des processus de gestion des ressources humaines de l'Etat fondée sur des systèmes d'information convergents et intégrés avec une paye centralisée.

Elle souligne que mettre fin au recours systématique aux ouvertures de crédits par décret d'avance suppose d'amplifier la budgétisation initiale des surcoûts liés aux opérations extérieures, mais surtout de maîtriser l'évolution de ces dépenses. Cette double exigence apparaît d'autant plus impérieuse que la charge du financement des surcoûts liés aux opérations extérieures du ministère de la Défense pèse *in fine* sur l'ensemble du budget général.

Elle émet un avis défavorable sur les ouvertures de crédits destinés à couvrir le financement des opérations immobilières du ministère de la justice.

La **commission des finances du Sénat** considère notamment que l'urgence à ouvrir les autorisations d'engagement et les crédits de paiement est avérée. Elle observe que si les ouvertures de crédits de personnel résultent en partie de départs en retraite inférieurs aux anticipations, elles sont également destinées à couvrir des surcoûts associés à des mesures catégorielles dont la multiplicité conduit à s'interroger sur la consistance réelle des efforts de maîtrise de la masse salariale de l'Etat. Elle relève l'inquiétant dérapage des dépenses de personnel du ministère de la défense.

Elle émet de très vives réserves, considérant que l'impossibilité évidente de surseoir à la rémunération des agents de l'Etat place le Parlement devant le fait accompli et le contraint à formuler un avis favorable au projet de décret.

C - La présentation au Parlement d'une demande de ratification dans le plus prochain projet de loi de finances

Le projet de loi de finances rectificative adopté par le conseil des ministres le 17 novembre 2010 comporte, à son article 11, une demande de ratification des modifications opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010.

La Cour constate :

- que les conditions de forme et de procédure posées par l'article 13 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ont été respectées ;

- que les ouvertures et annulations de crédits opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010 font l'objet d'une demande de ratification à l'article 11 du projet de loi de finances rectificative adopté par le conseil des ministres le 17 novembre 2010.

III - Le respect des conditions de fond

La troisième partie du présent rapport comporte une analyse exhaustive des ouvertures et des annulations de crédits opérées en 2010 par le décret d'avance du 29 septembre 2010 ainsi que de celles figurant dans le projet en cours de publication. Les observations ci-après rendent compte des constatations générales de la Cour sur ce décret d'avance.

A - Les ouvertures de crédits et le respect de la condition d'urgence

La Cour a vérifié, pour chacun des programmes concernés, la réalité de l'urgence invoquée pour opérer l'ouverture de crédits supplémentaires en cours de gestion, la seule interprétation possible de l'article 13 de la loi organique étant que cette urgence ne peut résulter d'une situation que le Gouvernement a lui-même créée.

A l'instar des analyses développées dans ses précédents rapports, la Cour a estimé que pouvaient être considérées comme répondant à la situation d'urgence prévue à l'article 13 de la LOLF les ouvertures de crédits rendues nécessaires du fait de circonstances ou d'insuffisances de crédits qui ne pouvaient pas être prévues au moment du vote de la loi de finances de l'année.

Par souci de continuité et pour permettre les comparaisons entre exercices budgétaires, la Cour a, cette année encore, distingué dans son analyse des ouvertures de crédits :

- celles de ces mesures qui n'appellent pas d'observations au regard des règles en vigueur,
- celles qui ne répondent que partiellement à ces exigences,
- et celles qui n'entrent manifestement pas dans le cas de figure prévu par l'article 13 de la loi organique.

1 - Ouvertures ne résultant pas de sous-budgétisations

Plusieurs des ouvertures de crédits opérées en 2009 par voie administrative l'ont été en conformité avec la condition d'urgence prévue à l'article 13 de la LOLF, pour des dépenses réellement imprévisibles

Cette année encore, ces cas de figure ne constituent pas la majorité du montant des ouvertures réalisées par décret d'avance.

Le tableau ci-après rapporte les principales ouvertures de crédits qui ont été opérées par décret d'avance pour couvrir une dépense imprévisible et dont l'exigibilité en 2009 avait créé une situation d'urgence répondant au critère énoncé à l'article 13 de la loi organique :

Tableau n° 2 - Principales ouvertures de crédits par décret d'avance répondant aux conditions d'urgence et d'imprévisibilité

Mission (programme)	Dépense concernée	En M€	
		AE	CP
Action extérieure Etat (Action de la France dans le monde)	Rémunération – variation de taux de change	31,9	31,9
Administration générale et territoriale (Conduite et pilotage des politiques)	Crédits de contentieux	11,7	11,7
Agriculture (forêt, Economie et développement durables)	Suite de la tempête Klaus – Prime herbagère	82,0	55,0
Culture (Création et transmission)	Mouvements de crédits de titre 2	11,3	11,3
Défense (Soutien politique de défense)	Accompagnement des restructurations	82,1	82,1
Ecologie (Prévention des risques)	Catastrophes naturelles	17,0	17,0
Justice (Justice judiciaire)	Aide juridictionnelle – Prise à bail	231,9	34,0
Relations avec collectivités territoriales (Concours spécifiques administration)	Catastrophes naturelles	12,0	12,0
Solidarité, insertion, égalité des chances (Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales)	Travaux immobiliers	49,6	–
Total (non exhaustif)		529,5	254,5

2 - Ouvertures liées à des sous-évaluations

Plusieurs ouvertures de crédits ont été rendues nécessaires du fait de sous-évaluations de crédits significatives, qui ont affecté la sincérité de plusieurs dotations.

Les articles 6 et 32 de la LOLF disposent que le niveau des crédits inscrits dans la LFI doit correspondre le mieux possible à celui des dépenses prévisibles au moment du vote de la loi de finances.

La Cour a relevé un certain nombre de cas dans lesquels le volume des crédits ouverts en loi de finances était très inférieur non seulement aux besoins finalement constatés (en cas d'erreurs de prévision ou de survenance d'une dépense nouvelle), mais aussi aux besoins connus ou prévisibles au moment de la préparation ou du vote des lois de finances (initiales ou rectificatives), en 2010 comme les années précédentes.

Certaines de ces insuffisances ont été couvertes au moyen d'ouvertures de crédits par décret d'avance (a) ; d'autres font l'objet de propositions d'ouvertures dans le projet de loi de finances rectificative adopté par le conseil des ministres le 17 novembre 2010 (b).

a) Des ouvertures de crédits par décret d'avance

Tableau n°3 - Principales ouvertures de crédits par décret d'avance sur des dotations sous-évaluées dans la LFI pour 2010

Mission (programme)	En M€	
	AE	CP
Défense (Préparation et emploi des forces et Environnement et prospective de la politique de défense) – OPEX + divers surcoûts	384,8	384,8
Economie (Développement des entreprises et de l'emploi) – compensation prix des carburants outre-mer	81	81
Immigration, asile et intégration (Immigration et asile)	60	60
Justice (Justice judiciaire) – frais de justice	30	30
Plan de relance – « Prime à la casse »	127	127
Ville et logement (Prévention exclusion) – Veille sociale	110	110
Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres	370	370
Total (non exhaustif)	1.162,8	1.162,8

Source : Cour des comptes

Le financement du surcoût des opérations extérieures du ministère de la défense fournit un exemple patent d'ouvertures de crédits par voie réglementaire en raison d'une sous-budgétisation initiale manifeste. Les ouvertures par décret d'avance visent à couvrir des insuffisances avérées depuis plusieurs années. Si les ressources de la LFI destinées à leur financement croissent régulièrement depuis 2004, cette lente croissance n'a jamais été suffisante au regard des prévisions d'exécution. Cette année encore, les ouvertures en loi de finances initiale (570 M€) n'étaient pas en rapport avec l'exécution prévisible pour un portefeuille d'OPEX très proche de celui de l'an dernier dont l'exécution avait atteint 873 M€ (pour une prévision d'exécution de 867 M€ cette année). Il en est de même dans le projet de loi de finances initiale pour 2011 dont la dotation pour OPEX s'élève à 630 M€.

Le décret d'avance du 29 septembre 2010 se caractérise également par des ouvertures de crédits importantes sur les comptes spéciaux (570 M€). Celle-ci résulte dans un cas d'une sous-estimation manifeste des dotations en loi de finances initiale du **compte d'avance au fond d'aide à l'acquisition de véhicules propres** qui avait déjà été observée l'an passé et, dans l'autre cas, d'une mesure sans rapport avec un besoin urgent de crédits, destinée à résoudre les difficultés liées aux modalités particulières retenues par l'administration pour la gestion du compte d'affectation spéciale **Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat**.

A ces montants, il conviendrait d'ajouter une part, difficile à estimer, des crédits ouverts par le décret en cours de publication pour assurer le paiement des rémunérations du mois de décembre. D'un montant total de 930,7 M€ en AE et en CP, ces ouvertures concernent quatre ministères, l'éducation nationale, la défense, l'intérieur et le budget, qui représentent 90 % des ouvertures en titre 2.

La direction du budget fait valoir que :

« La répartition précise des causes de dérapage de crédits titre 2 n'est pas pleinement possible (cette décomposition étant l'un des objets des rapports annuels de performance annexés au projet de loi de règlement). Cependant, à titre provisoire et de façon nécessairement approximative, les causes de dépassements peuvent être ainsi évaluées :

- les impacts de moindres départs en retraite de l'année 2009 sur l'année 2010 et de la seule année 2010 peuvent être estimés respectivement à 130 M€ et 140 M€, soit 270 M€ au total ;

- les effets des mesures catégorielles sont évalués à 40 M€ ;
- l'impact des heures supplémentaires est modeste (25 M€) ;
- l'incidence d'une exécution 2009 plus importante que prévue au moment de la budgétisation a un impact supérieur à 200 M€ (hors effet des moindres départs en retraite).

S'agissant des ouvertures spécifiques au ministère de la Défense (230 M€), elles concernent pour l'essentiel les dispositifs de restructurations et d'indemnisation du chômage et des maladies liées à l'amiante (pour 138 M€). »

Ce décompte apparaît imprécis et non exhaustif. Si l'on ne peut méconnaître les difficultés inhérentes à la gestion des flux de départs en retraite, les ouvertures opérées relèvent en partie de sous-estimations initiales des besoins. Les ouvertures opérées sur le programme 178 *Préparation et emploi des forces* portent en grande partie sur des dépenses qui étaient prévisibles au moment de l'adoption de la loi de finances initiale. Il en va de même pour les ouvertures de crédits au bénéfice du ministère de l'Education nationale, qui connaît des dépassements récurrents de crédits de titre 2, ainsi que pour celles au bénéfice du ministère du budget et de celui de l'intérieur pour lesquels l'impact des mesures catégorielles adoptées antérieurement au vote de la loi de finances initiale ont été sous-estimés.

D'une manière générale, les ouvertures prévues sur le titre 2 par le décret d'avance en cours de publication résultent davantage des défaillances de la prévision et de l'insuffisance des dotations initiales que d'un phénomène inattendu que l'administration aurait découvert pour la première fois en gestion. Ce phénomène n'est pas nouveau. En 2009, seule la réduction du taux de contribution au compte d'affectation spéciale *Pensions*, effectuée par un décret du mois de décembre, avait permis d'éviter des ouvertures supplémentaires. Ces ouvertures tiennent ainsi pour beaucoup aux difficultés que rencontre l'Etat pour assurer le pilotage et la maîtrise de la masse salariale⁷. Les incertitudes mises en évidence par le décompte imprécis de la direction du budget sont importantes car ce décompte est déterminant pour apprécier le degré de maîtrise en la matière.

b) Des propositions d'ouverture en LFR

A ces ouvertures de crédits complémentaires par décret d'avance, destinées à couvrir des insuffisances de crédits en loi de finances initiale, s'ajoutent un certain nombre d'ouvertures proposées dans le projet de loi de finances rectificative adopté par le conseil des ministres le 16 novembre.

L'exécution 2010 est marquée par la décision prise par le Gouvernement d'apurer dans son intégralité les dettes de l'Etat à l'égard de la Sécurité sociale au moyen :

- d'ouvertures de crédits à hauteur de 941 M€,
- et par l'affectation de l'excédent prévisionnel de financement des allègements sur les bas salaires, assuré par des impôts et taxes affectés, à l'apurement de dettes de l'Etat à l'égard des régimes de sécurité sociale pour 1,4 Md€ et à la couverture en trésorerie de l'insuffisance de financement des exonérations de cotisations sur les heures supplémentaires pour 0,2 Md€.

⁷ Cf. Communication de la Cour à la commission des finances de l'Assemblée nationale, de septembre 2010, au titre de l'article 58-2 de la LOLF.

Sont retracées dans le tableau 3 ci-après celles des ouvertures du projet de LFR qui corrigent des sous-évaluations manifestes dans le budget initial.

Tableau n° 4 - Principales ouvertures de crédits proposées dans le projet de LFR sur des dotations sous-évaluées dans la LFI pour 2010

Mission (programme)	En M€	
	AE	CP
Administration générale et territoriale de l'Etat (Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur) – contentieux CNI / Passeports	32,5	32,5
Anciens combattants (Indemnisations victimes de persécutions)	13,4	13,4
Engagements financiers (Epargne) – dépenses d'épargne logement	83	83
Immigration, asile et intégration (ATA demandeurs d'asile)	47	55
MIRES (Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industriel) – compensation exonération de charges	17,4	17,4
Solidarité, insertion et égalité des chances (Handicap et dépendance)	369,3	369,3
Ville et logement	275,2	275,2
Total (non exhaustif)	837,8	845,8

Source : Cour des comptes

A ces montants, déjà significatifs, pourraient être ajoutée une part difficile à déterminer des ouvertures prévues par le projet de loi de finances rectificative sur la mission *Travail et emploi* (1,7 Md€ en AE et 1,4 Md€ en CP). Si l'accroissement du besoin de financement du programme 102 *Accès et retour à l'emploi* résulte en grande partie du renforcement des dispositifs d'emplois aidés en raison de la conjoncture, l'augmentation que représentent les crédits ouverts en loi de finances rectificatives par rapport à la loi de finances de l'année (8 % en AE et 7 % en CP) met néanmoins en évidence l'existence d'une sous-dotation initiale. Dans son rapport sur les décrets d'avance du 27 novembre 2009, le Cour relevait d'ailleurs que les crédits inscrits sur cette mission ne permettraient pas de couvrir intégralement les dépenses au titre de 2010. Une observation similaire peut a fortiori être faite en ce qui concerne le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* pour lequel l'augmentation des crédits résultant des ouvertures en loi de finances rectificative dépasse 26 % en AE et 21 % en CP.

B - Les annulations de crédits et leur incidence sur l'exécution budgétaire

L'analyse des annulations de crédits mises en œuvre pour financer les ouvertures de crédits supplémentaires effectuées par les décrets d'avance publiés en 2009 a été conduite de manière :

- d'une part, à vérifier si elles ont été opérées pour prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire prévu par la loi de finances ou si les crédits correspondants étaient devenus sans objet,
- et, d'autre part, à apprécier leurs incidences sur la gestion budgétaire en cours ainsi que, le cas échéant, sur celle des exercices suivants.

Les annulations opérées par le décret d'avance publié et le décret en cours de publication ont porté sur vingt-huit des trente-trois missions et soixante-dix-neuf des cent trente programmes du budget général. Les annulations sur la mission *Défense* représentent 25 % du total des annulations, celles sur la mission *Ecologie, développement et aménagement durables* 13,8 % et celles sur la mission *Recherche et enseignement supérieur* 11,3 %. Ces trois missions ont supporté 50 % du total des annulations.

Ces mesures appellent les remarques ci-après au regard des dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001. Deux cas de figure principaux peuvent être distingués.

1 - Conformité au double critère de préservation de l'équilibre et de l'imputation sur des crédits sans objet

Deux situations méritent d'être évoquées à cet égard.

a) Des crédits rendus disponibles au moyen de mises en réserve

L'article 51(4 bis) de la LOLF, ajouté à ce texte par la loi organique du 12 juillet 2005, prévoit la présentation en annexe au projet de loi de finances des « mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement », et en particulier le taux de mise en réserve.

Cet article a donné une base juridique à la pratique de la réserve de précaution, sur laquelle peuvent être imputées des annulations visant à assurer l'équilibre de l'exécution budgétaire ou le financement de dépenses nouvelles.

Tel a été le cas, comme les années précédentes, de la très grande majorité des annulations opérées par décret d'avance au cours de l'exercice 2010.

Ce faisant, la Cour rappelle de nouveau que la constitution d'une réserve de précaution ne rend pas à proprement parler les crédits concernés « sans objet » au sens de l'article 14 de la LOLF mais seulement indisponibles pour les ordonnateurs responsables des programmes au titre desquels ils avaient été ouverts en loi de finances.

De fait, une partie des annulations appliquées à des crédits mis en réserve a induit des insuffisances ou des tensions sur la gestion en cours.

b) La constatation de moindres dépenses ou le décalage de certains projets

Certaines annulations propres à faciliter le financement des ouvertures mises en œuvre par décret d'avance ont été rendues possibles parce qu'ont été constatées en gestion de moindres dépenses par rapport aux prévisions initiales. Tel a été le cas sur les programmes 317 *Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité*, 198 *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres*, 197 *Régime de retraite et de sécurité sociale des marins*, ou 167 *Liens entre la nation et son armée*.

Dans d'autres cas, la possibilité d'annuler des crédits pour financer des ouvertures par décret d'avance sur d'autres programmes ou missions a été liée, dans plusieurs ministères, à la réduction des programmes ou des projets initialement prévus. Tel a été le cas pour les programmes, 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle*, 107 *Administration pénitentiaire*, ou 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi*.

2 - Des annulations pesant sur la fin de gestion et susceptibles d'induire des insuffisances ou des reports de charges

Il ressort des indications communiquées à la Cour, tant par les ministères concernés que par les services chargés du contrôle budgétaire, que plusieurs des annulations opérées par voie administrative pourraient induire - si des crédits supplémentaires ne sont pas mis en place - des tensions propres à perturber la fin de gestion 2010 et, dans certains cas, à entraîner des retards de paiement ou des reports sur l'exercice suivant.

Les montants en cause sont cependant peu élevés et peu significatifs au regard du budget de l'Etat. A cet égard, ces montants sont moindres que l'année passée qui, déjà, avait marqué un repli. Néanmoins, les reports sont difficiles à auditer en cette période de l'année et le très court

délai dans lequel la Cour a dû mener ses vérifications ne lui a pas permis de corroborer les déclarations de l'administration.

Le cas particulier du programme 146 *Equipement des forces* doit être une fois encore souligné. A l'instar de ce qui avait été observé l'an passé, ce programme fait l'objet de mouvements de sens contraire entre le décret d'avance et la loi de finances rectificative de fin d'année. Ce programme a fait l'objet d'annulations à hauteur de 452,3 M€ en AE et 310,1 M€ en CP destinées à gager les ouvertures destinées au programme 178 *Préparation et emploi des forces*. Le projet de LFR prévoit une ouverture de 287,3 M€ en AE et en CP sur ce même programme.

Utilisée à des fins de gestion infra-annuelle en s'affranchissant des plafonds de crédits par programme votés dans la loi de finances, cette pratique conduit en outre à ouvrir tardivement des crédits qui ne pourront pas être consommés et qui se traduiront par des reports sur l'exercice suivant.

C - Le respect de la condition de préservation de l'équilibre financier défini par la dernière loi de finances

La règle inscrite à l'article 13 de la LOLF vise à ce que les ouvertures de crédits effectuées par voie administrative ne viennent pas majorer les charges de telle manière que l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances s'en trouve affecté.

Le tableau de l'annexe IV présente, par mission, le total des ouvertures et annulations autorisées par les décrets d'avance publiés en 2010 et celui en cours de publication (l'économie par programme des décrets d'avance est présentée en annexe au présent rapport).

Le total des ouvertures de crédits opérées par décret d'avance étant intégralement compensé par des annulations de même montant, l'équilibre de la loi de finances initiale ne s'en trouve pas globalement modifié.

D - Le respect des plafonds fixés par la loi organique

La mise en œuvre de la procédure des décrets d'avance est soumise au respect d'un double plafonnement du montant des ouvertures et des annulations autorisées.

L'article 13 de la loi organique du 1^{er} août 2001 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* ».

L'article 14-I fixe à 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours le montant cumulé des *annulations* susceptibles d'être opérées par voie administrative au cours de l'exercice budgétaire.

Les tableaux en annexe V comparent respectivement, par mission :

- le montant des ouvertures de crédits effectuées par décret d'avance au cours de l'exercice 2010 avec celui des dotations inscrites en loi de finances initiale,
- et celui des annulations de crédits avec celui des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'exercice 2010.

Il en ressort que les deux seuils fixés par la loi organique n'ont pas été dépassés.

Partie III - ANALYSE PAR MISSION ET PROGRAMME

Les éléments d'analyse ci-après portent sur les ouvertures et annulations de crédits effectuées ou prévues par le second décret d'avance en cours de publication à la date du présent rapport. Elles ne préjugent pas les appréciations susceptibles d'être portées sur celles qui pourraient intervenir postérieurement à son dépôt.

Les missions sont présentées dans l'ordre alphabétique.

I - Analyse des ouvertures de crédits opérées par décret d'avance

1 - Mission *Action extérieure de l'Etat*

a) *Les ouvertures opérées par le décret d'avance en cours de publication*

Le décret n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 n'a pas ouvert de crédits sur la mission **Action extérieure de l'Etat**. En revanche, le décret d'avance en cours de publication ouvre un montant de 22,7 M€ et 9,2 M€ en AE et en CP au titre respectivement des programmes 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* et 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*.

Ces ouvertures de crédits sont partiellement gagées par des annulations sur les programmes 185 *Rayonnement culturel et scientifique* de la mission **Action extérieure de l'Etat** (à hauteur de 774 038 en AE et en CP) et 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* de la mission **Aide publique au développement** (à hauteur de 7,7 M€ en AE et en CP). Une opération de rééquilibrage du titre 2 entre programmes relevant du MAEE a déjà été réalisée les années précédentes.

Cette ouverture est destinée à ajuster les crédits de personnel du MAEE afin de prendre en compte l'impact des variations de change et de prix sur le barème des indemnités de résidence à l'étranger. L'urgence est justifiée par la circonstance que les crédits du titre 2 doivent être mis à disposition avant la liquidation de la paie de décembre.

*Les ouvertures de crédits prévues par le décret d'avance en cours de publication sur la mission **Action extérieure de l'Etat** n'appellent pas d'observation.*

L'administration a indiqué que les annulations opérées pour gager partiellement les ouvertures de crédits portent sur des crédits devenus sans objet.

b) *Les ouvertures opérées par la loi de finances rectificative de fin d'année*

Le programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* est abondé en LFR de 74,83 M€ en AE et en CP essentiellement pour payer les contributions internationales (CI) et les opérations de maintien de la paix (OMP).

Le programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires* bénéficie d'une ouverture de crédits de 4,23 M€ en CP et de 4,39 M€ en AE, en partie gagée par l'annulation de crédits sur

le programme 185. L'ouverture de crédits est destinée à couvrir le financement de l'AEFE (bourses/PEC).

*L'ouverture opérée par la loi de finances rectificative de fin d'année sur la mission **Action extérieure de l'Etat** a pour objet de couvrir les variations du taux de change entre le taux de change estimé et le taux de change effectif lors du versement effectif des contributions.*

2 - Mission Administration générale et territoriale de l'Etat

a) Les ouvertures opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010

La mission a fait l'objet d'ouvertures de crédits, par le décret n° 2010-1147 du 29 septembre 2010, d'un montant de 11,7 M€ en AE et de 11,2 M€ en CP sur le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*.

Ces ouvertures de crédits sont destinées à abonder les crédits de contentieux liés aux indemnisations en matière de refus de concours de la force publique, d'atroupements et d'autres mises en cause de la responsabilité de l'Etat et de contentieux des étrangers.

Compte tenu de leur nature et de leurs caractéristiques, notamment leur caractère aléatoire et incertain, les dépenses liées à l'activité contentieuse demeurent difficilement prévisibles.

Dès lors, la condition d'urgence posée par l'article 13 de la LOLF peut être regardée comme remplie.

Toutefois, ces dépenses connaissent, depuis plusieurs exercices, une hausse supérieure aux dotations initiales qui entraîne des reports de charges (19 M€ en 2009 et 17,2 M€ en 2010). Bien que l'administration n'ait pas apporté les précisions chiffrées demandées, il doit être observé que, cette année encore, les crédits ouverts, y compris par décret d'avance, ne seront pas suffisants pour couvrir les dépenses exigibles.

A cet égard, le montant de crédits prévus par le projet de loi de finances pour 2011 en matière de dépenses de contentieux, à 83 M€ en AE et en CP, en diminution par rapport à la dotation initiale pour 2010 (86,9 M€), apparaît sous-estimé. Comme l'a indiqué à la Cour l'administration elle-même, « *compte tenu du rythme annuel des dépenses de contentieux, cette dotation sera vraisemblablement insuffisante en gestion 2011, comme les années précédentes, pour faire face aux besoins* ».

*L'ouverture opérée sur la mission **Administration générale et territoriale de l'Etat** a répondu comme les années précédentes à une situation d'urgence résultant d'une forte augmentation des dépenses liées à l'activité contentieuse. Elle sera insuffisante, entraînant donc des reports de charge. Enfin, la dotation 2011 est elle-même insuffisante.*

b) Les ouvertures opérées par le décret en cours de publication

Le projet de décret prévoit une ouverture de 2 M€ en AE et en CP sur le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*, destinée à financer des travaux urgents de mise en sécurité.

Pour urgents que puissent apparaître les travaux, l'ouverture de crédits opérée par voie administrative est en réalité destinée à financer des travaux qui n'avaient rien d'imprévisible et qui étaient d'ailleurs prévus de longue date.

*L'ouverture de crédits prévue par le décret d'avance en cours de publication sur la mission **Administration générale et territoriale de l'Etat**, qui ne paraît pas correspondre à des dépenses imprévisibles, ne semble pas remplir la condition d'urgence posée par l'article 13 de la LOLF.*

c) Les ouvertures opérées par la loi de finances rectificative de fin d'année

Le projet de loi de finances rectificative prévoit l'ouverture de 32,5 M€ en AE et en CP sur le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*. Cette ouverture correspond à la troisième et dernière tranche de la dotation créée par le III de l'article 103 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2008 et destinée à compenser forfaitairement, dans la limite de 97,5 M€, la charge résultant pour les communes du transfert de la délivrance des cartes nationales d'identité et des passeports.

Des ouvertures similaires avaient été opérées en fin d'année en 2008 et 2009 pour le versement des deux premières tranches. Dans les deux cas, les crédits ainsi ouverts avaient fait l'objet de reports sur l'année suivante pour être consommés.

3 - Mission Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales

a) Les ouvertures opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010

La mission a fait l'objet d'ouvertures de crédits, par le décret n° 2010-1147 du 29 septembre 2010, d'un montant de 20 M€ en CP sur le programme 149 *Forêt*, de 14,7 M€ en AE et 14,2 M€ en CP sur le programme 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* et de 47 M€ en AE sur le programme 154 *Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires*.

L'ouverture sur le programme 149 est destinée à financer la poursuite de la prise en charge des conséquences de la tempête Klaus survenue le 24 janvier 2009. Un montant de 43,8 M€ en AE avait été ouvert par le décret n° 2009-1368 du 9 novembre 2009 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance, le montant du besoin en CP n'étant alors pas connu avec précision. L'administration a indiqué que le besoin de CP correspondant, qui ne peut être couvert par les crédits disponibles, n'a été précisé qu'au troisième trimestre 2010. Compte tenu des circonstances et du calendrier, l'ouverture des CP ne pouvait être prévue au moment de la loi de finances pour 2010.

La condition d'urgence visée à l'article 13 de la LOLF peut être considérée comme remplie. Il peut toutefois être observé qu'un montant de 4,7 M€ de CP a été annulé sur le même programme par la loi de finances rectificative n° 2010-237 du 9 mars 2010, ce qui a eu pour conséquence d'accroître d'autant le volume de crédits devant être ouverts par décret d'avance.

L'ouverture sur le programme 206 est destinée à compenser partiellement le moindre remboursement par l'Union européenne des dépenses réalisées au titre de la campagne de vaccination 2008-2009 contre la fièvre catarrhale ovine. Le besoin portant sur un montant de 21,9 M€ en AE et en CP, les crédits ouverts seraient complétés par le dégel de la mise en réserve de précaution.

En gestion, le moindre remboursement a pu être compensé de façon temporaire par des crédits disponibles sur le programme et notamment par une mobilisation de crédits normalement destinés à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES). La condition d'urgence invoquée par l'administration résultait de la nécessité d'assurer la continuité des paiements relatifs au versement de la subvention pour charges de

service public dont bénéficie cette dernière. De fait, à réception des crédits ouverts par décret d'avance, un rétablissement de crédits a été opéré au profit de l'Agence.

Néanmoins, le niveau d'exécution des crédits et la non-mobilisation de la réserve de ce programme (7,7 M€ en AE et 8,2 M€ en CP) posent la question de la nécessité d'ouverture de crédits supplémentaires par décret d'avance. En effet, la LFR de fin 2009 avait ouvert 60 M€ dont 30 M€ consacrés aux vaccins qui avaient été versés à France AgriMer. Or, l'opération consiste en un remboursement des frais de vaccination géré par les services déconcentrés du ministère. Le ministère a donc effectué en août 2010 trois rétablissements de crédits d'un montant total de 29 M€ qui doivent être consommés par les services déconcentrés. Le faible rythme de consommation de ces crédits peut faire douter de la nécessité d'un abondement en CP sur le programme 206 par décret d'avance.

Dès lors, les ouvertures réalisées par décret d'avance auront vraisemblablement les mêmes conséquences qu'en 2008 et 2009, c'est-à-dire des reports de crédits de 2010 sur 2011, voire même des paiements par anticipation de dépenses normalement imputables à l'exercice 2011, en méconnaissance du principe d'annualité.

L'ouverture sur le programme 154 est destinée à couvrir les engagements résultant du renouvellement des contrats de prime herbagère agro-environnementale arrivant à échéance en 2010 et 2011. L'administration a indiqué que la décision de renouveler les contrats d'une durée de 5 ans conclus en 2005 et, par anticipation, ceux conclus en 2006, n'a été prise qu'en février 2010. En conséquence, l'ouverture des crédits n'aurait ainsi pas été prévisible en loi de finances initiale pour 2010.

La condition d'urgence visée à l'article 13 de la LOLF peut en l'espèce être considérée comme remplie.

En ce qui concerne le FNGCA, la direction du budget a fait valoir que celui-ci dispose de ressources propres et qu'il n'est abondé que lorsque ces ressources s'avèrent insuffisantes, ce qui n'a pas été le cas en 2009.

*Les ouvertures de crédits opérées par décret d'avance sur la mission **Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales** destinées à financer la poursuite de la prise en charge des conséquences de la tempête Klaus ont correspondu à une urgence, ces dépenses ne pouvant être prévues au moment du vote du budget initial.*

Il en va de même pour les ouvertures de crédits destinées à couvrir les engagements au titre du renouvellement des contrats de prime herbagère arrivant à échéance en 2010 et 2011.

Enfin, la Cour relève, comme les années précédentes, l'absence de dotation du fonds national de garantie contre les calamités agricoles (FNGCA) en loi de finances pour 2010. Il en est de même dans le projet de loi de finances pour 2011.

b) Les ouvertures prévues par le décret d'avance en cours de publication

Le décret d'avance en cours de publication prévoit une ouverture de 35 M€ en AE et en CP sur le programme 154 destinée à compenser aux acteurs du secteur fruits et légumes le remboursement de leur part d'une aide dite « plans de campagne » déclarée illégale par la commission européenne. L'éligibilité de cette aide de compensation au régime temporaire des aides d'État, destinées à favoriser l'accès au financement mis en place dans le contexte de la crise économique et financière, impose que celle-ci soit mise en place avant la fin de l'année 2010. Cette dépense résulte d'un besoin nouveau qui n'était pas budgété en loi de finances pour 2010, les accords avec la filière pour le remboursement de l'aide déclarée illégale en 2009 par la CE et le versement d'une compensation n'étant conclus qu'en cours d'année 2010.

La condition d'urgence posée par l'article 13 de la LOLF peut en l'espèce être considérée comme remplie. L'ouverture de crédits envisagée par voie réglementaire sur le programme 154 n'appelle pas d'observation.

c) Les ouvertures prévues par la loi de finances rectificative de fin d'année

Le projet de loi de finances rectificative prévoit des ouvertures de crédits sur les programmes 154 *Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires*, 149 *Forêt* et 143 *Enseignement technique agricole*.

En dépit des ouvertures opérées par décret d'avance, les besoins estimés à la fin octobre au titre du **programme 154** s'élevaient à 275,4 M€. Le projet de loi de finances rectificative prévoit des ouvertures sur ce programme à hauteur de 130 M€ en AE et de 83 M€ en CP.

Ces ouvertures sont à compléter par la levée de la réserve de précaution (26 M€ d'AE et 83 M€ de CP), voire par un redéploiement pour le reste des besoins du programme 154. La trésorerie disponible dans les opérateurs du ministère (FAM et ASP) pourrait également être utilisée pour répondre aux besoins détectés. Si tel était le cas, les ouvertures opérées seraient donc suffisantes pour couvrir intégralement les besoins exigibles en 2010.

Les ouvertures 19,8 M€ d'AE et 26 M€ de CP prévues par le projet de loi de finances rectificative sur le **programme 149** sont destinées à financer une subvention complémentaire exceptionnelle versée à l'Office national des forêts, afin de tenir compte de la situation financière délicate dans laquelle se trouve cet établissement. L'écart de 6,2 M€ entre AE et CP serait couvert par la levée du reste d'AE mises en réserve.

L'ouverture en loi de finances rectificative de 34,6 M€ en AE pour le **programme 143** correspond à une mesure technique de rétablissement d'une annulation faite en loi de règlement 2009 à la suite des retraits d'autorisations d'engagement erronés pour les protocoles de l'enseignement privé. La gestion déconcentrée de ces crédits ne permettra pas leur consommation en 2010 et ils nécessiteront un report sur 2011.

Des annulations sur ce même programme sont prévues par le décret d'avance en cours de publication à hauteur de 8,3 M€ en AE et de 3,6 M€ en CP. Elles correspondent au solde des crédits mis en réserve après dégel des crédits nécessaires pour couvrir la dépense 2010 des protocoles de l'enseignement privé. Ces mouvements contradictoires de fin de gestion entre la loi de finances rectificative (ouverture) et le décret d'avance (annulation) ont été effectués pour permettre une meilleure identification de la mesure de correction technique prise en loi de finances rectificative. L'identification en LFR de l'intégralité de l'ouverture correspondant au rétablissement des AE clôturées à tort est ainsi assurée. Leur traçabilité est importante puisque ces crédits feront l'objet de reports en 2011.

4 - Mission *Aide publique au développement*

Le décret d'avance n°2010-1147 du 29 septembre 2010 n'a procédé à aucune ouverture sur la mission *Aide publique au développement*.

En revanche, le projet de loi de finances rectificative adopté le 17 novembre 2011 prévoit une ouverture de crédits sur le programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* à hauteur de 53,5 M€ en AE et de 47 M€ en CP.

5 - Mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation*

a) *Les ouvertures de crédits prévues par le décret en cours de publication*

Le décret d'avance en cours de publication prévoit une ouverture de crédits de personnel sur le programme 169 *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant*, à hauteur de 530 000 € en AE et en CP.

Selon le ministère, cette ouverture, qui a pour objet d'assurer la rémunération des agents en décembre, résulte d'une diminution plus progressive des effectifs au cours de la gestion 2010 que celle prévue dans le projet annuel de performance 2010, induisant ainsi une insuffisance de crédits en fin de gestion.

*L'ouverture de crédits du titre 2 sur la mission **Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation** illustre, à son niveau relativement modeste, les difficultés de prévisions en matière d'évolution des effectifs qui ont caractérisé l'exercice 2010.*

b) *Les ouvertures de crédits prévues par le projet de loi de finances de fin d'année*

Une ouverture de crédits d'un montant de 13,44 M€ en AE et en CP sur le programme 158 *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale* à laquelle s'ajoute le dégel de la réserve de précaution (2,6 M€ en AE et 2,8 M€ en CP) en cours de finalisation, visent à couvrir l'impasse constatée sur ce programme pour achever la gestion 2010.

La situation est similaire à celle de l'année précédente au titre de laquelle 22,16 M€ en AE et 21,4 M€ en CP avaient été ouverts par la loi de finances rectificative de fin d'année. Elle s'inscrit dans un contexte de baisse des crédits inscrits en LFI 2009 et en PLF 2010, qui l'une et l'autre anticipaient la diminution du nombre de demandes. Ces hypothèses, qui résultaient très largement d'une construction a posteriori permettant de justifier la baisse des crédits, ne se sont vérifiées ni en 2009 ni en 2010.

*A l'instar de ce que la Cour avait déjà relevé l'an passé, les ouvertures de crédits prévues par le projet de loi de finances de fin d'année sur la mission **Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation** ont été rendues nécessaires par l'insuffisance des crédits ouverts en loi de finances initiale au titre des indemnisations.*

6 - Mission Culture

a) Les ouvertures prévues par le décret d'avance en cours de publication

Le décret d'avance n°2010-1147 du 29 septembre 2010 n'a procédé à aucune ouverture ou annulation de crédits sur la mission **Culture**. En revanche, le décret d'avance en cours de publication prévoit des ouvertures de crédits à hauteur de 11,3 M€ sur le titre 2 des programmes 131 *Création* et 224 *Transmission*, et une annulation de 5,9 M€ sur le titre 2 du programme 175 *Patrimoines*.

Les mouvements de crédits opérés correspondent à des corrections de répartition de crédits de personnels entre les programmes 175, 131, 224 et 186, liées aux difficultés de programmation en la matière.

De fait, si l'on tient compte des annulations de crédits prévues sur le titre 2 du programme 186, les mouvements opérés par le projet de décret d'avance sont neutres (à 3 091 € près ayant fait l'objet d'une annulation sur crédits hors titre 2 du programme 131).

Titre 2	LFI		Ouverture Projet DA nov		Annulation Projet DA nov	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
175 - Patrimoines	155 834 331	155 834 331			5 910 000	5 910 000
131 - Création	59 390 121	59 390 121	1 133 455	1 133 455		
224 - Transmission	378 187 167	378 187 167	10 155 386	10 155 386		
186 - Culture sc.					5 378 841	5 378 841
Total	593 411 619	593 411 619	11 288 841	11 288 841	11 288 841	11 288 841

Ces difficultés devraient à l'avenir être en partie résolues par le regroupement sur le programme 224 de l'ensemble du titre 2 de la mission prévu au PLF 2011.

*Les ouvertures de crédits prévues par le décret d'avance en cours de publication sur la mission **Culture** n'appellent pas d'observation.*

b) Les ouvertures opérées par la loi de finances rectificative de fin d'année

Le projet de quatrième loi de finances rectificative pour 2010 prévoit quant à lui l'ouverture de 83,7 M€ d'autorisations d'engagement et 30,3 M€ de crédits de paiement répartis entre le programme 175 *Patrimoines* et le programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*.

Les ouvertures d'autorisations d'engagement correspondent pour l'essentiel à une mesure dite « technique » rendue nécessaire par la création de l'OPPIC en juillet dernier, par fusion du service national des travaux (SNT) et de l'EMOC. Il aurait été impossible de transférer vers ACCORD les AE engagées ou affectées par le SNT dans l'application NDL (application comptable des DRAC et des SCN). Afin de donner un support juridique aux crédits de paiement ouverts en 2010 et à verser à l'OPPIC pour couvrir les engagements passés par le SNT, la direction du budget n'a pas trouvé d'autre solution que de rouvrir des AE à due concurrence.

