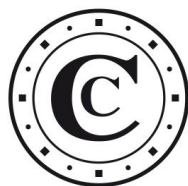


Cour des comptes



RAPPORT SUR LES CRÉDITS DU BUDGET DE L'ETAT OUVERTS PAR DÉCRETS D'AVANCE

Décembre 2016

Sommaire

Principales constatations de la Cour des comptes.....	7
Introduction.....	11
Chapitre I : Appréciation d'ensemble des trois décrets d'avance de 2016	14
I - Présentation générale.....	14
A - Le décret d'avance du 2 juin 2016.....	16
B - Le décret d'avance du 3 octobre 2016	19
C - Le décret d'avance du 2 décembre 2016.....	21
D - Le schéma de fin de gestion	28
II - Le respect des conditions de procédure.....	34
A - L'avis du Conseil d'État.....	34
B - L'avis des commissions chargées des finances des deux assemblées	35
C - La présentation au Parlement d'une demande de ratification dans le plus prochain projet de loi de finances.....	36
III - Le respect des conditions de fond.....	37
A - Le respect des plafonds fixés par la loi organique	37
B - Le respect de la condition d'urgence	38
C - La préservation de l'équilibre financier défini par la dernière loi de finances.....	45
Chapitre II : Analyse des décrets d'avance par mission.....	48
IV - Les missions enregistrant des ouvertures nettes (en CP)	48
A - Agriculture, alimentation et affaires rurales	48
B - Défense	49
C - Immigration, asile et intégration	53
D - Égalité des territoires et logement	54
E - Enseignement scolaire	56
F - Relations avec les collectivités territoriales.....	58
G - Santé.....	59
H - Solidarité, insertion et égalité des chances	59
I - Sport, jeunesse et vie associatives.....	61
J - Travail et emploi.....	62
K - Compte d'affectation spéciale Participations financières de l'État.....	64
V - Les missions enregistrant des annulations nettes (en CP).....	66
A - Action extérieure de l'État.....	66
B - Administration générale et territoriale de l'État.....	67
C - Aide publique au développement.....	68
D - Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	69
E - Conseil et contrôle de l'État.....	70

F - Crédits non répartis	71
G - Culture	71
H - Direction de l'action du gouvernement	72
I - Écologie, développement et mobilité durables.....	73
J - Économie	76
K - Engagements financiers de l'État	77
L - Gestion des finances publiques et des ressources humaines	78
M - Justice	79
N - Médias, livres et industries culturelles.....	80
O - Outre-mer	81
P - Politiques des territoires	81
Q - Recherche et enseignement supérieur	82
R - Sécurité	84
Annexe : réponse du secrétaire d'État chargé du budget.....	86

**Rapport sur les crédits du budget de de l'État ouverts
par décrets d'avance
- Élaboration et publication -**

En application des articles 13 et 14 de la LOLF, le Gouvernement peut, sous certaines conditions, ouvrir des crédits supplémentaires par décret d'avance, sans vote préalable du Parlement. Chaque décret d'avance doit cependant faire l'objet d'une demande de ratification dans le plus prochain projet de loi de finances (PLF).

L'article 58-6° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit que, lors du dépôt des projets de lois de finances, la Cour publie un rapport sur les décrets d'avance dont la ratification est demandée. Déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat, conjointement à ce projet de loi de finances, le rapport de la Cour vérifie le respect par le Gouvernement des conditions de procédure et de fond posées par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) pour prendre un décret d'avance. Le rapport analyse les mouvements de crédits mission par mission.

Le rapport prévu par l'article 58-6° de la LOLF est l'une des quatre publications que la Cour présente chaque année dans le cadre de sa mission constitutionnelle d'assistance au Parlement et au Gouvernement pour le contrôle de l'exécution des lois de finances (article 47-2 de la Constitution), avec : le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, préliminaire au débat d'orientation sur les finances publiques (article 58-3° de la LOLF), le rapport sur le budget de l'État, transmis conjointement au dépôt de la loi de règlement (article 58-4° de la LOLF), et l'acte de certification des comptes de l'État, annexée au projet de loi de règlement (article 58-5° de la LOLF).

Ces rapports s'appuient sur les contrôles, enquêtes et vérifications conduits par la Cour. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés. Ces travaux et leurs suites sont réalisés par les sept chambres que comprend la Cour, le pilotage et la synthèse étant assurés par une formation commune associant les sept chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle, d'une enquête ou de vérifications, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés. La publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent le texte de la Cour.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle, enquête ou vérification est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport ultérieur, comme tous les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitifs, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des travaux. Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

**

Le rapport de la Cour des comptes sur les crédits du budget de l'État ouverts par décret d'avance, comme ses autres rapports sur les finances publiques, sont accessibles en ligne sur le site Internet de la Cour des comptes et des autres juridictions financières : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par *La documentation française*.

Principales constatations de la Cour des comptes

Sur les conditions d'intervention de la Cour des comptes

Le présent rapport, relatif aux crédits ouverts par décrets d'avance, établi conformément à l'article 58-6° de la LOLF, porte sur trois décrets d'avance publiés respectivement les 2 juin, 3 octobre et 2 décembre 2016. Ce rapport est transmis aux commissions des finances des deux assemblées concomitamment au dépôt par le Gouvernement d'un amendement au projet de loi de finances rectificative (PLFR) du 18 novembre 2016 demandant la ratification du troisième décret d'avance. Le PLFR comportait déjà des dispositions relatives à la ratification des décrets du 2 juin et du 3 octobre 2016.

La Cour analyse les mouvements de crédits réalisés par le troisième décret d'avance en lien avec ceux prévus par le PLFR pour porter une appréciation globale sur le schéma de fin de gestion.

Sur l'économie générale des décrets d'avance et du schéma de fin de gestion

Le montant des ouvertures globales par le PLFR et les décrets d'avance¹ (16 489 M€ en AE et 9 886 M€ en CP) est légèrement supérieur à la moyenne observée depuis 2006. Il reste cependant nettement inférieur aux ouvertures totales réalisées en 2009, 2010 et 2012, exercices caractérisés par un nombre élevé de LFR. En revanche, le montant total des crédits ouverts par décrets d'avance (4 731 M€ d'AE et 3 422 M€ de CP) est le plus élevé depuis la mise en œuvre de la LOLF.

Le décret n° 2016-732 du 2 juin 2016 ouvre 1 450 M€ d'AE et 988 M€ de CP, pour financer le plan d'urgence pour l'emploi (1 228 M€ en AE et 766 M€ en CP), la prise en charge des demandeurs d'asile (158 M€) et diverses dépenses agricoles (épizooties, contentieux sur les retraites vétérinaires : 64 M€). Il annule 639 M€ en AE et 699 M€ en CP sur le budget général ainsi que 894 M€ en AE sur le CAS *Participations financières de l'État*.

Le décret n° 2016-1300 du 3 octobre 2016 ouvre 1 532 M€ en AE et 699 M€ en CP sur le budget général à titre d'avance, pour financer les contrats aidés (1 423 M€ en AE et 575 M€ en CP), l'hébergement

¹ Hors remboursements et dégrèvements et PIA.

d'urgence (84 M€) et les frais de justice (25 M€ en AE et 40 M€ en CP). Il annule 639 M€ en AE et 699 M€ en CP sur le budget général ainsi que 894 M€ en AE sur le CAS *Participations financières de l'État*.

Le décret n° 2016-1652 du 2 décembre 2016 ouvre 1 749 M€ en AE et 1 735 M€ en CP sur le budget général à titre d'avance, gagés par des annulations de même montant. Les ouvertures de crédits de personnel s'élèvent à près de 887 M€, principalement sur les missions *Enseignement scolaire* (601 M€) et *Défense* (187 M€). Les ouvertures de crédits hors titre 2 (862 M€ en AE et 849 M€ en CP) viennent abonder principalement les opérations extérieures et les missions intérieures du ministère de la défense (644 M€, hors crédits de personnel), l'hébergement d'urgence (100 M€), et les bourses scolaires et étudiantes (60 M€ en AE et 81 M€ en CP).

Le PLFR se traduit par des ouvertures nettes de crédits hors charge de la dette de 2,86 Md€², compensées par une annulation de 2,95 Md€ sur la charge de la dette. Ces ouvertures nettes hors charge de la dette sont en augmentation sensible par rapport à 2014 (où le solde des ouvertures et des annulations était négatif) et 2015 (+1,38 Md€). Ceci reflète les tensions importantes sur la gestion des dépenses au cours de l'année 2016, que la Cour avait mises en évidence dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2016.

Par ailleurs, le PLFR prévoit des recettes nettes du budget général proches de la LFI (+0,24 Md€) et un solde des budgets annexes et des comptes spéciaux (hors recapitalisation de l'AFD) sensiblement plus favorable (+2,05 Md€). Celui-ci s'explique pour 2 Md€ par l'annulation de la contribution au désendettement du CAS *Participations financières de l'État*. Cette opération réduit facialement le déficit prévisionnel en comptabilité budgétaire qui ressort à 69,92 Md€, mais est sans effet tant sur le solde en comptabilité nationale que sur le niveau de la dette de l'État.

Sur le respect des conditions de forme et de procédure

Les conditions de forme et de procédure posées par l'article 13 de la LOLF (avis du Conseil d'État et des commissions des finances des assemblées, ratification demandée dans le projet loi de finances suivant la publication du ou des décrets) ont été respectées par le Gouvernement³.

² Hors remboursements et dégrèvements et hors opérations entre le budget général et les comptes spéciaux.

³ Un recours a été cependant été déposé contre le décret du 2 juin 2016. Il est en cours d'examen par le Conseil d'État.

Sur le respect des conditions de fond

Malgré le caractère historiquement élevé des montants en jeu, les deux plafonds fixés par les articles 13 et 14 de la LOLF en matière d'ouverture de crédits par décrets d'avance (1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année) et d'annulations (1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours) sont respectés par les trois décrets d'avance.

Cependant, comme les années précédentes, une part importante des crédits ouverts par décrets d'avance, représentant près de 60 % du montant cumulé des décrets d'avance en CP (1 994 M€) correspond à des sous-budgétisations qui pouvaient être identifiées dès la LFI et ne relèvent donc pas de l'« urgence » mentionnée à l'article 13 de la LOLF. Les ouvertures réalisées pour les contrats aidés (575 M€ en CP) ainsi que les opérations extérieures et les missions intérieures du ministère de la défense (831 M€) en constituent les exemples les plus significatifs.

Par ailleurs, les ouvertures correspondant aux dépenses liées au plan d'urgence pour l'emploi (766 M€ en CP) pouvaient être prévues dans leur principe à la fin du processus d'adoption de la LFI. Si on peut admettre qu'elles n'aient pas été prises en compte complètement, compte tenu de la difficulté d'intégrer ces dépenses sans disposer encore d'évaluation fiable, l'annonce de nouvelles dépenses aussi importantes sans que celles-ci se traduisent par un ajustement du PLF réduit la portée du caractère limitatif de l'autorisation parlementaire prévu à l'article 9 de la LOLF et affecte la sincérité de la prévision des dépenses.

Enfin, la condition de préservation de l'équilibre financier de la dernière loi de finances n'a été respectée qu'en apparence par les décrets d'avance pris en 2016. Le PLFR a en effet remis en cause un tiers des annulations en AE (1 674 M€) réalisées par les trois décrets d'avance et un cinquième des annulations en CP (693 M€).

Les deux premiers décrets gageaient pour la première fois depuis la mise en œuvre de la LOLF des ouvertures sur le budget général par des annulations sur un compte d'affectation spéciale (en l'espèce, le compte *Participations financières de l'État*). Ce choix qui s'écarte de la pratique constante suivie depuis 2006 pose un problème de principe dans la mesure où les opérations concernées sont de nature différente, l'article 21-II de la LOLF interdisant d'ailleurs tout versement à partir du budget général à partir d'un compte d'affectation spéciale. De plus, ces annulations avaient un caractère largement fictif, compte tenu à la fois du caractère très conventionnel des évaluations initiales de crédits sur le compte *Participations financières de l'État* et des besoins avérés de

recapitalisation dans le secteur de l'énergie. Ceux-ci, qui étaient prévisibles dès juin 2016, ont d'ailleurs conduit à une réouverture des AE annulées dans le PLFR, confirmant le caractère artificiel de l'équilibre présenté par les deux premiers décrets d'avance.

Des annulations du troisième décret d'avance ont également donné lieu à des réouvertures en PLFR. Ce dernier cas est particulièrement patent car la réouverture des crédits a été demandée dans le PLFR déposé le 18 novembre 2016 avant même leur annulation par le décret d'avance du 2 décembre 2016. Il porte sur près de 40 % des annulations en CP (672 M€). L'exigence de respect de l'équilibre financier de la dernière loi de finances par les décrets d'avance posée à l'article 13 de la LOLF a été méconnue.

Introduction

Le présent rapport relatif aux crédits ouverts par décrets d'avance, établi conformément à l'article 58-6° de la LOLF, porte sur trois décrets d'avance, en date du 2 juin 2016, du 3 octobre 2016 et du 2 décembre 2016.

Ce rapport est transmis au président de chacune des commissions chargées des finances des deux assemblées parlementaires simultanément à l'introduction dans le projet de loi de finances rectificative (PLFR) d'un amendement gouvernemental qui demande la ratification du troisième décret d'avance. Comme en 2014 et en 2015, le PLFR du 18 novembre 2016 ne prévoyait que la ratification des deux décrets d'avance déjà publiés. La Cour a choisi de grouper l'analyse des trois décrets dans un rapport unique. Les mouvements prévus par ce PLFR sont examinés avec ceux opérés par le troisième décret d'avance, afin de pouvoir porter une appréciation d'ensemble sur le schéma de fin de gestion.

Le rapport a pour objet :

- de vérifier le respect des conditions de procédure et de fond posées par la LOLF pour les décrets d'avance et de s'assurer ainsi de la régularité des opérations d'ouverture et d'annulation des crédits,
- d'examiner globalement et pour chaque mission, les incidences de ces mesures sur les conditions générales d'exécution du budget.

Les conditions de fond posées par la LOLF à l'utilisation des décrets d'avance

Outre le respect de trois conditions de forme (recueil de l'avis du Conseil d'État, recueil des avis des commissions des finances des deux assemblées, demande de ratification dans le plus prochain projet de loi de finances), un décret d'avance doit respecter trois conditions de fond.

Les plafonds fixés par la LOLF

La LOLF impose deux plafonds aux mouvements de crédits opérés par voie administrative. L'article 13 relatif aux décrets d'avance dispose

que « le montant cumulé des crédits ainsi ouverts ne peut excéder 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année ». L'article 14 relatif aux décrets d'annulation prescrit que « le montant cumulé des crédits annulés par décret en vertu du présent article et de l'article 13 ne peut dépasser 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours ». La Cour vérifie le respect de ces deux plafonds en prenant en compte les crédits ouverts sur le budget de l'État (budget général, budgets annexes, comptes d'affectation spéciale et comptes de concours financiers), hors fonds de concours et attributions de produits.

La condition d'urgence

Pour la Cour, la vérification de l'urgence qui justifie l'ouverture des crédits n'est pas dissociable de l'analyse des causes expliquant les insuffisances de crédits auxquelles répondent les ouvertures de crédits supplémentaires. Le critère de l'urgence s'apprécie en vérifiant à la fois la nécessité de l'ouverture des crédits supplémentaires, constatée au moment où est préparé le décret d'avance, et l'imprévisibilité des dépenses auxquels ce dernier doit faire face.

Le bien-fondé du recours à la procédure 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, le vote et la promulgation d'une LFR. Il suppose que le montant du besoin supplémentaire excède 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°bis et toujours disponibles à la date du décret.