Si cette opération « technique » se comprend eu égard aux faiblesses connues des systèmes d'information budgétaire et comptable en vigueur, elle contribue à limiter, une fois encore, la lisibilité des crédits du programme Patrimoines.

Les ouvertures de crédits de paiement sont destinées à financer :

- 19,9 M€ de CP sur le programme 175 destinés au Centre des archives de Pierrefitte, dans le cadre des conventions de mandat conclues avec l'OPPIC. Le ministère précise que ces crédits « viennent compléter les crédits inscrits en PLF 2011 » et mentionnés à ce titre dans la lettre plafond. En pratique, il semble que le ministère ait demandé dans le cadre du PLF 2011 54 M€ et n'en ait obtenu que 34 M€ afin de respecter la norme de dépenses, le solde étant ouvert en gestion dès 2010. Les crédits ainsi ouverts devraient être intégralement « consommés » par le ministère dès versement à l'OPPIC, alors même que les paiements par l'opérateur pourront s'étaler au cours de l'exercice suivant.

Ces crédits supplémentaires ne révèlent donc pas une sous-dotation de la LFI 2010 mais une sous-dotation de la LFI 2011 compensée par anticipation.

- 10 M€ d'AE et CP sur le programme 224 destinés à financer les dépenses dites « d'expérimentation » du Conseil de création artistique (CCA) en vertu de l'engagement de la présidence de la République que ces dépenses soient mises en œuvre par le ministère sans peser sur son budget.

Ce dispositif a déjà fait l'objet de critiques de la Cour lors de l'examen de l'exécution budgétaire 2009.

7 - Mission Défense

a) Les ouvertures opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010

La mission a fait l'objet d'ouvertures de crédits, par le décret n° 2010-1147 du 29 septembre 2010, d'un montant de 18 M€ en AE et en CP sur le programme 212 *Soutien de la politique de défense* et d'un montant de 218 M€ en AE et en CP sur le programme 178 *Préparation et emploi des forces*.

- Ouverture sur le programme 178

Cette ouverture de crédits est destinée à financer les dépenses relatives au surcoût des opérations extérieures menées en 2010.

L'administration invoque « *le caractère par nature imprévisible et aléatoire des opérations extérieures [qui] ne permet pas une inscription intégrale de leur financement en loi de finances initiale.* »

Cependant, l'ouverture de crédits par décret d'avance a été rendue nécessaire par une inscription initiale de crédits manifestement insuffisante.

Si les ressources de la LFI destinées au financement des OPEX (programme 178) croissent régulièrement depuis 2004, cette lente croissance n'est pas à la hauteur des prévisions d'exécution. En 2010, la LFI a ainsi ouvert 570 M€ d'AE et de CP (dont 310 M€ sur le titre 2) pour des dépenses devant dépasser les 850 M€.

Pourtant, le portefeuille d'OPEX de 2010 est très proche de celui de 2009, ce qui aurait pu conduire à une meilleure estimation des besoins. Ainsi, le montant total des surcoûts définitifs OPEX sur la mission *Défense* en 2010 est estimé à 867 M€ dont 339 M€ sur le titre 2, chiffres assez proches de ceux de 2009 (872 M€ de surcoûts OPEX dont 336 M€ sur le titre 2). L'insuffisance de crédits en 2010 s'élève à 297 M€ dont 29 M€ en titre 2 et 268 M€ hors titre 2.

Le niveau des dépenses se caractérise par une relative stabilité d'une année sur l'autre. Comme le montre le tableau ci-dessous, les crédits ouverts en 2010 étaient donc, une fois de plus, nettement inférieurs au niveau de dépenses prévisibles.

OPEX CP en M€	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (PLF)
LFI	24	24,4	100	175	360	460	510	570	630
Exécution	654	605	532	603	681	852	873	867	

Source : direction du budget

La LPM 2009-2014 prévoyait une croissance des crédits en 2010 et 2011. Si le PLF 2011 accroît de 60 M€ les ouvertures de crédits au titre des OPEX, le montant prévu apparaît d'ores et déjà insuffisant au regard des besoins futurs. La sous budgétisation récurrente, observée une fois encore en 2010, devrait ainsi perdurer sur les prochaines années et pourrait peser de près d'un milliard d'euros sur les dépenses du budget général sur la durée de la LPM 2009-2014.

– Ouverture sur le programme 212

Cette ouverture de crédits est destinée à financer l'ajustement des dotations en crédits de personnel, principalement au profit des dépenses d'indemnisation et de restructuration.

Les dépenses liées au plan mis en place en 2009 pour accompagner les départs de personnel civil du ministère, dans le cadre des restructurations issues du Livre blanc et de la RGPP, correspondent à des dépenses dites « de guichet », sans limitation du nombre de bénéficiaires dès lors que les conditions réglementaires d'octroi sont remplies. L'estimation du montant exact des dépenses est en conséquence difficile.

Le décret d'avance n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 abonde le programme 212 d'un montant de 18 M€ sur le titre 2. Ce montant est en forte progression par rapport à l'abondement de 6 M€ effectué en 2009 par décret d'avance.

Le PLF 2011 prévoit une augmentation de 44 M€ des crédits dévolus au plan d'accompagnement des restructurations. Toutefois, l'estimation demeure incertaine dans la mesure où l'année 2011 est une année marquée par des réorganisations majeures avec le déploiement général de l'ensemble des bases de défense.

Si les ouvertures supplémentaires de crédits destinées à financer les dépenses d'indemnisation et de restructuration du ministère sont susceptibles d'être regardées comme résultant des difficultés de prévision inhérentes aux caractéristiques de ces dépenses, les ouvertures destinées à financer le surcoût des opérations extérieures apparaissent comme la conséquence d'une dotation manifestement insuffisante en loi de finances initiale.

En dépit d'une augmentation du montant des crédits ouverts par la loi de finances pour 2011, la dotation prévue apparaît tout aussi insuffisante que celles des années antérieures.

b) Les ouvertures prévues par le décret d'avance en cours de publication

Le projet de décret d'avance prévoit les ouvertures de crédits suivantes sur la mission **Défense** :

- 4,2 M€ en AE et en CP au titre 2 du programme 144 *Environnement et prospective de la politique de défense* ;
- 64,1 M€ en AE et en CP pour le titre 2 du programme 212 *Soutien de la politique de défense* ;
- 162,6 M€ en AE et en CP pour le titre 2 du programme 178 *Préparation et emploi des forces*.

La réserve de précaution de la mission a été entièrement levée en AE et en CP. La gestion budgétaire 2010 aura été marquée par une **sous-budgétisation importante des besoins en titre 2** de la mission, en particulier sur les programmes 212 et 178.

L'ouverture de crédits sur le **programme 178** comprend en grande partie des dépenses qui étaient prévisibles au moment de la loi de finances initiale, ont été sous-budgétées et ne remplissent pas la condition d'urgence.

- 29 M€ de crédits ouverts au titre du surcoût des opérations extérieures, qui complètent les ouvertures opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010 et qui étaient prévisibles au moment de la LFI. Le ministère doit assurer le paiement des indemnités liées aux OPEX sur le mois de novembre et décembre et honorer les charges de fonctionnement afférentes. Toutefois, cette difficulté était envisagée dès la préparation de la programmation budgétaire initiale et, sur le fond, ne peut se prévaloir du caractère d'urgence.
- 21 M€ d'indemnités diverses liées indirectement au coût des opérations extérieures qui auraient également pu être prévues au moment de la LFI : indemnités de service en campagne liées aux augmentations des périodes d'entraînement avant le départ pour l'Afghanistan, indemnités de navigation liées à la reprise d'activité du groupe aéronaval. La période de six mois de préparation opérationnelle avant le départ en Afghanistan existe en effet depuis 2008 et la reprise de l'activité du groupe aéronavale correspond à la fin de la période d'arrêt technique, également programmée de longue date. Comme pour le point précédent, ces éléments étaient donc prévisibles lors de la préparation et du vote de la LFI et ont été à l'époque sous-budgétés.
- 25 M€ de surcoûts liés à la réintégration dans l'OTAN et à la création de la base d'Abu Dhabi également prévisibles au moment de la LFI. Les décisions ayant conduit à ces surcoûts ont été prises en 2008 et étaient donc prévisibles au moment de la LFI qui a également été sous-budgétée sur ce point.
- 32 M€ d'augmentation des indemnités de chômage des militaires ayant quitté le service actif, en grande partie prévisibles au moment de la LFI. En effet, ces départs se font principalement par le biais de non renouvellements de contrats décidés par le ministère selon une manœuvre pluriannuelle de déflation des effectifs décidée en 2008 dans le cadre des réformes issues du Livre blanc et de la RGPP. La sous-budgétisation tient au fait que les calculs ont été effectués sur des données historiques 2008 lors de la construction de la LFI sans tenir compte de l'augmentation prévisible du nombre des ayants droits (10 050 en 2010 contre 7 565 en 2008).
- 28 M€ liés à l'augmentation du taux de cotisation pensions des ouvriers d'État.
- D'autres crédits d'un montant agrégé de 27,6 M€ correspondant à l'augmentation de nombreux autres postes par rapport à la budgétisation initiale.

L'ouverture de crédits sur le **programme 212** comprend notamment 23 M€ au titre du plan d'accompagnement des restructurations qui remplissent les conditions d'urgence et n'étaient pas prévisibles au moment de la LFI. Cette ouverture concerne aussi 20 M€ au titre des indemnités amiantes, 12 M€ au titre des indemnités de chômage, et 9 M€ au titre de la rente accident du travail.

L'ouverture de 4,2 M€ de crédits sur le **programme 144** concerne principalement la montée en puissance de la fonction « connaissance anticipation » qui était prévisible au moment de la LFI, n'a pas été budgétée et ne remplit pas la condition d'urgence. Cette montée en puissance a en effet été décidée suite aux réflexions menées dans le cadre du Livre blanc en 2007 et a été actée dans la Loi de programmation militaire.

*Les ouvertures de crédits prévues par le décret d'avance en cours de publication sur la mission **Défense**, à hauteur de 230,7 M€, comprennent un montant de 166,6 M€ de crédits dont l'ouverture correspond à des sous-dotations manifestes en loi de finances initiale.*

c) Les ouvertures prévues par le projet de loi de finances rectificative de fin d'année

Le projet de loi de finances adopté en conseil des ministres le 17 novembre 2010 prévoit deux ouvertures de crédits au titre de la mission **Défense** :

- 100 M€ en AE et en CP en titre 3 sur le programme 178 *Préparation et emploi des forces* ;
- 287,3 M€ en AE et en CP en titre 5 sur le programme 146 *Équipement des forces*.

L'ouverture de 287,3 M€ sur le **programme 146** inclut 218 M€ qui compensent le montant gagé sur ce programme par le décret d'avance du 29 septembre 2010 pour financer les opérations extérieures et pallier leur sous-budgétisation. La capacité du ministère à consommer ces crédits est toutefois incertaine.

Les autres ouvertures de crédits concernent 69,3 M€ en AE et en CP sur le **programme 146** pour couvrir des besoins d'équipements et 100 M€ en AE et en CP sur le **programme 178** pour couvrir des besoins de fonctionnement, notamment de carburant. Ces ouvertures de crédits compensent partiellement les annulations de crédits prévues dans le décret d'avance en cours de publication.

Cette utilisation du dispositif des décrets d'avance comme un outil infra-annuel de mutualisation des moyens ouverts sur les programmes ou comme un système d'avance de trésorerie entre missions ou programmes est critiquable au regard de l'esprit de la LOLF.

8 - Mission *Ecologie, développement et aménagement durables*

Le décret d'avance en cours de publication prévoit une ouverture de crédits de 17 M€ en AE et en CP sur le programme 181 *Prévention des risques*.

Cette ouverture est motivée par la nécessité d'assurer le paiement en 2010 des acquisitions amiables de biens se situant dans les zones dangereuses identifiées à la suite de la tempête Xynthia. La réserve de précaution du programme a été entièrement levée et des redéploiements de crédits ont été opérés pour couvrir ces dépenses. L'ouverture de 17 M€ a pour objet de couvrir, un besoin résiduel permettant de signer l'ensemble des actes correspondants aux dossiers transmis avant le 30 septembre.

*Cette ouverture de crédits sur la mission **Ecologie, développement et aménagement durables** n'appelle pas d'observation.*

9 - Mission *Economie*

a) L'ouverture de crédit par le décret d'avance du 29 septembre 2010

La mission a fait l'objet d'une ouverture de crédits, par le décret n° 2010-1147 du 29 septembre 2010, d'un montant de 81 M€ en AE et en CP sur le programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi*.

Cette ouverture de crédits est destinée à permettre l'indemnisation du manque à gagner subi par les compagnies pétrolières intervenant dans les départements français d'Amérique pour la période allant de novembre 2009 à août 2010 inclus.

Dans le cadre de l'exercice des pouvoirs d'administration des prix et à la suite des différents mouvements sociaux qu'ont connus les départements français d'Amérique fin 2008 et 2009, les préfets ont fixé les prix du carburant à des niveaux contestés par les opérateurs pétroliers comme ne reflétant pas la réalité de leurs coûts et ne respectant pas en ce sens les décrets en vigueur. Deux indemnisations leur ont été accordées pour la période allant du 1^{er} décembre 2008 au 31 octobre 2009. Les crédits correspondants à la première indemnisation ont été ouverts par le décret d'avance du 13 juillet 2009, pour un montant de 44 M€. Les crédits correspondant à la seconde ont été ouverts en loi de finances rectificative pour 2009 pour un montant de 54,1 M€.

Une troisième indemnisation doit couvrir la période du 1^{er} novembre 2009 à août 2010.

L'administration indique avoir des difficultés à anticiper cette ouverture car le montant du décret d'avances résulte d'une négociation avec les entreprises concernées et est lié aux évolutions du prix des carburants et de la consommation effective dans les trois départements concernés. Le montant de 81 M€ représente l'enveloppe maximale, les sommes effectivement ordonnancées ne devant être connues qu'à l'issue de la négociation actuellement en cours entre l'Etat et les entreprises pétrolières.

Il doit toutefois être observé que les besoins liés aux compensations des pertes subies par les opérateurs pétroliers sont identifiables dans leur principe, sinon identifiés dans leur montant exact. Au demeurant, les crédits ouverts par décret d'avance du 29 septembre 2010 pour une période de 10 mois (81 M€) sont proportionnellement de même niveau que ceux ouverts l'an passé pour une période de 11 mois (98 M€).

Bien que les ouvertures de crédits effectuées sur le programme 134 soient présentées comme le résultat d'une négociation ne pouvant pas être prévu au moment du vote de la loi de finances de l'année, il est permis de douter du caractère totalement imprévisible de ces ouvertures.

*L'ouverture de crédits opérée par décret d'avance sur la mission **Economie** afin de compenser le manque à gagner pour les compagnies pétrolières lié à la décision du Gouvernement de diminuer le prix de vente des carburants à la pompe dans les départements d'outre-mer d'Amérique répondait à la nécessité de couvrir une dépense dont le caractère imprévisible n'est pas totalement avéré.*

Les décrets n°2010-1332 et 2010-1333 du 8 novembre 2010 fixent un nouveau cadre de réglementation des prix des produits pétroliers et du gaz de pétrole liquéfié dans les départements d'outre-mer, qui devrait permettre d'éviter de futures ouvertures budgétaires pour cet objet.

b) L'ouverture de crédits par le décret d'avance en cours de publication

Le décret d'avance en cours de publication prévoit l'ouverture de 1,5 M€ en AE et en CP pour des dépenses de personnel sur le programme 220 *Statistiques et études économiques*, soit 0,4 % des crédits ouverts sur le titre 2 en loi de finances initiale pour 2010⁸. Ce programme porte les crédits de l'INSEE. Le décret prévoit également une ouverture de 4,2 M€ en AE et en CP de crédits du titre 2 sur le programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi*.

Selon l'administration, l'ouverture sur le **programme 220** s'explique d'une part, par des départs en retraite inférieurs aux prévisions et, d'autre part, par le coût des mesures prévues pour l'alignement de la situation indemnitaire des agents de catégories B et C de l'INSEE sur la base des barèmes applicables aux agents du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, qui s'est révélé un peu supérieur aux prévisions. Compte tenu des montants en cause, il n'y a pas eu de sous-dotation manifeste en loi de finances initiale et le caractère d'urgence de l'ouverture des crédits peut être retenu.

Selon l'administration le projet de loi de finances pour 2011, qui prévoit d'ouvrir 367,3 M€ pour les dépenses de personnel, intègre une prévision actualisée du nombre départs en retraite.

En ce qui concerne le **programme 134**, le besoin de financement s'explique globalement par l'impact de départs en retraite inférieurs aux prévisions en 2009, qui n'ont pas donné lieu à un rattrapage sur 2010. Le besoin est en outre concentré sur la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) qui a dû supporter les conséquences transitoires de transferts d'emplois opérés en 2009 et en 2010 au profit de l'autorité de la concurrence, de l'urbanisme commercial et des SGAR. Ceux-ci ont eu pour effet de réduire la masse salariale et les ETPT sans que cela se traduise effectivement par des transferts simultanés et équivalents de personnes physiques. Cette situation a affecté le schéma d'emplois de la DGCCRF qui, tout en respectant son plafond d'emploi annuel, a dû continuer à financer des emplois pour lesquels elle ne disposait plus de la ressource.

Le recours à la procédure dérogatoire de l'ouverture de crédits par décret d'avance a pour objet de permettre le paiement des rémunérations de décembre.

*Les ouvertures de crédits prévus par le projet de décret d'avance au titre de la mission **Economie** n'appellent pas d'observation.*

c) Les ouvertures de crédits prévus par le projet de loi de finances rectificative

Le projet de loi de finances de fin d'année prévoit l'ouverture de crédits hors titre 2 :

- 15 M€ en AE et CP sur le programme 220, correspondant à un ajustement sur les crédits de fonctionnement de l'INSEE
- 16 M€ en AE et CP sur le programme 305, correspondant à des crédits de remboursement à la Banque de France pour les prestations qu'elle assure pour le compte de l'État.

L'ajustement des crédits de fonctionnement de l'INSEE est peu surprenante compte tenu de l'existence de reports de charges de 2009 sur 2010. Le projet de loi de finances pour 2011 en tient d'ailleurs partiellement compte puisqu'il procède à un « rebasage » des crédits HT2 de l'INSEE d'une dizaine de millions d'euros.

L'ajustement des crédits de remboursement à la Banque de France s'explique par le changement de méthode utilisée pour le calcul de ces prestations. Le régime de facturation, qui

⁸ Le montant de crédits de titre 2 ouverts s'élevait à 361,7 M€.

reposait jusque là majoritairement sur les coûts directs, reposera en 2011 sur une facturation aux coûts complets pour se conformer aux exigences du système européen des banques centrales (SEBC). L'ajustement opéré en loi de finances rectificative correspond au financement de la phase transitoire (plus tout à fait une facturation aux coûts directs, pas encore vraiment aux coûts complets). Une ouverture en LFR avait déjà été faite à ce titre l'an passé à hauteur de 23,8 M€ en CP.

Le PLF 2011 prend en compte le nouveau mode de facturation et prévoit une augmentation des crédits ouverts pour la rémunération des prestations de la Banque de France et de l'institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) pour le compte de l'Etat, de 145,8 M€ en LFI 2010 à 316,7 M€. Il ne devrait pas y avoir de reports de charges non financés sur 2011.

10 - Mission Engagements financiers de l'Etat

Aucune ouverture n'a été opérée par voie réglementaire sur la mission *Engagements financiers de l'Etat*.

Toutefois des ouvertures sont prévues par le projet de loi de finances rectificative adopté en conseil des ministres le 17 novembre 2010, à hauteur de 83 M€ en AE et en CP sur le programme 145 *Epargne*.

Ajoutés à la levée de la réserve de précaution pour un montant de 109 M€, ces crédits supplémentaires devraient permettre, dans un contexte de nette diminution des dépenses d'épargne logement mais pour la première fois depuis 2006, un financement intégral de celles-ci sur le programme, sans qu'il soit besoin de faire appel à l'avance du CFF en fin d'année.

11 - Mission Enseignement scolaire

Le décret d'avance en cours de publication prévoit des ouvertures de crédits de titre 2 d'un montant total de 378 M€ en AE et en CP sur la mission *Enseignement scolaire* dont :

- 226 M€ au titre du programme 140 Enseignement scolaire public du premier degré ;
- 83 M€ au titre du programme 141 Enseignement scolaire public du second degré ;
- 62 M€ au titre du programme 139 Enseignement privé du premier et du second degré ;
- 7 M€ au titre du programme 230 Vie de l'élève.

L'administration justifie ces ouvertures :

- par l'incidence sur la gestion 2010 du dépassement intervenu en 2009,
- par l'ajustement des flux d'entrées-sorties constatés pour 2009 et prévisionnels pour 2010, tenant compte de départs en retraite inférieurs aux prévisions,
- par l'augmentation du niveau du glissement vieillesse technicité qui résulte de ces ajustements.

Il doit cependant être observé que depuis 2008 des crédits sont régulièrement ouverts en gestion, la plupart du temps par la voie d'un arrêté de répartition pour mesures générales à partir de la « dotation pour mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits⁹ ». Cette

⁹ Article 7 de la LOLF.

réurrence dans l'ouverture de crédits supplémentaires en gestion suggère que l'administration se trouve confrontée à des difficultés de prévision et de calibrage des crédits.

En 2009, seule la réduction du taux de contribution au compte d'affectation spéciale **Pensions**, effectuée par un décret du mois de décembre, a permis d'éviter des ouvertures supplémentaires. Il en est résulté une moindre ouverture de 190 M€ sur le seul programme 140.

*Compte tenu du caractère récurrent des dépassements, l'imprévisibilité des besoins de crédits de titre 2 de la mission **Enseignement scolaire** n'est pas avérée. Les ouvertures prévues par le décret d'avance en cours de publication résultent en partie des défaillances de la prévision et de l'insuffisance des dotations initiales et non uniquement d'un phénomène inattendu que l'administration aurait découvert pour la première fois en gestion.*

12 - Mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*

a) *Les ouvertures prévues par le décret d'avance en cours de publication*

L'ensemble des ouvertures prévues par le décret d'avance en cours de publication sur la mission **Gestion des finances publiques et des ressources humaines** porte sur des crédits du titre 2.

Ces ouvertures concernent le programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local*, à hauteur de 86,5 M€, le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économique et financière*, à hauteur de 15,9 M€, le programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges*, à hauteur de 7,8 M€ et le programme 221 *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat*, à hauteur de 600 000 €.

Cet ajustement des crédits qui au total représente 110,8 M€, résulterait d'un nombre de départs en retraite inférieur aux prévisions, en 2009 comme en 2010, et de l'effet de l'adhésion au nouvel espace statutaire des personnels de catégorie B avec effet rétroactif à compter du 1^{er} septembre 2010. Pour les deux programmes les plus concernés par ces ouvertures, l'ajustement est relativement important puisqu'il représente 4,5 % pour le programme 218 et 1,3 % pour le programme 156.

Si les décalages de départ à la retraite sont susceptibles d'affecter les prévisions en la matière, l'ouverture en urgence de crédits du titre 2, pour des montants significatifs, est de nature à faire douter de la qualité de la prévision budgétaire initiale et met en évidence la faiblesse du contrôle de gestion.

*Si le recours à la procédure de décret d'avance apparaît nécessaire pour permettre le paiement des traitements afférents au mois de décembre au titre de la mission **Gestion des finances publiques et des ressources humaines**, celui-ci résulte en grande partie des défauts de la prévision initiale et d'une sous-budgétisation des dépenses du titre 2.*

b) *Les ouvertures de crédits prévues par le projet de loi de finances de fin d'année*

Le projet de loi de finances adopté en conseil des ministres le 17 novembre 2010 prévoit des ouvertures sur le programme 221 *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat*, à hauteur de 25,8 M€ en AE et 22,2 M€ en CP, sur le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économique et financière*, à hauteur de 6 M€ en AE et de 4 M€ en CP, et sur le programme 309 *Entretien des bâtiments de l'Etat*, à hauteur de 60 M€ en AE et en CP.

L'ouverture sur le programme 221 est nécessitée par le déploiement du projet informatique Chorus, celle sur le programme 218 est liée à la présidence française du G20 et celle sur le programme 309 à la recapitalisation de la société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM).

13 - Mission *Immigration, asile et intégration*

La mission a fait l'objet d'une ouverture de crédits, par le décret n° 2010-1147 du 29 septembre 2010, d'un montant de 60 M€ en AE et en CP sur le programme 303 *Immigration et asile*.

Cette ouverture est destinée à financer le versement aux demandeurs d'asile de l'allocation temporaire d'attente (ATA), à hauteur de 10 M€, ainsi que leur hébergement d'urgence, à hauteur de 50 M€. Elle est liée à l'augmentation du flux des demandeurs d'asile (+8,5 % pour les neuf premiers mois de 2010) et à l'allongement des délais d'instruction de l'OFPRA et de la CNDA.

L'évolution de la demande d'asile dépend de facteurs exogènes, liés aux situations économiques et internationales, qui rendent les prévisions difficiles. Toutefois, il apparaît que pour la troisième année consécutive, la tendance à l'augmentation des flux a été sous-estimée¹⁰, de même que l'impact des délais de traitement des dossiers devant l'OFPRA et la CADA.

Il peut dès lors être considéré que l'inscription de crédits initiale était manifestement insuffisante.

Par ailleurs, le décret d'avance ne permet pas de couvrir toutes les dépenses exigibles au titre de l'année 2010. Compte tenu des prévisions de dépenses, il demeure une insuffisance globale de 64 M€ en AE et de 75 M€ en CP. Ces montants sont encore susceptibles d'évolution.

Le projet de loi de finances rectificative adoptée le 17 novembre 2010 prévoit des ouvertures de crédits à hauteur de 47 M€ en AE et de 55 M€ en CP sur le programme 303. Ces ouvertures complémentaires confortent l'appréciation selon laquelle la dotation initiale de ce programme était insuffisante. Au regard des prévisions de besoins pour la fin de gestion, elles ne semblent pas suffisantes pour couvrir la totalité des charges budgétaires relatives à la gestion 2010.

Le projet de loi de finances pour 2011 a été construit en appliquant les consignes énoncées par le Premier ministre dans sa lettre de cadrage, notamment une réduction de 10 % des dépenses de fonctionnement et d'intervention à horizon 2013. Le ministère apporte sa contribution à l'effort de maîtrise des dépenses sur ses dotations de fonctionnement, en baisse par rapport à la LFI 2010, sans toutefois atteindre le niveau de -5 % préconisé pour 2011, et sur ses dispositifs d'intervention (les crédits du programme 104 baissent de près de 10 %), à l'exclusion des dotations finançant la prise en charge des demandeurs d'asile.

Sur ce dernier point, les crédits consacrés aux CADA ont été fixés à 199 M€ en 2011, ceux consacrés à l'ATA à 54 M€ et enfin ceux consacrés à l'hébergement d'urgence à 40 M€. La soutenabilité de ces dotations repose sur la réalisation de réformes structurelles, qui à ce jour n'ont pas été mises en œuvre ni même décidées.

*L'ouverture de crédits opérée par décret d'avance sur la mission **Immigration, asile et intégration**, afin de financer le versement aux demandeurs d'asile de l'allocation temporaire d'attente (ATA) ainsi que leur hébergement d'urgence, résulte pour partie d'une absence de prise en compte en loi de finances initiale de la tendance à l'accroissement des flux de demandeurs et*

¹⁰ Les hypothèses étaient d'une augmentation du nombre de demandeurs d'asile de + 6,8 %, alors que les flux se sont accrus de 8,5 % sur les 10 premiers mois de 2010.

de l'impact budgétaire de l'allongement des délais de traitement des dossiers par les organismes compétents.

Les ouvertures complémentaires prévues par le projet de finances rectificative de fin d'année devront être complétées par des redéploiements pour couvrir la totalité des dépenses de fin d'exercice, et éviter des reports de charge de l'ordre de 17 M€ en AE et de 20 M€ en CP.

La soutenabilité budgétaire des dotations prévues dans le projet de loi de finances pour 2011, qui repose sur la réalisation de réformes structurelles non décidées à ce jour, est plus qu'incertaine.

14 - Mission Justice

a) Les ouvertures opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010

La mission a fait l'objet d'une ouverture de crédits, par le décret n° 2010-1147 du 29 septembre 2010, d'un montant de 30 M€ en AE et en CP sur le programme 166 *Justice judiciaire*.

Cette ouverture de crédits est destinée à abonder l'enveloppe des frais de justice, notamment pour prendre en compte le surcoût lié à la réforme du financement de la médecine légale, qui conduit à une prise en charge accrue des structures par le ministère de la Justice. Cet abondement fait suite au dégel de 18 M€ de crédits de précaution au bénéfice des dépenses de frais de justice, constituée sur le programme 166 en hors titre 2.

Deux explications sont avancées par l'administration pour justifier ce surcoût : d'une part l'augmentation continue des frais de justice sur l'exercice 2010 et d'autre part la mise en œuvre anticipée de la réforme de la médecine légale qui a engendré sur l'exercice un surcoût plus important pour le ministère¹¹.

Toutefois, dès le stade de la programmation budgétaire initiale, il apparaissait, ainsi que l'avait souligné le contrôleur budgétaire et comptable ministériel¹², que le budget n'était pas soutenable sur la totalité de l'exercice, même en l'absence des facteurs aggravants mentionnés ci-dessus.

Dans ces conditions, bien que le vecteur du décret d'avance soit approprié, en l'absence de crédits disponibles, pour ouvrir les crédits nécessaires à la couverture des dépenses exigibles, le caractère imprévisible des ouvertures de crédits supplémentaires sur le programme 166 n'est pas avéré et la condition d'urgence posée par l'article 13 de la LOLF n'apparaît pas totalement remplie puisque le problème apparaît comme la conséquence d'une insuffisance délibérée.

A cet égard, le projet de loi de finances pour 2011, qui prévoit d'affecter 460 M€ en AE et en CP à la couverture des frais de justice, soit 67 M€ d'augmentation par rapport au budget initial pour 2010 et 28 M€ de plus que la consommation constatée en 2009, apparaît mieux en rapport avec la couverture des besoins prévisibles. Cette appréciation est toutefois portée sous réserve de la constatation de reports de charges importants de 2010 sur 2011.

Si l'ouverture de crédits par décret d'avance sur la mission Justice est en partie la conséquence de la mise en œuvre plus rapide de la réforme de la médecine légale, il doit être

¹¹ La médecine légale qui a représenté 57,5 M€ en 2009, représentera un coût après la réforme de 87,4 M€ en année pleine. Celle-ci devait initialement être étalée sur les années 2010 et 2011.

¹² Il avait relevé dans son avis que la prévision de dépenses, bien qu'en retrait par rapport à la dépense finale 2009, excédait les crédits disponibles.

observé que la dotation budgétaire relative à l'enveloppe des frais de justice était dès l'origine sous-évaluée.

Sous la réserve de l'existence de reports de charges importants de 2010 sur 2011, la dotation correspondante prévue par le projet de loi de finances pour 2011 apparaît mieux en rapport avec la couverture des besoins prévisibles.

b) Les ouvertures prévues par le décret d'avance en cours de publication

Le décret d'avance en cours de publication prévoit des ouvertures pour un montant total de 277,9 M€ en AE et de 80 M€ en CP. Elles se décomposent en 46 M€ en AE et en CP (titre 2) sur le programme 107 *Administration pénitentiaire*, 34 M€ (hors titre 2) en CP sur le programme 101 *Accès au droit et à la justice* et 231,9 M€ en AE sur le programme 310 *Conduite et pilotage de la politique de la justice*.

L'ouverture sur le **programme 107** résulte de l'insuffisance des crédits constatée en gestion. Cette insuffisance, qui avait été relevée dès la programmation budgétaire initiale, découle d'une sous-budgétisation incontestable.

L'ouverture sur le **programme 101** vise à abonder les crédits relatifs à l'aide juridictionnelle dont la nature confère un caractère plus imprévisible aux dépenses correspondantes.

L'ouverture sur le **programme 310** est destinée à couvrir la prise à bail du site unique du ministère de la justice dont la signature doit intervenir avant la fin de l'année. Cette dépense est présentée comme imprévisible par l'administration en raison de la rapidité avec laquelle la négociation a été conclue.

*Les ouvertures prévues par le décret d'avance en cours de préparation sur la mission **Justice** répondent partiellement à la condition d'urgence fixée par l'article 13 de la LOLF.*

L'abondement de crédits de titre 2 sur le programme 107 Administration pénitentiaire résulte néanmoins d'une sous-dotation manifeste en loi de finances initiale.

15 - Mission Médias

Aucune ouverture de crédits n'est intervenue par voie réglementaire en ce qui concerne la mission **Médias**.

Toutefois, des ouvertures de crédits sont prévues par le projet de loi de finances adopté en conseil des ministres le 17 novembre 2010, sur le programme 180 *Presse*, à hauteur de 30,2 M€ en AE et de 20,2 M€ en CP, ainsi que sur le programme *Action audiovisuelle extérieure*, à hauteur de 15,3 M€ en AE et de 15,49 M€ en CP.

Il s'agit dans les deux cas d'attribuer des aides exceptionnelles.

16 - Mission Plan de relance

La mission a fait l'objet d'une ouverture de crédits, par le décret n° 2010-1147 du 29 septembre 2010, d'un montant de 127 M€ en AE et en CP sur le programme 316 *Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi*.

Cette ouverture est destinée au financement de la « prime à la casse », instituée par le décret n° 2009-66 du 19 janvier 2009.

La loi de finances pour 2010 avait anticipé une réduction des dépenses de soutien à l'acquisition d'un véhicule neuf en contrepartie du retrait d'un véhicule de plus de dix ans compte tenu de la baisse progressive de la prime en 2010 et d'un léger relèvement du seuil d'exigence en termes d'émission de dioxyde de carbone. La dotation initiale de 240 M€, abondée par des reports à hauteur de 68,5 M€, s'est toutefois révélée insuffisante, notamment en raison d'une disposition introduite par le décret n° 2009-1581 du 18 décembre 2009 qui rendait éligible aux barèmes de l'année 2009 les véhicules commandés en 2009 dont la facturation intervenait avant le 31 mars 2010. En dépit de redéploiements internes à hauteur de 204,5 M€, le dérapage des dépenses (évaluées à 640 M€) a rendu nécessaire une ouverture supplémentaire de 127 M€. Cette ouverture de crédits représente une augmentation de 53 % des crédits initialement ouverts.

Les prévisions budgétaires relatives à ces dépenses d'intervention, qu'aucun dispositif ne limitait, étaient excessivement optimistes, alors même que l'exercice 2009 s'était traduit par un dérapage de 330 M€ par rapport à la prévision initiale de 222 M€ et qu'une disposition réglementaire adoptée en fin d'année prolongeait le délai permettant de bénéficier du barème le plus avantageux..

17 - Mission Recherche et enseignement supérieur

a) Les ouvertures prévues par le décret d'avance en cours de publication

Le décret d'avance en cours de publication prévoit l'ouverture de crédits du titre 2 à hauteur de 500 000 € en AE et en CP sur le programme *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle*.

Ce besoin de financement concerne le Groupe des écoles nationales d'économie et de chimie. Il est lié à un défaut initial de prévision et intègre également l'alignement des indemnités des personnels de catégorie A de statut INSEE.

Eu égard à son montant, cette ouverture de crédits par voie réglementaire n'appelle pas d'observation.

b) Les ouvertures prévues par la loi de finances rectificative de fin d'année

Le décret d'avance en cours de publication prévoit une ouverture de 17,4 M€ en CP sur le programme 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industriel*.

Cette ouverture vise à résorber une partie du différentiel entre ce qui a été inscrit en loi de finances initiale (99,75 M€) pour le dispositif « Jeune entreprise innovante » (JEI) et ce qui a été payé par l'ACOSS (139 M€) au titre des exonérations de cotisations sociales patronales des entreprises en bénéficiant.

Cette ouverture illustre la sous-budgétisation récurrente des dépenses liées à la compensation des exonérations de charges à la sécurité sociale.

18 - Mission Relations avec les collectivités territoriales

La mission a fait l'objet d'une ouverture de crédits, par le décret n° 2010-1147 du 29 septembre 2010, d'un montant de 12 M€ en AE et en CP sur le programme 122 *Concours spécifiques et administration*.

Cette ouverture est destinée à assurer une indemnisation d'urgence des collectivités territoriales touchées par les intempéries dans le Var.

Dès lors qu'elle correspond à des besoins qui n'étaient pas identifiés au moment du vote du budget, cette ouverture a répondu à la condition d'urgence énoncée par la LOLF pour que des crédits supplémentaires puissent être ouverts par voie réglementaire.

*L'ouverture de crédits opérée sur la mission **Relations avec les collectivités territoriales** au titre de l'indemnisation d'urgence des collectivités territoriales touchées par les intempéries dans le Var n'appelle pas d'observation.*

19 - Mission Régime sociaux et de retraite

Le décret d'avance du 29 septembre 2010 n'a pas ouvert de crédits sur la mission **Régime sociaux et de retraite**. Le décret en cours de publication ne le prévoit pas non plus.

Toutefois, une ouverture de 40 M€ sur le programme 195 *Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers* est prévue par le projet de loi de finances rectificative adopté en conseil des ministres le 17 novembre 2010.

Cette ouverture se rapporte à la subvention que l'Etat verse à la caisse de retraite des mines pour équilibrer les comptes de la branche vieillesse et invalidité du régime minier. Les crédits votés en LFI se fondaient notamment sur une hypothèse de ressources du régime incluant des produits de cessions immobilières à hauteur de 140 M€ sur l'exercice 2010. La caisse des mines poursuit en effet depuis 2008 un programme de cessions de ses actifs immobiliers afin de concourir au financement de sa branche retraite. Le produit des cessions réalisées atteint, d'après les comptes de la caisse, un montant cumulé de 600 M€ sur 2008-2009. Or, les organisations syndicales, qui participent au vote autorisant chaque année le programme de cession, ont refusé au printemps de cette année de voter la tranche 2010 du programme, dans le cadre de désaccords sur d'autres mesures (sans lien) soumises à délibération des instances de la caisse. Seules les reliquats de programme 2009 ont dès lors pu donner lieu à cession en 2010, pour un produit de 27 M€.

Cette situation, qui ne pouvait évidemment pas être anticipée au stade du PLF, ne remet pas en cause la sincérité de la budgétisation initiale. Elle accroît dès lors le besoin de financement lié à la subvention de l'Etat d'un montant de 113 M€ par rapport aux crédits de LFI. L'ouverture demandée à hauteur de 40 M€, soit 73 M€ de moins que l'accroissement du besoin de financement, tient par ailleurs compte des excédents comptables cumulés fin 2009 par la branche vieillesse du régime minier, soit 74 M€ (issus de l'exercice 2008, qui a enregistré un excédent de 103 M€ lié aux très bon résultats de cessions immobilières).

*Ainsi, les crédits demandés en loi de finances initiale au titre de la mission **Régimes sociaux et de retraite**, associés à la levée intégrale de la réserve de précaution, devraient permettre à l'Etat d'éviter tout report de charge vis-à-vis du régime minier fin 2010.*

Pour autant, le problème de fond lié au blocage du programme de cession doit trouver son issue en 2011, à moins de créer d'ores et déjà une insuffisance de crédits pour l'année prochaine. Le PLF 2011 fait en effet l'hypothèse que les cessions se poursuivent en 2011 pour un montant de produit estimé à 75 M€.

20 - Mission Sécurité

Le décret d'avance en cours de publication prévoit une ouverture de crédits à hauteur de 115 M€ en AE et en CP sur le titre 2 du programme 176 *Police nationale*.