L'examen de l'imprévisibilité des ouvertures conduit à analyser si les informations à la disposition du Gouvernement lors de l'élaboration et de la discussion du projet de loi de finances initiale aurait dû conduire à inscrire les crédits correspondants dès ce stade de la procédure.

La préservation de l'équilibre financier défini par la loi de finances

Les annulations de crédits sont analysées au regard des dispositions de l'article 14-I de la LOLF, prévoyant 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* ».

L'exigence de préservation de l'équilibre budgétaire conduit à vérifier non seulement l'absence de modification par le décret d'avance du solde budgétaire arrêté à l'article d'équilibre, mais aussi les effets induits par les annulations sur les conditions de l'exécution budgétaire,

notamment la constitution d'éventuels reports de charges et de dettes à l'égard des contreparties de l'État.

L'analyse de la préservation de l'équilibre financier de la dernière loi de finances conduit également à examiner la cohérence entre les dispositions des décrets d'avance et celles contenues dans le PLFR qui demande leur ratification.

Les analyses formulées ici seront complétées dans le rapport sur le budget de l'État en 2016.

Chapitre I :

Appréciation d'ensemble des trois

décrets d'avance de 2016

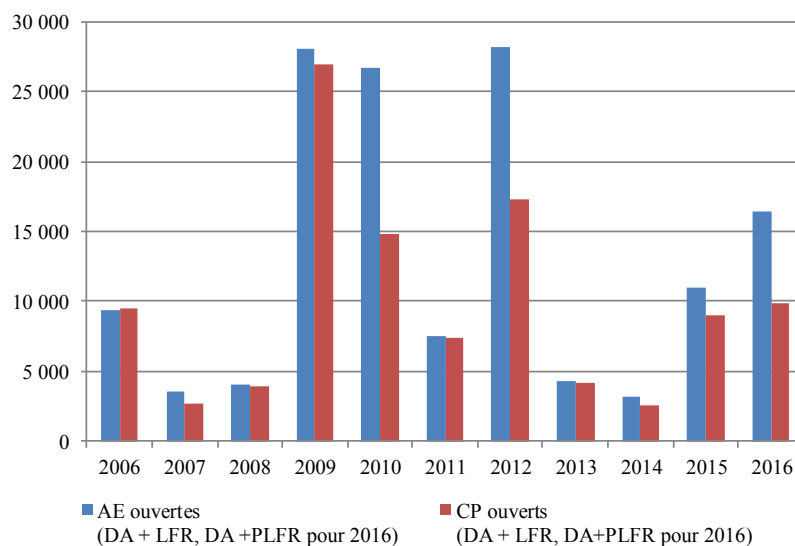
Les trois décrets d'avance des 2 juin, 3 octobre et 2 décembre 2016 sont présentés dans leur économie générale, puis font l'objet de la vérification des conditions de procédure et du respect des conditions de fond imposées par la LOLF.

I - Présentation générale

Le montant des ouvertures globales⁴ par les décrets d'avance et le PLFR (16 489 M€ en AE et 9 886 M€ en CP) est légèrement supérieur à la moyenne observée depuis 2006 (12 947 M€ en AE et 9 855 M€ en CP). Il reste inférieur aux ouvertures totales réalisées en 2009, 2010 et 2012. Ces exercices étaient caractérisés par un nombre élevé de LFR (trois en 2009 et 2012, quatre en 2010) et une proportion faible d'ouvertures par décrets d'avances (en CP, 2 % en 2009, 16 % en 2010 et 8 % en 2012).

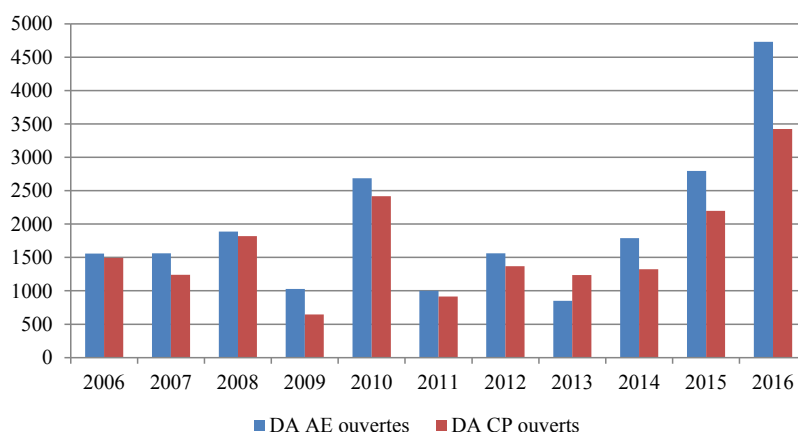
⁴ Hors remboursements et dégrèvements et PIA ; ouvertures sur les budgets annexes et comptes spéciaux nettes des versements du budget général. Hors AE de régularisation liées à la mise en place de la LOLF en 2006.

**Graphique n° 1 : Montant des ouvertures par DA et LFR/PLFR
(en M€)**



Source : Cour des comptes

En 2016, au contraire, les ouvertures réalisées par décrets d'avances représentent un tiers du total, et le montant des crédits ouverts par décrets d'avance (4 731 M€ d'AE et 3 422 M€ de CP) est le plus élevé depuis la mise en œuvre de la LOLF.

Graphique n° 2 : Montant des ouvertures par DA (en M€)

Source : Cour des comptes

A - Le décret d'avance du 2 juin 2016

Le décret n° 2016-732 du 2 juin 2016 ouvre 1 450 M€ en AE et 988 M€ en CP sur le budget général à titre d'avance. Il annule 981 M€ en AE et 988 M€ en CP sur le budget général ainsi que 464 M€ en AE sur le CAS *Participations financières de l'État*.

1 - Les ouvertures

Les ouvertures décidées par le décret se concentrent sur trois programmes du budget général relevant de trois missions différentes. Elles viennent financer :

- le plan d'urgence pour l'emploi sur le programme 103- *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* de la mission *Travail et emploi* à hauteur de 1 227 M€ d'AE et de 766 M€ de CP. Ce plan, annoncé en décembre 2015, prévoit 500 000 formations supplémentaires en 2016 au bénéfice des personnes en recherche d'emploi et crée une prime pour l'embauche d'un nouveau salarié dans les petites et moyennes entreprises (PME),

- la prise en charge financière des demandeurs d'asile sur le programme 303-*Immigration et asile* de la mission *Immigration, asile et intégration* pour 158 M€,
- les contentieux relatifs aux retraites des vétérinaires et les conséquences des épizooties (fièvre catarrhale ovine et influenza aviaire) sur la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* abondé de 64 M€.

Tableau n° 1 : Ouvertures par le décret du 2 juin 2016 (en M€)

Mission	Programme	AE			CP		
		T2	HT2	Total	T2	HT2	Total
<i>Agriculture, alimentation et affaires rurales</i>	206- Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation		64	64		64	64
<i>Immigration, asile et intégration</i>	303-Immigration et asile		158	158		158	158
<i>Travail et emploi</i>	103-Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi		1 227	1 227		766	766
Ouvertures		0	1 450	1 450	0	988	988

Source : Cour des comptes

2 - Les annulations

Les annulations portent sur 23 missions du budget général (sur 29)⁵ et un compte d'affectation spéciale. Elles impliquent 65 programmes, dont 64 sur le budget général (sur 113⁶).

Hors remboursements et dégrèvements, cinq missions du budget général ne subissent aucune annulation : *Aide publique au développement* ; *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation* ; *Défense* ; *Égalité des territoires et logement*⁷ ; *Régimes sociaux et de retraite*.

⁵ Hors dotations aux pouvoirs publics et crédits non répartis

⁶ *Idem.*

⁷ La mission *Égalité des territoires et logement* fait l'objet d'une ouverture et d'une annulation de même montant sur le même programme. Dans le cadre d'un redéploiement entre actions des programmes d'investissements d'avenir (PIA), le décret du 2 juin 2016 ouvre 150 M€ sur le programme 135-*Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* pour le fonds d'aide à la rénovation thermique (FART). Cette ouverture est équilibrée par l'annulation de crédits de l'action « démonstrateurs de la transition énergétique et écologique » rétablis sur le programme 181-*Prévention*

Tableau n° 2 : Annulations par le décret du 2 juin 2016 (en M€)

Mission	AE			CP		
	T2	HT2	Total	T2	HT2	Total
Action extérieure de l'État		31	31		31	31
Administration générale et territoriale de l'État		37	37		37	37
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales		43	43		43	43
Conseil et contrôle de l'État	1	3	4	1	3	4
Culture		17	17		17	17
Direction de l'action du gouvernement		24	24		24	24
Ecologie, développement et mobilité durables		263	263		263	263
Economie		9	9		9	9
Engagements financiers de l'État		42	42		42	42
Enseignement scolaire		14	14		14	14
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	7	59	66	7	59	66
Immigration, asile et intégration		10	10		10	10
Justice		50	50		50	50
Médias, livre et industries culturelles		4	4		4	4
Outre-mer		31	31		31	31
Politique des territoires	2	19	21	2	16	18
Recherche et enseignement supérieur		122	122		122	122
Relations avec les collectivités territoriales		11	11		21	21
Santé		24	24		24	24
Sécurités		33	33		33	33
Solidarité, insertion et égalité des chances		78	78		78	78
Sport, jeunesse et vie associative		18	18		18	18
Travail et emploi		30	30		30	30
Annulations (budget général)	11	971	981	11	978	988
CAS Participations financières de l'État		468	468			
Total des annulations	11	1 439	1 450	11	978	988

Source : Cour des comptes

Les trois ministères bénéficiaires des ouvertures ont été inégalement sollicités pour couvrir leurs besoins au titre du principe d'auto-assurance. Les annulations sur d'autres programmes du ministère de l'agriculture, de l'alimentation et des affaires rurales (48 M€, dont 44 M€ sur la mission *Agriculture, alimentation et affaires rurales*)

des risques. Mais, par ailleurs, le programme 135 fait l'objet d'une annulation du même montant sur les aides à la pierre. Seule l'annulation sur le programme 181 apparaît donc dans le décret d'avance.

représentent les trois quarts des ouvertures (64 M€) dont il a bénéficié. Le ministère de l'intérieur a contribué à hauteur de plus de moitié (80 M€, dont 10 M€ sur la mission *Immigration, asile et intégration*) à l'ouverture réalisée pour financer l'allocation pour les demandeurs d'asile (158 M€). En revanche, les crédits annulés sur les programmes du ministère du travail, de l'emploi de la formation professionnelle et du dialogue social (30 M€) ne représentent que 4 % des ouvertures en CP et 2 % des ouvertures en AE sur le programme 103-*Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*.

B - Le décret d'avance du 3 octobre 2016

Le décret n° 2016-1300 du 3 octobre 2016 ouvre 1 532 M€ en AE et 699 M€ en CP sur le budget général à titre d'avance. Il annule 639 M€ en AE et 699 M€ en CP sur le budget général ainsi que 894 M€ en AE sur le CAS *Participations financières de l'État*.

1 - Les ouvertures

Les ouvertures concernent trois programmes du budget général :

- l'augmentation du nombre de contrats aidés, pour 1 423 M€ en AE et 575 M€ en CP sur le programme 102-*Accès et retour à l'emploi* de la mission *Travail et emploi*,
- le financement de l'hébergement d'urgence, à hauteur de 84 M€ sur le programme 177-*Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* de la mission *Égalité des territoires et logement*,
- un abondement des frais de justice de 25 M€ en AE et 40 M€ en CP sur le programme 166-*Justice judiciaire* de la mission *Justice*.

Tableau n° 3 : Ouvertures par le décret du 3 octobre 2016 (en M€)

Mission	Programme	AE			CP		
		T2	HT2	Total	T2	HT2	Total
<i>Egalité des territoires et logement</i>	177- Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables		84	84		84	84
<i>Justice</i>	166- Justice judiciaire		25	25		40	40
<i>Travail et emploi</i>	102- Accès au retour et à l'emploi		1 423	1 423		575	575
Ouvertures		0	1 532	1 532	0	699	699

Source : Cour des comptes

2 - Les annulations

Les annulations portent sur 54 programmes du budget général relevant de 25 missions différentes, et un programme d'un CAS.

Hors remboursements et dégrèvements, trois missions du budget général n'enregistrent aucune annulation : *Aide publique au développement*, *Défense* et *Régimes sociaux et de retraite*. À l'inverse, quatre missions représentent 50 % des annulations en CP : *Écologie, développement et mobilité durables* (140 M€) ; *Engagements financiers de l'État* (100 M€) ; *Action extérieure de l'État* (62 M€) et *Économie* (56 M€). En AE, le CAS *Participations financières de l'État* a porté à lui seul 58 % des annulations.

Tableau n° 4 : Annulations par le décret du 3 octobre 2016 (en M€)

Mission	AE			CP		
	T2	HT2	Total	T2	HT2	Total
Action extérieure de l'État		62	62		62	62
Administration générale et territoriale de l'État		3	3		3	3
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales		16	16		16	16
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation		13	13		13	13
Conseil et contrôle de l'État	4	1	5	4	1	5
Culture		6	6		6	6
Direction de l'action du gouvernement		17	17		17	17
Ecologie, développement et mobilité durables		140	140		140	140
Economie		56	56		56	56
Egalité des territoires et logement		9	9		9	9
Engagements financiers de l'État		100	100		100	100
Enseignement scolaire		21	21		21	21
Gestion des finances publiques et des ressources humaines		15	15		25	25
Immigration, asile et intégration		12	12		12	12
Justice		15	15		30	30
Médias, livre et industries culturelles		18	18		18	18
Outre-mer		35	35		35	35
Politique des territoires		17	17		25	25
Recherche et enseignement supérieur		21	21		41	41
Relations avec les collectivités territoriales		21	21		21	21
Santé		6	6		6	6
Sécurités		10	10		10	10
Solidarité, insertion et égalité des chances		13	13		13	13
Sport, jeunesse et vie associative		2	2		3	3
Travail et emploi		6	6		13	13
Annulations (budget général)	4	634	639	4	695	699
CAS Participations financières de l'État		894	894			0
Total des annulations	4	1 528	1 532	4	695	699

Source : Cour des comptes

Le ministère de la Justice finance lui-même deux tiers de ses ouvertures en CP (et 60 % en AE). La participation des ministères chargés du logement et du travail est plus symbolique (respectivement, 11 % et 2 % des CP ouverts).

C - Le décret d'avance du 2 décembre 2016

Le décret n° 2016-1652 du 2 décembre 2016 ouvre et annule 1 749 M€ en AE et 1 735 M€ en CP sur le budget général.

1 - Les ouvertures

Tableau n° 5 : Ouvertures par le décret du 2 décembre 2016 (en M€)

Mission	Programme	AE			CP		
		T2	HT2	Total	T2	HT2	Total
Action extérieure de l'État	105- Action de la France dans l'Europe et dans le monde	26		26	26		26
	151-Français à l'étranger et affaires consulaires	7		7	7		7
	185-Diplomatie culturelle et d'influence	3		3	3		3
Administration générale et territoriale de l'État	216-Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur		10	10		10	10
Agriculture, alimentation et affaires rurales	206-Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	16		16	16		16
	215-Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	11		11	11		11
Aide publique au développement	209- Solidarité à l'égard des pays en développement	11		11	11		11
Culture	224-Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	4		4	4		4
Défense	178- Préparation et emploi des forces		637	637		637	637
	212- Soutien de la politique de la défense	187	7	194	187	7	194
Économie	305-Stratégie économique et fiscale		1	1			
Égalité des territoires et logement	177-Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables		100	100		100	100
Enseignement scolaire	139-Enseignement privé du premier et du second degrés	65		65	65		65
	140-Enseignement scolaire public du premier degré	281		281	281		281
	141-Enseignement scolaire public du second degré	194		194	194		194
	143-Enseignement technique agricole	0		0	0		0
	214-Soutien de la politique de l'éducation nationale	36		36	36		36
	230-Vie de l'élève	24	31	56	24	31	55
Justice	182-Protection judiciaire de la jeunesse	6		6	6		6
Recherche et enseignement supérieur	142-Enseignement supérieur et recherche agricoles	0		0	0		0
	150-Formations supérieures et recherche universitaire	2		2	2		2
	172- Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires		35	35		2	2
	231-Vie étudiante		29	29		50	50
Sécurités	161-Sécurité civile	1		1	1		1
	176- Police nationale	11		11	11		11
Sport, jeunesse et vie associative	163-Jeunesse et vie associative		12	12		12	12
Ouvertures		887	862	1 749	887	849	1 735

Source : Cour des comptes

Les ouvertures concernent 26 programmes du budget général répartis sur 13 missions.