Cette ouverture est destinée à compenser de moindres départs en retraite qu'anticipés initialement ainsi qu'un décalage au cours de l'année des flux de départs, ceux-ci étant concentrés sur le second semestre. Par ailleurs, 1 500 adjoints de sécurité supplémentaires ont été recrutés en 2010. En outre, des plans de revalorisation catégorielle ont été mis en place à la suite d'accords conclus en décembre 2007 pour le corps de commandement, en octobre 2008 pour le corps d'encadrement et d'application et en avril 2009 pour le corps de conception et de direction. Ces plans de revalorisation catégorielle ont généré un coût financier plus important que prévu.

Si les décalages de départ à la retraite sont susceptibles d'affecter les prévisions en la matière, l'ensemble des motifs invoqués pour justifier le recours à la procédure dérogatoire de l'ouverture de crédits par décret d'avance fait douter de la qualité de la prévision budgétaire initiale, tout particulièrement en ce qui concerne les plans de revalorisation catégorielle.

*Si le recours à la procédure de décret d'avance apparaît nécessaire pour permettre le paiement des traitements afférents au mois de décembre au titre de la mission **Sécurité**, il résulte en partie des défauts de la prévision initiale et d'une sous-budgétisation des dépenses du titre 2.*

21 - Mission Solidarité, insertion et égalité des chances

a) Les ouvertures prévues par le décret d'avance en cours de publication

Le décret d'avance en cours de publication prévoit une ouverture de crédits de 49,6 M€ en AE sur le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales*.

Cette ouverture de crédits est destinée à financer la troisième tranche des travaux de rénovation des plateaux de bureaux du siège des ministères sociaux (site « Duquesne ») à Paris. Le financement de l'opération devait initialement être assuré par des produits de cessions. Toutefois, le programme de cessions du ministère ayant pris du retard, celui-ci ne dispose pas des crédits nécessaires pour engager la troisième tranche des travaux. L'ouverture de crédits est urgente, puisqu'elle doit intervenir avant l'affermissement de la troisième tranche des travaux fixé le 1er décembre prochain.

*L'ouverture de crédits opérée par voie réglementaire sur la mission **Solidarité, insertion et égalité des chances** illustre les difficultés résultant d'une prévision budgétaire fondée sur des opérations de cession immobilière soumises aux aléas du marché et de la conjoncture.*

b) Les ouvertures de crédits prévues par le projet de loi de finances rectificatives de fin d'année

Le projet de loi de finances rectificative adopté en conseil des ministres le 17 novembre 2010 prévoit l'ouverture d'un montant de 369,3 M€ sur le programme 157 *Handicap et dépendance*.

Cette ouverture correspond à la compensation aux maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) des personnels vacants que l'État n'a pas pu mettre à disposition (17,3 M€) mais surtout à la couverture des besoins de financement de l'allocation aux adultes handicapés en 2010 à hauteur de 351,8 M€.

Représentant 4 % des crédits initialement ouverts sur ce programme, cette ouverture complémentaire met en évidence, à l'instar de ce que la Cour avait relevé l'an passé, l'insuffisance de la dotation du programme prévue par la loi de finances de l'année.

Le projet de loi de finances rectificative de fin d'année prévoit également un montant supplémentaire de 33,9 M€ en AE sur le programme 124 qui complète les ouvertures prévues par le décret d'avance en cours de publication.

Parallèlement une annulation de 3,2 M€ en AE et CP est également prévue pour crédits devenus sans objet.

22 - Mission Travail emploi

Aucune ouverture de crédits par voie réglementaire n'est intervenue sur la mission **Travail emploi**.

Toutefois des ouvertures de crédits importantes sont prévues par le projet de loi de finances de fin d'année adopté en conseil des ministres le 17 novembre 2010. Une ouverture de 478,47 M€ en AE et de 426,43 M€ en CP sur le programme 102 *Accès et retour à l'emploi* est prévue, ainsi qu'une ouverture de 1 238 M€ en AE et de 977,6 M€ en CP sur le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*.

Selon l'administration, les dépassements observés aujourd'hui résulteraient d'éléments non connus au moment de la construction du PLF et relèveraient principalement des contrats aidés sous l'effet de l'augmentation du nombre de contrats au second semestre 2009 dans le secteur non marchand dans le cadre du plan de relance et du renforcement du dispositif des contrats uniques d'insertion, mis en place au 1^{er} janvier 2010 avec près de 90 000 contrats de plus que ceux prévus en loi de finances initiale.

Sur le **programme 102**, l'ouverture prévue en loi de finances rectificative devrait être complétée par un transfert de crédits d'un montant de 266 M€ depuis le programme 316 *Soutien exceptionnel à l'activité économique*.

L'ouverture sur le **programme 103** résulte pour une part de l'imputation sur ce programme de certaines mesures du plan de relance, initialement prise en charge par le programme 316, mais dont les financements se concentrent désormais sur le programme 102 pour la couverture des dépenses afférentes aux contrats aidés (à hauteur de 478 M€). Elle est également destinée à couvrir d'autres insuffisances de crédits :

- les besoins supérieurs aux prévisions de la loi de finances initiale en matière de compensation des exonérations de charges sociales vis-à-vis de la sécurité sociale (à hauteur de 299 M€),
- le dérapage des dispositifs de chômage partiel (143 M€),
- l'apurement des dettes à l'égard de Pôle Emploi (85 M€).

Si l'accroissement du besoin de financement du programme 102 résulte en grande partie du renforcement des dispositifs d'emplois aidés, l'augmentation que représentent les crédits ouverts en loi de finances rectificatives par rapport à la loi de finances de l'année (8 % en AE et 7 % en CP) suggère l'existence d'une sous-dotation initiale. Dans son rapport sur les décrets d'avance du 27 novembre 2009, la Cour relevait d'ailleurs que les crédits inscrits sur la mission **Travail emploi** ne permettraient pas de couvrir intégralement les dépenses au titre de 2010.

Une observation similaire peut *a fortiori* être faite en ce qui concerne le programme 103 pour lequel l'augmentation des crédits résultant des ouvertures en loi de finances rectificative dépasse 26 % en AE et 21 % en CP.

*Bien que l'augmentation constatée en gestion du nombre de contrats aidés ait fortement pesé sur le besoin de financement de la mission **Travail emploi**, les ouvertures de crédits prévues par la loi de finances rectificative de fin d'année mettent en évidence une nouvelle sous-dotation en loi de finances initiale.*

23 - Mission *Ville et logement*

a) Les ouvertures opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010

La mission a fait l'objet d'une ouverture de crédits, par le décret n° 2010-1147 du 29 septembre 2010, d'un montant de 110 M€ en AE et en CP sur le programme 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables*.

Cette ouverture est destinée à financer les dispositifs de veille sociale et d'hébergement d'urgence, les centres d'hébergement et de réinsertion sociale, le dispositif d'intermédiation locative, les dépenses d'aide sociale et l'aide alimentaire.

Il doit être observé que le programme fait l'objet depuis plusieurs années d'ouvertures systématiques de crédits complémentaires en gestion (en moyenne 110 M€ depuis 2000). En 2009, il avait bénéficié de 145 M€ au titre du plan de relance. Le caractère imprévisible de ces ouvertures de crédits peut, dès lors, difficilement être retenu.

A cet égard, le projet de loi de finances pour 2011, qui prévoit un accroissement de 83,2 M€ par rapport à la loi de finances initiales pour 2010 marque un progrès par rapport aux exercices antérieurs.

*Si les ouvertures supplémentaires de crédits opérées sur la mission **Ville et logement**, destinées à financer les dépenses de prévention de l'exclusion et d'insertion des personnes vulnérables, sont susceptibles d'être regardées comme résultant des difficultés de prévision inhérentes à leurs caractéristiques, elles résultent également pour partie d'une dotation manifestement insuffisante en loi de finances initiale.*

L'augmentation de crédits prévue par la loi de finances pour 2011, tend à corriger, encore que de façon partielle, les insuffisances de dotation observées de façon récurrente ces dernières années.

b) Les ouvertures de crédits prévues par le projet de loi de finances rectificative de fin d'année

En complément des ouvertures réalisées par le décret d'avance du 29 septembre, le projet de loi de finances rectificative adopté en conseil des ministres le 17 novembre 2010 prévoit des ouvertures de crédits à hauteur de 83,5 M€ en AE et en CP sur le programme 177. Les besoins

constatés ont ainsi atteint 117,5% des crédits ouverts en loi de finances initiales, ce qui confirme la sous-budgétisation initiale sur un programme faisant d'ailleurs régulièrement l'objet d'une sous-dotation.

L'ensemble des ouvertures opérées par voie réglementaire et par la loi de finances rectificative devrait permettre de couvrir les charges de l'exercice. Il ne devrait pas être constaté de reports de charges sur 2011 au titre du programme 177.

Le projet de loi de finances rectificative de fin d'année prévoit également une ouverture de 191,7 M€ en AE et en CP sur le programme 109 *Aide à l'accès au logement* ce qui, joint à la levée de la réserve de précaution, permet de couvrir les charges relatives aux aides personnelles au logement.

*Les ouvertures de crédits sur la mission **Ville et logement** prévues par le projet de loi de finances de fin d'année sur le programme 177 Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables découlent pour partie d'une sous-budgétisation en loi de finances initiale. Le projet de loi de finances pour 2011 marque à cet égard un progrès par rapport aux exercices antérieurs.*

24 - Le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*

Le budget annexe *Contrôle et exploitation aérien* n'a pas bénéficié d'ouvertures de crédits par voie réglementaire.

Toutefois, le projet de loi de finances rectificative a prévu une ouverture de crédits à hauteur de 25,6 M€ en AE et en CP destinée au remboursement de l'emprunt contracté à la fin de l'année 2009 auprès de l'AFT. Cette ouverture de crédits est entièrement gagée par des annulations portant sur des crédits gelés en début d'exercice.

L'appréciation de ces mouvements de crédits est inséparable d'une analyse d'ensemble de l'équilibre financier du budget annexe qui sera effectuée dans le cadre des travaux préparatoires au rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour 2010.

25 - Mission *Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat*

La mission a fait l'objet d'une ouverture de crédits, par le décret du 29 septembre 2010, d'un montant de 200 M€ en AE et en CP sur le programme 722 *Contribution aux dépenses immobilières*.

Cette ouverture est destinée à financer des opérations immobilières, en particulier le volet immobilier de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat, de celui des directions unifiées des finances publiques et de la restructuration des bâtiments de l'administration centrale du ministère de la santé et des sports.

L'ouverture opérée a pour contrepartie une annulation d'un montant identique sur le programme 723 *Contribution aux dépenses immobilières – expérimentations Chorus*. Les programmes 722 et 723 ont des objets similaires mais retracent les dépenses de ministères différents. Les mouvements de crédits opérés par voie réglementaire sur le CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat* ont ainsi pour objet de réaliser un transfert de crédits du programme 723, sur lequel les recettes de produits de cession ont été inférieures aux prévisions, vers le programme 722, sur lequel les recettes ont été supérieures aux prévisions.

Les cessions enregistrées sur le CAS étant inférieures à la prévision globale, les dispositions de l'article 21-II de la LOLF, aux termes desquelles "*Si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux évaluations des lois de finances, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, par arrêté du ministre chargé des finances, dans la limite de cet excédent*", n'étaient pas applicables. Dans ces conditions, l'administration a choisi de recourir à la procédure dérogatoire du décret d'avance pour permettre aux ministères dont les dépenses sont suivies sur le programme 722 de bénéficier d'ouvertures supplémentaires de crédits en rapport avec les cessions effectivement réalisées.

Il doit d'abord être relevé que la procédure retenue résulte davantage des modalités de gestion du CAS, dont la rigidité a été accrue cette année par la création du programme 723, d'ailleurs appelé à disparaître en 2011, que d'une urgence avérée dès lors que les crédits ouverts sur l'ensemble de la mission atteignaient 900 M€ (AE et CP) en LFI dont 870 M€ pour les programmes 722 et 723. En prenant en compte les reports de crédits de 2009 sur 2010, l'ensemble des crédits ouverts sur la mission atteignait 1,48 Md€ en AE et 1,54 Md€ en CP. Sur les programmes 722 et 723, les ouvertures s'élevaient respectivement à 587 M€ en AE et 687 M€ en CP sur le premier, et à 859 M€ en AE et 815 M€ en CP sur le second.

Au 30 septembre, le montant des crédits consommés¹³ s'élevait à 222 M€ en AE et 180 M€ en CP. Au vu de ces consommations, la condition d'urgence posée par l'article 13 de la LOLF n'apparaît pas remplie.

*Les ouvertures de crédits opérées sur le compte d'affectation spéciale **Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat** apparaissent davantage liées aux modalités particulières retenues par l'administration pour la gestion de ce compte que par une réelle urgence. Dès lors, la condition posée par l'article 13 de la LOLF n'apparaît pas remplie.*

26 - Le compte d'avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres

Le compte d'avances a fait l'objet d'une ouverture de crédits d'un montant de 370 M€ en AE et en CP.

Cette ouverture est destinée au financement des aides à l'acquisition de véhicules propres prévues par le décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007. Elle représente une augmentation de 109 % des crédits initialement ouverts (339,4 M€).

Le recours à la procédure du décret d'avance résulte du maintien à un niveau plus élevé que prévu des dépenses du «bonus» écologique. Ce niveau est d'abord lié à une forte hausse des achats de véhicules à la fin de l'année 2009 afin de bénéficier des barèmes des «bonus» en 2009 plus avantageux que ceux fixés par le décret n°2009-1581 du 18 décembre 2009. Par ailleurs, le niveau des ventes est resté soutenu durant les trois premiers mois de l'année 2010 en raison d'une disposition introduite par le même décret qui rend éligibles aux barèmes de l'année 2009 les véhicules commandés en 2009 dont la facturation intervient avant le 31 mars 2010. La décision de prolonger pour un an le dispositif de « prime à la casse » a, elle aussi, contribué au maintien d'une demande soutenue.

Le total des dépenses du programme 871 en 2010 est désormais évalué à 709,6 M€. Les crédits budgétés pour 2010 sont désormais intégralement consommés et une ouverture de crédits est indispensable.

¹³ Source : INDIA LOLF

Toutefois, s'agissant de ce compte, les prévisions budgétaires en loi de finances initiale se sont toujours avérées erronées, d'abord en recettes (2008) puis, de façon plus importante, en dépenses (2009 et 2010).

Il doit en outre être souligné que, dès la LFI, le dispositif était prévu en déficit de 126 M€ :

En €	Prévisions (LFI 2009)
Dépenses P 871	339 600 000
Dépenses P 872	0
Total dépenses	339 600 000
Recettes	213 400 000
Solde	- 126 200 000

La Cour observe en outre que l'ouverture de crédits réalisée par le décret d'avance, qui est intégralement gagée par une annulation à due concurrence sur les crédits du programme 821 *Avances à l'agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune* du compte de concours financiers *Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics*, a eu pour effet, au regard de l'exécution 2010, de transformer en dépenses budgétaires définitives, des crédits initialement destinés à être soit remboursés soit non utilisés.

A l'instar de ce que la Cour avait relevé l'an dernier, dans son rapport sur les décrets d'avance du 27 novembre 2009, l'ouverture de crédits opérée sur le compte d'avance au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres a été, en partie rendue nécessaire par l'insuffisance manifeste des ressources prévues dans la loi de finances initiale pour 2010.

II - Analyse des annulations de crédits opérées par décret d'avance

1 - Mission *Action extérieure de l'Etat*

Le décret d'avance n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 a annulé un montant de 609 424 € en AE et en CP sur le programme 185 *Rayonnement culturel et scientifique*.

Ces annulations s'ajoutent à celles opérées par les lois de finances rectificatives n° 2010-237 du 9 mars 2010 et n° 2010-463 du 7 mai 2010 pour des montants respectifs de 4,9 M€ en AE et en CP pour la première et de 1,5 M€ en AE et 1,2 M€ en CP pour la seconde.

*Les annulations opérées par décret d'avance sur la mission *Action extérieure de l'Etat* ont porté sur des crédits gelés au titre de la réserve de précaution.*

2 - Mission *Administration générale et territoriale de l'Etat*

a) *Les annulations opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010*

Le décret d'avance n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 a annulé un montant de 1 981 807 € en AE et en CP sur le programme 232 *Vie politique, culturelle et associative*. Les annulations ont porté sur des crédits mis en réserve en début de gestion et, en conséquence, indisponibles. Selon l'administration, aucun report de charge ne serait donc induit par celles-ci.

Toutefois, les dépenses exigibles sont supérieures aux crédits de paiement disponibles.

b) Les annulations prévues par le décret d'avance en cours de publication

Le décret d'avance en cours de publication prévoit des annulations à hauteur de 9,7 M€ en AE et en CP portant sur le programme 307 *Administration territoriale* pour 4 M€ en titre 2 et sur le programme 232 *Vie politique, culturelle et associative* pour 5,7 M€ dont 1 M€ en titre 2.

Selon l'administration, les annulations portent sur des crédits devenus sans objet en raison des marges dégagées en gestion.

*Les annulations prévues sur la mission **Administration générale et territoriale de l'Etat** par le projet de décret d'avance n'appellent pas d'observation.*

c) Les annulations prévues par le projet de loi de finances rectificative de fin d'année

Le projet de loi de finances rectificative adopté en conseil des ministres le 17 novembre 2010 prévoit des annulations de crédits du titre 2 sur le programme 307 *Administration territoriale* à hauteur de 2,4 M€ en AE et en CP. Cette annulation correspond au solde des crédits de titre 2 mis en réserve en début de gestion.

3 - Mission Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales

a) Les annulations opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010

Le décret d'avance n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 a annulé un montant de 34 M€ en AE sur le programme 149 *Forêt*.

Le programme avait bénéficié de l'ouverture de 58 M€ en AE et en CP par voie de fonds de concours à la suite d'un versement d'une aide du fonds de solidarité de l'Union européenne consécutive à la tempête Klaus. Les dépenses urgentes ayant été engagées dès l'année 2009 sur des crédits nationaux, il en résultait une marge exceptionnelle d'AE qui pouvait être annulée.

*Les AE annulées sur la mission **Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales** peuvent être légitimement considérées comme devenues sans objet. Les annulations ne devraient pas emporter de conséquences en gestion.*

b) Les annulations opérées par le décret d'avance en cours de publication

Le décret d'avance en cours de publication prévoit l'annulation de 8,3 M€ en AE et de 3,6 M€ en CP sur le **programme 143** *Enseignement technique agricole*. Cette annulation correspond au solde des crédits mis en réserve après dégel des crédits nécessaires pour couvrir la dépense 2010 des protocoles de l'enseignement privé.

Il prévoit également l'annulation de 3,7 M€ en AE et de 985 917 € en CP sur le programme 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*. Les autorisations d'engagement annulées sur le programme 215 correspondraient à une prévision de moindre consommation en raison du retard pris par des projets informatiques

Ces annulations n'appellent pas d'observation.

c) Les annulations opérées par la loi de finances rectificative de fin d'année

Le projet de loi de finances rectificative adopté le 17 novembre 2010 prévoit l'annulation d'un montant de 6,2 M€ de CP sur le programme 206. Cette annulation correspond à une partie des crédits encore mis en réserve (8,2 M€).

4 - Mission Aide publique au développement

Le décret d'avance n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 a annulé un montant de 299 053 € en AE et en CP sur le programme 301 *Développement solidaire et migration*.

Les annulations opérées par décret d'avance s'ajoutent à celles opérées par les lois de finances rectificatives n° 2010-237 du 9 mars 2010 et n° 2010-463 du 7 mai 2010 pour un montant global de 711 179 € en AE et 722 695 € en CP. L'ensemble de ces annulations représente 3 % des crédits ouverts en loi de finances initiale.

Les annulations ont porté sur la réserve de précaution à hauteur de 497 286 € en AE et 508 802 € en CP. Elles se sont traduites par un décalage dans le temps d'une partie des projets dont le démarrage était initialement prévu dès 2010 ainsi que par une réduction des dépenses prévisionnelles. Toutefois, ces annulations ne créent pas de report des charges sur le prochain exercice, certains projets de coopération ayant finalement été abandonnés par le ministère.

L'ajustement opéré en gestion sur l'échéancier de consommation des AE/CP tient compte de ces annulations de crédits. Il permet de couvrir les besoins sur la période 2010.

*Si les annulations opérées par décret d'avance sur la mission **Aide publique au développement** n'ont pas porté sur des crédits réellement devenus sans objet, elles ne devraient pas se traduire par des reports de charges de 2010 sur 2011.*

5 - Mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation

Le décret d'avance n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 a annulé un montant de 13 M€ en AE et en CP (titre 2) sur le programme 167 *Liens entre la nation et son armée* et un montant de 814 811 € en AE et en CP sur le programme 158 *indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale*.

L'annulation de 13 M€ **du programme 167** s'appuie sur un excédent prévisionnel identifié par les services dès le début de la gestion à hauteur de 13,74 M€ et consécutif au décalage entre l'effectif terminal constaté fin 2009 et l'effectif terminal prévisionnel pris en compte au moment de la construction du PLF 2010. Cette annulation est portée sur l'action 1/sous action 10 « journée d'appel à la préparation à la défense » du programme 167.

Si les crédits annulés peuvent ainsi être considérés comme devenus sans objet, leur importance, près de 11 % des crédits ouverts en LFI, met également en évidence une relative surestimation des besoins lors de la programmation initiale.

A ce stade de la gestion, les ressources du programme 167 correspondent aux prévisions de dépense actualisées. L'annulation ne devrait pas se traduire par un report de charges sur 2011.

La situation est sensiblement différente en ce qui concerne le **programme 158**.

Les crédits ouverts au moment de la loi de finances initiale n'avaient pas été calibrés de manière à couvrir la totalité des dépenses prévisibles, principalement en raison de la difficulté de l'estimation des dépenses d'intervention. En outre, la LFI 2010 a été arbitrée sur une hypothèse d'extinction progressive des demandes. Cependant, cette hypothèse ne se concrétisera pas en gestion 2010. A l'instar du constat effectué pour la gestion 2009, un besoin de financement d'un montant de 16,24 M€ en AE et en CP est apparu sur le titre 6 (comme en gestion 2009).

Le montant cumulé des annulations opérées depuis le début de l'année s'élève à 2 M€ en AE et en CP. Ces crédits annulés, qui ne représentent qu'une faible part des crédits ouverts auraient pu être utilisés pour diminuer le besoin de financement, pour la fin de l'année 2010, sur les crédits d'intervention (16,24 M€ en AE et CP).

Les crédits annulés ne peuvent être regardés comme étant devenu sans objet au sens de l'article 13 de la LOLF.

Les annulations opérées devraient se traduire par des insuffisances de crédits en fin d'exercice.

*Les annulations opérées par décret d'avance sur la mission **Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation** n'ont pas porté, s'agissant du programme 158, sur des crédits devenus réellement sans objet.*

6 - Les annulations opérées sur la mission *Conseil et contrôle de l'Etat*

Cette mission n'est pas concernée par les mouvements de crédits opérés par voie réglementaire mais par des annulations prévues par le projet de loi de finances rectificative.

Ces annulations d'un montant de 16,6 M€ en AE et 13,8 M€ en CP, dont 10,4 M€ de titre 2, n'appellent pas d'observation.

7 - Mission *Défense*

a) *Les annulations opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010*

Le décret d'avance n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 a annulé des crédits sur les programmes 144 *Environnement et prospective de la politique de défense*, 212 *Soutien à la politique de défense*, et 146 *Equipement des forces* pour des montants respectifs de 646 802 € et 882 072 € en AE et en CP pour les deux premiers et de 370,9 M€ en AE et 228,7 M€ en CP pour le troisième.

Les annulations de crédits effectuées sur le programme 146, qui s'inscrivent dans un contexte budgétaire susceptible de conduire à des révisions de programmes d'équipements dès la deuxième année de la loi de programmation militaire, portent sur des crédits qui correspondent à des besoins de la mission *Défense*.

*Les annulations opérées sur le programme 146 de la mission **Défense** ne peuvent être regardées comme ayant porté sur des crédits devenus sans objet.*

L'ouverture des crédits en loi de finances rectificative pourrait en outre être trop tardive pour qu'ils puissent être consommés, notamment dans le contexte de la mise en place du progiciel Chorus qui a entraîné des retards dans les consommations de crédits et dans le paiement des fournisseurs. Il pourrait en résulter un gonflement de l'enveloppe des reports de crédits.

b) Les annulations prévues par le décret d'avance en cours de publication

Pour compenser les importantes ouvertures de crédits de titre 2 prévues par le décret d'avance en cours de publication, celui-ci prévoit d'annuler temporairement un volume non négligeables de crédits ouverts sur d'autres titres. Ces annulations de crédits concernent des besoins réels pour lesquels le ministère attend une réouverture par la loi de finances rectificative de fin d'année sans qu'il soit sûr de pouvoir les consommer dans les délais compte tenu des retards d'exécution observés suite au déploiement de Chorus (programme 212). Ces annulations risquent d'entraîner des reports de crédits en 2011.

Le projet de décret d'avance prévoit les annulations de crédits suivantes :

- 81,4 M€ en AE et en CP (dont 2,1 M€ pour le titre 2) sur le programme 146 *Équipement des forces* ;
- 25 M€ en CP sur le programme 212 *Soutien de la politique de défense* ;
- 150 M€ en AE et 125 M€ en CP sur le programme 178 *Préparation et emplois des forces*.

Les 79,3 M€ hors titre 2 de crédits annulés sur le **programme 146** correspondent à des besoins réels et se traduiraient par des reports de charges sur 2011 s'ils n'étaient pas couverts par la loi de finances rectificative de fin de gestion. Il en serait de même pour les 150 M€ d'AE et les 125 M€ de CP de crédits annulés sur le programme 178.

Les 25 M€ de CP de crédits annulés sur le programme 212 correspondent à des besoins réels et qui n'auraient pu être consommés compte tenu des retards d'exécution des paiements suite aux difficultés rencontrées dans le cadre du déploiement de Chorus. Ils risquent donc de faire l'objet d'un report de charges sur 2011, l'exigibilité juridique du paiement des prestations correspondantes demeurant d'actualité.

*Les annulations de crédits prévues par le décret d'avance en cours de publication sur la mission **Défense** ne portent pas sur des crédits devenus sans objet et ne correspondent pas à des économies réalisées en gestion.*

Leur réouverture par la loi de finances rectificative de fin d'année ne permettra pas de les consommer sur l'exercice en cours et se traduira par des reports de crédits sur 2011.

8 - Mission Direction de l'action du Gouvernement

Le décret d'avance du 29 septembre 2010 a annulé des crédits sur les programmes 129 *Coordination du travail gouvernemental* et 308 *Protection des droits et libertés* pour des montants respectifs de 500 000 € en AE et en CP pour le premier et de 325 093 € en AE et en CP pour le second.

Les annulations ont porté sur des crédits gelés au titre de la réserve de précaution. L'ensemble des besoins de la mission en 2010 a été financé, notamment par des dégelés de la réserve de précaution intervenus avant la parution du décret.

Le projet de décret d'avance en cours de publication prévoit également des annulations de 21 M€ (titre 2) sur le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* et de 236 209 € (titre 2) sur le programme 308 *Protection des droits et Libertés*. Ces annulations porteront sur des crédits gelés au titre de la réserve de précaution ou sur des crédits devenus sans objet.

Ces annulations n'appellent pas d'observation.

Outre ces annulations par voie réglementaire, les programmes 129 et 308 sont concernés par des annulations prévues par le projet de loi de finances rectificative adopté en conseil des ministres le 17 novembre 2010, à hauteur de 4 M€ en AE et de 5 M€ en CP.

*Les annulations de crédits opérées par décret d'avance sur la mission **Direction de l'action du Gouvernement** n'appellent pas d'observation.*

Aucune insuffisance de crédits en fin de gestion et aucun report de charges sur l'exercice 2011 ne devraient en découler.

9 - Mission *Ecologie, développement et aménagement durables*

a) Les annulations opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010

Le décret d'avance n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 a annulé des crédits d'un montant global de 59,5 M€ en AE et en CP sur la mission.

Ces annulations concernent les programmes suivants :

Programmes (en M€)	AE	CP
203 - Infrastructures et services de transports	36 719 821	36 719 821
207 - Sécurité et circulation routière	522 990	522 990
205 - Sécurité et affaires maritimes	1 157 351	1 157 351
113 - Urbanisme, paysages, eau et biodiversité	2 221 203	2 221 203
174 - Energie et après-mines	12 150 100	12 150 100
217 - Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer	6 794 557	6 794 557

*Les annulations opérées sur la mission **Ecologie, développement et aménagement durables** ont porté sur des crédits gelés au titre de la réserve de précaution.*

Selon l'administration, la levée partielle ou totale de la réserve de précaution devrait permettre de couvrir l'ensemble des besoins identifiés au titre de la gestion 2010.

b) Les annulations prévues par le projet de décret d'avance en cours de publication

Le décret d'avance en cours de publication annule :

- 70,27 M€ en AE et de 27,93 M€ en CP sur le programme 174 *Energie et Après-mines* ;
- 113,7 M€ en AE et de 116,8 M€ en CP sur le programme 203 *Infrastructures et services de transports* ;
- 2,5 M€ en AE et de 2,4 M€ en CP sur le programme 207 *Sécurité et circulation routières* ;
- 3,6 M€ en AE et de 3,9 M€ en CP sur le programme 205 *Sécurité et affaires maritimes* ;
- 840 000 € en AE et en CP sur le programme 170 *Météorologie* ;
- 7,3 M€ en AE et de 15,1 M€ en CP sur le programme 113 *Urbanisme, paysage, eau et biodiversité* ;
- 1,3 M€ en AE et en CP sur le programme 159 *Information géographique et cartographique*.

*Les annulations prévues sur la mission **Ecologie, développement et aménagement durables** par le décret d'avance en cours de publication n'appellent pas d'observation.*

10 - Mission Economie

a) Les annulations opérées par le décret du 29 septembre 2010

Le décret d'avance du 29 septembre 2010 a annulé des crédits d'un montant de 559 905 € en AE et en CP sur le programme 223 *Tourisme*.

*Les annulations opérées sur la mission **Economie** ont porté sur des crédits gelés au titre de la réserve de précaution.*

Selon l'administration, tous les besoins identifiés pourront être couverts par les crédits disponibles après régulation. La levée de la réserve de précaution ne devrait pas être demandée.

b) Les annulations prévues par le décret d'avance en cours de publication

Le décret d'avance en cours de publication procède à l'annulation de 2,5 M€ en AE et en CP sur les dépenses de personnel du programme 305 *Stratégie économique et fiscale*. Il prévoit également une annulation de 9,16 M€ en AE et de 9,57 M€ en CP sur le programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi*, ainsi qu'une annulation de 3,1 M€ en AE et de 2 M€ en CP sur le programme 223 *Tourisme*.

En ce qui concerne le **programme 305**, un disponible de 1,2 M€ avait été identifié par l'administration en septembre, notamment en raison d'une sous-consommation des crédits pour le réseau du Trésor à l'étranger. Il peut être considéré que ces crédits étaient sans objet.

L'annulation sur le **programme 134** est la résultante d'un double mouvement :

- une annulation de 23,5 M€ sur les crédits ouverts pour le financement du surcoût des carburants Outre-mer, dont l'estimation à 81,0 M€ a pu être réduite après prise en compte des résultats des négociations avec les pétroliers non encore connus lors du décret d'avance de septembre qui avait ouvert les crédits ;

- une ouverture de 10,5 M€ au titre d'une contribution au remboursement d'une aide aux entreprises jugée irrégulière par la Commission européenne, et de 3,5 M€ pour l'aide à une entreprise en difficulté.

En dépit de ce qu'indique l'administration, le caractère imprévisible des besoins en matière d'aides attribuées aux entreprises n'est pas avéré.

L'annulation opérée sur le **programme 223** résulte d'une révision à la baisse de l'enveloppe dédiée à la déconstruction du pavillon de la France à l'exposition universelle de Shanghai, les crédits étant devenus sans objet.

*Les annulations prévues par le décret d'avance en cours de publication sur la mission **Economie** n'appellent pas d'observation.*

c) Les annulations prévues par le projet de loi de finances rectificative de fin d'année

Le projet de loi de finances rectificative prévoit l'annulation de 1,2 Md€ de crédits en AE et en CP sur le programme 323 *Développement de l'économie numérique*.

Cette annulation résulte de la réimputation de ces crédits, qui ont vocation à être consommés sous forme de prêts et avances pour le Fonds de la société numérique, sur le programme *Avances à des organismes distincts de l'Etat et gérant des services publics* du compte de concours financiers *Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics*.

Les dépenses exécutées sur un compte de concours financiers n'étant pas prises en compte dans la norme de dépenses de l'Etat, cette opération sera examinée quant à son impact sur le respect de la norme de dépenses de l'Etat, dans le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire 2010.

Cette annulation sur le programme 323 n'appelle pas d'observation.

11 - Mission Engagements financiers de l'Etat

Le décret d'avance du 29 septembre 2010 a annulé des crédits d'un montant de 1,7 M€ en AE et en CP sur le programme 168 *Majoration des rentes*.

Ces annulations s'ajoutent à celles opérées par les lois de finances rectificatives du 9 mars 2010 et du 7 mai 2010 pour des montants respectifs de 3,9 M€ en AE et en CP pour la première et de 425 003 € en AE et 378 202 € en CP pour la seconde.

Les dépenses définitives de majoration des rentes arrêtées en juillet 2010 s'élèvent à 204,1 M€, soit un montant conforme à la prévision établie pour la loi de finances de 2010. Les seules annulations opérées par les lois de finances rectificatives précitées se traduisaient par un déficit de financement budgétaire de 4,4 M€. L'annulation à laquelle procède le décret d'avance porte ce déficit de financement à 6,2 M€.

*Les annulations de crédits opérées sur la mission **Engagements financiers de l'Etat** par le décret d'avance du 29 septembre 2010, qui ne portaient pas sur des crédits devenus sans objet, ont eu pour effet de porter le besoin de financement du programme Majoration des rentes à 6,2 M€.*

Dès lors, ces annulations n'ont pas porté sur des crédits devenus sans objet au sens de l'article 14-I de la LOLF.

Toutefois, l'ouverture de crédits prévue pour le programme *Majoration des rentes*, à hauteur de 6,2 M€ en AE et 5,8 M€ en CP, par le projet de loi de finances rectificative de fin d'année est venue couvrir le besoin de financement généré par les annulations antérieures. Elle permettra d'éviter un report de charges sur l'exercice 2011.

12 - Mission *Enseignement scolaire*

a) *Les annulations opérées par le décret du 29 septembre 2010*

Le décret d'avance du 29 septembre 2010 a annulé des crédits d'un montant total de 8,5 M€ en AE et en CP sur les programmes suivants de la mission :

Programmes	En €	
	AE	CP
140 – Enseignement scolaire public du premier degré	284 280	284 280
141 - Enseignement scolaire public du second degré	1 368 397	1 368 397
230 - Vie de l'élève	5 621 865	5 621 865
139 – Enseignement privé du premier et second degré	1 246 970	1 246 970

*Les annulations opérées sur la mission **Enseignement scolaire** ont porté sur des crédits gelés au titre de la réserve de précaution. Ces annulations doivent être considérées comme une contribution à l'effort de « prévention d'une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la loi de finances afférente à l'année concernée » (article 14 de la LOLF, I, 1er alinéa).*

Ces annulations ne devraient pas donner lieu à des reports de charges sur l'exercice 2011.

b) *Les annulations opérées par le décret en cours de publication*

Le décret d'avance en cours de publication prévoit des annulations de 11,9 M€ en AE et en CP imputées sur les programmes 139 *Enseignement privé du premier et du second degré* et 143 *Enseignement technique agricole*. Ces annulations portent sur des crédits mis en réserve et ne devraient pas se traduire par des reports de charges sur l'exercice antérieur.

*Les annulations prévues par le décret d'avance en cours de publication sur la mission **Enseignement scolaire** n'appellent pas d'observation.*

13 - Mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*

a) *Les annulations opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010*

Ce décret d'avance a annulé des crédits d'un montant total de 18,5 M€ en AE et en CP sur les programmes suivants de la mission :

Programmes	AE	CP
156 – Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local	12 714 581	12 714 581
311 - Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local : expérimentations Chorus	140 329	140 329
302 – Facilitation et sécurisation des échanges	4 341 189	4 341 189
148 – Fonction publique	1 280 975	1 280 975

Les annulations ont porté sur des crédits gelés au titre de la réserve de précaution.

S'agissant du programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges*, les annulations opérées, qui s'ajoutent à celles résultant des lois de finances rectificatives du 9 mars 2010 et du 7 mai 2010 pour un montant global de 10,8 M€ en AE et 10,7 M€ en CP, devraient rendre les conditions de gestion des crédits hors titre 2 plus difficiles que pour les exercices antérieurs. Selon l'administration, elles ne devraient cependant pas se traduire par des reports de charges sur l'exercice 2011.

*Les annulations opérées sur la mission **Gestion des finances publiques et des ressources humaines** ont porté sur des crédits gelés au titre de la réserve de précaution.*

b) Les annulations prévues par le second décret d'avance

Le décret d'avance en cours de publication prévoit des annulations de crédits pour un montant total de 47,1 M€ en AE et de 45,7 M€ en CP, pour l'essentiel sur le programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local*, à hauteur de 38,3 M€ en AE et de 36,8 M€ en CP, et sur le programme 148 *Fonction publique*, à hauteur de 7,5 M€ en AE et en CP.

Ces annulations, qui sont destinées à gager partiellement les ouvertures de crédits opérées par le même décret d'avance sur des crédits du titre 2, n'appellent pas d'observation.

14 - Mission *Immigration, asile et intégration*

Le décret d'avance du 29 septembre 2010 a annulé des crédits d'un montant de 625 970 € en AE et en CP sur le programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française*.

Ces annulations s'ajoutent à celles résultant des lois de finances rectificatives du 9 mars 2010 et du 7 mai 2010 pour un montant global de 1,65 M€ en AE et de 1,63 M€ en CP.

L'ensemble des annulations imputées sur le programme 104 (2,3 M€ en AE et en CP) représentent près de 3 % des crédits ouverts en loi de finances initiale. Ces annulations ont porté sur des crédits gelés au titre de la réserve de précaution à hauteur de 1,1 M€ en AE et en CP.

*Destinés initialement à des actions de formation professionnelle, les annulations de crédits par décret d'avance opérées sur la mission **Immigration, asile et intégration** n'étaient pas devenus sans objet. Elles ne devraient se traduire ni par des reports de charges ni par des impayés. Toutefois, elles ont conduit l'administration à réexaminer le rythme des actions initialement prévues et à ajuster en conséquence les priorités du programme 104.*

15 - Mission Justice

a) Les annulations opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010

Le décret d'avance du 29 septembre 2010 a annulé des crédits d'un montant de 2 058 028 € en AE et en CP sur le programme 182 *Protection judiciaire de la jeunesse*.

Le montant cumulé des annulations opérées depuis le début de l'année s'établit à 29 M€ en AE et CP (dont 7 % seulement au titre du décret d'avance du 29 septembre, 3 % au titre du décret de transfert du 8 juillet et 90 % au titre des deux LFR). A l'échelle de la mission, les annulations d'AE représentent 0,40 % des AE ouvertes en LFI, 20,6 % de la réserve de précaution et 4,3 % des AE reportées de 2009 sur 2010. Eu égard aux marges de manœuvre qui subsistent après imputation, ces annulations apparaissent soutenables par le budget de la justice. Au titre des CP, elles représentent 0,43 % des CP ouverts en LFI, 23,6 % de la réserve de précaution et 61 % des CP reportés de 2009 sur 2010. Si ces annulations pèsent davantage sur les marges de gestion de la mission, elles restent soutenables.