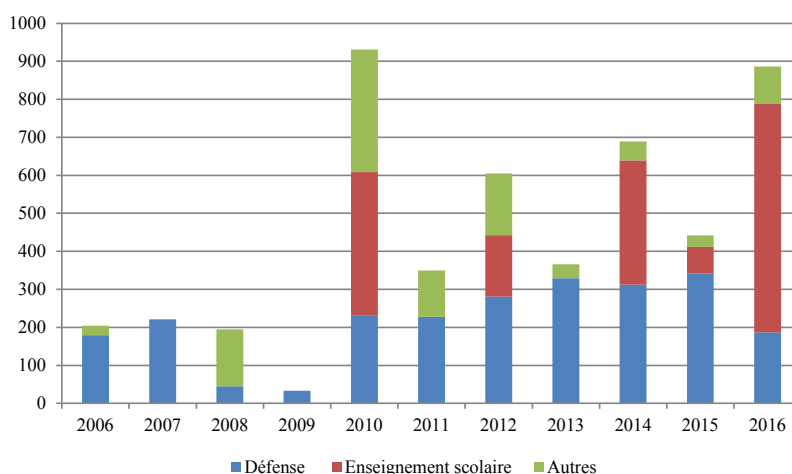
a) Les crédits de personnel

Les ouvertures de crédits de personnel s'élèvent à près de 887 M€ pour les missions *Enseignement scolaire* (601 M€), *Défense* (187 M€), *Agriculture, alimentation et affaires rurales* (27 M€), *Sécurités* (13 M€),

Justice (6 M€), *Culture* (4 M€) et *Recherche et enseignement supérieur* (2 M€) ainsi que le ministère des affaires étrangères (48 M€). Les ouvertures nettes représentent 820 M€, compte tenu des annulations réalisées notamment sur les missions *Justice* (-35 M€), *Administration générale et territoriale de l'État* (-11 M€) et sur les *Crédits non répartis* (-8 M€).

Ces ouvertures de crédits de personnel en décret d'avance de fin de gestion sont les plus importantes depuis 2010.

Graphique n° 3 : Ouvertures de crédits de personnel par le décret d'avance de fin de gestion (en M€)



Source : Cour des comptes

Les ouvertures de la mission *Défense* sont en forte diminution. Cette situation s'explique notamment par une sous-exécution du schéma d'emploi du ministère et des remboursements d'indus des années précédentes liés aux dysfonctionnements du système d'information Louvois. En revanche, les ouvertures sur la mission *Enseignement scolaire* atteignent des montants inédits.

La LFI 2016 était construite sur une hypothèse de stabilité du point fonction publique (+92 M€ de mesures générales) et de maîtrise des dépenses catégorielles (+ 228 M€).

Sur la mission *Enseignement scolaire* (602 M€), les ouvertures visent à faire face aux charges résultant de l'augmentation du point de 0,6 % au 1er juillet 2016 (pour 122 M€, hors CAS Pensions) et des

mesures décidées au profit des enseignants (majoration de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves des professeurs des écoles - ISAE), des contractuels et des apprentis (137 M€). Elles résultent également d'une sous-estimation des dépenses 2015 et du glissement vieillesse-technicité (GVT) dans la construction du PLF 2016 (+ 205 M€) et d'une mauvaise appréciation du volume des heures supplémentaires (+ 50 M€).

Comme évoqué précédemment, les ouvertures de crédits de personnel sur la mission *Défense* (187 M€) s'expliquent intégralement par les opérations intérieures et extérieures.

Les ouvertures sur la mission *Agriculture, alimentation et affaires rurales* (27 M€) viennent financer des créations d'emplois supplémentaires par rapport à la LFI (qui se traduisent par un relèvement du plafond d'emplois en PLFR de 525 ETPT).

Le ministère des affaires étrangères (48 M€) a pâti du maintien de l'euro à un niveau certes équivalent à 2015 (1,11 \$ en moyenne entre janvier et octobre 2016) et proche des hypothèses du PLF (1,10 \$) mais plus bas que les taux sur lesquels ont été historiquement construites ses dotations.

Les ouvertures de crédits de personnel sur les autres missions correspondent à l'augmentation du point fonction publique (10 M€), à des mesures catégorielles (8 M€), à la mobilisation exceptionnelle des forces de sécurité et de secours (4 M€), et à la montée en puissance de la réserve civile (1 M€).

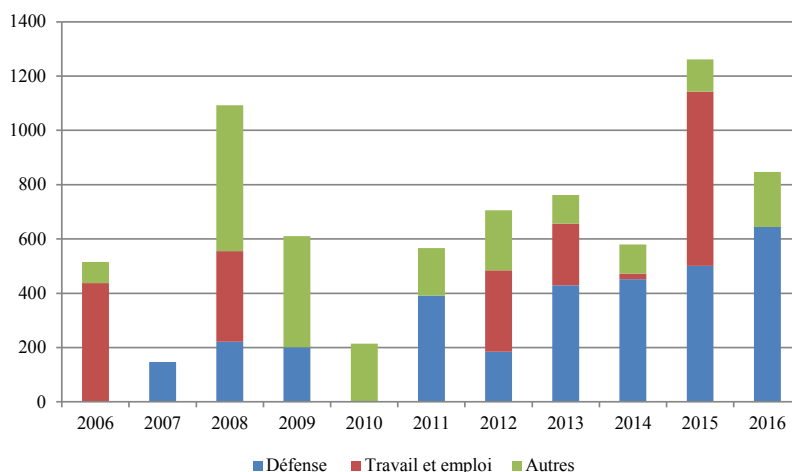
b) Les autres crédits

Les ouvertures de crédits hors titre 2 (862 M€ en AE et 849 M€ en CP) viennent abonder notamment :

- la mission *Défense* pour 644 M€ destinés à couvrir les opérations intérieures et extérieures (hors dépenses de personnel),
- les crédits d'hébergement d'urgence sur la mission *Égalité des territoires et logement*, à hauteur de 100 M€ : cette ouverture vient s'ajouter à celle du décret du 3 octobre 2016 (84 M€) et du PLFR (204 M€ en AE et 55 M€ en CP),
- les programmes 230-*Vie de l'élève* et 231-*Vie étudiante*, de 60 M€ en AE et 81 M€ en CP sur les missions *Enseignement scolaire* et *Recherche et enseignement supérieur*,

- le service civique (12 M€ sur la mission *Sport, jeunesse et vie associative*),
- les dépenses de contentieux du ministère de l'intérieur sur la mission *Administration générale et territoriale de l'État* pour 10 M€,
- des contributions à des organisations internationales de recherche sur la mission *Recherche et enseignement supérieur* (35 M€ en AE et 2 M€ en CP).

Graphique n° 4 : Ouvertures de crédits hors titre 2 (CP) par le décret d'avance de fin de gestion⁸ (en M€)



Source : Cour des comptes

Les ouvertures hors titre 2 de la mission *Défense* en décret d'avance de fin de gestion représentent un montant jamais atteint depuis la mise en œuvre de la LOLF. Le montant des autres ouvertures est inférieur à 2015, mais il doit être analysé en lien avec celles des autres DA et de la LFR (schéma de fin de gestion).

2 - Les annulations

Les annulations portent sur 76 programmes répartis sur 25 missions du budget général, ainsi que sur les crédits non répartis.

⁸ Pour 2009, décrets du 9 novembre et du 8 décembre 2009.

**Tableau n° 6 : Annulations par le décret du 2 décembre 2016
(en M€)**

Mission	AE			CP		
	T2	HT2	Total	T2	HT2	Total
Action extérieure de l'État		-108	-108		-97	-97
Administration générale et territoriale de l'État	-12	-9	-21	-12	-7	-19
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales		-23	-23		-40	-40
Aide publique au développement		-60	-60		-37	-37
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation		-16	-16		-15	-15
Conseil et contrôle de l'État	-3	-14	-18	-3	-1	-4
Crédits non répartis	-8	-220	-228	-8		-8
Culture		-16	-16		-22	-22
Défense		-290	-290		-672	-672
Direction de l'action du gouvernement	-3	-72	-75	-3	-11	-14
Ecologie, développement et mobilité durables		-120	-120		-99	-99
Economie		-3	-3		-6	-6
Egalité des territoires et logement		-107	-107		-87	-87
Engagements financiers de l'État		-133	-133		-82	-82
Enseignement scolaire		-13	-13		-21	-21
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	0	-53	-53	0	-58	-58
Justice	-35	-143	-178	-35	-17	-52
Médias, livre et industries culturelles		-5	-5		-3	-3
Outre-mer		-91	-91		-115	-115
Politique des territoires	0	-12	-12	0	-20	-20
Recherche et enseignement supérieur		-74	-74		-62	-62
Relations avec les collectivités territoriales		-42	-42		-147	-147
Santé		-13	-13		-12	-12
Sécurité		-14	-14		-13	-13
Solidarité, insertion et égalité des chances	-3	-29	-31	-3	-23	-25
Travail et emploi	-2	-3	-5	-2	-3	-5
Annulations	-66	-1 682	-1 749	-66	-1 669	-1 735

Source : Cour des comptes (données : direction du budget)

Hors remboursements et dégrèvements, trois missions du budget général n'enregistrent aucune annulation : *Immigration, asile et intégration* ; *Régimes sociaux et de retraite* ; *Sport, jeunesse et vie associative*.

En CP, le programme 146-*Équipement des forces* représente à lui seul 39 % des annulations (672 M€), et trois missions représentent plus de 50 % des annulations (*Défense* ; *Relations financières avec les collectivités territoriales* ; *Outre-mer*). Les annulations d'AE sont plus réparties. Les cinq missions et dotations les plus fortement touchées sont : *Défense*, *Crédits non répartis*, *Justice*, *Engagements financiers de l'État*, *Ecologie, Développement et mobilité durables*.

Tableau n° 7 : Application du principe d'auto-assurance par les ministères bénéficiaires d'ouvertures dans le décret du 2 décembre 2016 (en M€)

Ministère	Ouverture		Annulation		Solde		Couverture	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
MAAF	27	27	-24	-40	4	-13	87%	149%
MAEDI	48	48	-137	-100	-89	-52	285%	209%
MCC	4	4	-21	-25	-18	-21	603%	703%
MEF	1		-432	-178	-432	-178	NS	NS
MENESR	698	685	-54	-49	644	636	8%	7%
MINDEF	831	831	-311	-691	520	140	37%	83%
MINT	23	23	-34	-32	-11	-9	150%	141%
MJ	6	6	-179	-53	-173	-47	3031%	895%
MLHD	100	100	-107	-87	-7	13	107%	87%
MVJS	12	12	0	0	12	12	1%	1%

Source : Cour des comptes (données : direction du budget)

Selon le principe d'auto-assurance, les ministères des affaires étrangères (MAEDI), de l'agriculture (MAAF), de la culture (MCC), de l'économie et des finances (MEF), de l'intérieur (MINT), de la justice (MJ) et du logement (MLHD) couvrent en totalité ou en quasi-totalité leurs ouvertures en AE et en CP du décret d'avance de fin de gestion par des annulations. Le MEF, le MAEDI et le MJ sont même fortement contributeurs nets au décret d'avance.

Ce principe d'auto-assurance trouve cependant ses limites pour :

- les ministères de la défense (MINDEF) ainsi que de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur (MENESR), compte tenu de l'ampleur de leurs besoins respectifs : le taux de couverture apparemment élevé des ouvertures du ministère de la défense (87 %) est artificiel car une part substantielle des crédits ainsi annulés en DA ont été ouverts à nouveau en LFR ;
- le ministère de la ville, de la jeunesse et des sports (MVJS), qui n'a pas la taille critique (compte tenu notamment de la débudgétisation d'une part importante des dépenses sportives au travers du CNDS) pour dégager sur son périmètre des marges de manœuvre pour la montée en charge du service civique.

D - Le schéma de fin de gestion

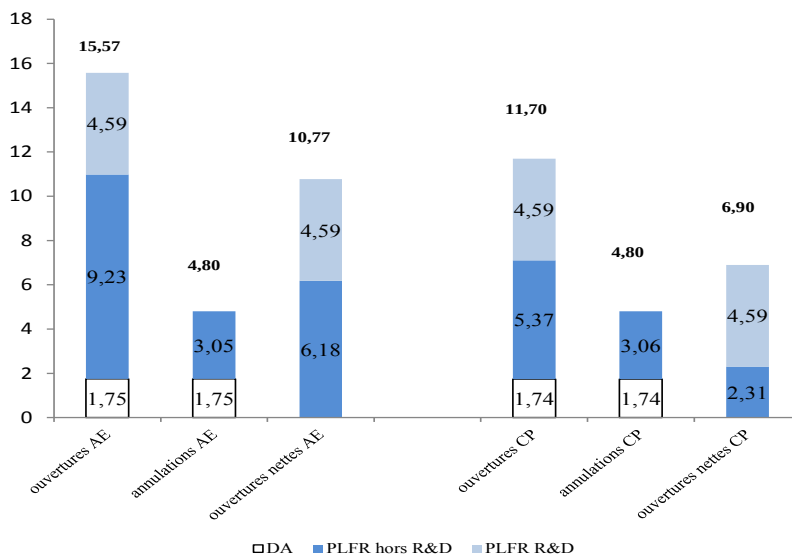
Le schéma de fin de gestion 2016 prévoit une augmentation des dépenses du budget général hors charge de la dette. Néanmoins le déficit budgétaire serait réduit grâce à une révision à la baisse de la charge de la dette et des prélèvements sur recettes ainsi qu'à une amélioration du solde des budgets annexes et des comptes spéciaux. Cette dernière est acquise grâce une réduction de la contribution du budget au désendettement. Elle est donc sans effet sur le niveau de la dette de l'État.

1 - Des ouvertures nettes de crédits sur le budget général hors charge de la dette en augmentation

Sur les missions du budget général, les ouvertures nettes de crédits en fin de gestion (décret d'avance et PLFR) s'élèvent à 10,77 Md€ en AE et 6,90 Md€ en CP. En excluant la mission *Remboursements et dégrèvements*⁹, les ouvertures nettes ressortent à 6,18 Md€ en AE et 2,31 Md€ en CP.

⁹ Dans la présentation du budget en dépenses et recettes nettes, les R & D sont déduits des recettes fiscales brutes pour calculer les recettes fiscales nettes. Ils ne sont pas pris en compte dans les dépenses nettes.

Graphique n° 5 : Ouvertures et annulations en AE et en CP dans le schéma de fin de gestion sur le budget général (en Md€)



Source : Cour des comptes

Ces ouvertures nettes en 2016 (2,31 Md€) sont supérieures à celles opérées sur l'ensemble de l'année 2015 (1,47 Md€), compte tenu du décret d'annulation du 9 juin 2015 (-0,67 Md€ en CP). En 2014, la LFR s'était traduite par une réduction de 4,42 Md€ des crédits ouverts.