Les crédits annulés par décret d'avance sur la mission Justice ont été intégralement supportés par la réserve de précaution du ministère. Ces annulations doivent être considérées comme une contribution à l'effort de « prévention d'une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la loi de finances afférente à l'année concernée » au sens de l'article 14 de la LOLF, I, 1er alinéa.

Elles ne devraient pas se traduire par des reports de charges sur l'exercice 2011.

b) Les annulations prévues par le décret d'avance en cours de publication

Le décret d'avance en cours de publication prévoit des annulations de crédits pour un montant de 262,5 M€ en AE et 26 M€ en CP sur le programme 107 *Administration pénitentiaire*, de 25 M€ en AE et CP sur le titre 2 du programme 166 *Justice judiciaire*, de 1,4 M€ en AE et CP sur le titre 2 du programme 182 *Protection judiciaire de la jeunesse* et de 700 000 € en AE et en CP sur le programme 310 *Conduite et pilotage des politiques de la justice*.

L'annulation sur le programme 107 correspondant à une partie des AE initialement destinées à la réhabilitation de la maison d'arrêt de la Santé. Cette annulation est rendue possible par l'intégration du projet à l'opération plus vaste, prévue au PLF 2011 de restructuration du parc immobilier pénitentiaire, dans le cadre du « Nouveau programme immobilier » (NPI), financé en partenariat public-privé.

Les annulations sur les programmes 107, 166, 182 et 310 sont imputées sur la réserve de précaution ou sur des crédits devenus sans objet : ce montant correspond au reliquat de la réserve de précaution.

Les annulations prévues par le décret d'avance en cours de publication sur la mission Justice portent sur des crédits mis en réserve ou devenus sans objet.

c) Les annulations prévues par la loi de finances rectificative de fin d'année

Le projet de loi de finances adopté en conseil des ministres le 17 novembre 2010 prévoit un certain nombre d'annulations d'AE sur les programmes 165 (2,4 M€), 107 (190,6 M€), 182 (6,3 M€) et 101 (16,7 M€).

A l'exception du programme 107, ces annulations sont prises sur le reliquat de la réserve de précaution et sont neutres en gestion.

Les annulations d'AE réalisées sur le programme 107 ont la même origine que celles réalisées par le décret d'avance en cours de publication. Elles encourent la même observation.

16 - Mission Médias

a) Les annulations opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010

Le décret d'avance n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 a annulé des crédits d'un montant de 7,5 M€ en AE et en CP sur le programme 313 *Contribution au financement de l'audiovisuel*.

Ces annulations s'ajoutent à celles résultant des lois de finances rectificatives n° 2010-237 du 9 mars 2010 et n° 2010-463 du 7 mai 2010. L'ensemble des annulations intervenues en 2010 (première LFR, deuxième LFR et décret d'avance) représente un montant total de 14,5 M€ en AE et 15,7 M€ en CP, soit 2,9 % des AE votées en LFI et 3,2 % des CP votés en LFI 2010.

Selon l'administration, l'impact en gestion des annulations opérées par décret d'avance dépendra de la réévaluation en cours des besoins de France Télévisions et du GIP France Télé Numérique auxquels les crédits étaient destinés. Les ajustements qui interviendront seront portés par la levée de la réserve de précaution mais aussi par le projet de loi de finances rectificative de fin d'année.

Les crédits annulés par décret d'avance sur la mission **Médias** ont été intégralement supportés par la réserve de précaution du ministère.

Ces annulations n'appellent pas d'observation.

b) Les annulations prévues par le projet de loi de finances rectificative de fin d'année

Le projet de loi de finances rectificative adopté en conseil des ministres le 17 novembre 2010 prévoit une annulation de 20 M€ en AE et de 18,89 M€ en CP sur le programme 313 *Contribution au financement de l'audiovisuel*.

Cette annulation résulte de la prise en compte des recettes publicitaires de France Télévisions qui ont été plus élevées que prévu.

17 - Mission Outre-mer

Le décret d'avance en cours de publication prévoit l'annulation d'un montant de 66,46 M€ en AE et de 72,26 M€ en CP, dont 465 954 € de crédits de titre 2 sur le programme 138 *Emploi outre-mer*.

Les crédits annulés ont été imputés sur l'intégralité de la réserve de précaution (titre 2 et hors titre 2) ainsi que sur des crédits non utilisés au titre du dispositif « aide au fret ». Compte tenu du retard pris sur la mise en place de ce dispositif, les crédits annulés se trouvaient sans objet.

*Les annulations opérées sur la mission **Outre-mer** par le décret d'avance en cours de publication n'appellent pas d'observation.*

18 - Mission *Plan de relance de l'économie*

Le décret d'avance du 29 septembre 2010 a annulé des crédits d'un montant de 127 M€ en AE et en CP sur le programme 317 *Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité*.

L'annulation porte sur l'action 07 « Revenu supplémentaire temporaire d'activité » (RSTA). Ce dispositif avait donné lieu à une ouverture de crédits de 233 M€ en 2009 (LFR du 20 avril 2009) et de 280 M€ en 2010 (LFI). Le financement des allocations dues au titre de 2009 d'une part et la prévision de consommation des crédits au titre des allocations rattachées à l'exercice 2010 d'autre part, permettent de considérer que la dotation peut être minorée à hauteur de ce montant.

*Les annulations opérées sur la mission **Plan de relance de l'économie** par le décret d'avance du 29 septembre 2010 n'appellent pas d'observation.*

19 - Mission *Politique des territoires*

a) *Les annulations opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010*

Le décret d'avance du 29 septembre 2010 a annulé des crédits d'un montant de 2,3 M€ en AE et en CP sur le programme 112 *Politique des territoires*.

Dès lors que les crédits annulés par décret d'avance ont été intégralement supportés par la réserve de précaution.

Selon l'administration, ces annulations ne devraient pas se traduire par des tensions sur la fin de la gestion 2010.

*Les crédits annulés par décret d'avance sur la mission **Politique des territoires** ont été intégralement supportés par la réserve de précaution du ministère.*

Ces annulations ne devraient pas se traduire par des reports de charges sur l'exercice 2011.

b) *Les annulations prévues par le décret d'avance en cours de publication*

Le décret d'avance en cours de publication prévoit des annulations d'un montant de 8,1 M€ en AE et 8,5 M€ en CP sur le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* et de 1,5 M€ en AE et 3,4 M€ en CP sur le programme 162 *Interventions territoriales de l'Etat*.

*Les crédits annulés par le décret d'avance en cours de publication sur la mission **Politique des territoires** sont intégralement supportés par la réserve de précaution du ministère.*

Ces annulations n'appellent pas d'observation.

20 - Mission Recherche et enseignement supérieur

a) Les annulations opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010

Le décret d'avance du 29 septembre 2010 a annulé des crédits d'un montant total de 22,6 M€ en AE et 117,6 M€ en CP sur les programmes suivants de la mission :

Programmes (en €)	AE	CP
172 – Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	7 524 952	102 524 952
190 – Recherche dans le domaine de l'énergie	6 620 474	6 620 474
192 – Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	8 402 199	8 402 199
191 – Recherche duale (civile et militaire)	51 093	51 093
186 – Recherche culturelle et culture scientifique	235	235

Les crédits annulés par décret d'avance ont été intégralement supportés par la réserve de précaution.

Quatre observations peuvent cependant être faites :

- En CP, une annulation exceptionnelle de 95 M€ a été décidée sur les crédits destinés à l'Agence nationale de la recherche (ANR) en vertu d'un arbitrage interministériel. D'après la direction des affaires financières, l'argument mis en avant est le niveau de trésorerie prévisionnel de l'agence au 31 décembre 2010, jugé suffisant par la direction du budget.
- Le fait que le programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* ait été dispensé « en bloc » de contribution à l'équilibre du décret d'avance n'est pas justifié d'un point de vue budgétaire ou opérationnel, mais relève d'une décision de principe (décision « facilitée » par le fait que les subventions pour charge de service public attribuées sur le programme 150 sont moins fractionnées et comportent une réserve de précaution moins large que n'en disposent les subventions attribuées sur les programmes 172 et 187).
- Le décret d'avance n'a pas été utilisé pour abonder le programme 231 *Vie étudiante*, alors que la Cour a déjà prévenu dans ses observations définitives sur l'exécution de la MIREs pour 2009, que celui-ci connaîtrait une exécution 2010 extrêmement tendue compte tenu des reports de charge de 2009 sur 2010 : aux 41,1 M€ de charges à payer sur la gestion 2010 s'ajoutent 23,1 M€ de report de charges liées à des bourses 2009 dont le paiement a été repoussé à 2010 en raison de dossiers incomplets).
- Si les annulations opérées par le décret d'avance du 29 septembre sur le programme 190 ont été imputées sur la réserve de précaution, à l'instar de celles opérées par la loi de finances rectificative du 7 mai 2010, il n'en a pas été de même pour celles réalisées par la loi de finances rectificative du 9 mars 2010, qui ont diminué de 5,4 M€ en AE et en CP les crédits disponibles. Ces annulations ont entraîné la diminution des subventions pour charges de service public notifiées aux établissements rattachés au programme, obligeant ceux-ci à annuler des opérations de recherche ou à différer des opérations immobilières programmées. Certains établissements, qui rencontrent des difficultés à maintenir un fonds de roulement compatible avec une gestion saine, ont demandé des levées de réserve. Si celles-ci ne leur étaient pas accordées ou s'il n'était pas possible de

leur octroyer des ressources supplémentaires en gestion, l'équilibre budgétaire de ces établissements pourrait être affecté en 2011.

La direction du budget a indiqué que des dégels interviendront d'ici à la fin de la gestion au profit de certains établissements.

*Les crédits annulés par décret d'avance sur la mission **Recherche et enseignement supérieur** ont été supportés par la réserve de précaution du ministère.*

Toutefois, les annulations opérées sur le programme 190 sont susceptibles de créer des tensions budgétaires pour un certain nombre d'établissements bénéficiaires de subventions de charge de service public.

b) Les annulations prévues par le décret d'avance en cours de publication

Le décret d'avance en cours de publication prévoit une annulation de 71,15 M€ en AE sur le programme 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle*. Il prévoit également l'annulation de 13,5 M€ en AE et de 11,2 M€ en CP sur le programme 190 *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables*.

En ce qui concerne le programme 192, il a été décidé de substituer au financement budgétaire initial un financement sur les ressources de l'emprunt national pour la construction des bâtiments destinés à l'Institut Télécom et à l'ENSAE sur le plateau de Saclay. Les AE correspondantes (38 M€ hors mise en réserve pour l'Institut Télécom et 45 M€ pour l'ENSAE) qui avaient été ouvertes sur le budget de l'Etat sont ainsi devenues sans objet. Elles sont annulées à hauteur de 71,15 M€.

En ce qui concerne le programme 190, l'annulation est imputée à une partie de la réserve de précaution. Le reliquat de cette réserve sera levé et devrait permettre de couvrir les besoins les plus nécessaires aux établissements du programme.

*L'annulation prévue par le décret d'avance en cours de publication sur la mission **Recherche et enseignement supérieur** pour le programme 190 substitue un financement extrabudgétaire à un financement budgétaire.*

21 - Mission Régimes sociaux et de retraite

La mission **Régimes sociaux et de retraite** n'était pas concernée par le décret d'avance du 29 septembre 2010. En revanche, des annulations de crédits sont prévues tant par le décret d'avance en cours de publication que par le projet de loi de finances rectificative adopté le 17 novembre 2010.

Le projet de décret d'avance prévoit l'annulation de 79,8 M€ en AE et en CP sur le programme 198 *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres* ainsi que de 25 M€ sur le programme 197 *Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins*. Le projet de loi de finances rectificative prévoit l'annulation de 43,4 M€ en AE et en CP sur le programme 198.

L'ensemble des annulations opérées sur le programme 198, soit 123,3 M€, est imputé sur la réserve de précaution. Ce montant correspond à l'actualisation à la baisse des besoins de financement sur ce programme. S'agissant de la subvention d'équilibre que l'Etat verse au régime de retraite des personnels, l'actualisation résulte des reports de départs en retraite, déjà constatés en 2009, à la suite de la réforme de 2008. En ce qui concerne la subvention que l'Etat verse au

régime de la RATP, l'actualisation tient compte d'une revalorisation des pensions plus faible que prévu en loi de finances initiale.

S'agissant des autres dépenses, le coût pour l'Etat du financement du congé de fin d'activité institué en faveur des conducteurs du transport routier de marchandises et de voyageurs serait, selon la direction du budget, moindre de près de 13 M€ par rapport à la prévision de LFI. Un écart du même ordre a du reste été constaté en exécution 2009. Le PLF 2011 tire les conséquences de cette phase de décreue confirmée du dispositif, liée directement à la démographie des bénéficiaires de ce dispositif transitoire, en réduisant de 12 M€ des crédits ouverts par rapport à 2010.

*Au total, les crédits devenus sans objet en raison du niveau actualisé des besoins de financement des régimes et dispositifs subventionnés par l'Etat atteignent près de 130 M€. Les annulations cumulées envisagées sur la mission **Régimes sociaux et de retraite**, tant dans le projet de décret d'avance que dans le projet de loi de finances rectificative, ne devraient donc pas créer de reports de charges pour l'Etat fin 2010.*

S'agissant en particulier de la subvention à la CPRP-SNCF, la question de savoir si les évolutions constatées aujourd'hui sur le besoin de financement auraient pu être anticipées dès la loi de finances initiale se pose. La sous-exécution 2010 résulte en bonne partie d'un effet base sur le stock et probablement sur le flux de pensionnés liés aux changements comportementaux de demande de liquidation de pension dans le cadre de la réforme de 2008. Ce paramètre a pu être constaté dès le 3^{ème} trimestre 2009. Dès lors, s'il ne pouvait sans doute pas être intégré lors de l'élaboration du PLF, bouclée à l'été 2010, il aurait pu en revanche être pris en compte lors de la discussion du projet de loi de finances au Parlement. En effet, dès octobre 2009, les prévisions établies par la CCSS affichaient un besoin de subvention d'équilibre pour 2010 inférieur de 118 M€ aux crédits inscrits en PLF.

La situation semble se reproduire cette année, puisque les prévisions pour 2011 établies par la CPRP-SNCF fin août et prenant en compte les modifications de comportement associées à la réforme de 2008 font déjà état d'un besoin de subvention d'équilibre inférieur de 39 M€ aux crédits inscrits en PLF 2011..

Les annulations prévues sur le programme 197 sont intégralement imputées sur la réserve de précaution,

Les dépenses imputées sur le programme 197 correspondent à une subvention de l'Etat à l'ENIM équilibrant les comptes du régime de retraite des marins. L'actualisation des prévisions d'exécution du budget 2010 de l'ENIM, communiquée par la direction des affaires maritimes, fait apparaître un besoin de subvention d'équilibre de l'Etat en retrait de 14 M€ par rapport aux crédits inscrits en LFI, par l'effet cumulatif de dépenses de pensions revues à la baisse et de produits de cotisations revus à la hausse. Par ailleurs, l'ENIM et ses tutelles se sont mis d'accord pour procéder en 2010 à la régularisation budgétaire et comptable d'un trop-perçu au titre des compensations par l'Etat des exonérations temporaires de cotisations sociales accordées entre novembre 2007 et février 2008. Selon les éléments communiqués par l'agence financière et comptable de l'ENIM, ce trop-perçu, d'un montant de 11 M€, a été comptabilisé en 2009 sur un compte de classe 4 (compte 4417 « subvention d'exploitation à verser ») à la demande du commissaire aux comptes de l'établissement et sera inscrit en produit sur 2010, venant minorer le besoin de subvention de l'Etat. Celui-ci se monterait à 767 M€.

Dès lors, au regard des montants de subvention versés depuis 2008 à l'ENIM, l'annulation de crédits proposée, associée au dégel de la réserve de précaution résiduelle, n'est pas de nature à créer de report de charges pour l'Etat fin 2010.

22 - Mission Santé

a) L'impact des annulations

Le décret d'avance du 29 septembre 2010 a annulé des crédits d'un montant de 5,9 M€ en AE et en CP sur le programme 204 *Prévention et sécurité sanitaire*.

Ces annulations s'ajoutent aux annulations opérées par les lois de finances rectificatives du 9 mars 2010 et du 7 mai 2010 qui ont procédé sur la réserve de précaution pour le programme 171 *Offre de soins et qualité du système de soins* (de l'ordre de 0,75 M€ sur une réserve d'environ 5 M€). Pour le programme 204 *Prévention et sécurité sanitaire*, elles ont été plus substantielles et ont touché la réserve de précaution (3 M€) ainsi que la subvention pour charge de service public de l'établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS).

Le décret d'avance en cours de parution prévoit l'annulation de 31,4 M€ en AE et 48,3 M€ en CP sur le programme 204 ainsi que 4,2 M€ en AE et 4,4 M€ en CP sur le programme 171.

Les décrets d'avance annulent la totalité des réserves des programmes 171 et 204 d'une part (4,5 M€ en AE et 4,5 M€ en CP pour le programme 171 ; 14,5 M€ en AE et 16,2 M€ en CP pour le programme 204) et, d'autre part, ils poursuivent l'annulation des crédits correspondant à la contribution de l'Etat au financement de l'EPRUS, amorcée par la LFR de mars.

L'EPRUS est co-financé par l'Etat et l'assurance maladie pour les dépenses de celui-ci afférentes à la constitution et à la gestion de stocks sanitaires ainsi qu'à d'éventuelles actions de prévention. Dans son récent rapport à l'Assemblée nationale sur les comptes et la gestion de l'EPRUS, au titre de l'article 58-2 de la LOLF, la Cour a mis en évidence un important surfinancement de l'établissement au 31 décembre 2009 tant de la part de l'Etat que de l'assurance maladie.

En cours de gestion, il a donc été décidé de progressivement annuler les crédits prévus en loi de finances initiale pour 2010 (43,2 M€ en AE et 59,2 M€ en CP) qui se sont révélés surabondants. Ces annulations permettent de résorber l'excédent de financement de l'EPRUS (pour la part de l'Etat) au titre de 2010. Parallèlement à la réduction de la contribution de l'EPRUS, le PLFSS pour 2011 prévoit également la régularisation de la contribution de la CNAMTS à l'EPRUS (pour 331 M€).

De manière résiduelle, le décret d'avance en cours de préparation annule 266 665 € en AE et 300 000 € en CP correspondant à des dépenses d'indemnisation des frais de maladie des Français à l'étranger, qui seront finalement prises en charge par le ministère des affaires étrangères.

Le projet de loi de finances rectificative procède à l'annulation de 29,7 M€ de crédits sur le programme 204 *Prévention et sécurité sanitaire* destinés à compenser les dépenses engagées par la CNAMTS pour le compte de l'Etat au titre de l'indemnisation des professionnels de santé libéraux et salariés mobilisés dans les centres de vaccination contre la grippe A/H1N1, pour laquelle une enveloppe de 50 M€ avait été ouverte par la LFR pour 2009 du 30 décembre 2009¹⁴. Les crédits qui demeurent (21,3 M€) ont permis de compenser les dépenses liquidées par la CNAMTS à la date du 31 octobre 2010. Les opérations d'indemnisation n'étant cependant pas achevées à ce jour, il est prévisible que des crédits supplémentaires seront nécessaires pour assurer le remboursement à la CNAMTS des dépenses qui seront encourues au cours des mois qui viennent. En raison des circuits administratifs d'indemnisation des professionnels de santé

¹⁴ Voir le rapport de la Cour au Sénat sur l'utilisation des fonds mobilisés contre la pandémie grippale H1N1.

réquisitionnés dans le cadre de la campagne contre la grippe A, il n'est toutefois pas possible d'en évaluer le montant.

*Les annulations opérées par voie réglementaire sur la mission **Santé**, qui portent sur la réserve de précaution et sur des dotations devenues inutiles, n'appellent pas d'observation.*

b) L'évolution des dettes de l'Etat à l'égard des organismes de sécurité sociale

Depuis 2006, l'évolution annuelle des dettes de l'Etat à l'égard des régimes obligatoires de base de sécurité sociale a été caractérisée par la persistance d'insuffisances importantes de crédits budgétaires en loi de finances initiale, dont l'ampleur a cependant eu tendance à diminuer¹⁵. Ces insuffisances annuelles de financement initial ont été pour partie compensées par une succession d'opérations de remboursement ou d'apurement de dettes prévues en 2007, 2008 et 2009 en loi de finances rectificative. Compte tenu de ces opérations, les dettes exigibles de l'Etat à l'égard des régimes de base atteignaient au 31 décembre 2009 un niveau historiquement bas, à 0,8 Md€ (dont 0,6 Md€ pour le régime général).

Selon les prévisions les plus récentes de l'ACOSS, relatives au régime général, les insuffisances de financement au titre des opérations de l'année 2010 résultant de l'insuffisance des crédits ouverts en loi de finances initiales pour 2010 (1,4 Md€) et de l'absence de versement par l'Etat d'une partie des crédits votés en LFI au titre du financement des exonérations ciblées (0,5 Md€) atteignaient 1,9 Md€ avant le vote de la loi de finances rectificative de fin d'année. Compte tenu des dettes résiduelles à fin 2009, les dettes exigibles cumulées de l'Etat envers les différentes branches du régime général se seraient élevées à 2,5 Md€ au 31 décembre 2010, en l'absence des mesures annoncées en loi de finances rectificatives.

Dettes exigibles de l'Etat à l'égard du régime général de sécurité sociale

Régime général - en Md€	dettes de l'Etat au 31/12/2009	dettes prévisionnelles au 31/12/2010 avant mesures LFR	variation = insuffisances de financement 2010
Exonérations ciblées	0,8	1,6	0,8
Financement des exonérations "heures supplémentaires" (TEPA)	0,0	0,2	0,2
Prestations santé - solidarité	0,1	0,6	0,5
<i>aide médicale d'Etat</i>	0,0	0,1	0,1
<i>AAH</i>	0,0	0,4	0,4
<i>API</i>	0,0	0,0	0,0
<i>prime de Noël</i>	0,0	0,0	0,0
<i>autres</i>	0,1	0,1	0,0
Prestations logement	0,1	0,2	0,1
Autres	0,0	0,0	0,0
Dettes exigibles (total des insuffisances cumulées de crédits budgétaires)	1,0	2,6	1,6
Excédent de financement FNSA (RSA)	-0,2	0,0	0,2
Excédent de financement revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA)	-0,1	-0,1	0,0
Autres (financement grippe AH1N1)	-0,1	0,0	0,1
Dettes exigibles nettes (déduction faite des excédents de financement)	0,6	2,5	1,9

(1) avant mesures en loi de finances rectificative

Source : Cour des comptes, à partir de données de l'ACOSS

¹⁵ 2,4 Md€ en 2007, 1,5 Md€ en 2008, 1,6 Md€ en 2009 (champ : ensemble des régimes de base)

Si une partie des insuffisances de financement constatées à ce stade de l'année par les caisses du régime général peut être imputée à une progression plus forte que prévu des dépenses afférentes à certains dispositifs, le sous-financement de certaines dépenses en loi de finances initiale a porté sur deux dispositifs de dépenses d'intervention :

- les exonérations ciblées de cotisations sociales financées par les crédits du programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* de la mission **Travail et emploi**, compte tenu d'une sous-budgétisation de certaines dépenses au regard des prévisions de l'ACOSS et en dépit de la réévaluation, encore partielle, de certains crédits dans la LFI pour 2010 (contrats de professionnalisation, apprentissage et emploi à domicile). S'agissant des contrats d'apprentissage, il doit cependant être noté qu'une partie des insuffisances de crédits (représentant 0,1 Md€ sur un total de 0,3 Md€) correspond à une « moindre économie » : alors qu'il était prévu au moment de la préparation de la LFI qu'un arrêté vienne réduire le champ des exonérations¹⁶, cet arrêté n'a en définitive pas été publié.
- l'allocation aux adultes handicapés, en raison principalement d'une sous-évaluation des crédits ouverts en LFI. Si les versements à la CNAF ont augmenté en 2010 (+7,8 %, après +8,6 % en 2009¹⁷), ils demeurent en deçà des prévisions de dépenses qui s'inscrivent elles-mêmes en forte progression par rapport à 2009 en raison principalement de la revalorisation de l'AAH¹⁸.

En revanche, deux types de dépenses d'intervention ont connu une évolution moins forte que prévu, contribuant ainsi à limiter la progression des dettes de l'Etat :

- le revenu de solidarité active, en raison d'une montée en charge nettement plus faible que prévu du dispositif, qui a conduit à revoir à la baisse les échéances de versement du FNSA à l'ACOSS de 1,1 Md€, le FNSA conservant à ce stade la trésorerie correspondante ;
- les aides au logement, pour des raisons encore indéterminées, mais qui pourraient notamment traduire des effets calendaires liés au report des dates d'examen des conditions de ressources des allocataires.

Si l'on fait abstraction de la prime de Noël dont l'absence de prise en compte est récurrente, la sous-budgétisation en loi de finances initiale n'était pas nécessairement intentionnelle mais a pu résulter d'une absence de procédure permettant la communication à la direction du budget de prévisions actualisées par les caisses nationales de sécurité sociale et un échange sur celles-ci.

La Cour recommande qu'au moment du bouclage du projet de loi de finances initiale, le montant des crédits soit ajusté en fonction des prévisions les plus récentes de l'ACOSS et des régimes de sécurité sociale.

Les insuffisances de financement existant avant l'adoption du projet de loi de finances rectificative de fin d'année découlent également de la décision prise en gestion de réduire de 0,5 Md€ le versement des crédits destinés à l'ACOSS au titre du financement de certaines exonérations ciblées de cotisations sociales. Cette décision a été prise en raison de besoins plus importants que prévus au titre des actions de la mission **Travail et emploi**, notamment en ce qui concerne le financement des contrats aidés financés sur le programme 103 *Accès et retour à l'emploi*.

¹⁶ Réduction du nombre d'heures de travail hebdomadaires prises en compte de 39 h à 35 h.

¹⁷ Montant des crédits versés à l'ACOSS en 2009 en exécution de la convention financières Etat / ACOSS / CNAF pour 2009.

¹⁸ Le gouvernement s'est engagé à revaloriser l'AAH de 25 % entre 2008 et 2012. Une première revalorisation de 3,9 % est intervenue en 2008, suivie en 2009 de deux autres revalorisations de 2,2 % chacune, et, en 2010, de deux revalorisations de 2,2 % chacune.

Le non-versement par l'Etat d'une partie des crédits prévus par la LFI a marqué un écart avec les orientations fixées par une instruction du ministre du budget en vigueur depuis fin 2007¹⁹, qui visait à prévenir la reconstitution d'impayés à l'égard des régimes de sécurité sociale. Le dispositif issu de cette instruction, bien qu'il ne permette pas d'écarter toute insuffisance des crédits en loi de finances initiale comme l'avait souligné la Cour²⁰, avait jusque là permis de « sanctuariser » une partie des crédits de la LFI destinés aux régimes de sécurité sociale, en prévoyant notamment leur versement selon des échéanciers fixés par la voie conventionnelle²¹.

Le projet de loi de finances rectificative précité, adopté en conseil des ministres le 17 novembre, comporte plusieurs dispositions.

En premier lieu, il propose une ouverture de crédits budgétaires à hauteur de 0,9 Md€, afin de compléter les dotations de la loi de finances initiale pour 2010.

Ouvertures de crédits en PLFR

exonérations ciblées	208
AAH	352
AME	98
aides au logement	192
Total	850

Ces ouvertures de crédits ont pour objet de compenser les insuffisances prévisionnelles de financement de l'exercice 2010 au titre de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), de l'aide médicale d'Etat (AME) et des aides au logement. De même, les crédits ouverts au titre des exonérations ciblées de cotisations sociales ont pour objet de compenser l'insuffisance des crédits ouverts par la LFI (0,3 Md€).

Par ailleurs, afin de compenser l'insuffisance de financement qui découlait, pour le régime général de sécurité sociale, du non versement à l'ACOSS, en septembre 2010, des 0,5 Md€ mentionnés précédemment, le projet de loi de finances rectificative prévoit l'ouverture sur ce programme de 478 M€ de crédits supplémentaires destinés à l'ACOSS.

En outre, le PLFR comprend une disposition affectant l'excédent prévisionnel de financement des allègements sur les bas salaires, assuré par des impôts et taxes affectés, à l'apurement de dettes de l'Etat à l'égard des régimes de sécurité sociale pour 1,4 Md€ et à la couverture en trésorerie de l'insuffisance de financement des exonérations de cotisations sur les heures supplémentaires pour 0,2 Md€²².

Selon les informations communiquées par l'administration, le montant des impôts et taxes affectés à l'apurement des dettes de l'Etat (1,4 Md€), excéderait le solde des dettes restant à financer après prise en compte des crédits ouverts par la loi de finances rectificatives. A ce stade, le montant de cet excédent n'est pas chiffré avec précision. Selon la direction du budget, il se situerait dans une fourchette comprise entre 0,1 Md€ et 0,7 Md€. Dans cette hypothèse, l'Etat consentirait ainsi une avance de trésorerie aux régimes de sécurité sociale, en réduisant à la marge les besoins de financement relatifs aux dépenses de l'année 2011.

L'évaluation du montant définitif de cet excédent éventuel est toutefois tributaire de l'évolution des dettes de l'Etat à l'égard des régimes autres que le régime général, qui n'est pas connue précisément à ce stade. En outre, l'excédent est susceptible d'être absorbé en tout ou

¹⁹ Instruction du 17 décembre 2007 aux ministres et secrétaires d'Etat.

²⁰ Cf. rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2008, page 35.

²¹ Les échéanciers correspondant aux crédits votés en LFI minorés de la mise en réserve de précaution.

²² Bien que les exonérations sur les heures supplémentaires soient financées par une affectation de recettes fiscales, les dispositions législatives applicables prévoient que l'Etat assure une compensation à l'euro l'euro des éventuelles insuffisances de financement afférentes.

partie par le financement de la prime de Noël, pour laquelle le PLFR ne prévoit pas, de même que les années précédentes, d'ouverture de crédits²³.

En tout état de cause, l'affectation de l'excédent de financement des allègements de cotisations sur les bas salaires à l'apurement de dettes de l'Etat à l'égard des régimes de sécurité sociale pour 1,4 Md€ vient réduire d'autant les recettes du régime général pour 2010. En outre, cette opération consiste à solder, au moyen d'une réaffectation de recettes fiscales, des dettes d'intervention de l'Etat dont le remboursement, par nature, aurait dû donner lieu à une ouverture de crédits budgétaires. Transparente en dépenses et en recettes pour le budget de l'Etat, elle permet d'éviter d'afficher une progression des dépenses supérieure à la norme de dépenses de l'Etat.

23 - Mission Sécurité

a) Les annulations opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010

Le décret d'avance du 29 septembre 2010 a annulé des crédits d'un montant de 750 000 € en AE et en CP sur le programme 176 *Police nationale* et d'un montant identique en AE et en CP sur le programme 152 *Gendarmerie nationale*.

Ces annulations, qui ont été opérées sur des crédits mis en réserve en début de gestion n'ont pas d'impact sur l'exécution des programmes concernés.

Toutefois, les dépenses exigibles sont supérieures aux crédits disponibles, notamment pour ce qui concerne le financement des opérations extérieures menées par la gendarmerie nationale pour lesquelles le besoin s'élève à 13,1 M€ en hors titre 2. Le ministère a demandé un dégel des crédits de paiement à hauteur de ce montant.

La direction du budget a indiqué qu'une partie de la réserve de précaution résiduelle pourrait être mobilisée si la couverture du coût des ces opérations n'était pas possible par redéploiement.

*Les annulations opérées par décret d'avance sur la mission **Sécurité** ont été supportées par la réserve de précaution du ministère.*

Toutefois, les crédits disponibles apparaissent insuffisants pour financer les opérations extérieures menées par la gendarmerie nationale dont le coût avait été sous-évalué par la loi de finances initiale.

b) Les annulations prévues par le décret d'avance en cours de publication

Le décret d'avance en cours de publication prévoit l'annulation sur le programme 152 *Gendarmerie nationale* de crédits du titre 2, à hauteur de 60 M€, ainsi que des crédits hors titre 2 à hauteur de 17,5 M€ en AE et en CP. Il prévoit également d'annuler des crédits hors titre 2 à hauteur de 17,4 M€ en AE et en CP sur le programme 176 *Police nationale*.

Pour les deux programmes de la mission, les annulations de crédits hors titre 2 portent sur des crédits mis en réserve en début de gestion. Pour les crédits de titre 2 de la gendarmerie nationale, les annulations portent pour partie sur des crédits mis en réserve (31,8 M€) et pour

²³ En 2009, la prime de Noël avait été financée de manière indirecte par les excédents du FNSA.

partie sur des crédits disponibles (28,2 M€) qui seraient liés à une surévaluation des crédits destinés au compte d'affectation spéciale pensions.

Ce décret d'avance entraînera l'annulation de la totalité des crédits gelés hors titre 2 de la police nationale. Il aura pour conséquence des reports de charges à hauteur de 11 M€ portant sur l'indemnisation des gardiens de fourrières

Pour faire face à ses besoins de crédits hors titre 2, supérieurs à ceux ouverts en loi de finances initiale, le ministère avait souhaité obtenir pour la mission **Sécurité** un dégel des crédits de paiement à hauteur de 32,5 M€ (dont 11 M€ pour le programme *Police nationale* et 21,5 M€ pour le programme *Gendarmerie nationale*). La demande de dégel sur le programme *Gendarmerie nationale* visait notamment à assurer la couverture des dépenses au titre des opérations extérieures (13,1 M€).

La direction du budget a indiqué que des redéploiements devraient permettre de financer l'indemnisation des gardiens de fourrière et que le financement des opérations extérieures des gendarmes pourrait l'être par le dégel de la réserve de précaution. Dès lors, les reports de charges sur l'exercice 2011 pourraient être évités.

*Les annulations prévues par le décret d'avance en cours de publication sur la mission **Sécurité** n'ont porté que partiellement sur des crédits de la réserve de précaution s'agissant des crédits du titre 2.*

*La Cour s'assurera à l'occasion des travaux préparatoires au rapport sur les résultats et la gestion budgétaire 2010 de la réalité de la surévaluation des crédits destinés au compte d'affectation spéciale **Pensions**.*

Les annulations de crédits hors titre 2 ont en revanche toutes été imputées sur des crédits gelés en début de gestion.

24 - Mission **Sécurité civile**

a) Les annulations opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010

Le décret d'avance du 29 septembre 2010 a annulé des crédits d'un montant de 945 886 € en AE et en CP sur le programme 161 *Intervention des services opérationnels* et d'un montant de 13,5 M€ en AE et en CP sur le programme 128 *Coordination des moyens de secours*.

Les crédits annulés sur le programme 161 *Intervention des services opérationnels* l'ont été sur les crédits mis en réserve en début de gestion. Les crédits annulés sur le programme 128 *Coordination des moyens de secours* l'ont été sur les crédits disponibles au programme.

Ces annulations s'ajoutent à celles opérées par les lois de finances rectificatives du 09 mars 2010 du 07 mai 2010 pour un total de 3,3 M€ en AE et en CP (dont 1,6 M€ sur des crédits mis en réserve) sur le programme 161 et de 28,8 M€ en AE et 26,2 M€ en CP (dont respectivement 3,1 M€ et 4 M€ sur des crédits mis en réserves) sur le programme 128.

Selon l'administration, l'ensemble de ces annulations ne devrait pas induire de reports de charges sur l'exercice 2011.

*Les annulations de crédits opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010 sur la mission **Sécurité civile** n'ont que partiellement porté sur des crédits devenus sans objet.*

b) Les annulations prévues par le décret d'avance en cours de publication

Le décret d'avance en cours de publication opère des annulations sur chacun des programmes 161 *Intervention des services opérationnels* et 128 *Coordination des moyens de secours*.

Les annulations sur le **programme 128** portent sur des crédits prévus pour la pandémie grippale qui restaient disponibles mais étaient devenus de fait sans objet, le coût pris en charge par le ministère de l'intérieur pour l'organisation territoriale de la campagne de vaccination ayant été révisé à la baisse. Ces annulations, d'un montant de 14 M€ en titre 2 et 7,4 M€ en AE et en CP hors titre 2, seront complétées par des annulations par la loi de finances rectificative de fin d'année à hauteur de 5 M€ en titre 2. Elles n'affecteront pas l'exécution budgétaire du programme et n'entraîneront pas de reports sur l'exercice 2011.

Les annulations opérées sur le **programme 161** s'élèvent à 3,2 M€ en AE et en CP. Ces annulations portent sur des crédits mis en réserve en début de gestion, elles n'affecteront pas l'exécution budgétaire du programme et n'entraîneront pas de reports sur l'exercice 2011.

*Les annulations opérées par décret d'avance sur la mission **Sécurité civile** n'appellent pas d'observation.*

25 - Mission Solidarité, insertion et égalité des chances

a) Les annulations opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010

Le décret d'avance du 29 septembre 2010 a annulé des crédits d'un montant de 59 € en AE et 205 064 € en CP sur le programme 304 *Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales*, d'un montant de 2 M€ en AE et en CP sur le programme 106 *Actions en faveur des familles vulnérables* et d'un montant de 45 067 € en AE et en CP sur le programme 137 *Egalité entre les hommes et les femmes*.

Ces annulations s'ajoutent à celles opérées par les lois de finances rectificatives du 9 mars 2010 et du 7 mai 2010 d'un montant de 534 712 € en AE et 345 633 € en CP sur le programme 137 et d'un montant de 51,1 M€ en AE et en CP sur le programme 304.

Les annulations opérées par décret d'avance sont notamment en rapport avec le niveau d'exécution du dispositif de tutelle, curatelle et sauvegarde de justice sur le programme 106. Elles ne devraient pas se traduire par des insuffisances de crédits sur la gestion 2010.

*Les crédits annulés par décret d'avances sur la mission **Solidarité, insertion et égalité des chances** peuvent être regardés comme devenus sans objet au sens de l'article 13 de la LOLF.*

b) Les annulations prévues par le décret d'avance en cours de publication

Le décret d'avance en cours de publication prévoit une annulation de 4,2 M€ en AE et de 4,3 M€ en CP sur le programme 106 *Action en faveur des familles vulnérables*. Parallèlement, une ouverture de 0,114 M€ en AE et en CP figure dans le projet de loi de finances rectificative.

Le même décret prévoit sur le programme 137 *Egalité entre les hommes et les femmes* une annulation de 126 238 € en AE et 155 721 € en CP. Ce mouvement est confirmé en PLFR avec

une annulation de 1 M€ en AE et en CP qui correspond à l'annulation de crédits de la réserve de précaution devenus sans emploi.

*Ces mouvements de crédits opérés sur la mission **Solidarité, insertion et égalité des chances** n'appellent pas d'observation.*

c) Les annulations prévues par le projet de loi de finances de fin d'année

Le projet de loi de finances rectificative adopté en conseil des ministres le 17 novembre 2010 prévoit des annulations d'un montant de 69,6 M€ en AE et 75 M€ en CP sur le programme 304 *Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales*.

Ces annulations concernent essentiellement le dispositif du Revenu de solidarité active, dont la montée en puissance est plus progressive que prévue initialement. L'annulation de crédits ouverts porte sur la subvention d'équilibre que l'Etat verse au fonds national des solidarités actives, compte tenu du rythme de montée en charge du revenu de solidarité active plus lent que prévu. Cette annulation permet de gager les ouvertures réalisées au profit des collectivités territoriales au sein de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

26 - Mission Sport, jeunesse et vie associative

Le décret d'avance n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 a annulé des crédits d'un montant de 800 000 € en AE et en CP sur le programme 219 *Sport* et d'un montant de 2,2 M€ en AE et en CP sur le programme 163 *Jeunesse et vie associative*.