Tableau n° 8 : Ouvertures nettes en CP sur le budget général (2014-2016)

CP, en Md€	2014	2015	2016
LFR en cours d'année	-3,40		
Décret d'annulation		-0,67	
LFR de fin d'année (PLFR pour 2016)	-1,02	+2,14	+2,31
Ouvertures nettes	-4,42	+1,47	+2,31

Hors R&D. Source : Cour des comptes

En 2015 comme en 2016, des opérations entre le budget général et les comptes spéciaux ont affecté le schéma de fin de gestion. En 2015, les ouvertures de crédits du budget général avaient été augmentées par le transfert sur la mission *Défense* d'une dépense de 2,14 Md€ initialement

prévue sur un compte spécial. En 2016, la mission *Aide publique au développement* porte une ouverture de 2,41 Md€ pour la recapitalisation de l'Agence Française de Développement (AFD) qui vient financer le *CAS Participations financières de l'État* (cf. encadré).

La recapitalisation de l'Agence française de développement

Compte tenu de son activité de prêt, l'AFD possède le statut d'établissement de crédit spécialisé et est soumise à ce titre à la réglementation bancaire dite Bâle III. Afin de lui permettre de respecter les exigences capitalistiques de celle-ci, le PLFR procède à la conversion des créances de long terme détenues par l'État sur l'AFD en fonds propres.

Cette opération se traduit par l'ouverture en PLFR de 2,40 Md€ (en AE=CP) sur la mission Aide publique au développement qui seront versés au *CAS Participations financières de l'État*. Celui-ci procédera à la recapitalisation de l'AFD qui utilisera ses nouveaux fonds propres pour procéder au remboursement des prêts de l'État, enregistré comme une recette du compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers*.

L'opération dégrade le solde du budget général de 2,40 Md€ et améliore le solde des budgets annexes et comptes spéciaux de 2,40 M€. Elle est donc globalement neutre sur le budget de l'État et n'est pas prise en compte dans l'analyse du schéma de fin de gestion par ce rapport.

Par ailleurs, en 2016, les annulations permises par la moindre charge de la dette s'élèvent à 2,95 Md€, supérieures de 0,9 Md€ à celles réalisées en 2015 (2,05 Md€), mais légèrement inférieures à celles de 2014 (3,40 Md€).

Tableau n° 9 : Ouvertures nettes en CP sur le budget général, hors charge de la dette et opérations entre le budget général et les comptes spéciaux (2014-2016)

Md€	2014	2015	2016
Ouvertures nettes	-4,42	+1,47	+2,31
Opérations entre le BG et les comptes spéciaux		-2,14	-2,41
Annulations sur la charge de la dette	3,40	2,05	2,95
Ouvertures nettes, hors opérations entre le BG et les comptes spéciaux et charge de la dette	-1,42	+1,38	+2,86

Hors R&D. Source : Cour des comptes

Les ouvertures nettes de CP en 2016 sur le budget général hors charge de la dette et opérations avec les comptes spéciaux ressortent donc à 2,86 Md€ contre 1,38 Md€ en 2015 et -1,02 Md€ en 2014. Cette progression met en évidence les tensions sur la gestion des dépenses en 2016.

Celles-ci peuvent être analysées plus en détail à travers l'examen des ouvertures brutes réalisées sur les différentes missions.

2 - Des tensions importantes sur les dépenses

Dans son rapport sur *La situation et les perspectives des finances publiques* de juin 2016 (p. 69 et suivantes), la Cour avait évalué à 5,6 Md€ les risques de dépassement des crédits pesant sur les missions du budget général (hors charge de la dette et pensions). Postérieurement à l'évaluation de la Cour, des ouvertures de crédits sont intervenues par décrets d'avance ainsi que dans le PLFR pour un montant brut total, hors opérations exceptionnelles¹⁰, de 5,7 Md€ (en CP).

Dans le détail par missions, les ouvertures se sont révélées proches des évaluations de la Cour, notamment pour les principaux postes de dépassements (*Travail et emploi ; Défense ; Solidarité, insertion et égalité des chances ; Agriculture, alimentation et affaires rurales*). Quelques écarts existent cependant pour :

- les missions *Écologie, développement et mobilités durables, Sécurités et Administration générale et territoriale de l'État* qui n'ont pas nécessité d'ouvertures significatives,
- les missions *Relations avec les collectivités territoriales, Économie, Recherche et enseignement supérieur et Sport, jeunesse et vie associative* qui ont nécessité des ouvertures supérieures à 50 M€ qui n'avaient pas été anticipées.

¹⁰ Ce montant correspond aux ouvertures de CP sur le budget général, hors mission Remboursements et dégrèvements, et ne tient pas compte de l'ouverture de 2,40 Md€ pour la recapitalisation de l'AFD ni de l'ouverture de 0,67 Md€ sur le programme 146 - *Équipement des forces* de la mission *Défense* qui compense l'annulation intervenue dans le décret d'avance de fin de gestion pour le même montant.

Tableau n° 10 : Répartition des dépassements de crédits par missions

CP, en Md€	Évaluations des risques par la Cour en juin 2016			Ouvertures de crédits (DA + PLFR)
	Hypothèse basse	Hypothèse haute	Estimation centrale	
Travail et emploi	1,7	2,4	2	1,6
Défense	0,5	0,8	0,65	0,8
Agriculture, alim., forêt et affaires rurales	0,7	1,1	0,9	0,8
Solidarité, insertion et égalité des chances	0,4	0,6	0,5	0,8
Égalité des territoires et logement	0,2	0,4	0,3	0,2
Enseignement scolaire	0,1	0,4	0,25	0,5
Écologie, dév. et mobilité durables	0,0	0,5	0,25	0,0
Sécurités	0,1	0,3	0,2	0,0
Adm.générale et territoriale de l'État	0,15	0,15	0,15	0,0
Immigration, asile et intégration	0,1	0,2	0,15	0,1
Santé	0,0	0,1	0,05	0,1
Point fonction publique	0,1	0,25	0,2	0,2
Autres missions				0,6
Total	4,0	7,2	5,6	5,7

Source : Cour des comptes

3 - Une amélioration du solde en PLFR, en grande partie sans effet sur la dette de l'État

Malgré ces tensions sur les dépenses hors charge de la dette, le PLFR prévoit une réduction du déficit budgétaire de 2,38 Md€, ce qui le porte au niveau prévu par le programme de stabilité d'avril 2016, soit 69,92 Md€.

Tableau n° 11 : Écart entre le PLFR et la LFI (hors AFD)

<i>En Md€</i>	PLFR
Recettes fiscales nettes	-2,58
Recettes non fiscales	0,88
PSR (-)	-1,94
Recettes nettes	0,24
Dépenses nettes hors charge de la dette (-)	2,86
Charge de la dette (-)	-2,95
Dépenses nettes (-)	-0,09
Solde des budgets annexes et comptes spéciaux	2,05
Réduction du déficit budgétaire	2,38

Source : Cour des comptes (données : PLFR)

L'ouverture nette (hors AFD et remboursements et dégrèvements) de 2,86 Md€ de CP sur les autres programmes du budget général est compensée par une annulation de 2,95 Md€ sur la charge de la dette. Les dépenses nettes autorisées sur le budget général sont globalement en diminution de 0,09 Md€ dans le PLFR.

L'évaluation des recettes nettes du budget général reste aussi proche de la LFI (+0,24 Md€). Des recettes fiscales nettes en retrait (-2,58 Md€, principalement en raison de moins-values attendues sur l'IS) sont compensées par des recettes non fiscales supérieures aux évaluations initiales (+0,88 Md€)¹¹ et des économies de constatation sur les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales (-

¹¹ Des dividendes beaucoup plus faibles (-1,49 Md€) seraient compensés notamment par des recettes plus importantes que prévu au titre des amendes (+0,83 Md€), des produits des fréquences hertziennes (+0,67 M€) et d'un versement de Coface (+0,70 Md€).