Le montant cumulé des annulations intervenues sur le **programme 219** avant la publication du décret n°2010-1147 du 29 septembre 2010 est de 2,2 M€ en AE et 2,18 M€ en CP. A ce titre, la réserve initiale avait été diminuée à 3 reprises en cours de gestion. La prévision d'exécution est calée sur les crédits disponibles après annulations et anticipe une levée du gel résiduel.

Les 0,8 M€ annulés par le présent décret d'avance sont considérés comme « *sans objet* » par la direction des sports, en ce sens qu'ils portent sur une faible fraction des crédits mis en réserve (10,4 % des AE et 11,9 % en CP), cette réserve ayant été répartie sur les différents dispositifs du programme.

Le décret d'avance en cours de publication prévoit des annulations complémentaires à hauteur de 3,4 M€ en AE et de 4,3 M€ en CP. Ces annulations doivent être imputées intégralement sur la réserve de précaution.

Cependant, il convient de souligner que ce schéma ne permet pas de solder la dette de l'Etat vis-à-vis de l'ACOSS pour le dispositif du droit à l'image collective (DIC) des sportifs professionnels, qui s'élève, selon les dernières estimations dont disposent la direction des sports, à 3,73 M€.

L'apurement de cette dette est cependant prévu et sera réalisé dans le cadre du projet de loi de finances rectificatives pour 2010. L'article 33 de ce projet de loi dispose en effet que les sommes restant dues par l'Etat aux caisses et régimes de sécurité sociale retracées dans l'état semestriel au 31 décembre 2009 actualisé au 30 juin 2010 seront remboursées.

En ce qui concerne le **programme 163**, les annulations opérées par décret d'avance s'ajoutent à celles résultant des lois de finances rectificatives n° 2010-437 du 9 mars 2010²⁴ et

²⁴ 1 006 331 euros en AE et en CP déduits de la réserve.

n° 2010-463 du 7 mai 2010²⁵. Le montant global des annulations antérieures au décret d'avance s'élève à 4 M€ en AE et 3,9 M€ en CP.

Les crédits annulés par le décret n°2010-1147 du 29 septembre 2010 portent sur des montants proportionnellement très faibles, représentant moins de 1,2 % des AE et des CP inscrits en loi de finances initiales. Les annulations ont été intégralement supportées par la réserve de précaution.

Le décret d'avance en cours de publication prévoit l'annulation de 4,4 M€ en AE et 4,8 M€ en CP. Ces annulations doivent être imputées intégralement sur les crédits gelés de la réserve de précaution qui s'élèvent exactement au même montant. Elles n'auront donc aucun impact sur la gestion du programme 163.

*Les crédits annulés par le décret d'avance du 29 septembre 2010 sur la mission **Sport, jeunesse et vie associative** ont été intégralement supportés par la réserve de précaution du ministère.*

Il en va de même en ce qui concerne les annulations prévues par le décret d'avance en cours de publication.

27 - Mission Travail et emploi

a) Les annulations opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010

Le décret d'avance n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 a annulé des crédits d'un montant de 682 418 € en AE et en CP sur le programme 111 *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail*, et d'un montant de 294 602 sur le programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail*.

Ces annulations s'ajoutent à celles opérées par la loi de finances rectificative n° 2010-237 du 9 mars 2010 sur le programme 155, pour un montant de 4 M€ (en AE et en CP) dont plus de 3 M€ hors réserve, qui ont conduit à des redéploiements difficiles. Par ailleurs, un décret de transfert du 8 juillet 2010, qui a réduit de 1,3 M€ les crédits de masse salariale, sans transfert de charge correspondant, a conduit à mobiliser une partie de la réserve pour assurer la fin de la gestion.

*Les annulations opérées sur la mission **Travail et emploi** n'appellent pas d'observation.*

b) Les annulations prévues par le décret d'avance en cours de publication

Le décret d'avance en cours de publication prévoit une annulation de 5,8 M€ en AE et de 2,9 M€ en CP sur le programme 111 *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail*. Selon l'administration, les annulations d'AE résultent d'une réduction des besoins en gestion. En ce qui concerne les CP, elles nécessiteraient la levée de la réserve pour être neutre en gestion.

*Les annulations prévues sur la mission **Travail et emploi** par le décret d'avance en cours de publication n'appellent pas d'observation.*

²⁵ 381 900 en AE et -340 876 en CP déduits de la réserve.

28 - Mission Ville et logement

a) Les annulations opérées par le décret d'avance du 29 septembre 2010

Le décret d'avance n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 a annulé des crédits d'un montant de 5,4 M€ en AE et 58,4 M€ en CP sur le programme 135 *Développement et amélioration de l'offre de logement* et de 21 M€ en AE et en CP sur le programme 147 *Politique de la ville*.

Ces annulations s'ajoutent à celles opérées par les lois de finances rectificatives du 9 mars 2010 et du 7 mai 2010 pour un montant total de 10,66 M€ (9,62 M€ +1 M€) en AE et 10,79 M€ (9,62 M€ + 1,16 M€) en CP dont 7 M€ en AE et en CP sur des crédits disponibles.

En ce qui concerne le **programme 135**, et selon les services financiers du ministère, les annulations de crédits ne correspondent pas à des crédits devenus sans objet. Les AE annulées auraient pu être consacrées au financement du logement social ou du contentieux relatif à la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO). Les CP devaient faire partie de la demande de report de 2010 vers 2011 afin de participer au paiement des restes à payer au titre du plan de relance.

En ce qui concerne le **programme 147**, le montant réservé aux zones franches urbaines (ZFU) et aux zones de revitalisation urbaine (ZRU) a été diminué de 40M€ dont 21M€ ont fait l'objet d'une annulation le 29 septembre 2009. Les 19 M€ restants sont mis en réserve. Les prévisions de l'ACOSS montraient une diminution des besoins prévisibles du montant des compensations des exonérations de charges sociales accordées en ZFU et ZRU. La direction du budget est à l'origine de ces mouvements. Un avenant à la convention liant le Secrétariat général du comité interministériel des villes et l'ACOSS, établi sur la base des prévisions des régimes de septembre, confirmées par la suite, a entériné cette baisse de 40M€.

*Les annulations opérées sur la mission **Ville et logement** par le décret d'avance du 29 septembre 2010 ont porté sur des crédits devenus sans objet.*

b) Les annulations prévues par le décret d'avance en cours de publication

Le décret d'avance en cours de publication opère des annulations à hauteur de 2 M€ en AE et 17,6 M€ en CP sur le programme 135 *Développement et amélioration de l'offre de logement*, ainsi que de 34,4 M€ en AE et 47,4 M€ en CP sur le programme 147 *Politique de la ville*.

S'agissant du programme 147, une partie de ces annulations s'imputera sur la réserve résiduelle notamment celle dédiée à la compensation des exonérations ZFU-ZRU (zones franches urbaines-zones de revitalisation urbaine), sur la subvention de fonctionnement de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACsé), ainsi que sur celle du secrétariat général du comité interministériel des villes.

Les annulations prévues par le projet de décret en cours de publication sur le programme 135 appellent les mêmes observations que celles formulées au titre du décret d'avance du 29 septembre 2010.

29 - Mission Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat

Le décret d'avance n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 a annulé des crédits d'un montant de 200 M€ en AE et en CP.

Les annulations correspondent à de moindres recettes sur le programme 723.

Ces annulations n'appellent pas d'observation.

30 - Le compte d'affectation spéciale Gestion et valorisation du spectre hertzien

Aucune annulation par voie réglementaire n'est intervenue sur le compte d'affectation spéciale **Gestion et valorisation du spectre hertzien**.

Toutefois, la loi de finances rectificatives adoptée en conseil des ministres le 17 novembre 2010 a annulé la totalité crédits prévus en loi de finances initiale, soit 600 M€. De même qu'en 2009, ce CAS n'aura pas consommé de crédits.

Ces annulations résultent de l'absence de perception des recettes prévues. Ces dernières devaient apporter des ressources exceptionnelles au ministère de la défense. Leur absence est susceptible de se traduire par des reports de charges sur 2011 ou de se traduire par la prise en charges des dépenses prévues par le budget général en contradiction avec la spécialisation des crédits inhérente à l'existence d'un compte d'affectation spéciale.

31 - Le compte Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics

Le décret d'avance n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 a annulé des crédits d'un montant de 370 M€ sur le compte d'avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics.

Les crédits du programme 821 sont destinés au préfinancement par l'Etat - via l'Agence des Services et de Paiement - des aides agricoles européennes, avant le remboursement opéré par la Commission européenne deux mois plus tard. Ce préfinancement intervient en octobre et en décembre grâce à des avances du Trésor calibrées en fonction du volume des aides à payer et des disponibilités en trésorerie. S'agissant de la campagne 2010, les prévisions des paiements et de la trésorerie disponible impliquent d'autoriser l'ASP à recourir aux avances du Trésor pour un montant maximal de 7 Mds€.

L'annulation des crédits ne perturbera pas l'exécution du programme. Au-delà de cette annulation, il devrait rester, suivant les explications fournies par la direction du budget, 130M€ non utilisés sur le programme.

Toutefois, comme il a été signalé précédemment, cette annulation sur le programme d'avances à l'Agence de services et de paiement, qui porte sur des crédits qui étaient destinés à être remboursés ou à rester non utilisés, a pour objet de gager des ouvertures de crédits qui donneront lieu à des dépenses définitives.

ANNEXES

Economie générale du décret d'avance publié en 2010
et du décret d'avance en cours de publication à la date du présent rapport

ANNEXE I**TABLEAU RECAPITULATIF DES DECRETS D'AVANCE PUBLIES OU EN VOIE
DE PUBLICATION EN 2010**

TOTAL DES DECRETS D'AVANCES

MISSION	N°	PROGRAMME ou DOTATION	OUVERTURES		ANNULATIONS	
			AE	CP	AE	CP
TOTAL BUDGET GENERAL			2 115 957 284	1 846 003 135	2 115 957 284	1 846 003 135
Action extérieure de l'État	105	Action de la France en Europe et dans le monde	22 711 419	22 711 419	0	0
	151	Français à l'étranger et affaires consulaires	9 224 254	9 224 254	0	0
	185	Rayonnement culturel et scientifique	0	0	1 383 462	1 383 462
Sous-total Action extérieure de l'État			31 935 673	31 935 673	1 383 462	1 383 462
Administration générale et territoriale de l'État	216	Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	13 700 000	13 200 000	0	0
	232	Vie politique, culturelle et associative	0	0	7 681 807	7 681 807
	307	Administration territoriale	0	0	4 000 000	4 000 000
Sous-total Administration générale et territoriale de l'État			13 700 000	13 200 000	11 681 807	11 681 807
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	149	Forêt	0	20 000 000	34 000 000	0
	154	Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	82 000 000	35 000 000	0	0
	206	Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	14 700 000	14 200 000	0	0
	215	Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	0	0	3 744 419	985 917
Sous-total Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales			96 700 000	69 200 000	37 744 419	985 917
Aide publique au développement	110	Aide économique et financière au développement	0	0	0	0
	209	Solidarité à l'égard des pays en développement	0	0	7 705 655	7 705 655
	301	Développement solidaire et migrations	0	0	299 053	299 053
Sous-total Aide publique au développement			0	0	8 004 708	8 004 708
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	158	Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	0	0	814 811	814 811
	167	Liens entre la nation et son armée	60 000	60 000	13 000 000	13 000 000
	169	Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	530 000	530 000	0	0
Sous-total Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation			590 000	590 000	13 814 811	13 814 811
Conseil et contrôle de l'État	126	Conseil économique, social et environnemental	0	0	0	0
	164	Cour des comptes et autres juridictions financières	0	0	0	0
	165	Conseil d'État et autres juridictions administratives	0	0	0	0
Sous-total Conseil et contrôle de l'État			0	0	0	0
Culture	131	Création	1 133 455	1 133 455	3 091	3 091
	175	Patrimoines	0	0	5 910 000	5 910 000
	224	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	0	0	0	0
			10 155 386	10 155 386	0	0
Sous-total Culture			11 288 841	11 288 841	5 913 091	5 913 091
Défense	144	Environnement et prospective de la politique de défense	4 200 000	4 200 000	646 802	646 802
	146	Equipeement des forces	0	0	452 328 160	310 123 155
	178	Préparation et emploi des forces	380 600 000	380 600 000	150 000 000	125 000 000
	212	Soutien de la politique de la défense	82 100 000	82 100 000	882 072	25 882 072
Sous-total Défense			466 900 000	466 900 000	603 857 034	461 652 029
Direction de l'action du Gouvernement	129	Coordination du travail gouvernemental	0	0	21 500 000	21 500 000
	308	Protection des droits et libertés	0	0	561 302	561 302
Sous-total Direction de l'action du Gouvernement			0	0	22 061 302	22 061 302
Écologie, développement et aménagement durables	113	Urbanisme, paysages, eau et biodiversité	0	0	9 545 864	17 396 213
	159	Information géographique et cartographique	0	0	1 309 035	1 309 035
	170	Météorologie	0	0	840 000	840 000
	174	Énergie et après-mines	0	0	82 427 915	40 081 198
	181	Prévention des risques	17 000 000	17 000 000	0	0
	203	Infrastructures et services de transports	0	0	150 410 345	153 599 231
	205	Sécurité et affaires maritimes	0	0	4 801 379	5 156 390
	207	Sécurité et circulation routières	0	0	3 043 104	2 930 097
	217	Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer	0	0	34 954 557	34 954 557
	319	Démonstrateurs et plateformes technologiques en énergies renouvelables et décarbonées et chimie verte	0	0	0	0
	320	Transport et urbanisme durables	0	0	0	0
	321	Véhicule du futur	0	0	0	0
Sous-total Écologie, développement et aménagement durables			17 000 000	17 000 000	287 332 199	256 266 721
Économie	134	Développement des entreprises et de l'emploi	85 200 000	85 200 000	9 161 054	9 570 275
	220	Statistiques et études économiques	1 500 000	1 500 000	0	0
	223	Tourisme	0	0	3 665 447	2 606 556
	305	Stratégie économique et fiscale	0	0	2 500 000	2 500 000
	322	Croissance des petites et moyennes entreprises	0	0	0	0
	323	Développement de l'économie numérique	0	0	0	0
Sous-total Économie			86 700 000	86 700 000	15 326 501	14 676 831
Engagements financiers de l'État	114	Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)	0	0	0	0
	117	Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)	0	0	0	0
	145	Épargne	0	0	0	0
	168	Majoration de rentes	0	0	1 755 870	1 755 870
Sous-total Engagements financiers de l'État			0	0	1 755 870	1 755 870
Enseignement scolaire	139	Enseignement privé du premier et du second degrés	62 000 000	62 000 000	3 800 919	4 785 674
	140	Enseignement scolaire public du premier degré	226 000 000	226 000 000	284 280	284 280
	141	Enseignement scolaire public du second degré	83 000 000	83 000 000	2 498 442	2 886 442
	143	Enseignement technique agricole	0	0	8 282 509	3 564 563
	214	Soutien de la politique de l'éducation nationale	0	0	0	0
	230	Vie de l'élève	7 000 000	7 000 000	5 621 865	8 928 089
	324	Internats d'excellence et égalité des chances	0	0	0	0
Sous-total Enseignement scolaire			378 000 000	378 000 000	20 488 015	20 449 048

Enseignement scolaire	139	Enseignement privé du premier et du second degrés	62 000 000	62 000 000	3 800 919	4 785 674
	140	Enseignement scolaire public du premier degré	226 000 000	226 000 000	284 280	284 280
	141	Enseignement scolaire public du second degré	83 000 000	83 000 000	2 498 442	2 886 442
	143	Enseignement technique agricole	0	0	8 282 509	3 564 563
	214	Soutien de la politique de l'éducation nationale	0	0	0	0
	230	Vie de l'élève	7 000 000	7 000 000	5 621 865	8 928 089
	324	Internats d'excellence et égalité des chances	0	0	0	0
Sous-total Enseignement scolaire			378 000 000	378 000 000	20 488 015	20 449 048
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	148	Fonction publique	0	0	8 780 975	8 780 975
	156	Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	0	0	51 054 206	49 567 762
	218	Conduite et pilotage des politiques économique et financière	0	0	0	0
	221	Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	600 000	600 000	0	0
	302	Facilitation et sécurisation des échanges	7 800 000	7 800 000	4 341 189	4 341 189
	309	Entretien des bâtiments de l'État	0	0	0	0
	311	Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local : expérimentations Chorus	86 500 000	86 500 000	585 089	625 214
318	Conduite et pilotage des politiques économique et financière (hors Chorus)	15 900 000	15 900 000	816 292	938 201	
Sous-total Gestion des finances publiques et des ressources humaines			110 800 000	110 800 000	65 577 751	64 253 341
Immigration, asile et intégration	104	Intégration et accès à la nationalité française	0	0	625 970	625 970
	303	Immigration et asile	60 000 000	60 000 000	0	0
Sous-total Immigration, asile et intégration			60 000 000	60 000 000	625 970	625 970
Justice	101	Accès au droit et à la justice	0	34 000 000	0	0
	107	Administration pénitentiaire	46 000 000	46 000 000	262 493 353	26 280 700
	166	Justice judiciaire	30 000 000	30 000 000	25 000 000	25 000 000
	182	Protection judiciaire de la jeunesse	0	0	3 482 703	8 793 887
	213	Conduite et pilotage de la politique de la justice (hors Chorus)	231 989 822	0	0	0
	310	Conduite et pilotage de la politique de la justice	0	0	700 000	700 000
Sous-total Justice			307 989 822	110 000 000	291 676 056	60 774 587
Médias	115	Action audiovisuelle extérieure	0	0	0	0
	180	Presse	0	0	0	0
	312	Soutien à l'expression radiophonique locale	0	0	0	0
	313	Contribution au financement de l'audiovisuel	0	0	7 494 732	7 494 732
Sous-total Médias			0	0	7 494 732	7 494 732
Outre-mer	123	Conditions de vie outre-mer	0	0	0	0
	138	Emploi outre-mer	0	0	66 465 954	72 266 010
Sous-total Outre-mer			0	0	66 465 954	72 266 010
Plan de relance de l'économie	315	Programme exceptionnel d'investissement public	0	0	0	0
	316	Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi	127 000 000	127 000 000	0	0
	317	Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité	0	0	127 000 000	127 000 000
Sous-total Plan de relance de l'économie			127 000 000	127 000 000	127 000 000	127 000 000
Politique des territoires	112	Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	0	0	10 424 422	10 854 422
	162	Interventions territoriales de l'État	0	0	1 514 567	3 471 008
Sous-total Politique des territoires			0	0	11 938 989	14 325 430
Pouvoirs publics	501	Présidence de la République	0	0	0	0
	511	Assemblée nationale	0	0	0	0
	521	Sénat	0	0	0	0
	531	Conseil constitutionnel	0	0	0	0
	532	Haute Cour	0	0	0	0
	533	Cour de justice de la République	0	0	0	0
	541	La chaîne parlementaire	0	0	0	0
	542	Indemnités des représentants français au Parlement européen	0	0	0	0
	Sous-total Pouvoirs publics			0	0	0
Provisions	551	Provision relative aux rémunérations publiques	0	0	0	0
	552	Dépenses accidentelles et imprévisibles	0	0	0	0
Sous-total Provisions			0	0	0	0
Recherche et enseignement supérieur	142	Enseignement supérieur et recherche agricoles	0	0	0	0
	150	Formations supérieures et recherche universitaire	0	28 833 542	11 166 458	0
	172	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	23 147 869	0	7 524 952	159 377 083
	186	Recherche culturelle et culture scientifique	0	0	5 379 076	5 379 076
	187	Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	0	0	7 011 107	7 011 107
	190	Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables	0	0	20 193 751	17 852 802
	191	Recherche duale (civile et militaire)	0	0	51 093	51 093
	192	Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	500 000	500 000	79 555 592	8 402 199
	193	Recherche spatiale	0	0	11 810 542	11 810 542
	231	Vie étudiante	97 055 079	97 055 079	0	0
	325	Instituts thématiques d'excellence en matière d'énergies décarbonées	0	0	0	0
	326	Projets thématiques d'excellence	0	0	0	0
	327	Pôles d'excellence	0	0	0	0
328	Recherche dans le domaine de l'aéronautique	0	0	0	0	
329	Nucléaire de demain	0	0	0	0	
Sous-total Recherche et enseignement supérieur			120 702 948	126 388 621	142 692 571	209 883 902

Régimes sociaux et de retraite	195	Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	0	0	0	0
	197	Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	0	0	25 080 000	25 080 000
	198	Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	0	0	79 864 322	79 864 322
Sous-total Régimes sociaux et de retraite			0	0	104 944 322	104 944 322
Relations avec les collectivités territoriales	119	Concours financiers aux communes et groupements de communes	0	0	0	0
	120	Concours financiers aux départements	0	0	0	0
	121	Concours financiers aux régions	0	0	0	0
	122	Concours spécifiques et administration	12 000 000	12 000 000	0	0
Sous-total Relations avec les collectivités territoriales			12 000 000	12 000 000	0	0
Remboursements et dégrèvements	200	Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs)	0	0	0	0
	201	Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)	0	0	0	0
Sous-total Remboursements et dégrèvements			0	0	0	0
Santé	171	Offre de soins et qualité du système de soins	0	0	4 244 941	4 476 923
	183	Protection maladie	0	0	0	0
	204	Prévention et sécurité sanitaire	0	0	37 421 699	54 308 301
Sous-total Santé			0	0	41 666 640	58 785 224
Sécurité	152	Gendarmerie nationale	0	0	78 250 000	78 250 000
	176	Police nationale	115 000 000	115 000 000	18 186 149	18 186 149
Sous-total Sécurité			115 000 000	115 000 000	96 436 149	96 436 149
Sécurité civile	128	Coordination des moyens de secours	0	0	34 900 000	34 900 000
	161	Intervention des services opérationnels	0	0	4 145 886	4 145 886
Sous-total Sécurité civile			0	0	39 045 886	39 045 886
Solidarité, insertion et égalité des chances	106	Actions en faveur des familles vulnérables	0	0	6 209 074	6 342 265
	124	Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	49 650 000	0	0	0
	137	Égalité entre les hommes et les femmes	0	0	171 305	200 788
	157	Handicap et dépendance	0	0	0	0
	304	Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales	0	0	59	205 064
Sous-total Solidarité, insertion et égalité des chances			49 650 000	0	6 380 438	6 748 117
Sport, jeunesse et vie associative	163	Jeunesse et vie associative	0	0	6 683 362	7 051 817
	210	Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative	0	0	4 196 771	4 308 480
	219	Sport	0	0	4 241 000	5 151 000
Sous-total Sport, jeunesse et vie associative			0	0	15 121 133	16 511 297
Travail et emploi	102	Accès et retour à l'emploi	0	0	0	0
	103	Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	0	0	0	0
	111	Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	0	0	6 467 771	3 567 771
	155	Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	0	0	294 602	294 602
	330	Investissements dans la formation en alternance	0	0	0	0
Sous-total Travail et emploi			0	0	6 762 373	3 862 373
Ville et logement	109	Aide à l'accès au logement	0	0	0	0
	135	Développement et amélioration de l'offre de logement	0	0	7 393 131	76 028 224
	147	Politique de la ville	0	0	55 371 970	68 371 974
	177	Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	110 000 000	110 000 000	0	0
	331	Rénovation thermique des logements	0	0	0	0
Sous-total Ville et logement			110 000 000	110 000 000	62 765 101	144 400 198
TOTAL BUDGETS ANNEXES			0	0	0	0
Contrôle et exploitation aériens	611	Formation aéronautique	0	0	0	0
	612	Navigation aérienne	0	0	0	0
	613	Soutien aux prestations de l'aviation civile	0	0	0	0
	614	Transports aériens, surveillance et certification	0	0	0	0
Sous-total Contrôle et exploitation aériens			0	0	0	0
Publications officielles et information administrative	623	Edition et diffusion	0	0	0	0
	624	Pilotage et activités de développement des publications	0	0	0	0
Sous-total Publications officielles et information administrative			0	0	0	0
TOTAL COMPTES SPECIAUX			570 000 000	570 000 000	570 000 000	570 000 000
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route	751	Radars	0	0	0	0
	752	Fichier national du permis de conduire	0	0	0	0
Sous-total Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route			0	0	0	0
Développement agricole et rural	775	Développement et transfert en agriculture	0	0	0	0
	776	Recherche appliquée et innovation en agriculture	0	0	0	0
Sous-total Développement agricole et rural			0	0	0	0
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	721	Contribution au désendettement de l'État	0	0	0	0
	722	Contribution aux dépenses immobilières	200 000 000	200 000 000	0	0
	723	Contribution aux dépenses immobilières : expérimentations Chorus	0	0	200 000 000	200 000 000
Sous-total Gestion du patrimoine immobilier de l'État			200 000 000	200 000 000	200 000 000	200 000 000

Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien	761	Désendettement de l'État	0	0	0	0
	762	Optimisation de l'usage du spectre hertzien	0	0	0	0
Sous-total Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre			0	0	0	0
Participations financières de l'État	731	Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État	0	0	0	0
	732	Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État	0	0	0	0
Sous-total Participations financières de l'État			0	0	0	0
Pensions	741	Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	0	0	0	0
	742	Ouvriers des établissements industriels de l'État	0	0	0	0
	743	Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	0	0	0	0
Sous-total Pensions			0	0	0	0
Total COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE			200 000 000	200 000 000	200 000 000	200 000 000
Accords monétaires internationaux	811	Relations avec l'Union monétaire ouest-africaine	0	0	0	0
	812	Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale	0	0	0	0
	813	Relations avec l'Union des Comores	0	0	0	0
Sous-total Accords monétaires internationaux			0	0	0	0
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	821	Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune	0	0	370 000 000	370 000 000
	823	Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics	0	0	0	0
	824	Avances à des services de l'État	0	0	0	0
	Sous-total Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services			0	0	370 000 000
Avances à l'audiovisuel public	841	France Télévisions	0	0	0	0
	842	ARTE France	0	0	0	0
	843	Radio France	0	0	0	0
	844	Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure	0	0	0	0
	845	Institut national de l'audiovisuel	0	0	0	0
Sous-total Avances à l'audiovisuel public			0	0	0	0
Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres	871	Avances au titre du paiement de l'aide à l'acquisition de véhicules propres	370 000 000	370 000 000	0	0
	872	Avances au titre du paiement de la majoration de l'aide à l'acquisition de véhicules propres en cas de destruction simultanée d'un véhicule de plus de quinze ans	0	0	0	0
Sous-total Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres			370 000 000	370 000 000	0	0
Avances aux collectivités territoriales	832	Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie	0	0	0	0
	833	Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	0	0	0	0
Sous-total Avances aux collectivités territoriales			0	0	0	0
Prêts à des États étrangers	851	Prêts à des États étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure	0	0	0	0
	852	Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France	0	0	0	0
	853	Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers	0	0	0	0
	854	Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro	0	0	0	0
Sous-total Prêts à des États étrangers			0	0	0	0
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	861	Prêts et avances à des particuliers ou à des associations	0	0	0	0
	862	Prêts pour le développement économique et social	0	0	0	0
	863	Prêts à la filière automobile	0	0	0	0
	864	Prêts aux petites et moyennes entreprises	0	0	0	0
Sous-total Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés			0	0	0	0
Total COMPTES CONCOURS FINANCIERS			370 000 000	370 000 000	370 000 000	370 000 000
Comptes de commerce	901	Approvisionnement des armées en produits pétroliers	0	0	0	0
	912	Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire	0	0	0	0
	910	Couverture des risques financiers de l'Etat	0	0	0	0
	902	Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'Etat	0	0	0	0
	903	Gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat	0	0	0	0
	913	Gestion des actifs carbonés de l'Etat	0	0	0	0
	904	Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes	0	0	0	0
	905	Liquidation d'établissements publics de l'Etat et liquidations complexes	0	0	0	0
	907	Opérations commerciales des domaines	0	0	0	0
	908	Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement	0	0	0	0
909	Régie industrielle des établissements pénitentiaires	0	0	0	0	
Total COMPTES DE COMMERCE			0	0	0	0

Comptes d'opérations monétaires	951	Emission des monnaies métalliques	0	0	0	0
	952	Opérations avec le Fonds monétaire international	0	0	0	0
	953	Pertes et bénéfices de change	0	0	0	0
Total COMPTES D'OPERATIONS MONETAIRES			0	0	0	0

ANNEXE II**ECONOMIE GENERALE DU DECRET D'AVANCE DU 29 SEPTEMBRE 2010**

DECRET D'AVANCE DU 29 SEPTEMBRE 2010			OUVERTURES		ANNULATIONS	
MISSION	N°	PROGRAMME ou DOTATION	AE	CP	AE	CP
TOTAL BUDGET GENERAL			729 400 000	701 400 000	729 400 000	701 400 000
Action extérieure de l'État	105	Action de la France en Europe et dans le monde	0	0	0	0
	151	Français à l'étranger et affaires consulaires	0	0	0	0
	185	Rayonnement culturel et scientifique	0	0	609 424	609 424
Sous-total Action extérieure de l'État			0	0	609 424	609 424
Administration générale et territoriale de l'État	216	Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	11 700 000	11 200 000	0	0
	232	Vie politique, culturelle et associative	0	0	1 981 807	1 981 807
	307	Administration territoriale	0	0	0	0
Sous-total Administration générale et territoriale de l'État			11 700 000	11 200 000	1 981 807	1 981 807
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	149	Forêt	0	20 000 000	34 000 000	0
	154	Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	47 000 000	0	0	0
	206	Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	14 700 000	14 200 000	0	0
	215	Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	0	0	0	0
Sous-total Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales			61 700 000	34 200 000	34 000 000	0
Aide publique au développement	110	Aide économique et financière au développement	0	0	0	0
	209	Solidarité à l'égard des pays en développement	0	0	0	0
	301	Développement solidaire et migrations	0	0	299 053	299 053
Sous-total Aide publique au développement			0	0	299 053	299 053
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	158	Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	0	0	814 811	814 811
	167	Liens entre la nation et son armée	0	0	13 000 000	13 000 000
	169	Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	0	0	0	0
Sous-total Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation			0	0	13 814 811	13 814 811
Conseil et contrôle de l'État	126	Conseil économique, social et environnemental	0	0	0	0
	164	Cour des comptes et autres juridictions financières	0	0	0	0
	165	Conseil d'État et autres juridictions administratives	0	0	0	0
Sous-total Conseil et contrôle de l'État			0	0	0	0
Culture	131	Création	0	0	0	0
	175	Patrimoines	0	0	0	0
	224	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	0	0	0	0
Sous-total Culture			0	0	0	0
Défense	144	Environnement et prospective de la politique de défense	0	0	646 802	646 802
	146	Équipement des forces	0	0	370 928 160	228 723 155
	178	Préparation et emploi des forces	218 000 000	218 000 000	0	0
	212	Soutien de la politique de la défense	18 000 000	18 000 000	882 072	882 072
Sous-total Défense			236 000 000	236 000 000	372 457 034	230 252 029
Direction de l'action du Gouvernement	129	Coordination du travail gouvernemental	0	0	500 000	500 000
	308	Protection des droits et libertés	0	0	325 093	325 093
Sous-total Direction de l'action du Gouvernement			0	0	825 093	825 093
Écologie, développement et aménagement durables	113	Urbanisme, paysages, eau et biodiversité	0	0	2 221 203	2 221 203
	159	Information géographique et cartographique	0	0	0	0
	170	Météorologie	0	0	0	0
	174	Énergie et après-mines	0	0	12 150 100	12 150 100
	181	Prévention des risques	0	0	0	0
	203	Infrastructures et services de transports	0	0	36 719 821	36 719 821
	205	Sécurité et affaires maritimes	0	0	1 157 351	1 157 351
	207	Sécurité et circulation routières	0	0	522 990	522 990
	217	Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer	0	0	6 794 557	6 794 557
	319	Démonstrateurs et plateformes technologiques en énergies renouvelables et décarbonées et chimie verte	0	0	0	0
	320	Transport et urbanisme durables	0	0	0	0
	321	Véhicule du futur	0	0	0	0
Sous-total Écologie, développement et aménagement durables			0	0	59 566 022	59 566 022
Économie	134	Développement des entreprises et de l'emploi	81 000 000	81 000 000	0	0
	220	Statistiques et études économiques	0	0	0	0
	223	Tourisme	0	0	559 905	559 905
	305	Stratégie économique et fiscale	0	0	0	0
	322	Croissance des petites et moyennes entreprises	0	0	0	0
	323	Développement de l'économie numérique	0	0	0	0
Sous-total Économie			81 000 000	81 000 000	559 905	559 905
Engagements financiers de l'État	114	Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)	0	0	0	0
	117	Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)	0	0	0	0
	145	Épargne	0	0	0	0
	168	Majoration de rentes	0	0	1 755 870	1 755 870
Sous-total Engagements financiers de l'État			0	0	1 755 870	1 755 870
Enseignement scolaire	139	Enseignement privé du premier et du second degrés	0	0	1 246 970	1 246 970
	140	Enseignement scolaire public du premier degré	0	0	284 280	284 280
	141	Enseignement scolaire public du second degré	0	0	1 368 397	1 368 397
	143	Enseignement technique agricole	0	0	0	0
	214	Soutien de la politique de l'éducation nationale	0	0	0	0
	230	Vie de l'élève	0	0	5 621 865	5 621 865
	324	Internats d'excellence et égalité des chances	0	0	0	0
Sous-total Enseignement scolaire			0	0	8 521 512	8 521 512

Gestion des finances publiques et des ressources humaines	148	Fonction publique	0	0	1 280 975	1 280 975
	156	Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	0	0	12 714 581	12 714 581
	218	Conduite et pilotage des politiques économique et financière	0	0	0	0
	221	Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	0	0	0	0
	302	Facilitation et sécurisation des échanges	0	0	4 341 189	4 341 189
	309	Entretien des bâtiments de l'État	0	0	0	0
	311	Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local : expérimentations Chorus	0	0	140 329	140 329
	318	Conduite et pilotage des politiques économique et financière (hors Chorus)	0	0	0	0
Sous-total Gestion des finances publiques et des ressources humaines			0	0	18 477 074	18 477 074
Immigration, asile et intégration	104	Intégration et accès à la nationalité française	0	0	625 970	625 970
	303	Immigration et asile	60 000 000	60 000 000	0	0
Sous-total Immigration, asile et intégration			60 000 000	60 000 000	625 970	625 970
Justice	101	Accès au droit et à la justice	0	0	0	0
	107	Administration pénitentiaire	0	0	0	0
	166	Justice judiciaire	30 000 000	30 000 000	0	0
	182	Protection judiciaire de la jeunesse	0	0	2 058 028	2 058 028
	213	Conduite et pilotage de la politique de la justice (hors Chorus)	0	0	0	0
	310	Conduite et pilotage de la politique de la justice	0	0	0	0
Sous-total Justice			30 000 000	30 000 000	2 058 028	2 058 028
Médias	115	Action audiovisuelle extérieure	0	0	0	0
	180	Presse	0	0	0	0
	312	Soutien à l'expression radiophonique locale	0	0	0	0
	313	Contribution au financement de l'audiovisuel	0	0	7 494 732	7 494 732
Sous-total Médias			0	0	7 494 732	7 494 732
Outre-mer	123	Conditions de vie outre-mer	0	0	0	0
	138	Emploi outre-mer	0	0	0	0
Sous-total Outre-mer			0	0	0	0
Plan de relance de l'économie	315	Programme exceptionnel d'investissement public	0	0	0	0
	316	Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi	127 000 000	127 000 000	0	0
	317	Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité	0	0	127 000 000	127 000 000
Sous-total Plan de relance de l'économie			127 000 000	127 000 000	127 000 000	127 000 000
Politique des territoires	112	Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	0	0	2 324 422	2 324 422
	162	Interventions territoriales de l'État	0	0	0	0
Sous-total Politique des territoires			0	0	2 324 422	2 324 422
Pouvoirs publics	501	Présidence de la République	0	0	0	0
	511	Assemblée nationale	0	0	0	0
	521	Sénat	0	0	0	0
	531	Conseil constitutionnel	0	0	0	0
	532	Haute Cour	0	0	0	0
	533	Cour de justice de la République	0	0	0	0
	541	La chaîne parlementaire	0	0	0	0
	542	Indemnités des représentants français au Parlement européen	0	0	0	0
	Sous-total Pouvoirs publics			0	0	0
Provisions	551	Provision relative aux rémunérations publiques	0	0	0	0
	552	Dépenses accidentelles et imprévisibles	0	0	0	0
Sous-total Provisions			0	0	0	0
Recherche et enseignement supérieur	142	Enseignement supérieur et recherche agricoles	0	0	0	0
	150	Formations supérieures et recherche universitaire	0	0	0	0
	172	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	0	0	7 524 952	102 524 952
	186	Recherche culturelle et culture scientifique	0	0	235	235
	187	Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	0	0	0	0
	190	Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables	0	0	6 620 474	6 620 474
	191	Recherche duale (civile et militaire)	0	0	51 093	51 093
	192	Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	0	0	8 402 199	8 402 199
	193	Recherche spatiale	0	0	0	0
	231	Vie étudiante	0	0	0	0
	325	Instituts thématiques d'excellence en matière d'énergies décarbonées	0	0	0	0
	326	Projets thématiques d'excellence	0	0	0	0
	327	Pôles d'excellence	0	0	0	0
	328	Recherche dans le domaine de l'aéronautique	0	0	0	0
329	Nucléaire de demain	0	0	0	0	
Sous-total Recherche et enseignement supérieur			0	0	22 598 953	117 598 953

Régimes sociaux et de retraite	195	Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	0	0	0	0
	197	Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	0	0	0	0
	198	Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	0	0	0	0
Sous-total Régimes sociaux et de retraite			0	0	0	0
Relations avec les collectivités territoriales	119	Concours financiers aux communes et groupements de communes	0	0	0	0
	120	Concours financiers aux départements	0	0	0	0
	121	Concours financiers aux régions	0	0	0	0
	122	Concours spécifiques et administration	12 000 000	12 000 000		
Sous-total Relations avec les collectivités territoriales			12 000 000	12 000 000	0	0
Remboursements et dégrèvements	200	Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs)	0	0	0	0
	201	Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)	0	0	0	0
Sous-total Remboursements et dégrèvements			0	0	0	0
Santé	171	Offre de soins et qualité du système de soins	0	0	0	0
	183	Protection maladie	0	0	0	0
	204	Prévention et sécurité sanitaire	0	0	5 988 499	5 988 499
Sous-total Santé			0	0	5 988 499	5 988 499
Sécurité	152	Gendarmerie nationale	0	0	750 000	750 000
	176	Police nationale	0	0	750 000	750 000
Sous-total Sécurité			0	0	1 500 000	1 500 000
Sécurité civile	128	Coordination des moyens de secours	0	0	13 500 000	13 500 000
	161	Intervention des services opérationnels	0	0	945 886	945 886
Sous-total Sécurité civile			0	0	14 445 886	14 445 886
Solidarité, insertion et égalité des chances	106	Actions en faveur des familles vulnérables	0	0	0	0
	124	Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	0	0	0	0
	137	Égalité entre les hommes et les femmes	0	0	45 067	45 067
	157	Handicap et dépendance	0	0	0	0
	304	Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales	0	0	59	205 064
Sous-total Solidarité, insertion et égalité des chances			0	0	2 069 625	2 274 630
Sport, jeunesse et vie associative	163	Jeunesse et vie associative	0	0	2 256 129	2 256 129
	210	Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative	0	0	0	0
	219	Sport	0	0	800 000	800 000
Sous-total Sport, jeunesse et vie associative			0	0	3 056 129	3 056 129
Travail et emploi	102	Accès et retour à l'emploi	0	0	0	0
	103	Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	0	0	0	0
	111	Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	0	0	682 418	682 418
	155	Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	0	0	294 602	294 602
	330	Investissements dans la formation en alternance	0	0		
Sous-total Travail et emploi			0	0	977 020	977 020
Ville et logement	109	Aide à l'accès au logement	0	0		
	135	Développement et amélioration de l'offre de logement	0	0	5 393 131	58 393 131
	147	Politique de la ville	0	0	21 000 000	21 000 000
	177	Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	110 000 000	110 000 000	0	0
	331	Rénovation thermique des logements	0	0	0	0
Sous-total Ville et logement			110 000 000	110 000 000	26 393 131	79 393 131
TOTAL BUDGETS ANNEXES			0	0	0	0
Contrôle et exploitation aériens	611	Formation aéronautique	0	0	0	0
	612	Navigation aérienne	0	0	0	0
	613	Soutien aux prestations de l'aviation civile	0	0	0	0
	614	Transports aériens, surveillance et certification	0	0	0	0
Sous-total Contrôle et exploitation aériens			0	0	0	0
Publications officielles et information administrative	623	Edition et diffusion	0	0	0	0
	624	Pilotage et activités de développement des publications	0	0	0	0
Sous-total Publications officielles et information administrative			0	0	0	0
TOTAL COMPTES SPECIAUX			570 000 000	570 000 000	570 000 000	570 000 000
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route	751	Radars	0	0	0	0
	752	Fichier national du permis de conduire	0	0	0	0
Sous-total Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route			0	0	0	0
Développement agricole et rural	775	Développement et transfert en agriculture	0	0	0	0
	776	Recherche appliquée et innovation en agriculture	0	0	0	0
Sous-total Développement agricole et rural			0	0	0	0
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	721	Contribution au désendettement de l'État	0	0	0	0
	722	Contribution aux dépenses immobilières	200 000 000	200 000 000	0	0
	723	Contribution aux dépenses immobilières : expérimentations Chorus	0	0	200 000 000	200 000 000
Sous-total Gestion du patrimoine immobilier de l'État			200 000 000	200 000 000	200 000 000	200 000 000

Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien	761	Désendettement de l'État	0	0	0	0
	762	Optimisation de l'usage du spectre hertzien	0	0	0	0
Sous-total Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre			0	0	0	0
Participations financières de l'État	731	Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État	0	0	0	0
	732	Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État	0	0	0	0
Sous-total Participations financières de l'État			0	0	0	0
Pensions	741	Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	0	0	0	0
	742	Ouvriers des établissements industriels de l'État	0	0	0	0
	743	Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	0	0	0	0
Sous-total Pensions			0	0	0	0
Total COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE			200 000 000	200 000 000	200 000 000	200 000 000
Accords monétaires internationaux	811	Relations avec l'Union monétaire ouest-africaine	0	0	0	0
	812	Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale	0	0	0	0
	813	Relations avec l'Union des Comores	0	0	0	0
Sous-total Accords monétaires internationaux			0	0	0	0
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	821	Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune	0	0	370 000 000	370 000 000
	823	Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics	0	0	0	0
	824	Avances à des services de l'État	0	0	0	0
Sous-total Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services			0	0	370 000 000	370 000 000
Avances à l'audiovisuel public	841	France Télévisions	0	0	0	0
	842	ARTE France	0	0	0	0
	843	Radio France	0	0	0	0
	844	Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure	0	0	0	0
	845	Institut national de l'audiovisuel	0	0	0	0
Sous-total Avances à l'audiovisuel public			0	0	0	0
Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres	871	Avances au titre du paiement de l'aide à l'acquisition de véhicules propres	370 000 000	370 000 000	0	0
	872	Avances au titre du paiement de la majoration de l'aide à l'acquisition de véhicules propres en cas de destruction simultanée d'un véhicule de plus de quinze ans	0	0	0	0
Sous-total Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres			370 000 000	370 000 000	0	0
Avances aux collectivités territoriales	832	Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie	0	0	0	0
	833	Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	0	0	0	0
Sous-total Avances aux collectivités territoriales			0	0	0	0
Prêts à des États étrangers	851	Prêts à des États étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure	0	0	0	0
	852	Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France	0	0	0	0
	853	Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers	0	0	0	0
	854	Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro	0	0	0	0
Sous-total Prêts à des États étrangers			0	0	0	0
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	861	Prêts et avances à des particuliers ou à des associations	0	0	0	0
	862	Prêts pour le développement économique et social	0	0	0	0
	863	Prêts à la filière automobile	0	0	0	0
	864	Prêts aux petites et moyennes entreprises	0	0	0	0
Sous-total Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés			0	0	0	0
Total COMPTES CONCOURS FINANCIERS			370 000 000	370 000 000	370 000 000	370 000 000
Comptes de commerce	901	Approvisionnement des armées en produits pétroliers	0	0	0	0
	912	Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire	0	0	0	0
	910	Couverture des risques financiers de l'Etat	0	0	0	0
	902	Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'Etat	0	0	0	0
	903	Gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat	0	0	0	0
	913	Gestion des actifs carbonés de l'Etat	0	0	0	0
	904	Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes	0	0	0	0
	905	Liquidation d'établissements publics de l'Etat et liquidations complexes	0	0	0	0
	907	Opérations commerciales des domaines	0	0	0	0
908	Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement	0	0	0	0	
909	Régie industrielle des établissements pénitentiaires	0	0	0	0	
Total COMPTES DE COMMERCE			0	0	0	0

Comptes d'opérations monétaires	951	Emission des monnaies métalliques	0	0	0	0
	952	Opérations avec le Fonds monétaire international	0	0	0	0
	953	Pertes et bénéfices de change	0	0	0	0
Total COMPTES D'OPERATIONS MONETAIRES			0	0	0	0

ANNEXE III
ECONOMIE GENERALE DU DECRET D'AVANCE EN COURS DE
PUBLICATION

DECRET D'AVANCE DE NOVEMBRE 2010			OUVERTURES		ANNULATIONS	
MISSION	N°	PROGRAMME ou DOTATION	AE	CP	AE	CP
TOTAL BUDGET GENERAL			1 386 557 284	1 144 603 135	1 386 557 284	1 144 603 135
Action extérieure de l'État	105	Action de la France en Europe et dans le monde	22 711 419	22 711 419	0	0
	151	Français à l'étranger et affaires consulaires	9 224 254	9 224 254	0	0
	185	Rayonnement culturel et scientifique	0	0	774 038	774 038
Sous-total Action extérieure de l'État			31 935 673	31 935 673	774 038	774 038
Administration générale et territoriale de l'État	216	Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	2 000 000	2 000 000	0	0
	232	Vie politique, culturelle et associative	0	0	5 700 000	5 700 000
	307	Administration territoriale	0	0	4 000 000	4 000 000
Sous-total Administration générale et territoriale de l'État			2 000 000	2 000 000	9 700 000	9 700 000
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	149	Forêt	0	0	0	0
	154	Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	35 000 000	35 000 000	0	0
	206	Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	0	0	0	0
	215	Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	0	0	3 744 419	985 917
Sous-total Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales			35 000 000	35 000 000	3 744 419	985 917
Aide publique au développement	110	Aide économique et financière au développement	0	0	0	0
	209	Solidarité à l'égard des pays en développement	0	0	7 705 655	7 705 655
	301	Développement solidaire et migrations	0	0	0	0
Sous-total Aide publique au développement			0	0	7 705 655	7 705 655
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	158	Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	0	0	0	0
	167	Liens entre la nation et son armée	60 000	60 000	0	0
	169	Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	530 000	530 000	0	0
Sous-total Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation			590 000	590 000	0	0
Conseil et contrôle de l'État	126	Conseil économique, social et environnemental	0	0	0	0
	164	Cour des comptes et autres juridictions financières	0	0	0	0
	165	Conseil d'État et autres juridictions administratives	0	0	0	0
Sous-total Conseil et contrôle de l'État			0	0	0	0
Culture	131	Création	1 133 455	1 133 455	3 091	3 091
	175	Patrimoines	0	0	5 910 000	5 910 000
	224	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	0	0	0	0
Sous-total Culture			1 133 455	1 133 455	8 910 000	8 910 000
Défense	144	Environnement et prospective de la politique de défense	4 200 000	4 200 000	0	0
	146	Équipement des forces	0	0	81 400 000	81 400 000
	178	Préparation et emploi des forces	162 600 000	162 600 000	150 000 000	125 000 000
	212	Soutien de la politique de la défense	64 100 000	64 100 000	0	25 000 000
Sous-total Défense			230 900 000	230 900 000	231 400 000	231 400 000
Direction de l'action du Gouvernement	129	Coordination du travail gouvernemental	0	0	21 000 000	21 000 000
	308	Protection des droits et libertés	0	0	236 209	236 209
Sous-total Direction de l'action du Gouvernement			0	0	21 236 209	21 236 209
Écologie, développement et aménagement durables	113	Urbanisme, paysages, eau et biodiversité	0	0	7 324 661	15 175 010
	159	Information géographique et cartographique	0	0	1 309 035	1 309 035
	170	Météorologie	0	0	840 000	840 000
	174	Énergie et après-mines	0	0	70 277 815	27 931 098
	181	Prévention des risques	17 000 000	17 000 000	0	0
	203	Infrastructures et services de transports	0	0	113 690 524	116 879 410
	205	Sécurité et affaires maritimes	0	0	3 644 028	3 999 039
	207	Sécurité et circulation routières	0	0	2 520 114	2 407 107
	217	Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer	0	0	28 160 000	28 160 000
	319	Démonstrateurs et plateformes technologiques en énergies renouvelables et décarbonées et chimie verte	0	0	0	0
	320	Transport et urbanisme durables	0	0	0	0
	321	Véhicule du futur	0	0	0	0
Sous-total Écologie, développement et aménagement durables			17 000 000	17 000 000	227 766 177	196 700 699
Économie	134	Développement des entreprises et de l'emploi	4 200 000	4 200 000	9 161 054	9 570 275
	220	Statistiques et études économiques	1 500 000	1 500 000	0	0
	223	Tourisme	0	0	3 105 542	2 046 651
	305	Stratégie économique et fiscale	0	0	2 500 000	2 500 000
	322	Croissance des petites et moyennes entreprises	0	0	0	0
	323	Développement de l'économie numérique	0	0	0	0
Sous-total Économie			5 700 000	5 700 000	14 766 596	14 116 926
Engagements financiers de l'État	114	Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)	0	0	0	0
	117	Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)	0	0	0	0
	145	Épargne	0	0	0	0
	168	Majoration de rentes	0	0	0	0
Sous-total Engagements financiers de l'État			0	0	0	0
Enseignement scolaire	139	Enseignement privé du premier et du second degrés	62 000 000	62 000 000	2 553 949	3 538 704
	140	Enseignement scolaire public du premier degré	226 000 000	226 000 000	0	0
	141	Enseignement scolaire public du second degré	83 000 000	83 000 000	1 130 045	1 518 045
	143	Enseignement technique agricole	0	0	8 282 509	3 564 563
	214	Soutien de la politique de l'éducation nationale	0	0	0	0
	230	Vie de l'élève	7 000 000	7 000 000	0	3 306 224
	324	Internats d'excellence et égalité des chances	0	0	0	0
Sous-total Enseignement scolaire			378 000 000	378 000 000	11 966 503	11 927 536

Gestion des finances publiques et des ressources humaines	148	Fonction publique	0	0	7 500 000	7 500 000
	156	Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	0	0	38 339 625	36 853 181
	218	Conduite et pilotage des politiques économique et financière	0	0	0	0
	221	Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	600 000	600 000	0	0
	302	Facilitation et sécurisation des échanges	7 800 000	7 800 000	0	0
	309	Entretien des bâtiments de l'État	0	0	0	0
	311	Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local : expérimentations Chorus	86 500 000	86 500 000	444 760	484 885
	318	Conduite et pilotage des politiques économique et financière (hors Chorus)	15 900 000	15 900 000	816 292	938 201
	Sous-total Gestion des finances publiques et des ressources humaines			110 800 000	110 800 000	47 100 677
Immigration, asile et intégration	104	Intégration et accès à la nationalité française	0	0	0	0
	303	Immigration et asile	0	0	0	0
Sous-total Immigration, asile et intégration			0	0	0	0
Justice	101	Accès au droit et à la justice	0	34 000 000	0	0
	107	Administration pénitentiaire	46 000 000	46 000 000	262 493 353	26 280 700
	166	Justice judiciaire	0	0	25 000 000	25 000 000
	182	Protection judiciaire de la jeunesse	0	0	1 424 675	6 735 859
	213	Conduite et pilotage de la politique de la justice (hors Chorus)	231 989 822	0	0	0
	310	Conduite et pilotage de la politique de la justice	0	0	700 000	700 000
Sous-total Justice			277 989 822	80 000 000	289 618 028	58 716 559
Médias	115	Action audiovisuelle extérieure	0	0	0	0
	180	Presse	0	0	0	0
	312	Soutien à l'expression radiophonique locale	0	0	0	0
	313	Contribution au financement de l'audiovisuel	0	0	0	0
Sous-total Médias			0	0	0	0
Outre-mer	123	Conditions de vie outre-mer	0	0	0	0
	138	Emploi outre-mer	0	0	66 465 954	72 266 010
Sous-total Outre-mer			0	0	66 465 954	72 266 010
Plan de relance de l'économie	315	Programme exceptionnel d'investissement public	0	0	0	0
	316	Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi	0	0	0	0
	317	Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité	0	0	0	0
Sous-total Plan de relance de l'économie			0	0	0	0
Politique des territoires	112	Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	0	0	8 100 000	8 530 000
	162	Interventions territoriales de l'État	0	0	1 514 567	3 471 008
Sous-total Politique des territoires			0	0	9 614 567	12 001 008
Pouvoirs publics	501	Présidence de la République	0	0	0	0
	511	Assemblée nationale	0	0	0	0
	521	Sénat	0	0	0	0
	531	Conseil constitutionnel	0	0	0	0
	532	Haute Cour	0	0	0	0
	533	Cour de justice de la République	0	0	0	0
	541	La chaîne parlementaire	0	0	0	0
	542	Indemnités des représentants français au Parlement européen	0	0	0	0
	Sous-total Pouvoirs publics			0	0	0
Provisions	551	Provision relative aux rémunérations publiques	0	0	0	0
	552	Dépenses accidentelles et imprévisibles	0	0	0	0
Sous-total Provisions			0	0	0	0
Recherche et enseignement supérieur	142	Enseignement supérieur et recherche agricoles	0	0	0	0
	150	Formations supérieures et recherche universitaire	0	28 833 542	11 166 458	0
	172	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	23 147 869	0	0	56 852 131
	186	Recherche culturelle et culture scientifique	0	0	5 378 841	5 378 841
	187	Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	0	0	7 011 107	7 011 107
	190	Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables	0	0	13 573 277	11 232 328
	191	Recherche duale (civile et militaire)	0	0	0	0
	192	Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	500 000	500 000	71 153 393	0
	193	Recherche spatiale	0	0	11 810 542	11 810 542
	231	Vie étudiante	97 055 079	97 055 079	0	0
	325	Instituts thématiques d'excellence en matière d'énergies décarbonées	0	0	0	0
	326	Projets thématiques d'excellence	0	0	0	0
	327	Pôles d'excellence	0	0	0	0
	328	Recherche dans le domaine de l'aéronautique	0	0	0	0
	329	Nucléaire de demain	0	0	0	0
Sous-total Recherche et enseignement supérieur			120 702 948	126 368 621	120 093 618	92 284 949

Régimes sociaux et de retraite	195	Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	0	0	0	0
	197	Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	0	0	25 080 000	25 080 000
	198	Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	0	0	79 864 322	79 864 322
Sous-total Régimes sociaux et de retraite			0	0	104 944 322	104 944 322
Relations avec les collectivités territoriales	119	Concours financiers aux communes et groupements de communes	0	0	0	0
	120	Concours financiers aux départements	0	0	0	0
	121	Concours financiers aux régions	0	0	0	0
	122	Concours spécifiques et administration	0	0	0	0
Sous-total Relations avec les collectivités territoriales			0	0	0	0
Remboursements et dégrèvements	200	Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs)	0	0	0	0
	201	Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)	0	0	0	0
Sous-total Remboursements et dégrèvements			0	0	0	0
Santé	171	Offre de soins et qualité du système de soins	0	0	4 244 941	4 476 923
	183	Protection maladie	0	0	0	0
	204	Prévention et sécurité sanitaire	0	0	31 433 200	48 319 802
	Sous-total Santé			0	0	35 678 141
Sécurité	152	Gendarmerie nationale	0	0	77 500 000	77 500 000
	176	Police nationale	115 000 000	115 000 000	17 436 149	17 436 149
Sous-total Sécurité			115 000 000	115 000 000	94 936 149	94 936 149
Sécurité civile	128	Coordination des moyens de secours	0	0	21 400 000	21 400 000
	161	Intervention des services opérationnels	0	0	3 200 000	3 200 000
Sous-total Sécurité civile			0	0	24 600 000	24 600 000
Solidarité, insertion et égalité des chances	106	Actions en faveur des familles vulnérables	0	0	4 184 575	4 317 766
	124	Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	49 650 000	0	0	0
	137	Égalité entre les hommes et les femmes	0	0	126 238	155 721
	157	Handicap et dépendance	0	0	0	0
	304	Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales	0	0	0	0
Sous-total Solidarité, insertion et égalité des chances			49 650 000	0	4 310 813	4 473 487
Sport, jeunesse et vie associative	163	Jeunesse et vie associative	0	0	4 427 233	4 795 688
	210	Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative	0	0	4 196 771	4 308 480
	219	Sport	0	0	3 441 000	4 351 000
Sous-total Sport, jeunesse et vie associative			0	0	12 065 004	13 455 168
Travail et emploi	102	Accès et retour à l'emploi	0	0	0	0
	103	Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	0	0	0	0
	111	Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	0	0	5 785 353	2 885 353
	155	Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	0	0	0	0
	330	Investissements dans la formation en alternance	0	0	0	0
	Sous-total Travail et emploi			0	0	5 785 353
Ville et logement	109	Aide à l'accès au logement	0	0	0	0
	135	Développement et amélioration de l'offre de logement	0	0	2 000 000	17 635 093
	147	Politique de la ville	0	0	34 371 970	47 371 974
	177	Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	0	0	0	0
	331	Rénovation thermique des logements	0	0	0	0
Sous-total Ville et logement			0	0	36 371 970	65 007 067
TOTAL BUDGETS ANNEXES			0	0	0	0
Contrôle et exploitation aériens	611	Formation aéronautique	0	0	0	0
	612	Navigation aérienne	0	0	0	0
	613	Soutien aux prestations de l'aviation civile	0	0	0	0
	614	Transports aériens, surveillance et certification	0	0	0	0
Sous-total Contrôle et exploitation aériens			0	0	0	0
Publications officielles et information administrative	623	Edition et diffusion	0	0	0	0
	624	Pilotage et activités de développement des publications	0	0	0	0
Sous-total Publications officielles et information administrative			0	0	0	0
TOTAL COMPTES SPECIAUX			0	0	0	0
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route	751	Radars	0	0	0	0
	752	Fichier national du permis de conduire	0	0	0	0
Sous-total Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route			0	0	0	0
Développement agricole et rural	775	Développement et transfert en agriculture	0	0	0	0
	776	Recherche appliquée et innovation en agriculture	0	0	0	0
Sous-total Développement agricole et rural			0	0	0	0
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	721	Contribution au désendettement de l'État	0	0	0	0
	722	Contribution aux dépenses immobilières	0	0	0	0
	723	Contribution aux dépenses immobilières : expérimentations Chorus	0	0	0	0
Sous-total Gestion du patrimoine immobilier de l'État			0	0	0	0

Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien	761	Désendettement de l'État	0	0	0	0
	762	Optimisation de l'usage du spectre hertzien	0	0	0	0
Sous-total Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre			0	0	0	0
Participations financières de l'État	731	Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État	0	0	0	0
	732	Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État	0	0	0	0
Sous-total Participations financières de l'État			0	0	0	0
Pensions	741	Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	0	0	0	0
	742	Ouvriers des établissements industriels de l'État	0	0	0	0
	743	Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	0	0	0	0
Sous-total Pensions			0	0	0	0
Total COMPTES D'AFFECTION SPECIALE			0	0	0	0
Accords monétaires internationaux	811	Relations avec l'Union monétaire ouest-africaine	0	0	0	0
	812	Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale	0	0	0	0
	813	Relations avec l'Union des Comores	0	0	0	0
Sous-total Accords monétaires internationaux			0	0	0	0
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	821	Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune	0	0	0	0
	823	Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics	0	0	0	0
	824	Avances à des services de l'État	0	0	0	0
Sous-total Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services			0	0	0	0
Avances à l'audiovisuel public	841	France Télévisions	0	0	0	0
	842	ARTE France	0	0	0	0
	843	Radio France	0	0	0	0
	844	Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure	0	0	0	0
	845	Institut national de l'audiovisuel	0	0	0	0
Sous-total Avances à l'audiovisuel public			0	0	0	0
Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres	871	Avances au titre du paiement de l'aide à l'acquisition de véhicules propres	0	0	0	0
	872	Avances au titre du paiement de la majoration de l'aide à l'acquisition de véhicules propres en cas de destruction simultanée d'un véhicule de plus de quinze ans	0	0	0	0
Sous-total Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres			0	0	0	0
Avances aux collectivités territoriales	832	Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie	0	0	0	0
	833	Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	0	0	0	0
Sous-total Avances aux collectivités territoriales			0	0	0	0
Prêts à des États étrangers	851	Prêts à des États étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure	0	0	0	0
	852	Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France	0	0	0	0
	853	Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers	0	0	0	0
	854	Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro	0	0	0	0
Sous-total Prêts à des États étrangers			0	0	0	0
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	861	Prêts et avances à des particuliers ou à des associations	0	0	0	0
	862	Prêts pour le développement économique et social	0	0	0	0
	863	Prêts à la filière automobile	0	0	0	0
	864	Prêts aux petites et moyennes entreprises	0	0	0	0
Sous-total Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés			0	0	0	0
Total COMPTES CONCOURS FINANCIERS			0	0	0	0
Comptes de commerce	901	Approvisionnement des armées en produits pétroliers	0	0	0	0
	912	Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire	0	0	0	0
	910	Couverture des risques financiers de l'État	0	0	0	0
	902	Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État	0	0	0	0
	903	Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État	0	0	0	0
	913	Gestion des actifs carbonés de l'État	0	0	0	0
	904	Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes	0	0	0	0
	905	Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations complexes	0	0	0	0
	907	Opérations commerciales des domaines	0	0	0	0
908	Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement	0	0	0	0	
909	Régie industrielle des établissements pénitentiaires	0	0	0	0	
Total COMPTES DE COMMERCE			0	0	0	0

Comptes d'opérations monétaires	951	Emission des monnaies métalliques	0	0	0	0
	952	Opérations avec le Fonds monétaire international	0	0	0	0
	953	Pertes et bénéfices de change	0	0	0	0
Total COMPTES D'OPERATIONS MONETAIRES			0	0	0	0

ANNEXE IV
EQUILIBRE DES DECRETS D'AVANCE PUBLIES ET EN COURS

EQUILIBRE DES DECRETS D'AVANCE PUBLIES ET EN COURS

MISSIONS €	OUVERTURES		ANNULATIONS	
	AE	CP	AE	CP
TOTAL BUDGET GENERAL	2 115 957 284	1 846 003 135	2 115 957 284	1 846 003 135
Action extérieure de l'État	31 935 673	31 935 673	1 383 462	1 383 462
Administration générale et territoriale de l'État	13 700 000	13 200 000	11 681 807	11 681 807
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	96 700 000	69 200 000	37 744 419	985 917
Aide publique au développement	0	0	8 004 708	8 004 708
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	590 000	590 000	13 814 811	13 814 811
Conseil et contrôle de l'État	0	0	0	0
Culture	11 288 841	11 288 841	5 913 091	5 913 091
Défense	466 900 000	466 900 000	603 857 034	461 652 029
Direction de l'action du Gouvernement	0	0	22 061 302	22 061 302
Écologie, développement et aménagement durables	17 000 000	17 000 000	287 332 199	256 266 721
Économie	86 700 000	86 700 000	15 326 501	14 676 831
Engagements financiers de l'État	0	0	1 755 870	1 755 870
Enseignement scolaire	378 000 000	378 000 000	20 488 015	20 449 048
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	110 800 000	110 800 000	65 577 751	64 253 341
Immigration, asile et intégration	60 000 000	60 000 000	625 970	625 970
Justice	307 989 822	110 000 000	291 676 056	60 774 587
Médias	0	0	7 494 732	7 494 732
Outre-mer	0	0	66 465 954	72 266 010
Plan de relance de l'économie	127 000 000	127 000 000	127 000 000	127 000 000
Politique des territoires	0	0	11 938 989	14 325 430
Pouvoirs publics	0	0	0	0
Provisions	0	0	0	0
Recherche et enseignement supérieur	120 702 948	126 388 621	142 692 571	209 883 902
Régimes sociaux et de retraite	0	0	104 944 322	104 944 322
Relations avec les collectivités territoriales	12 000 000	12 000 000	0	0
Remboursements et dégrèvements	0	0	0	0
Santé	0	0	41 666 640	58 785 224
Sécurité	115 000 000	115 000 000	96 436 149	96 436 149
Sécurité civile	0	0	39 045 886	39 045 886
Solidarité, insertion et égalité des chances	49 650 000	0	6 380 438	6 748 117
Sport, jeunesse et vie associative	0	0	15 121 133	16 511 297
Travail et emploi	0	0	6 762 373	3 862 373
Ville et logement	110 000 000	110 000 000	62 765 101	144 400 198
TOTAL BUDGETS ANNEXES	0	0	0	0
TOTAL COMPTES SPECIAUX	570 000 000	570 000 000	570 000 000	570 000 000
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route	0	0	0	0
Développement agricole et rural	0	0	0	0
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	200 000 000	200 000 000	200 000 000	200 000 000
Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien	0	0	0	0
Participations financières de l'État	0	0	0	0
Pensions	0	0	0	0
COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE	200 000 000	200 000 000	200 000 000	200 000 000
Accords monétaires internationaux	0	0	0	0
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	0	0	370 000 000	370 000 000
Avances à l'audiovisuel public	0	0	0	0
Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres	370 000 000	370 000 000	0	0
Avances aux collectivités territoriales	0	0	0	0
Prêts à des États étrangers	0	0	0	0
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	0	0	0	0
COMPTES CONCOURS FINANCIERS	370 000 000	370 000 000	370 000 000	370 000 000
COMPTES DE COMMERCE	0	0	0	0
COMPTES D'OPERATIONS MONETAIRES	0	0	0	0
TOTAL GENERAL	2 685 957 284	2 416 003 135	2 685 957 284	2 416 003 135

Source : Cour des comptes – Décret du 29 septembre et décret en cours de publication

ANNEXE V
OUVERTURES DE CREDITS PAR DECRET D'AVANCE
ANNULATIONS DE CREDITS PAR DECRET D'AVANCE
AU 26 NOVEMBRE 2010

OUVERTURES DE CREDITS PAR DECRET D'AVANCE AU 26 NOVEMBRE 2010

MISSIONS €	CREDITS OUVERTS (1)		OUVERTURES PAR DA		% OUVERTURES	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
TOTAL BUDGET GENERAL 2010	380 947 060 452	379 420 937 490	2 115 957 284	1 846 003 135	0,56%	0,49%
Action extérieure de l'État	2 653 528 200	2 624 333 470	31 935 673	31 935 673	1,20%	1,22%
Administration générale et territoriale de l'État	2 597 732 102	2 595 921 540	13 700 000	13 200 000	0,53%	0,51%
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	3 652 205 672	3 610 084 708	96 700 000	69 200 000	2,65%	1,92%
Aide publique au développement	3 055 122 290	3 514 542 289	0	0	0,00%	0,00%
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3 424 929 387	3 430 720 823	590 000	590 000	0,02%	0,02%
Conseil et contrôle de l'État	590 291 619	570 759 977	0	0	0,00%	0,00%
Culture	2 882 442 356	2 924 480 679	11 288 841	11 288 841	0,39%	0,39%
Défense	39 257 190 173	37 144 795 471	466 900 000	466 900 000	1,19%	1,26%
Direction de l'action du Gouvernement	557 569 276	552 761 237	0	0	0,00%	0,00%
Écologie, développement et aménagement durables	10 320 759 216	10 143 751 037	17 000 000	17 000 000	0,16%	0,17%
Économie	1 953 156 377	1 934 320 671	86 700 000	86 700 000	4,44%	4,48%
Engagements financiers de l'État	44 156 214 291	44 156 537 636	0	0	0,00%	0,00%
Enseignement scolaire	60 863 649 529	60 816 299 441	378 000 000	378 000 000	0,62%	0,62%
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11 552 559 961	11 564 292 731	110 800 000	110 800 000	0,96%	0,96%
Immigration, asile et intégration	564 976 512	557 458 485	60 000 000	60 000 000	10,62%	10,76%
Justice	7 365 807 156	6 844 307 981	307 989 822	110 000 000	4,18%	1,61%
Médias	1 140 774 337	1 142 774 337	0	0	0,00%	0,00%
Outre-mer	2 167 795 176	2 023 417 383	0	0	0,00%	0,00%
Plan de relance de l'économie	2 340 000 000	4 102 000 000	127 000 000	127 000 000	5,43%	3,10%
Politique des territoires	382 374 961	376 176 043	0	0	0,00%	0,00%
Pouvoirs publics	1 017 647 695	1 017 647 695	0	0	0,00%	0,00%
Provisions	72 500 000	58 500 000	0	0	0,00%	0,00%
Recherche et enseignement supérieur	25 357 616 221	24 763 980 271	120 702 948	126 388 621	0,48%	0,51%
Régimes sociaux et de retraite	5 726 800 000	5 726 800 000	0	0	0,00%	0,00%
Relations avec les collectivités territoriales	2 674 755 058	2 624 079 069	12 000 000	12 000 000	0,45%	0,46%
Remboursements et dégrèvements	94 207 850 000	94 207 850 000	0	0	0,00%	0,00%
Santé	1 177 696 790	1 197 974 273	0	0	0,00%	0,00%
Sécurité	16 630 776 206	16 384 300 457	115 000 000	115 000 000	0,69%	0,70%
Sécurité civile	448 719 794	455 968 482	0	0	0,00%	0,00%
Solidarité, insertion et égalité des chances	12 270 637 080	12 290 637 223	49 650 000	0	0,40%	0,00%
Sport, jeunesse et vie associative	833 992 336	854 946 355	0	0	0,00%	0,00%
Travail et emploi	11 350 000 981	11 402 500 761	0	0	0,00%	0,00%
Ville et logement	7 698 989 700	7 806 016 965	110 000 000	110 000 000	1,43%	1,41%
TOTAL BUDGETS ANNEXES	2 151 756 011	2 130 326 793	0	0	0,00%	0,00%
Contrôle et exploitation aériens	1 952 328 588	1 937 460 588	0	0	0,00%	0,00%
Publications officielles et information administrative	199 427 423	192 866 205	0	0	0,00%	0,00%
TOTAL COMPTES SPECIAUX	148 745 821 949	130 108 212 149	570 000 000	570 000 000	0,38%	0,44%
COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE	57 950 543 529	57 955 543 529	200 000 000	200 000 000	0,35%	0,35%
COMPTES CONCOURS FINANCIERS	72 419 668 620	72 152 668 620	370 000 000	370 000 000	0,51%	0,51%
COMPTES DE COMMERCE	17 975 609 800	0	0	0	0,00%	0,00%
COMPTES D'OPERATIONS MONETAIRES	400 000 000	0	0	0	0,00%	0,00%
TOTAL GENERAL	531 844 638 412	511 659 476 432	2 685 957 284	2 416 003 135	0,51%	0,47%

Source : Cour des comptes - Décrets du 29 septembre 2010 et en cours de publication - 1) Crédits en LFI

ANNULATIONS DE CREDITS PAR DECRET D'AVANCE AU 26 NOVEMBRE 2010

MISSIONS €	CREDITS OUVERTS (1)		TOUTES ANNULATIONS (2)		% ANNULATIONS	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
TOTAL BUDGET GENERAL	411 290 406 988	409 403 728 857	2 140 752 403	1 870 801 254	0,52%	0,46%
Action extérieure de l'État	2 717 376 944	2 684 266 010	1 383 462	1 383 462	0,05%	0,05%
Administration générale et territoriale de l'État	2 611 356 103	2 609 895 541	13 881 158	13 881 158	0,53%	0,53%
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	4 264 295 079	4 175 561 102	37 820 116	1 061 614	0,89%	0,03%
Aide publique au développement	3 220 737 197	3 571 788 696	8 004 708	8 004 708	0,25%	0,22%
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3 435 695 711	3 441 508 782	13 837 886	13 837 886	0,40%	0,40%
Conseil et contrôle de l'État	573 653 617	556 921 975	0	0	0,00%	0,00%
Culture	2 963 228 698	2 951 861 988	6 893 804	6 896 804	0,23%	0,23%
Défense	39 571 132 786	37 464 717 072	603 857 034	461 652 029	1,53%	1,23%
Direction de l'action du Gouvernement	548 120 913	542 364 340	22 061 302	22 061 302	4,02%	4,07%
Écologie, développement et aménagement durables	13 789 944 321	13 617 683 539	294 023 449	262 957 971	2,13%	1,93%
Économie	7 405 805 945	7 386 671 390	15 326 501	14 676 831	0,21%	0,20%
Engagements financiers de l'État	42 541 122 370	42 541 122 516	1 755 870	1 755 870	0,00%	0,00%
Enseignement scolaire	61 380 211 120	61 298 490 461	20 488 015	20 449 048	0,03%	0,03%
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11 579 143 353	11 585 908 155	65 587 017	64 262 607	0,57%	0,55%
Immigration, asile et intégration	611 383 373	612 161 853	625 970	625 970	0,10%	0,10%
Justice	7 123 285 746	6 817 940 383	291 676 056	60 774 587	4,09%	0,89%
Médias	1 152 669 069	1 144 169 069	7 494 732	7 494 732	0,65%	0,66%
Outre-mer	2 167 795 176	2 023 417 383	66 465 954	72 266 010	3,07%	3,57%
Plan de relance de l'économie	2 340 000 000	4 102 000 000	127 000 000	127 000 000	5,43%	3,10%
Politique des territoires	374 764 057	368 647 885	11 938 989	14 325 430	3,19%	3,89%
Pouvoirs publics	1 017 647 695	1 017 647 695	0	0	0,00%	0,00%
Provisions	72 500 000	58 500 000	13 000 000	13 000 000	17,93%	22,22%
Recherche et enseignement supérieur	47 143 794 059	46 583 849 499	142 692 571	209 883 902	0,30%	0,45%
Régimes sociaux et de retraite	5 723 382 322	5 723 382 322	104 944 322	104 944 322	1,83%	1,83%
Relations avec les collectivités territoriales	2 777 709 202	2 707 033 213	0	0	0,00%	0,00%
Remboursements et dégrèvements	90 552 014 000	90 552 014 000	0	0	0,00%	0,00%
Santé	1 231 616 694	1 251 966 804	41 666 640	58 785 224	3,38%	4,70%
Sécurité	16 599 722 398	16 353 402 205	96 436 149	96 436 149	0,58%	0,59%
Sécurité civile	426 075 170	435 959 186	40 793 866	40 793 866	9,57%	9,36%
Solidarité, insertion et égalité des chances	12 538 963 411	12 519 593 917	6 380 438	6 748 117	0,05%	0,05%
Sport, jeunesse et vie associative	825 930 415	846 934 154	15 121 133	16 511 297	1,83%	1,95%
Travail et emploi	13 560 542 767	13 300 479 718	6 830 160	3 930 160	0,05%	0,03%
Ville et logement	8 448 787 277	8 555 868 004	62 765 101	144 400 198	0,74%	1,69%
TOTAL BUDGETS ANNEXES	2 155 756 011	2 134 326 793	0	0	0,00%	0,00%
Contrôle et exploitation aériens	1 956 328 588	1 941 460 588	0	0	0,00%	0,00%
Publications officielles et information administrative	199 427 423	192 866 205	0	0	0,00%	0,00%
TOTAL COMPTES SPECIAUX	168 942 321 949	139 332 074 149	570 000 000	570 000 000	0,34%	0,41%
COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE	59 290 543 529	59 295 543 529	200 000 000	200 000 000	0,34%	0,34%
COMPTES CONCOURS FINANCIERS	91 276 168 620	80 036 530 620	370 000 000	370 000 000	0,41%	0,46%
COMPTES DE COMMERCE	17 975 609 800	0	0	0	0,00%	0,00%
COMPTES D'OPERATIONS MONETAIRES	400 000 000	0	0	0	0,00%	0,00%
TOTAL GENERAL	582 388 484 948	550 870 129 799	2 710 752 403	2 440 801 254	0,47%	0,44%

Source : Cour des comptes – Décret du 29 septembre, décret en cours de publication et décrets d'annulation de crédits. (1) LFI + LFR ; (2) toutes annulations cumulées

**REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES
PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA
REFORME DE L'ETAT**

Le rapport adopté par la Cour a pris en compte les observations ci-jointes formulées par le ministre en réponse au rapport provisoire qui lui avait été communiqué.



LE MINISTRE

Paris, le

Monsieur le Président,

J'ai pris connaissance avec intérêt de votre projet de rapport sur les mouvements réglementaires de la gestion 2010, en application de l'article 58-6 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Outre des remarques plus techniques que vous trouverez en annexe, je souhaite appeler votre attention sur trois points essentiels.

1. La gestion 2010 se caractérise par une poursuite des efforts de l'État pour maîtriser la dépense et assainir ses relations financières avec ses partenaires ou fournisseurs.

La gestion 2010 est marquée comme celle de 2009 par deux faits saillants :

- les conséquences de la crise économique ne compromettent pas le respect strict de la norme de dépense ;
- le Gouvernement achève ses efforts d'apurement de dettes, en particulier vis-à-vis de la sécurité sociale.

La gestion 2010 se place en effet dans un contexte économique particulier : la reprise économique qui s'amorce n'a pas encore effacé tous les effets de la crise des années 2008 et 2009. Ainsi, un certain nombre de dépenses sensibles aux cycles économiques restent toujours dynamiques : le coût des contrats aidés ou des prestations sociales (l'allocation adulte handicapé notamment) est encore en forte progression. Toutefois, la conjoncture permet également une économie importante sur la charge de la dette. Associée à une baisse des dépenses au titre des prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales, elle permettra, avec une quasi certitude, non seulement de maîtriser la dépense¹ au niveau prévu en loi de finances initiale, mais aussi d'apurer un certain nombre de dettes de l'État.

Monsieur Didier MIGAUD
Premier Président
Cour des Comptes
13, rue Cambon
75007 Paris

¹ Comme en 2009, la norme de dépense est évaluée sans tenir compte des dépenses exceptionnelles et non reproductibles. Il s'agit en 2010 de la compensation de la réforme de la taxe professionnelle, du programme exceptionnel d'investissements d'avenir et du plan de relance de l'économie. La comparaison du résultat patrimonial et du résultat budgétaire 2010 reflétera d'ailleurs le caractère exceptionnel des dépenses au titre du programme exceptionnel d'investissement d'avenir et du plan de relance de l'économie qui sont fortement marqués par une logique d'investissement.

Ainsi, les ouvertures de crédits proposées dans le projet de loi de finances rectificative doivent permettre :

- l'apurement du découvert de l'État auprès du Crédit foncier de France (CFF) qui assure les versements des primes au titre des Plan épargne logement (PEL) ;
- une remise à niveau des dotations au profit des organismes sociaux afin d'éviter toute reconstitution de dettes de l'État à l'égard de la Sécurité sociale ;
- un versement en 2010 au profit des apurements communautaires dus non seulement au titre de 2009, mais aussi de 2010, satisfaisant ainsi l'une de vos demandes ;
- la réduction autant que possible des éventuels reports de charges sur la gestion suivante.

Par ailleurs, le projet de LFR prévoit d'achever l'apurement de la quasi-totalité de la dette "brute" de l'État vis à vis de la sécurité sociale, qui s'élève à 1 518 millions d'euros (la dette brute est calculée en excluant les dispositifs pour lesquels l'État dispose d'une créance sur les régimes). L'apurement, sans impact sur la norme de dépense, prend la forme d'une affectation de recettes (13,80% du droit de consommation sur les tabacs, soit environ 1 394 millions d'euros) correspondant à l'excédent du panier de recettes affecté à la compensation des allègements généraux de charges sociales.

Même si ces points sont mentionnés, votre rapport pourrait à mon sens davantage mettre en lumière les efforts de maîtrise et d'optimisation de la dépense consentis par l'administration.

Enfin, concernant les ouvertures nettes au titre des dépenses de personnel, je rappelle qu'elles ne représentent que 0,6% environ de la masse salariale de l'Etat : au-delà des justifications apportées ci-après, je veux souligner que peu d'entreprises ou d'organismes publics pilotent de façon aussi fine que l'Etat leurs dépenses annuelles.

2. Le projet de rapport met en doute la régularité des décrets d'avance ce qui me semble inexact.

Tout d'abord, le montant global des ouvertures introduites par les deux décrets d'avance de 2010 est comparable à ceux des années 2005 à 2008. Le moindre montant des ouvertures en 2009 apparaît plutôt comme une exception qu'une référence. Il m'apparaît donc injustifié de dire que l'année 2010 est en rupture avec les pratiques des années précédentes et que *« les ouvertures et annulations de crédits opérés en 2010 sont ainsi d'un montant deux fois supérieur à celui des années précédentes »*.

Par ailleurs, comme le souligne votre rapport, l'élaboration des décrets d'avance a respecté la procédure prévue par l'article 13 de la LOLF.

Vous affirmez toutefois que les modalités de préparation du décret d'avance en cours de publication n'est pas « conforme à l'esprit du texte organique ». Cette affirmation n'est pas, selon mon appréciation, justifiée dans votre rapport et doit être en conséquence retirée ou du moins précisée.

Enfin, dans de nombreux cas, vous estimez que l'urgence, condition de fond d'une ouverture en décret d'avance n'a pas été respectée dans la mesure où les « ouvertures de crédits ont été rendus nécessaires du seul fait de sous-évaluations de crédits significatives, manifestes et avérées ».

La définition que vous retenir de l'urgence me semble largement interprétative par rapport au texte organique.

En effet, vous proposez d'accepter l'urgence lorsque « les ouvertures de crédits rendues nécessaires du fait de circonstances ou d'insuffisances de crédits (...) ne pouvaient pas être prévues au moment du vote de la loi de finances de l'année ».

Cette définition correspond davantage à la notion d'imprévisibilité qui n'est pas le critère retenu dans l'article 13 de la LOLF. Cet article fait de la notion d'urgence, au côté des contraintes de plafonnement et de gage, le **seul critère d'appréciation au fond** des ouvertures effectuées par décret d'avance posé par l'article 13 de la LOLF (« en cas d'urgence, des décret d'avance (...) peuvent ouvrir des crédits supplémentaires (...) »).

Des crédits peuvent donc être ouverts par décret d'avance lorsque leur mobilisation ne souffre aucun retard, quelle que soit la cause du besoin supplémentaire.

L'attention portée par le Parlement au caractère plus ou moins prévisible des crédits demandés ne remet pas en cause cette appréciation. Il est légitime que le Parlement, s'interroge, lors de l'examen d'un décret d'avance, sur la qualité de la prévision initiale que lui a soumise le Gouvernement lors de l'examen des lois de finances initiale et, le cas échéant, rectificatives.

Cette attention portée par le Parlement à la notion d'imprévisibilité ne signifie pas que la régularité d'un décret d'avance dépend de ce critère. D'ailleurs, le Parlement distingue clairement les notions d'urgence et d'imprévisibilité, comme l'atteste notamment l'avis (favorable) du Sénat sur le décret d'avance du 29 septembre 2010 :

« 3. Considère que l'urgence à ouvrir (...) est avérée ;

4. Déploie que, si certaines dépenses (...) peuvent être légitimement regardées comme imprévisibles, il n'en va pas de même (...). »

Si une analyse de l'imprévisibilité est de nature à éclairer le lecteur, il convient de la réaliser à titre subsidiaire et sans lui conférer la même portée qu'à la notion d'urgence.

Pour ma part, je juge que l'ensemble des ouvertures réalisées ou envisagées sont bien urgentes, dans la mesure où elles ne souffrent aucun retard. Les avis émis par le Parlement l'ont d'ailleurs toujours relevé en 2010, même si une réserve sur ce sujet à été émise sur l'ouverture pour financer la prise à bail du nouvel immeuble des administrations centrales du ministère de la justice.

3. Le projet de rapport relève de nombreuses « sous-budgétisations » ce que je conteste formellement.

A la lecture du rapport, il apparaît que seuls 254 M€ d'ouvertures en décret d'avance auraient été par nature imprévisibles. 1,8 Md€ d'ouvertures en décret d'avance et 2,5 Md€ en loi de finances rectificative procéderaient en revanche de réponse à des « *sous-budgétisations manifestes* ».

Ces constats me semblent erronés.

Tout d'abord, les ouvertures au profit des dépenses de personnel réalisées dans le projet de décret en cours d'adoption sont pour l'essentiel liées à une exécution 2009 plus forte qu'attendue au moment de la construction du PLF 2010 et à des départs en retraite moindres que prévus.

La répartition précise des causes de dérapage de crédits titre 2 n'est certes pas encore possible (cette décomposition étant l'un des objets des rapports annuels de performances annexés au projet de loi de règlement). Cependant, à titre provisoire et de façon nécessairement approximative, les causes de dépassements peuvent être ainsi évaluées :

- l'impact direct, sur l'exercice 2010, des moindres départs en retraite de l'année 2009 peut être estimé à 210 M€ et celui des moindres départs en retraite de l'année 2010 à 100 M€, soit 310 M€ au total ;
- les effets des mesures catégorielles sont évalués à 40 M€ ;
- l'impact des heures supplémentaires est modeste (25 M€) ;
- l'incidence, en 2010 et hors défense, d'une exécution 2009 plus importante que prévue au moment de la budgétisation est légèrement supérieure à 150 M€. Elle est liée notamment à des effets indirects des moindres départs à la retraite, en particulier l'évolution du GVT et la modification du calendrier des départs.

S'agissant des ouvertures spécifiques au ministère de la Défense (230 M€), elles concernent pour l'essentiel les dispositifs de restructurations et d'indemnisation du chômage et des maladies liées à l'amiante (pour 138 M€). Les insuffisances au titre des deux derniers dispositifs procèdent d'une forte hausse des ayants droit constatée en 2009 et 2010. Quant au dépassement lié aux dépenses de restructuration, il est dû à la fois à un nombre de structures concernées par les restructurations plus élevé que prévu initialement et à une accélération du déploiement des bases de défense.

Il me semble ainsi avéré que dans la très grande majorité des cas, les facteurs expliquant les ouvertures de crédits de titre 2 ne pouvaient pas, par nature, être anticipés au moment de l'élaboration du PLF 2010, soit au cours de l'été 2009.

Par ailleurs, je tiens à préciser que les abondements supplémentaires (497 M€) au titre de la prime à la casse et du dispositif « bonus/malus » automobile ont pour origine, pour une part significative, la disposition introduite par le décret n° 2009-1581 du 18 décembre 2009 rendant éligible aux barèmes de l'année 2009 les véhicules commandés en 2009 dont la facturation intervenait avant le 31 mars 2010. Cette extension a soutenu la demande et a conduit à une augmentation des commandes de véhicules en fin d'année 2009 (dont la livraison et la facturation sont intervenues au premier trimestre 2010).

Un tel changement ne pouvait pas être anticipé lors de la budgétisation.

Enfin, vous considérez que l'ouverture proposée en LFR au profit des politiques de l'emploi procède certes de dotations volontairement insuffisantes en LFI 2010, mais aussi de décisions en gestion qu'il n'était pas possible de prévoir. Je regrette que vous considériez, en définitive, dans votre synthèse chiffrée que le montant total de l'ouverture traduise une sous-dotation manifeste. Compte tenu du montant très élevé en question, une répartition plus fine entre les parties prévisible et imprévisible aurait été, me semble-t-il, de nature à éclairer le lecteur.

Pour l'essentiel, il m'apparaît donc contestable d'assimiler les ouvertures effectuées à la conséquence de sous-budgétisations manifestes et volontaires.

En conclusion, je souhaite souligner que nous avons poursuivi, voire achevé la démarche vertueuse initiée en 2009 : la dépense est ainsi maîtrisée et les dettes de l'État sont pour une large part apurées. La gestion 2011 sera abordée avec la même détermination, dans des conditions assainies qui ne pourront que faciliter le respect de notre engagement de réduire le déficit public à 6 % du PIB.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, à l'assurance de ma parfaite considération.

François BAROIN

Observations annexes :

I. Remarques transversales

1. 1) Remarques sur l'analyse des annulations :

Votre projet de rapport critique un certain nombre d'annulations au motif qu'elles conduiraient à des reports de charges en fin de gestion.

Il est rappelé que la notion de reports de charges n'est pas auditable et que toute évaluation est difficile à réaliser objectivement.

Nous notons d'ailleurs que dans les cas cités, les montants restent très faibles au regard des masses financières du budget de l'État.

Il est donc demandé de supprimer dans le rapport toute référence à une reconstitution d'un éventuel report de charges, l'affirmation de la Cour n'apparaissant pas démontrée. Il est noté toutefois que dans la synthèse, ce point fait l'objet d'une présentation plus équilibrée.

2. Remarques sur le calendrier de transmission de l'information à la Cour des comptes :

Il est à souligner que le projet de décret d'avance en cours de construction a été transmis le même jour au Conseil d'État et à la Cour des comptes pour information. Une telle pratique n'est pas une obligation juridique mais relève d'une bonne pratique de l'administration pour permettre à la Cour de disposer au plus tôt de l'information.

3. Remarques générales sur les insuffisances de crédits de titre 2 :

La répartition précise des causes de dérapages de crédits titre 2 n'est pas pleinement possible alors même que la gestion n'est pas achevée, ce qui ne permet pas son analyse approfondie par les ministères sectoriels et la direction du Budget ; cette analyse est l'objet des rapports annuels de performance annexés au projet de loi de règlement.

Cependant, à titre provisoire et de façon nécessairement approximative (notamment, concernant les moindres départs en retraite, il n'est pas toujours possible de faire le départ entre l'effet sur la masse salariale au titre du GVT, et ce qui ressort d'une éventuelle moindre réalisation du schéma d'emplois), les causes de dépassements peuvent être ainsi évaluées :

- départs en retraite moins nombreux que prévus en 2009 :

Au sein des ouvertures demandées, l'impact direct des moindres départs en retraite de l'année 2009 sur l'année 2010 peut être évalué à environ 210 M€.

- départs en retraite moins nombreux que prévus en 2010 :

Leur effet est évalué à environ 101 M€.

- effets des mesures catégorielles :

Il est évalué à environ 40 M€

- impact des heures supplémentaires :

Il est évalué à environ 25 M€ (il concerne très principalement le ministère de la Justice, et le ministère de l'Intérieur dans un second ordre).

Les quatre effets précités représentent donc environ 375 M€ au total, soit un peu moins de la moitié des ouvertures nettes demandées en crédits de titre 2.

L'autre moitié est très principalement constituée de l'effet « socle » des dépassements constatés en gestion 2009 – qui avaient été de 400 M€ hors pensions – et ont un impact légèrement supérieur à 150 M€ sur les ouvertures nettes demandées, et des ouvertures spécifiques du ministère de la Défense (230 M€). Ces effets de socle ne sont pas exempts d'impact de la baisse constatée des départs à la retraite. En effet, le décalage des départs à entraîner des effets sur le GVT et à conduit à une exécution 2009 plus importantes que prévue. L'individualisation fine de ces effets est en cours.

Pour ce qui concerne les départs en retraite :

D'une manière générale, la révision à la baisse des départs à la retraite de 2010 s'inscrit dans le prolongement du décrochage observé en 2009 (59 831 départs en retraite exécutés contre 68 740 départs prévus en loi de finances initiale soit -13 %).

Enfin, il convient de mentionner que la prévision de départs en retraite sous-jacente à la construction du projet de loi de finances pour 2011 est de 62 000, soit nettement en deçà de l'exécution 2008 (plus de 71 000 départs) ainsi que de la prévision du PLF 2010 (67 500 départs prévus) et légèrement au-delà de l'exécution 2009 (59 800) : la baisse des départs en retraite a donc été prise en compte en budgétisation dès que cela a été possible.

Pour ce qui concerne les mesures catégorielles :

Il ne peut pas être conclu à ce stade à une sous-estimation de nombreuses mesures catégorielles par rapport aux enveloppes accordées en loi de finances initiale pour 2010. En effet, il est constaté un surcoût de certaines mesures catégorielles ciblées (coût des heures supplémentaires à la Justice, adhésion au NES pour les personnels de catégorie B au 1er septembre 2010 au Budget) mais ces dépassements devraient être au global, en termes d'enveloppes catégorielles stricto sensu, compensés par de moindres dépenses catégorielles soit au sein du même périmètre ministériel (mais sur d'autres programmes) soit sur d'autres ministères.

II. Remarques particulières :

Mission Justice

Passage du présent rapport :

*Les annulations prévues par le décret d'avance en cours de publication sur la mission **Justice** portent sur des crédits mis en réserve ou devenus sans objet.*

L'annulation des crédits destinés à la réhabilitation de la maison d'arrêt de la santé en raison de son inclusion dans une opération plus vaste conduite dans le cadre d'un partenariat public privé peut toutefois être considérée comme un report de charges sur la durée de vie du contrat.

Réponse :

Un montant de 464 M€ d'autorisations d'engagement a été ouvert en LFI 2008 en vue de la rénovation de la Maison d'arrêt de Paris « La Santé » sous la forme d'un contrat de partenariat. Toutefois, compte tenu des interrogations de la RGPP sur le projet initial de rénovation, elles n'ont jamais été engagées et ont été reportées jusqu'en 2010, aucun contrat de partenariat n'ayant été conclu.

Dans le cadre du budget triennal 2011-2013, un montant d'autorisations d'engagement (AE) de 521 M€ a été ouvert en 2012 pour le projet de rénovation de la Maison d'arrêt de Paris « La Santé » sous la forme de contrat de partenariat. Ce nouveau montant correspond à la version désormais stabilisée de ce projet.

Par conséquent, les AE ouvertes en 2008 sont devenues sans objet et sont donc proposées à l'annulation. Le montant total annulé sur le programme "Administration pénitentiaire" en décret d'avance et en loi de finances rectificative est un montant net qui tient compte des autres besoins d'AE du programme et du gage d'un décret de virement en cours de signature.

Mission Enseignement scolaire :

Passage du présent rapport:

« Compte tenu du caractère récurrent des dépassements, l'imprévisibilité des besoins de crédits de titre 2 de la mission Enseignement scolaire n'est pas avérée. Les ouvertures prévues par le décret d'avance en cours de publication résultent davantage des défaillances de la prévision et de l'insuffisance des dotations initiales que d'un phénomène inattendu que l'administration aurait découvert pour la première fois en gestion. »

Réponse :

Les difficultés de prévisions et de calibrage des crédits pour l'année N sont inhérentes au décalage des calendriers respectifs des ouvertures de postes aux concours (définies en décembre N-1 pour la rentrée scolaire N) et des départs effectifs en retraite qui s'effectuent très majoritairement sur le dernier trimestre de l'année N.

Comparativement à 2008, le nombre des départs en retraite a notablement diminué en 2009 et 2010. En 2009 et 2010, le nombre des départs en retraite s'est avéré inférieur aux prévisions initiales d'environ 4 700 ETP par an, soit en cumul 9400 départs en moins. Deux facteurs explicatifs principaux pourraient expliquer cette rupture dans les prévisions, dont l'impact était difficilement prévisible : d'une part, l'effet de la crise financière et, d'autre part, une modification possible des comportements en raison de l'évolution des règles de calcul des pensions.

Il conviendrait donc de nuancer l'observation relative aux défaillances de la prévision, l'écart entre prévision initiale et prévision d'exécution étant inhérent au décalage entre le calendrier d'élaboration du PLF annuel et celui de la définition et de la réalisation effective des flux d'entrées-sorties.

Mission Santé :

Passage du présent rapport :

Régime général - en Md€	dettes de l'Etat au 31/12/2009	dettes prévisionnelles au 31/12/2010 avant mesures LFR	variation = insuffisances de financement 2010
Exonérations ciblées	0,8	1,6	0,8
Financement des exonérations "heures supplémentaires" (TEPA)	0,0	0,2	0,2
Prestations santé - solidarité	0,1	0,6	0,5
<i>aide médicale d'Etat</i>	0,0	0,1	0,1
AAH	0,0	0,4	0,4
API	0,0	0,0	0,0
<i>prime de Noël</i>	0,0	0,0	0,0
<i>autres</i>	0,1	0,1	0,0
Prestations logement	0,1	0,2	0,1
Autres	0,0	0,0	0,0
Dettes exigibles (total des insuffisances cumulées de crédits budgétaires)	1,0	2,6	1,6
Excédent de financement FNSA (RSA)	-0,2	0,0	0,2
Excédent de financement revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA)	-0,1	-0,1	0,0
Autres (financement grippe AH1N1)	-0,1	0,0	0,1
Dettes exigibles nettes (déduction faite des excédents de financement)	0,6	2,5	1,9

(1) avant mesures en loi de finances rectificative

Réponse :

La direction du Budget considère que l'insuffisance prévisionnelle 2010 au titre des prestations logement est de 0,2 Md€ et non de 0,1 Md€ comme indiqué à la Cour par l'ACOSS.

Passage du présent rapport :

« Si l'on fait abstraction de la prime de Noël dont l'absence de prise en compte est récurrente, la sous-budgétisation en loi de finances initiale n'était pas nécessairement intentionnelle mais a pu résulter d'une absence de procédure permettant la communication à la direction du Budget de prévisions actualisées par les caisses nationales de sécurité sociale et un échange sur celles-ci.

La Cour recommande à cet égard qu'une telle procédure soit mise en place à une date pertinente pour que ces prévisions puissent être prises en compte lors du bouclage du projet de loi de finances de l'année. »

Réponse :

La DSS organise depuis plusieurs années des réunions trimestrielles pour les exonérations ciblées à laquelle la direction du budget prend une part active et qui permettent, de façon générale, de disposer d'une information fiable sur les exonérations ciblées. La situation est moins satisfaisante en ce qui concerne les prestations sociales, mais la direction du Budget reçoit en amont des exercices de budgétisation des éléments des caisses de sécurité sociale. En outre, depuis 2010 (et donc pour l'exercice de prévision 2011) des conférences quadripartite (DB, DSS, régimes, responsables de programmes budgétaires) sont organisées dans le cadre du processus d'élaboration du PLF afin de disposer de la meilleure information possible sur les principaux dispositifs d'exonérations ciblées et de prestations.

Enfin, une conférence État-sécurité sociale est organisée chaque année par la DB à laquelle est conviée la DSS pour déterminer le tendancier des exonérations ciblées et des prestations (avant mesures éventuelles d'économie).

Il n'est donc pas exact d'indiquer qu' *« il n'existe pas de procédure permettant la communication à la direction du budget de prévisions actualisées par les caisses nationales de sécurité sociale et un échange sur celles-ci »*,

et la recommandation de la Cour est déjà satisfaite depuis la mise en place de l'organisation des réunions quadripartites décrites ci-dessus.

Passage du présent rapport :

« Le non-versement par l'État d'une partie des crédits prévus par la LFI a marqué une rupture avec les orientations fixées par une instruction du ministre du budget en vigueur depuis fin 2007¹, qui visait à prévenir la reconstitution d'impayés à l'égard des régimes de sécurité sociale. Le dispositif issu de cette instruction, bien qu'il ne permette pas d'écarter toute insuffisance des crédits en loi de finances initiale comme l'avait souligné la Cour², avait jusque là permis de « sanctuariser » une partie des crédits de la LFI destinés aux régimes de sécurité sociale, en prévoyant notamment leur versement selon des échéanciers fixés par la voie conventionnelle³. »

Réponse :

Il ne s'agit pas d'une « rupture » mais d'un écart isolé à un principe constamment respecté et qui n'est pas remis en cause pour l'avenir.

Passage du présent rapport :

<i>exonérations ciblées</i>	<i>299</i>
<i>AAH</i>	<i>352</i>
<i>AME</i>	<i>98</i>
<i>aides au logement</i>	<i>192</i>
Total	941

Réponse :

Les ouvertures mentionnées :

- ne prennent pas en compte les ouvertures de 17M€ sur les exonérations JEI ni l'ouverture de 40M€ sur les régimes spéciaux ;
- prennent en compte la totalité des ouvertures du programme 103 sur les exonérations ciblées, alors que seuls 191M€ sur 299M€ vont aux régimes de base de sécurité sociale (le reste allant à l'Unédic et à l'AGIRC-ARRCO).

¹ Instruction du 17 décembre 2007 aux ministres et secrétaires d'État.

² Cf. rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2008, page 35.

³ Les échéanciers correspondant aux crédits votés en LFI minorés de la mise en réserve de précaution.

Mission Ville et logement

Passages du présent rapport :

« S'agissant du programme 147 Politique de la ville, les annulations devraient affecter la couverture des restes à payer à hauteur de 11,5 M€. » (...)

En ce qui concerne le programme 147, le montant réservé aux zones franches urbaines (ZFU) et aux zones de revitalisation urbaine (ZRU) a été diminué de 40M€ dont 21M€ ont fait l'objet d'une annulation le 29 septembre 2009. Les 19 M€ restants sont mis en réserve. Les prévisions de l'ACOSS montraient une diminution des besoins prévisibles du montant des compensations des exonérations de charges sociales accordées en ZFU et ZRU. La direction du budget est à l'origine de ces mouvements. Un avenant à la convention liant le Secrétariat général du comité interministériel des villes et l'ACOSS a entériné cette baisse de 40 M€.

Les annulations opérées par voie administrative sur la mission Ville et logement par le décret d'avance du 29 septembre 2010 n'ont porté que partiellement sur des crédits devenus sans objet. »

Réponse :

Les annulations opérées sur le programme 147 « Politique de la ville » résultent principalement des besoins très faibles, en 2010, au titre des exonérations de cotisations sociales en ZFU et ZRU. A cet égard, l'avenant à la convention liant le Secrétariat général du Comité interministériel des villes et l'ACOSS a été établi sur la base des prévisions des régimes de septembre, confirmées par la suite.

S'agissant des restes à payer au titre de l'ex-Fonds d'investissement pour la ville et au titre des Grands projets de villes et opérations de renouvellement urbain, il convient de noter que l'apurement de ces engagements anciens est particulièrement lent et complexe et que, par conséquent, les reports de crédit sont systématiques et importants (18,3 M€ en 2009 ; 22,63 M€ en 2010). Il devrait être envisageable de reporter au moins 5 M€ l'an prochain, ce qui permettra de couvrir les dépenses 2011 sur ce dispositif.

Les annulations sur ce programme ont donc réellement porté sur des crédits devenus sans objet.

Passage du présent rapport :

« Le décret d'avance n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 a annulé des crédits d'un montant de 5,4 M€ en AE et 58,4 M€ en CP sur le programme 135 Développement et amélioration de l'offre de logement et de 21 M€ en AE et en CP sur le programme 147 Politique de la ville.

Ces annulations s'ajoutent à celles opérées par les lois de finances rectificatives du 9 mars 2010 et du 7 mai 2010 pour un montant total de 10,66 M€ (9,62 M€ +1 M€) en AE et 10,79 M€ (9,62 M€ + 1,16 M€) en CP dont 7 M€ en AE et en CP sur des crédits disponibles.

En ce qui concerne le programme 135, et selon les services financiers du ministère, les annulations de crédits ne correspondent pas à des crédits devenus sans objet. Les AE annulées auraient pu être consacrées au financement du logement social ou du contentieux relatif à la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO). Les CP devaient faire partie de la demande de report de 2010 vers 2011 afin de participer au paiement des restes à payer au titre du plan de relance.

Les annulations opérées par voie administrative sur la mission Ville et logement par le décret d'avance du 29 septembre 2010 n'ont porté que partiellement sur des crédits devenus sans objet.

Le décret d'avance en cours de publication opère des annulations à hauteur de 2 M€ en AE et 17,6 M€ en CP sur le programme 135 Développement et amélioration de l'offre de logement, ainsi que de 34,4 M€ en AE et 47,4 M€ en CP sur le programme 147 Politique de la ville.

S'agissant du programme 147, une partie de ces annulations s'imputera sur la réserve résiduelle notamment celle dédiée à la compensation des exonérations ZFU-ZRU (zones franches urbaines-zones de revitalisation urbaine), sur la subvention de fonctionnement de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACsé), ainsi que sur celle du secrétariat général du comité interministériel des villes. »

Réponse :

Concernant les annulations réalisées sur le programme 135, il convient de noter que l'annulation de 5,4 M€ en AE et 58,4 M€ en CP réalisée dans le DA de septembre correspond à une partie des 95,34 M€ de crédits non

consommés en 2009 et reportés en 2010. Compte tenu des incertitudes liées au rythme de consommation des dispositifs du plan de relance, il avait en effet semblé préférable de reporter l'intégralité de ces crédits. Les paiements étant plus lents que prévu, une partie de ces reports s'est avérée sans emploi pour 2010.

En tenant compte de cette annulation, la prévision d'exécution réalisée en octobre (et qui tient compte du rythme de consommation des dispositifs du plan de relance) faisait apparaître un montant de crédits non consommés de 2 M€ en AE et 17,6 M€ en CP. C'est ce montant qu'il est proposé d'annuler dans le projet de DA.

Mission Administration générale et territoriale de l'État

Passage du présent rapport :

« L'ouverture opérée sur la mission Administration générale et territoriale de l'État a répondu à une situation d'urgence résultant d'une forte augmentation des dépenses liées à l'activité contentieuse.

Toutefois, cette ouverture, qui sera insuffisante pour couvrir les dépenses exigibles, ne permettra pas d'éviter des reports de charges sur l'exercice 2011.

A cet égard, le montant de crédits prévus par le projet de loi de finances initiale pour 2011 apparaît sous-estimé. »

Réponse :

La prévision d'exécution du responsable de programme s'établissait fin octobre à 146 M€ sur la base des dépenses exigibles connues ou fortement probables. L'ouverture de 11,2 M€ en décret d'avance au mois de septembre, la mobilisation par fongibilité de certains crédits combinées avec le report de la LFR 2009 et des crédits non consommés en gestion 2009 permettent de couvrir intégralement ces besoins. Fin novembre, le taux d'exécution des crédits disponibles étaient respectivement de 84 % en autorisations d'engagement (soit 124 M€) et de 80 % en crédits de paiement (soit 118 M€). Il reste par conséquent une disponibilité de 22 M€ pour terminer la gestion 2010. Ce constat laisse augurer qu'il n'y aura pas de report de charge lié à une insuffisance de crédits sur ce type de dépenses.

Comme la Cour des comptes l'avait elle-même constaté dans sa note d'exécution budgétaire 2010, l'évolution des dépenses de contentieux présente un profil très irrégulier et difficilement modélisable : en 2006, elles étaient de 87 M€, en 2007 de 80 M€, en 2008 de 94 M€ (mais avec un effet de périmètre de 8,5 M€ lié à l'inclusion du contentieux des étrangers), en 2009 de 124 M€ (mais en intégrant les 32,5 M€ d'indemnisation des communes).

Dans ces conditions, lors de la programmation budgétaire 2011-2013, intervenue au premier trimestre et alors que les besoins 2010 n'était pas encore connus, le choix a été fait de retenir une estimation plutôt basse de ces dépenses avec la possibilité d'une adaptation budgétaire en cours de gestion.

Passage du présent rapport :

« L'ouverture de crédits prévue par le décret d'avance en cours de publication sur la mission Administration générale et territoriale de l'État, qui ne paraît pas correspondre à des dépenses imprévisibles, ne semble pas remplir la condition d'urgence posée par l'article 13 de la LOLF. »

Réponse :

La réalisation des travaux pour lesquels il est demandé une ouverture de l'ordre de 2 M€ en fin de gestion 2010 relève bien d'opérations déjà programmées. Toutefois, le renforcement du plan Vigipirate lié à l'aggravation de la menace terroriste qui est par nature imprévisible a rendu plus rapidement nécessaire la réalisation de ces travaux, qui sans cela auraient pu être reportés sur la gestion suivante. Compte tenu des besoins pour couvrir les dépenses de contentieux, il n'a pas été possible de dégager les moyens en gestion pour les financer.

Passage du présent rapport :

« En dépit des ouvertures opérées par voie réglementaire et par la loi de finances rectificative de fin d'année, les crédits disponibles sur la mission Administration générale et territoriale de l'État restent inférieurs aux charges de l'exercice, pour un montant de 5,6 M€ en AE et de 9,2 M€ en CP. »

Réponse :

Les ouvertures prévues sur le programme 216 permettent de couvrir les besoins avérés de l'exercice.

Sur le programme 232, l'insuffisance de crédits pour terminer la gestion est estimée à 2,15 M€. Elle est couverte par la levée partielle de la réserve de précaution de 6,85 M€, dont le reliquat fera l'objet d'une annulation.

Passage du présent rapport :

« Le décret d'avance en cours de publication prévoit des annulations à hauteur de 9,7 M€ en AE et en CP portant sur le programme 307 Administration territoriale pour 4 M€ et sur le programme 232 Vie politique, culturelle et associative pour 5,7 M€ dont 1 M€ de crédits de titre 2. »

Commentaire :

Les 4 M€ annulés sur le programme 307 sont des crédits de titre 2.

Mission « Direction de l'action du Gouvernement »

Passage du présent rapport :

« Le projet de décret d'avance en cours de publication prévoit également des annulations de 21 M€ (titre 2) sur le programme 129 Coordination du travail gouvernemental et de 236 209 € (titre 2) sur le programme 308 Protection des droits et Libertés. Ces annulations porteront sur des crédits gelés au titre de la réserve de précaution. »

Réponse :

L'annulation de titre 2 du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » en décret d'avance s'élève à 21 M€ mais ne correspond pas intégralement à la réserve de précaution :

- sur les 21 M€ annulés, 0,77 M€ correspondent effectivement aux crédits gelés au titre de la réserve de précaution ;

- le solde, soit 20,23 M€, correspond à des crédits disponibles, mais devenus sans objet. Ces crédits non consommés résultent d'une sous-consommation des crédits de personnels transférés sur le programme 129 au titre de la prise en charge des emplois de direction des directions départementales interministérielles.

Mission « Sécurité »

Passage du présent rapport :

« Cette ouverture est destinée à compenser de moindres départs en retraite qu'anticipés initialement ainsi qu'un décalage au cours de l'année des flux de départs, ceux-ci étant concentrés sur le second semestre. Par ailleurs, 1 500 adjoints de sécurité supplémentaires ont été recrutés en début d'année 2010. En outre, des plans de revalorisation catégorielle ont été mis en place à la suite d'accords conclus en décembre 2007 pour le corps de commandement, en octobre 2008 pour le corps d'encadrement et d'application et en avril 2009 pour le corps de conception et de direction. Ces plans de revalorisation catégorielle ont généré un coût financier plus important que prévu. (...) »

Si le recours à la procédure de décret d'avance apparaît nécessaire pour permettre le paiement des traitements afférents au mois de décembre au titre de la mission Sécurité, celui-ci résulte en grande partie des défauts de la prévision initiale et d'une sous-budgétisation manifeste des dépenses du titre 2. »

Réponse :

Le nombre de départs en retraite en 2009, qui a été inférieur aux prévisions, s'est répercuté mécaniquement sur l'exercice 2010. Ce moindre volume de départs n'a pu être constaté avec certitude qu'à la fin de l'année 2009 et n'a donc pas pu être intégralement pris en compte dans la construction du PLF 2010 qui s'est faite, pour l'essentiel, pendant les deuxième et troisième trimestres 2009.

En revanche, pour 2010, le volume global des départs sur le programme « Police nationale » devrait être globalement conforme aux prévisions initiales (aux alentours de - 7 400 ETP) ; au sein de cet ensemble, le nombre des départs en retraite devrait même être un peu plus élevé que prévu (- 2 810 ETP, contre - 2 526 prévus en début d'année). Toutefois, le calendrier infra-annuel de ces départs a été plus tardif que les hypothèses retenues dans le cadre de la budgétisation de la LFI 2010, ce qui n'était pas prévisible lors de l'élaboration de la LFI et explique une partie du dépassement de crédits constaté.

Le recrutement des 1 500 adjoints de sécurité ne s'est pas fait sur le « début d'année », mais sur le second semestre (500 au 1er juillet, 500 au 1er octobre, 500 au 1er décembre).

Passage du présent rapport :

« Les annulations opérées par décret d'avance sur la mission Sécurité ont été supportées par la réserve de précaution du ministère. (...) Toutefois, les crédits disponibles apparaissent insuffisants pour financer les opérations extérieures menées par la gendarmerie nationale dont le coût avait été sous-évalué par la loi de finances initiale. »

Réponse :

S'agissant des opérations extérieures, leur montant est par nature difficilement prévisible. Il revient a priori au responsable de programme de redéployer ses ressources pour financer ces dépenses obligatoires, au besoin en décalant des dépenses programmées, mais ne présentant pas un caractère d'urgence avéré. Dans le cas où un financement de l'intégralité du coût des OPEX ne s'avérerait pas possible par redéploiement des crédits ouverts en hors titre II sur le programme, une partie de la réserve de précaution résiduelle (17,5 M€) pourrait, le cas échéant, être mobilisée (sous réserve d'une saisine en ce sens par le ministère de l'intérieur).

Passage du présent rapport :

« Ce décret d'avance entraînera l'annulation de la totalité des crédits gelés hors titre 2 de la police nationale. Il aura pour conséquence des reports de charges à hauteur de 11 M€ portant sur l'indemnisation des gardiens de fourrières. (...) »

Au total, les reports de charges sur l'exercice 2011 pourraient ainsi atteindre 32,5 M€. »

Réponse :

Contrairement aux affirmations du projet de rapport, la mission « Sécurité » ne devrait pas connaître de reports de charges sur l'exercice 2011 :

- concernant le programme « Police nationale », il revient au responsable de programme de financer les 11 M€ de dépenses de fourrière sur les crédits disponibles du programme, en redéployant ses ressources et en décalant certaines dépenses dont le caractère d'urgence n'est pas avéré (dépenses d'informatiques, achats de véhicules, renouvellement des équipements individuels des agents...);

- concernant le programme « Gendarmerie nationale », le financement des opérations extérieures et des frais de déplacement des forces mobiles de gendarmerie pourra être assuré, en tant que de besoin (et sous réserve d'une saisine en ce sens par le ministère de l'intérieur), par le dégel des crédits mis en réserve et non annulés.

Mission ÉCONOMIE

Passage du présent rapport :

« L'administration indique avoir des difficultés à anticiper cette ouverture car le montant du décret d'avances est le résultat d'une négociation avec les entreprises concernées et est lié aux évolutions du prix des carburants et de la consommation effective dans les trois départements concernés. Le montant de 81 M€ représente l'enveloppe maximale, les sommes effectivement ordonnancées ne devant être connues qu'à l'issue de la négociation actuellement en cours entre l'État et les entreprises pétrolières.

Il doit toutefois être observé que les besoins liés aux compensations des pertes subies par les opérateurs pétroliers sont identifiables dans leur principe, sinon identifiés dans leur montant exact. Au demeurant, les crédits ouverts par décret d'avance du 29 septembre 2010 pour une période de 10 mois (81 M€) sont proportionnellement de même niveau que ceux ouverts l'an passé pour une période de 11 mois (98 M€).

Bien que les ouvertures de crédits effectuées sur le programme 134 soient présentées comme le résultat d'une négociation ne pouvant pas être prévu au moment du vote de la loi de finances de l'année, il est permis de douter du caractère totalement imprévisible de ces ouvertures.

L'ouverture de crédits opérée par décret d'avance sur la mission Économie afin de compenser le manque à gagner pour les compagnies pétrolières lié à la décision du Gouvernement de diminuer le prix de vente des carburants à la pompe dans les départements d'outre-mer d'Amérique répondait à la nécessité de couvrir une dépense dont le caractère imprévisible n'est pas totalement avéré. »

Réponse :

La Cour note dans l'analyse des crédits annulés sur le programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » (p. 57) une « annulation de 23,5 M€ sur les crédits ouverts pour le financement du surcoût des carburants Outre-mer, dont l'estimation à 81 M€ a pu être réduite après prise en compte des résultats des négociations avec les pétroliers non encore connus lors du décret d'avance de septembre qui avait ouvert les crédits ». La négociation engagée au titre d'une troisième phase d'indemnisation avec les compagnies pétrolières a effectivement permis de minorer substantiellement les montants versés in fine.

Les décrets n°2010-1332 et 2010-1333 du 8 novembre 2010 fixent par ailleurs un nouveau cadre de réglementation des prix des produits pétroliers et du gaz de pétrole liquéfié dans les départements d'outre-mer, qui devraient permettre d'éviter de futures ouvertures budgétaires pour cet objet.

Mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines

Passage du présent rapport :

« L'ensemble des ouvertures prévues par le décret d'avance en cours de publication sur la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines porte sur des crédits du titre 2.

Ces ouvertures concernent le programme 156 Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local, à hauteur de 86,5 M€, le programme 218 Conduite et pilotage des politiques économique et financière, à hauteur de 15,9 M€, le programme 302 Facilitation et sécurisation des échanges, à hauteur de 7,8 M€ et le programme 221 Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État, à hauteur de 600 000 €.

Cet ajustement des crédits qui au total représente 110,8 M€, résulterait d'un nombre de départs en retraite inférieur aux prévisions, en 2009 comme en 2010, et de l'effet de l'adhésion au nouvel espace statutaire des personnels de catégorie B avec effet rétroactif à compter du 1er septembre 2010. Pour les deux programmes les plus concernés par ces ouvertures, l'ajustement est relativement important puisqu'il représente 4,5 % pour le programme 218 et 1,3 % pour le programme 156.

Si les décalages de départ à la retraite sont susceptibles d'affecter les prévisions en la matière, l'ouverture en urgence de crédits du titre 2, pour des montants significatifs, est de nature à faire douter de la qualité de la prévision budgétaire initiale.

*Si le recours à la procédure de décret d'avance apparaît nécessaire pour permettre le paiement des traitements afférents au mois de décembre au titre de la mission **Gestion des finances publiques et des ressources humaines**, celui-ci résulte en grande partie des défauts de la prévision initiale et d'une sous-budgétisation des dépenses du titre 2. »*

Réponse :

Il convient de noter que la budgétisation pour 2010 a été construite sur la meilleure estimation de départs en retraite qu'il était possible de faire au moment de la discussion budgétaire. Le PLF 2010 reposaient sur une hypothèse de départs prévisionnels à 4 715 (contre 5 133 en PLF 2009). Cette estimation qui a pris pour hypothèse une tendance baissière et une absence de rattrapage du déficit des départs 2009 s'est révélée encore trop élevée au regard des dernières données de la gestion prévisionnelle 2010.

Mission Recherche et enseignement supérieur (MIREs)

Passage du présent rapport :

« Annulation de 95 M€ sur les crédits de paiements destinés à l'Agence nationale de la recherche (ANR)

D'après la direction des affaires financières, l'argument mis en avant est le niveau de trésorerie prévisionnel de l'agence au 31 décembre 2010, jugé suffisant par la direction du budget. Le MESR estime cependant qu'il n'a pas été tenu compte des décaissements programmés dès le début 2011 au titre des appels à projets notifiés en AE fin 2010, ce qui pourrait se traduire par une tension réelle sur les engagements pris par l'agence et restant à couvrir en CP dans le futur. »

Réponse :

L'analyse ayant conduit à proposer l'annulation de 95 M€ de crédits de paiements à destination de l'ANR ne repose pas uniquement sur la constatation d'un niveau important de trésorerie à la fin de l'année 2010, comme il est indiqué dans le projet de rapport.

Cette proposition tire en effet directement les conséquences des observations que la Cour des comptes a elle-même formulées dans le cadre de son examen des comptes et de la gestion de l'ANR. Constatant que « le montant de la trésorerie disponible⁴ pour l'agence nationale de recherche s'élevait à plus de 400 M€ en incluant les unités supports [... en raison d'] une budgétisation en AE=CP dans une phase de montée en puissance des engagements pluriannuels », elle invitait fermement les tutelles à « déterminer aux mieux les crédits de paiement disponibles pour l'Agence en fonction de ses besoins de trésorerie afin d'éviter une situation anormale ayant un impact direct sur le déficit et la dette de l'État ».

Ce prélèvement mesuré de la trésorerie dans un contexte de réintégration des unités supports au sein de l'ANR et donc de concentration de la trésorerie de l'Agence, ne remet évidemment pas en cause la capacité de l'ANR à honorer les engagements pris dans le cadre des appels à projets qu'elle a lancés.

L'annulation de 95 M€ tire les conséquences des constats de la Cour des comptes et permet une optimisation de la trésorerie de l'État et de ses établissements publics.

Il convient donc de supprimer les commentaires portés par le MESR dans la mesure où ils ne correspondent pas à la réalité de la motivation de cette annulation ni à l'analyse développée par ailleurs par la Cour des Comptes.

Passage du présent rapport :

« Le décret d'avance n'a pas été utilisé pour abonder le programme 231 Vie étudiante, alors que la Cour a déjà prévenu dans ses observations définitives sur l'exécution de la MIREs pour 2009, que celui-ci connaîtrait une exécution 2010 extrêmement tendue compte tenu des reports de charge de 2009 sur 2010 (41,1M€ de charges à payer sur la gestion 2010 auxquelles s'ajoutent 23,1 M€ de report de charges liées à des bourses 2009 dont le paiement a été repoussé à 2010 en raison de dossiers incomplets). Oralement, les services du MESR ont convenu que les crédits disponibles du programme 231 seraient insuffisants pour couvrir les charges de l'exercice 2010. »

Réponse :

Les données relatives aux effectifs boursiers de la rentrée universitaire 2010/2011 et par conséquent le besoin de financement pour la gestion 2010 n'étaient pas connus au moment de la préparation du décret d'avance du 29 septembre, qui a été transmis aux commissions des finances du Parlement le 13 septembre 2010, pendant la période des rentrées universitaires.

⁴ souligné par nos soins.

La stabilisation de la prévision d'effectifs et de dépenses au cours du mois de novembre a permis d'intégrer le besoin de financement pour les bourses au sein du décret d'avance en cours de publication et du quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2010. Par ailleurs, compte tenu du montant total des ouvertures à ce titre qui correspondent environ à un mois de bourses sur critères sociaux, il n'était pas nécessaire de procéder dans le DA de septembre à cette ouverture.

Enfin, rien ne permet d'affirmer que les crédits du programme ne permettront pas d'honorer les charges de l'année.

Il est donc demandé le retrait de la relation dans le rapport d'une affirmation orale du MESR, qui ne repose pas sur une analyse communiquée à la direction du budget ou à la Cour des comptes.

Passage du présent rapport :

« Si les annulations opérées par le décret d'avance du 29 septembre sur le programme 190 ont été imputées sur la réserve de précaution, à l'instar de celles opérées par la loi de finances rectificative n° 2010-463 du 7 mai 2010, il n'en a pas été de même pour celles réalisées par la loi de finances rectificatives n° 2010-237 du 9 mars 2010, qui ont diminué de 5,4 M€ en AE et en CP le montant des crédits disponibles. Ces annulations ont entraîné la diminution des subventions pour charges de service public notifiées aux établissements rattachés au programme, obligeant ceux-ci à annuler des opérations de recherche ou à différer des opérations immobilières programmées. Certains établissements, qui rencontrent des difficultés à maintenir un fonds de roulement compatible avec une gestion saine, ont demandé des levées de réserve. Si celles-ci ne leur étaient pas accordées ou s'il n'était pas possible de leur octroyer des ressources supplémentaires en gestion, l'équilibre budgétaire de ces établissements pourrait être affecté en 2011. »

Réponse :

Les annulations de crédits hors réserve opérées par décret d'avance ont donné lieu à un examen précis pour chaque ligne du programme afin d'éviter toute tension perturbant la fin de gestion. Dans la mesure où :

- une analyse fine de la faisabilité d'annulations au-delà de la réserve a été faite,
- le montant d'annulation est faible au regard des budgets des établissements,
- cette annulation est intervenue tôt dans l'année,
- il a été possible de ménager une flexibilité suffisante dans les budgets des opérateurs pour

maintenir des fonds de roulement à des niveaux raisonnables.

Par ailleurs, des dégels interviendront d'ici la fin de gestion au profit du LCPC et de l'INRETS (1,8 M€), du CEA (8 M€ sur ce programme) et de l'IRSN (1,8 M€).

Mission Action extérieure de l'État

Passage du présent rapport :

*« L'ouverture opérée par la loi de finances rectificative de fin d'année sur la mission **Action extérieure de l'État** caractérise une relative sous-dotation sur le programme 105, d'ailleurs récurrente en ce qui concerne les contributions internationales et les opérations de maintien de la paix. »*

Réponse :

L'ouverture prévue par la loi de finances rectificative de fin d'année sur la mission « Action extérieure de l'État » permet de couvrir les variations de change constatées entre le taux de change estimé en construction budgétaire du triennat et le taux de chancellerie retenu lors du versement effectif des contributions. Il n'y a donc pas eu de sous budgétisation en volume des contributions. Au contraire le montant estimé des opérations de maintien de la paix était pour 2010 d'environ 600 M\$ et ce sont seulement 559 M\$ qui ont été appelés.

Passage du présent rapport :

« Le décret d'avance n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 a annulé un montant de 609 424 € en AE et en CP sur le programme 185 Rayonnement culturel et scientifique.

Ces annulations s'ajoutent à celles opérées par les lois de finances rectificatives n° 2010-237 du 9 mars 2010 et n° 2010-463 du 7 mai 2010 pour des montants respectifs de 4,9 M€ en AE et en CP pour la première et de 1,5 M€ en AE et 1,2 M€ en CP pour la seconde.

L'ensemble des annulations de crédits supportées par le programme 185 se traduit cependant par des insuffisances en cours et en fin de gestion. En début de gestion, les enveloppes des directions sectorielles ont supporté une part des annulations de crédits et ont dû reporter certains projets. En fin de gestion, la dotation versée à l'AEFE, réduite de 2 M€ au titre des annulations de crédits opérées, ne devrait pas permettre de couvrir les besoins de l'agence. Ainsi, les besoins restant à couvrir s'élèvent à 3,4 M€, dont :

- 1,6 M€ pour la masse salariale (résultant notamment de l'augmentation du coût de l'indemnité d'expatriation) ;*
- 1 M€ pour une subvention d'investissement au bénéfice du lycée de Tokyo ;*
- 0,8 M€ pour la sécurisation d'établissements liée aux menaces terroristes dans certains pays (Niger, Mali, Égypte...).*

Le seul dégel de la réserve légale de précaution, qui s'élève à ce jour à 890 861€ en AE et à 2 105 767 € en CP ne peut couvrir le financement de ces besoins. Les annulations opérées par décret d'avance sur la mission Action extérieure de l'État ont porté sur des crédits gelés au titre de la réserve de précaution. Ces annulations doivent être considérées comme une contribution à l'effort de « prévention d'une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la loi de finances afférente à l'année concernée » (article 14 de la LOLF, I, 1er alinéa).

L'ensemble des annulations de crédits supportées par le programme 185 se traduit cependant par des insuffisances en cours et en fin de gestion. Le seul dégel de la réserve légale de précaution ne pourra couvrir le financement de ces besoins. »

Réponse :

Aucune insuffisance de gestion n'est constatée pour le programme 185, une partie des dépenses étant discrétionnaire.

Cette prévision est confortée par les chiffres de la consommation enregistrée au 23 novembre 2010 sur le programme 185.

En ce qui concerne les besoins de financement par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, les éléments évoqués par le Cour sont relatifs à une évaluation de l'agence à l'été qui ne disposait pas d'informations plus précises sur la fin de son exercice. Depuis le besoin de l'agence a été révisée à la baisse. En fin de gestion 2010, le budget de l'agence montre d'ailleurs un excédent qui viendra alimenter le fonds de roulement de près de 5 M€.

Mission Aide publique au développement

Passage du présent rapport :

« Destinée à financer un ensemble de dépenses obligatoires, cette ouverture ne couvre pas totalement le besoin de financement du programme qui excède de 5 M€ les ressources nouvellement affectées. »

Réponse :

La totalité de la réserve réglementaire du programme 209 a été levée. En outre, 53,5 M€ d'AE et 47 M€ de CP ont été ouverts afin de financer différentes dépenses, ainsi que l'énonce le projet de loi de finances rectificative : « L'ouverture de crédits correspond à hauteur de 8 M€ AE=CP aux dépenses du Groupe d'Intérêt Public (GIP) pour l'éducation numérique en Afrique, pour 15 M€ AE=CP au financement de la dernière tranche de l'hôpital de Benghazi, pour 10 M€ de CP à des don-projets de l'Agence Française de Développement (AFD) et, pour le solde, à une partie de la contribution française au Fonds européen de développement ainsi qu'au financement des contrats de développement et désendettement. »

Cette ouverture permet de financer l'ensemble des besoins ; c'est donc à tort qu'il est fait référence à un montant de 5 M€ non couverts.

Passage du présent rapport :

« Les annulations ont porté sur une part importante des ressources du programme affectées au financement des projets assurés par deux opérateurs principaux l'Office français de l'immigration et de l'intégration et l'Agence française de développement, afin ne pas pénaliser les projets associatifs et pour préserver le montant de participation du ministère aux accords bilatéraux. »

Réponse :

Sur tous les crédits annulés en cours de gestion, près de 40 % l'ont été sur la première action du programme, à savoir les contributions purement discrétionnaires de la France à l'initiative « Migration et développement » de la Banque africaine de développement. De même, ces annulations ont porté pour environ 35 % sur les crédits relatifs à l'accompagnement des accords de gestion concertée des flux migratoires, dont le rythme de décaissement est maîtrisée par les gestionnaires et dont, par ailleurs, le niveau d'exécution était fin septembre 2010 inférieur à 50 % de la dotation initiale.

Passage du présent rapport :

« Les crédits annulés par décret d'avance n'étaient pas devenus sans objet puisqu'ils étaient destinés à financer des projets proposés par les opérateurs mentionnés plus haut. (...) L'ajustement opéré en gestion sur l'échéancier de consommation des AE/CP tient compte de ces annulations de crédits. Il permet de couvrir les besoins sur la période 2010 à 2013 mais la situation postérieure à 2013 risque d'être sous tension si le niveau des crédits reste identique. »

Réponse :

La budgétisation du triennal a été réalisée afin de couvrir intégralement les besoins liés notamment au rythme de décaissements des accords de la troisième action du programme 301. Cette budgétisation ne contraint pas nécessairement la programmation budgétaire suivante.

Mission Immigration, asile, intégration

Passage du présent rapport :

*« En dépit des ouvertures opérées par la voie réglementaire ou proposées dans le projet de loi de finances rectificatives de fin d'année, un certain nombre de dotations restent insuffisantes pour couvrir les charges de l'exercice, notamment pour (...) la **mission Immigration, asile, intégration** pour laquelle les reports atteindraient 17 M€ en AE et 20 M€ en CP.*

Les ouvertures complémentaires prévues par le projet de finances rectificative de fin d'année semblent insuffisantes pour couvrir la totalité des dépenses de fin d'exercice, entraînant en conséquence des reports de charge de l'ordre de 17 M€ en AE et de 20 M€ en CP. »

Réponse :

Les ouvertures proposées en loi de finances rectificative de fin d'année pour le programme « *Immigration et asile* » représentent un montant total de 47,1 M€ en AE et 55,3 M€ en CP. La totalité des ouvertures de crédits porte sur l'action 2 du programme « Garantie de l'exercice du droit d'asile » : dans le cadre du schéma de gestion de fin d'année, elles permettront d'abonder l'allocation temporaire d'attente (ATA), l'hébergement d'urgence (HU) et l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA). Elles ont vocation à couvrir la totalité des dépenses de fin d'exercice, des efforts de redéploiement étant exigés par ailleurs.

Passage du présent rapport :

Il peut dès lors être considéré que l'inscription de crédits initiale était manifestement insuffisante. En conséquence, les ouvertures de crédits effectuées sur le programme 303 pouvant être en partie prévues au moment du vote de la loi de finances de l'année, la condition d'urgence prévue par l'article 13 de la LOLF ne paraît pas remplie.

*L'ouverture de crédits opérée par décret d'avance sur la mission **Immigration, asile et intégration**, afin de financer le versement aux demandeurs d'asile de l'allocation temporaire d'attente (ATA) ainsi que leur hébergement d'urgence, résulte pour partie d'une absence de prise en compte en loi de finances initiale de la tendance à l'accroissement des flux de demandeurs et de l'impact budgétaire de l'allongement des délais de traitement des dossiers par les organismes compétents.*

Réponse :

Les principales causes du dépassement de crédits sur ces postes de dépenses sont dues à la hausse de la demande d'asile et surtout à un allongement des délais de traitement des demandes qui atteignent au total 19 mois pour l'ensemble de la procédure (4 mois pour l'OFPRA environ et 15 mois pour la CNDA). Ces délais anormalement longs impliquent un dépassement du besoin en LFI bien au-delà de la simple évolution de la demande d'asile. Les efforts entrepris pour réduire ces délais devraient permettre de réduire ces dépenses à hauteur des prévisions de LFI.

A titre d'exemple, la prévision pour l'indicateur « délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock » par la CNDA était de 8 mois et 15 jours pour 2010 et la prévision actualisée pour 2010 est désormais de 1 an et 3 mois.

Par ailleurs, l'accroissement des flux de demandeurs et l'allongement des délais d'instruction avaient été anticipé pour partie en loi de finances initiale, du moins dans la mesure de ce qui était possible alors. Ainsi les crédits relatifs au dispositif d'accueil des demandeurs d'asile ont-ils atteint un niveau de 283,4 M€ en LFI 2010 contre 255,6 M€ en LFI 2009, soit une augmentation de +10,9 %, à comparer à une hausse de 8 % environ de la demande d'asile entre 2009 et 2010.

En particulier, les crédits alloués au versement de l'ATA avaient été augmentés de 74 %, pour atteindre 52,3 M€ en AE en LFI 2010 (contre 30 M€ en LFI 2009).

Par ailleurs, concernant les Centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA), l'augmentation du nombre de places (1000 places supplémentaires en 2010) et de la dotation prévue en LFI 2010 (201,3 M€ contre 195,6 M€ en 2009) permet d'héberger un nombre croissant de demandeurs d'asile en CADA, diminuant d'autant le nombre de bénéficiaires de l'ATA, et les besoins de financement de l'allocation.

Mission Défense

Passage du présent rapport :

Page 34 et suivantes

Réponse :

S'agissant de l'ouverture de crédits sur le programme 178 au titre des OPEX, la Cour des comptes remarque que le niveau de dépense prévu pour 2010 est proche de celui constaté en 2009 et que par conséquent la dotation budgétaire aurait dû être ajustée sur ce niveau. La Cour estime que sur la durée de la LPM 2009-2014 la sous budgétisation de cette dépense sur le budget de la Défense pèserait à hauteur de 1 Md€ sur le budget général.

Il convient tout d'abord de souligner l'amélioration croissante de la budgétisation de ces dépenses en loi de finances initiale, comme le montre le tableau récapitulatif mentionné par la Cour des comptes. Cet effort se poursuit avec le PLF 2011 qui prévoit l'ouverture de 630 M€ au titre des OPEX, soit une hausse de 60 M€ par rapport à 2010. Cette évolution est conforme à celle prévue par la loi de programmation militaire pour 2009-2014 qui a fixé à la fois le principe d'une remise à niveau progressive des crédits des OPEX au budget de la Défense ainsi que les montants précis de leur augmentation. Leur financement est également conforme à cette loi, qui prévoyait à la fois une couverture par la dotation budgétaire de la mission Défense et par un complément financé par prélèvement sur la réserve de précaution interministérielle (point 6.3 du rapport annexé à la LPM).

Concernant le niveau de la dépense, s'il ressort au final être proche de celui constaté en 2009, cette prévision a évolué, comme c'est souvent le cas, et il n'est pas possible de considérer que ce niveau de dépense était envisageable au moment de l'élaboration de la LFI pour 2010. En effet, les dépenses liées aux OPEX demeurent par nature relativement imprévisibles, évoluant en cours d'année par théâtre d'opérations, ce qui limite la possibilité d'une budgétisation complète de ces surcoûts. Ainsi, même si les surcoûts entre 2008 et 2010 restent sensiblement de même niveau, leur composition a profondément évolué. Par exemple, en 2009, l'opération EUFOR TCHAD représentait 68 M€, cette opération a été arrêtée fin 2009. Par ailleurs, le retrait de la Côte d'Ivoire décidé en 2009 n'a pas pu être mené à bien en 2010 compte tenu des échéances politiques ivoiriennes. De même, le retrait du Kosovo est plus progressif que prévu. Enfin, l'évolution du contexte en Afghanistan a conduit à un renforcement des moyens sur ce théâtre.

S'agissant de l'ouverture sur le titre 2, la Cour indique que 166,7 M€ sur un total de crédits ouverts par décret d'avance de 230,7 M€ ne rempliraient pas la condition d'urgence posée par l'article 13 de la LOLF et correspondraient à des sous dotations manifestes en loi de finances initiale.

Hors OPEX, qui représentent en titre 2 un besoin complémentaire de 29 M€ et dont la question est traitée précédemment, le besoin identifié en titre 2 est de 201 M€.

Concernant les indemnités de restructurations (+41 M€), la Cour reconnaît leur caractère difficilement prévisible.

Concernant les dépenses d'indemnisation du chômage (+44 M€), la Cour regrette qu'elles n'aient pas été budgétisées à un niveau plus proche de la dépense prévue pour 2010 et qu'elles aient été calculées sur la base des dernières dépenses annuelles connues, c'est-à-dire 2008, sans tenir compte d'une hausse prévisible du nombre d'ayant droits liée aux réductions d'effectifs mises en œuvre en application des réformes RGPP et Livre Blanc.

Or, ces réformes ont débuté en 2008 et non en 2009. Dans ces conditions, l'exécution 2008 prenait en compte déjà leur impact. Par ailleurs, la hausse du chômage n'est pas forcément liée à une hausse des départs. En effet, 26 200 départs de militaires ont été enregistrés en 2009, en baisse de 2,3 % par rapport à 2008, alors même que ces dépenses ont augmenté de 15% en 2009. Ainsi, la situation économique a eu un effet probablement beaucoup plus important que les restructurations.

Concernant l'OTAN et la création de la base d'Abou Dhabi (+25M€), si les décisions étaient prises au moment de l'élaboration de la LFI pour 2010, les calendriers précis concernant le déploiement des effectifs n'étaient pas encore totalement arrêtés.

La décision du Président de la République de réintégrer la structure de commandement de l'OTAN s'est traduit par le renforcement dès l'été 2009 du nombre de militaires français affectés dans les différentes structures de l'OTAN.

Or, lors de la construction du projet de loi de finances pour 2010, achevée en juin 2009, le ministère de la défense ne possédait pas suffisamment d'éléments d'information pour procéder à une budgétisation correcte de cette réintégration.

Les difficultés tenaient :

- à l'absence d'informations précises sur les sites sur lesquels des militaires français devaient être implantés en 2009 et 2010. Il convient d'indiquer en effet que les militaires français venaient en remplacement de militaires d'autres nationalités, les lieux d'affectation dépendant des lieux de départ. Le nombre de sites potentiels s'élevait à 25, répartis dans onze pays européens, aux États-Unis et en Turquie ;
- à l'absence d'information quant à la composition « type » de la famille du militaire conduit à une mobilité à l'OTAN ;
- à l'absence de données sur les grades (sous-officiers et officiers) des militaires affectés. Là encore, le grade détenu par le militaire de nationalité étrangère partant conditionne le grade du militaire français nouvellement affecté.

Or, ces trois données sont déterminantes pour évaluer le montant moyen de l'indemnité de résidence à l'étranger :

- les grades sont pris en compte par le rattachement à des groupes d'IRE (grille de trente groupes),
- le lieu de l'affectation est pris en compte dans une grille géographique complexe : elle est souvent organisée par pays mais de nombreuses exceptions existent.

La combinaison de ces deux critères se traduit par 750 taux d'IRE différents, impossible sans données précises à modéliser.

La décision de déployer une base à Abou Dhabi a été prise effectivement en 2009. Cependant, de la même manière que pour la réintégration de l'OTAN, ni la composition par grade, ni le quotient familial n'étaient alors connus avec précision ; de même, la ventilation des effectifs entre les effectifs permanents et ceux appelés à aller en opérations extérieures n'avait pas été arrêtée.

La modification des conditions d'entraînement et la reprise de navigation du groupe aéronaval avant départs en OPEX expliquent une hausse de +21 M€ du besoin qui ne pouvait être totalement connue au moment de l'élaboration du PLF pour 2010.

Plusieurs éléments expliquent l'augmentation des indemnités de service en campagne non identifiée en juin 2009 :

- la systématisation de l'augmentation de la durée de préparation à 6 mois ;
- les catégories de personnels déployés (plus de cadres) et leur quotient familial.

Si la fin de l'arrêt technique du groupe aéronaval était effectivement connue lors de la construction de la LFI 2010, la décision de redéployer le GAN en Afghanistan n'a été prise en revanche qu'en début 2010.

Le besoin supplémentaire concernant les rentes et accidents du travail (+9 M€) et l'amiante (+20 M€) concernent des dépenses difficilement prévisibles.

Pour les accidents du travail, la dotation prévue en LFI 2010 prolongeait à tort une tendance à la baisse pourtant confirmée en 2009.

Pour l'amiante, la forte hausse des ayants droits enregistrée en 2009 uniquement n'a pas été anticipée, la dotation inscrite en LFI 2010 (80 M€) étant calculée sur la base de la dépense constatée en 2008 :

		Ayants droits	Évolution en % 2010/2008	Dépenses	Évolution en % 2010/2008
Amiante	2008	2.170		81	
	2009	2.557		96	
	2010	2.600	20 %	100	23 %

Enfin, l'évolution des pensions ouvriers nécessite un complément de 16 M€, lié à une insuffisante budgétisation de la hausse du taux de cotisation.

Mission Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales

Passage du présent rapport :

« L'ouverture sur le programme 206 est destinée à compenser partiellement le moindre remboursement par l'Union européenne des dépenses réalisées au titre de la campagne de vaccination 2008-2009 contre la fièvre catarrhale ovine. Le besoin portant sur un montant de 21,9 M€ en AE et en CP, les crédits ouverts seraient complétés par le dégel de la mise en réserve de précaution.

En gestion, le moindre remboursement a pu être compensé de façon temporaire par des crédits disponibles sur le programme et notamment par une mobilisation de crédits normalement destinés à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES). La condition d'urgence invoquée par l'administration résultait de la nécessité d'assurer la continuité des paiements relatifs au versement de la subvention pour charges de service public dont bénéficie cette dernière. De fait, à réception des crédits ouverts par décret d'avance, un rétablissement de crédits a été opéré au profit de l'Agence.

Néanmoins, le niveau d'exécution des crédits et la non-mobilisation de la réserve de ce programme (7,7 M€ en AE et 8,2 M€ en CP) posent la question de la nécessité d'ouverture de crédits supplémentaires par décret d'avance. En effet, la LFR de fin 2009 avait ouvert 60 M€ dont 30 M€ consacrés aux vaccins qui avaient été versés à France AgriMer. Or, l'opération consiste en un remboursement des frais de vaccination géré par les services déconcentrés du ministère. Le ministère a donc effectué en août 2010 trois rétablissements de crédits d'un montant total de 29 M€ qui doivent être consommés par les services déconcentrés. Le faible rythme de consommation de ces crédits peut faire douter de la nécessité d'un abondement en CP sur le programme 206 par décret d'avance.

Dès lors, les ouvertures réalisées par décret d'avance auront vraisemblablement les mêmes conséquences qu'en 2008 et 2009, c'est-à-dire des reports de crédits de 2010 sur 2011, voire même des paiements par anticipation de dépenses normalement imputables à l'exercice 2011, en méconnaissance du principe d'annualité. »

Réponse :

Il convient de rappeler en premier lieu que les dépenses du programme 206 dans le domaine de la santé animale sont financées pour partie par une participation de l'Union européenne, versée avec une année de décalage. Il est donc nécessaire de réaliser une avance de trésorerie en année n sur le seul fondement d'une estimation de dépenses éligibles au remboursement communautaire, sans que pour autant la validation par les services de la Commission européenne en année $n+1$ soit garantie.

Ce décalage est source de difficulté. C'est ainsi que le rapport d'audit final de la Commission européenne relatif à la campagne de vaccination française contre la fièvre catarrhale ovine a conclu à un montant de dépenses éligibles de 20,1 M€, alors même que la France estimait à 43 M€ le montant du remboursement potentiel. À la suite de cette communication, la France a adressé une lettre d'observations à la Commission européenne pour contester le mode de calcul retenu.

S'agissant du rythme de consommation des crédits, le dialogue de gestion entre l'administration centrale du ministère chargé de l'agriculture et les services déconcentrés est notamment marqué par un point d'étape au mois d'octobre afin d'actualiser les besoins de chacun des services. Il est ressorti de ce point d'étape une prévision de moindre consommation des crédits de paiement déjà délégués, en raison de retards dans la transmission des pièces justificatives nécessaires aux différents paiements, qui seront reportés en 2011.

Par conséquent, si la mobilisation de la réserve de précaution en autorisations d'engagement a été maintenue, celle des crédits de paiement a été abandonnée.

Passage du présent rapport :

*« Les ouvertures de crédits opérées par décret d'avance sur la mission **Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales** destinées à financer la poursuite de la prise en charge des conséquences de la tempête Klaus ont correspondu à une urgence, ces dépenses ne pouvant être prévues au moment du vote du budget initial.*

Il en va de même pour les ouvertures de crédits destinées à couvrir les engagements au titre du renouvellement des contrats de prime herbagère arrivant à échéance en 2010 et 2011.

En ce qui concerne les ouvertures destinées à compenser partiellement le moindre remboursement par l'Union européenne des dépenses réalisées au titre de la vaccination contre la fièvre catarrhale ovine, la Cour observe que le niveau de consommation des crédits sur le programme 206 peut faire douter de la nécessité d'un abondement en CP par décret d'avance.

Enfin, la Cour relève, comme les années précédentes, l'absence de dotation du fonds national de garantie contre les calamités agricoles (FNGCA) en loi de finances pour 2010. Il en est de même dans le projet de loi de finances pour 2011. »

Réponse :

En ce qui concerne le FNGCA qui dispose de ressources propres (90 M€ en moyenne prélevés sur les contrats d'assurance), le fonds n'est abondé que dans le cas où ces ressources s'avèrent insuffisantes. Ainsi en 2009, on peut noter qu'aucun abondement budgétaire n'a été nécessaire.

Passage du présent rapport :

Le décret d'avance en cours de publication prévoit une ouverture de 35 M€ en AE et en CP sur le programme 154 destinée à compenser aux acteurs du secteur fruits et légumes le remboursement de leur part d'une aide dite « plans de campagne » déclarée illégale par la commission européenne. L'éligibilité de cette aide de compensation au régime temporaire des aides d'État, destinées à favoriser l'accès au financement mis en place dans le contexte de la crise économique et financière, impose que celle-ci soit mise en place avant la fin de l'année 2010. Cette dépense résulte d'un besoin nouveau qui n'était pas budgété en loi de finances pour 2010, les accords avec la filière pour le remboursement de l'aide déclarée illégale en 2009 par la CE et le versement d'une compensation n'étant conclus qu'en cours d'année 2010.

La condition d'urgence posée par l'article 13 de la LOLF peut en l'espèce être considérée comme remplie. L'ouverture de crédits envisagée par voie réglementaire sur le programme 154 n'appelle pas d'observation.

Réponse :

L'ouverture proposée est destinée à financer, dans le respect de la réglementation communautaire relative au régime temporaire d'aides d'État destinées à favoriser l'accès au financement mis en place dans le contexte de la crise économique et financière (communication de la Commission n° 2009/C83/01 du 7 avril 2009), une aide exceptionnelle⁵ visant à accompagner les acteurs de la filière (organisations de producteurs commerciales, certaines entreprises de transformation et de commercialisation et entités économiques éligibles du secteur des fruits et légumes) confrontées aux conséquences de la crise économique et financière mondiale sur le secteur. L'éligibilité de ces structures au régime temporaire des aides d'État impose que cette aide soit mise en place avant la fin de l'année 2010. Compte tenu des contraintes inhérentes au versement de ces aides exceptionnelles à de nombreux acteurs, une ouverture par décret d'avance s'impose.

Le recours au dispositif temporaire d'aide d'État s'explique par les difficultés rencontrées par le secteur à la suite de la crise économique et financière mondiale. La crise mondiale qui a débuté en 2008, a durement impacté le secteur des fruits et légumes au cours des deux derniers exercices économiques et détérioré le fonctionnement des opérateurs économiques. En 2008, les résultats économiques ont été médiocres en raison d'une baisse de consommation des fruits et légumes, au moment où les prix à la production et à la consommation évoluaient à la hausse. Puis, en 2009, touchées par une crise conjoncturelle sans précédent liée à la crise économique mondiale, avec une forte concurrence internationale entraînant des difficultés de valorisation de la production française, une consommation atone en raison notamment des tensions socioéconomiques, les conditions de commercialisation et de transformation des fruits et légumes ont été très

⁵ Le terme « compenser » employé dans le rapport de motivation est impropre dans la mesure où il entretient une ambiguïté sur la compatibilité de l'aide avec le droit communautaire, il sera donc rectifié dans la version finale.

mauvaises. Alors que les exploitations agricoles en fruits et légumes ont été accompagnées via le plan de soutien exceptionnel à l'agriculture lancé en octobre 2009, les entreprises de commercialisation et de transformation n'ont pas fait à ce stade l'objet d'un accompagnement spécifique. Or, ces entreprises sont un maillon essentiel de santé économique de l'ensemble de la filière fruits et légumes. La campagne d'été 2010, quoique plus favorable que la campagne de 2009 n'a pas permis au secteur de compenser les pertes accumulées sur les deux campagnes précédentes.

L'objectif de l'aide exceptionnelle prévue est de permettre à ces entreprises de commercialisation et de transformation de reconstituer leur trésorerie et leur capacité d'investissement dans le but de pérenniser leurs activités. Cette aide doit ainsi favoriser la pérennité de la filière dans son ensemble. Elle concernera environ 250 entreprises. De plus, ces opérateurs pourraient voir leurs difficultés aggravées par l'exécution de la décision du 28 janvier 2009 de la Commission européenne, qui a déclaré, à la suite d'une plainte d'un opérateur, les aides octroyées entre 1992 et 2002 au titre du dispositif « plans de campagne » illégales et incompatibles avec le marché commun (décision C29/2005). Ces aides étaient versées par l'Office chargé des fruits et légumes (Oniflhor.) aux Comités économiques agricoles (CEA) et à certaines structures collectives du secteur fruits et légumes, qui les reversaient ensuite aux opérateurs économiques qui leur étaient affiliés (entreprises de commercialisation ou de transformation de produits agricoles).

A la suite de cette décision, la France a obtenu de la Commission un délai de mise en œuvre, afin d'expertiser les montants en jeu ; parallèlement, un recours en annulation a été déposé auprès du Tribunal de première instance des communautés européennes. Ce recours n'est pas suspensif et porte sur l'inclusion par la Commission, dans les montants à reverser, des financements issus de cotisations professionnelles, que la France conteste.

Les sommes en jeu correspondent au montant total du soutien financier accordé par l'État entre 1992 et 2002 figurant dans la décision de la Commission, soit 338 M€, auquel il faut ajouter le montant des cotisations professionnelles ayant financé le dispositif (ce montant n'étant pas connu avec précision), si le reversement de ces sommes était confirmé, ainsi que les intérêts courants, conformément à la jurisprudence communautaire.

Le Gouvernement agit dans ce dossier dans le souci de préserver les intérêts de la filière française tout en respectant ses engagements européens, afin d'éviter un recours en manquement de la Commission et une condamnation financière de la Cour de Justice de l'Union Européenne. Dans ce cadre, la phase d'expertise qui se poursuit avec l'ensemble des opérateurs concernés vise à recouvrer les aides et à permettre en conformité avec la réglementation et la jurisprudence communautaire des possibilités d'accompagnement conformes.

Ces possibilités d'accompagnement peuvent être notamment le recours à des dispositifs distincts d'aide d'État ou d'aide de minimis, sans lien avec les montants à recouvrer, et dans le respect du principe dit « Deggendorf », qui permet d'attribuer des aides d'État aux entreprises concernées, sous réserve de leur éligibilité au dispositif, ces aides ne pouvant être versées qu'une fois la situation des redevables régularisée au regard de l'exécution de la procédure de reversement.

Mission Solidarité, insertion et égalité des chances

Passage du présent rapport :

« Le projet de loi de finances rectificative adopté en conseil des ministres le 17 novembre 2010 prévoit l'ouverture d'un montant de 369,3 M€ sur le programme 157 Handicap et dépendance.

Cette ouverture correspond à la compensation aux maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) des personnels vacants que l'État n'a pas pu mettre à disposition (17,3 M€) mais surtout à la couverture des besoins de financement de l'allocation aux adultes handicapés en 2010 à hauteur de 351,8 M€.

Représentant 4 % des crédits initialement ouverts sur ce programme, cette ouverture complémentaire met en évidence, à l'instar de ce que la Cour avait relevé l'an passé, l'insuffisance de la dotation du programme prévue par la loi de finances de l'année ».

Réponse :

les ouvertures complémentaires sur le programme 157 résultent, d'une part, de la difficulté à anticiper l'évolution des effectifs (effet volume) bénéficiaires de l'AAH compte tenu des incertitudes sur les déterminants de la dépense (impact de la revalorisation de l'AAH faisant entrer de nouveaux bénéficiaires, rôle de la crise économique etc.) et surtout des pratiques très différentes d'attribution de l'allocation entre les différents départements (MDPH) et, d'autre part, de la réalisation retardée des économies prévues.

Passage du présent rapport :

« Le projet de loi de finances rectificative de fin d'année prévoit également un montant supplémentaire de 33,9 M€ en AE sur le programme 124 qui complète les ouvertures prévues par le décret d'avance en cours de publication.

*Cette ouverture, qui correspond aux AE nécessaires au renouvellement des baux de l'administration centrale des ministères chargés des affaires sociales, dont le montant était prévisible, met en évidence une sous-budgétisation d'un montant équivalent sur la mission **Solidarité, insertion et égalité des chances**. »*

Réponse :

L'ouverture d'autorisations d'engagement supplémentaires pour le renouvellement des baux de Montparnasse n'est en rien la conséquence d'une sous-budgétisation, mais résulte d'une stratégie visant à réduire les coûts. En effet, la renégociation des baux de l'administration centrale des ministères sociaux (pour les baux "Sud Pont") débutée en 2009 et conclue cette année entre France Domaine et le bailleur « GMF Assurances », a eu pour effet de faire baisser le coût locatif moyen au m², mais également d'allonger la durée locative, passant de 3 à 6 ans ferme, à compter du 01/01/2010. L'allongement de la durée locative a pour conséquence un besoin supplémentaire, les AE nécessaires devant être engagées à hauteur de la durée ferme des baux.

Sur le total des opérations immobilières, l'occupation des surfaces sera réduite et 5,2 M€ seront économisés annuellement sur les trois baux par rapport à 2009.

Passage du présent rapport :

« Parallèlement une annulation de 3,2 M€ en AE et CP est également prévue pour crédits devenus sans objet, sans aucune précision de la part de l'administration. »

Réponse :

Les 3,2 M€ annulés correspondent à la réserve de précaution constituée sur le titre 2 du programme 124 devenue sans emploi compte tenu de la prévision d'exécution.

Mission Culture

Passage du présent rapport :

« Ces ajustements excédant les plafonds autorisés pour emprunter la voie d'un décret de transfert, ils ont empruntés la voie d'un décret d'avance. »

Réponse :

Au cas d'espèce, un décret de transfert n'aurait pas été envisageable dans la mesure où cette procédure est réservée à des mouvements entre ministères distincts ; or, les programmes 131, 175, 224 et 186 relèvent du même ministère. En outre, l'article 12 II de la LOLF, qui autorise cette procédure, ne limite les transferts par aucun plafond.

Passage du présent rapport :

« Si cette opération technique se comprend eu égard aux faiblesses connues des systèmes d'information budgétaire et comptable en vigueur, on ne peut que regretter qu'elle contribue à limiter, une fois encore, la lisibilité des crédits du programme Patrimoines »

Réponse :

L'ouverture proposée en AE vise à permettre le transfert à l'OPPIC, issu de la fusion de l'Établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC) et du Service national des travaux (SNT), des AE relatives à des opérations qui étaient en cours au sein du SNT et qui doivent désormais être poursuivies par le nouvel opérateur.

Cette ouverture d'AE est la conséquence d'un contrôle bloquant dans l'application ACCORD. Ce contrôle, analysé par la Cour comme « une faiblesse », a été conçu pour sécuriser la lisibilité et la traçabilité des crédits.

Par ailleurs, cette ouverture s'accompagnera d'un suivi précis des AE ainsi ouvertes. Le CBCM, en lien avec le Ministère de la culture, devra notamment s'assurer de l'affectation des AE à l'OPPIC pour des opérations pour lesquelles des autorisations ont déjà été ouvertes par le passé.

Mission Sport, jeunesse et vie associative

Passage du présent rapport :

« Les crédits annulés par le décret d'avance du 29 septembre 2010 sur la mission Sport, jeunesse et vie associative ont été intégralement supportés par la réserve de précaution du ministère. Ces annulations doivent être considérées comme une contribution à l'effort de « prévention d'une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la loi de finances afférente à l'année concernée » au sens de l'article 14 de la LOLF, I, 1er alinéa.

Il en va de même en ce qui concerne les annulations prévues par le décret d'avance en cours de publication.

Les crédits disponibles pour la fin de la gestion 2010 ne permettent pas de solder la dette de l'État vis-à-vis de l'ACOSS pour le dispositif du droit à l'image collective (DIC). »

Réponse :

Les crédits annulés sur cette mission correspondent en effet à des crédits gelés, devenus sans emploi.

La Cour indique par ailleurs que le schéma de fin de gestion retenu ne permet pas de solder la dette de l'État à l'égard de l'ACOSS pour le dispositif du droit à l'image collective (DIC) estimée à 3,7 millions d'euros. L'apurement de cette dette est prévu et sera réalisé dans le cadre du projet de loi de finances rectificatives pour 2010. L'article 33 de ce projet de loi dispose en effet que les sommes restant dues par l'État aux caisses et régimes de sécurité sociale retracées dans l'état semestriel au 31 décembre 2009 actualisé au 30 juin 2010 seront remboursées.