0.76 Md€, principalement sur le FCTVA) et de l'Union européenne (- 1,18 Md€).

La réduction du déficit prévue résulte donc essentiellement d'une amélioration du solde des budgets annexes et des comptes spéciaux, à hauteur de 2,05 Md€, hors recapitalisation de l'AFD. Comme en 2015, le PLFR annule en effet 2 Md€ sur le CAS *Participations financières de l'État* sur le programme consacré au désendettement de l'État.

Cette annulation vient diminuer facialement le déficit prévisionnel en comptabilité budgétaire, mais n'a pas d'effet sur le besoin de financement de l'État en comptabilité nationale et le niveau de la dette de l'État¹².

II - Le respect des conditions de procédure

L'article 13 de la LOLF dispose que des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décret d'avance si trois formalités substantielles sont respectées : le recueil de l'avis du Conseil d'État, celui de la commission chargée des finances de chaque assemblée et une demande de ratification par le Parlement incluse dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année considérée.

A - L'avis du Conseil d'État

Le Conseil d'État, section des finances, a rendu son avis :

- sur le premier projet de décret d'avance le 31 mai 2016,
- sur le second projet de décret d'avance le 29 septembre 2016.
- sur le troisième projet de décret d'avance le 30 novembre 2016.

¹² Dans le tableau de financement du PLFR, la réduction du déficit est compensée par une diminution des rachats de dette par la Caisse de la dette publique.

B - L'avis des commissions chargées des finances des deux assemblées

Les commissions chargées des finances disposent d'un délai de sept jours pour faire connaître leur avis.

1 - Le décret du 2 juin 2016

Le premier projet de décret d'avance a été notifié le 17 mai aux commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat qui ont rendu leurs avis respectifs le 24 mai 2016. L'Assemblée nationale a demandé la suppression des annulations de crédits proposées sur le CEA et le CNRS et le Sénat a exprimé un avis défavorable¹³. Bien que les avis des commissions soient des avis simples, le Gouvernement a choisi de suivre l'avis de la commission des finances de l'Assemblée nationale et de ramener les annulations sur la mission *Recherche et enseignement supérieur* de 256 M€ à 122 M€ en AE et CP. Symétriquement, les ouvertures sur la mission *Travail et emploi* ont été réduites de 134 M€. Ce décret modifié a reçu un avis conforme du Conseil d'État sans être à nouveau soumis aux commissions des finances des assemblées.

Deux parlementaires ont formé un recours pour excès de pouvoir contre le décret du 2 juin 2016, assorti d'un référé demandant sa suspension, en se fondant à la fois sur des arguments de forme (absence de nouvelle consultation des commissions des finances) et de fond (absence d'urgence de certaines ouvertures). Dans une ordonnance du 26 août 2016, le Conseil d'État a jugé irrecevable la demande de suspension car les mouvements de crédits prévus par le décret avaient déjà eu lieu à la date de la requête des parlementaires. Il ne s'est pas à ce jour prononcé sur le recours pour excès de pouvoir¹⁴.

¹³ Les derniers avis en partie défavorables sur un décret d'avance remontaient pour l'Assemblée nationale à novembre 2010 et pour le Sénat à novembre 2011. Ces avis reposaient sur une appréciation différente de celle du Gouvernement de l'urgence de certaines ouvertures (opérations immobilières du ministère de la justice en 2010 et hébergement d'urgence en 2011) et non, comme cette fois-ci, du bien-fondé des annulations.

¹⁴ L'audience a eu lieu le 23 novembre 2016 mais la décision n'a pas encore été rendue publique à la date de rédaction du présent rapport.

2 - Le décret du 3 octobre 2016

Le projet de deuxième décret d'avance a été transmis aux commissions des finances des deux assemblées le 23 septembre 2016. Elles ont rendu leur avis le 28 septembre 2016.

La commission des finances de l'Assemblée nationale a émis un avis favorable sur ce projet de décret.

La commission des finances du Sénat a émis un avis défavorable, en évoquant notamment l'absence de nécessité d'un abondement des contrats aidés, compte tenu du caractère discrétionnaire du dispositif, la prévisibilité des besoins concernant l'hébergement d'urgence, et le caractère « conventionnel » des annulations réalisées en AE sur le compte *Participations financières de l'État*.

3 - Le décret du 2 décembre 2016

Le projet de dernier décret d'avance a été transmis aux commissions des finances des assemblées le 22 novembre 2016. La commission des finances du Sénat a émis un avis défavorable sur le projet de décret le 29 novembre 2016. La commission des finances de l'Assemblée nationale a rendu un avis favorable le 30 novembre 2016.

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

La ratification des deux premiers décrets d'avance a été demandée dans le PLFR déposé le 18 novembre 2016, celle du troisième fera l'objet d'un amendement du Gouvernement au PLFR.

Les conditions de procédure prescrites par la LOLF pour l'ouverture de crédits par décrets d'avance ont été respectées par le Gouvernement pour les trois décrets publiés en 2016¹⁵.

¹⁵ Sous réserve de la décision du Conseil d'État concernant le recours contre le décret du 2 juin 2016.

III - Le respect des conditions de fond

L'article 13 de la LOLF exige qu'un décret d'avance respecte trois conditions de fond : le respect des plafonds qu'elle fixe au montant des ouvertures et annulations, l'urgence et la préservation de l'équilibre de la dernière loi de finances.

A - Le respect des plafonds fixés par la loi organique

Les décrets d'avance sont soumis au respect d'un double plafonnement du montant des ouvertures et des annulations de crédits :

- l'article 13 de la LOLF dispose que « *le montant des crédits (ainsi ouverts [par décrets d'avance] ne peut excéder 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année* » : pour 2016, il représente 0,77 % en AE et 0,56 % en CP,
- selon l'article 14-1, le montant cumulé des crédits annulés par décrets d'annulation et par décrets d'avance « *ne peut dépasser 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours* » : en 2016, il s'élève à 0,77 % des AE et 0,56 % des CP¹⁶.

Les deux plafonds fixés par la LOLF en matière d'ouverture de crédits par décrets d'avance et d'annulations de crédits ont été respectés.

Tableau n° 12 : Respect des plafonds d'ouvertures et d'annulations

En M€	Budget général		Budgets annexes		Comptes spéciaux		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Crédits ouverts en LFI	417 352	409 900	2 303	2 297	196 522	196 187	616 177	608 384
Ouvertures nettes autres LF	0	0	0	0	0	0	0	0
Crédits ouverts par DA	4 731	3 422	0	0	0	0	4 731	3 422
Crédits annulés par DA	3 369	3 422	0	0	1 362	0	4 731	3 422
Décrets d'annulation	0	0	0	0	0	0	0	0
% ouvertures DA/LFI							0,77%	0,56%
% annulations/LF							0,77%	0,56%

Hors fonds de concours et attributions de produits.

Source : Cour des comptes

¹⁶Le décret n° 2016-1380 du 12 octobre 2016 portant annulation de crédits (pour 8 M€) n'est pas pris en compte car il annule seulement des fonds de concours.

B - Le respect de la condition d'urgence

1 - Le décret d'avance du 2 juin 2016

a) Travail et emploi

Les ouvertures de crédits réalisées par le décret d'avance du 2 juin 2016 sont principalement destinées au financement du plan d'urgence pour l'emploi (1 227 M€ en AE et 766 M€ en CP).

Le plan, qui comprend une prime pour l'embauche des chômeurs par les PME et des formations co-financées par les régions, a fait l'objet d'une première annonce le 14 décembre 2015. Ses modalités concrètes ont été précisées le 18 janvier 2016. La prime pour l'embauche dans les PME a été créée par le décret n° 2016-40 du 25 janvier 2016 et les premières conventions avec les régions sur la formation ont été signées en avril 2016.

Le PLF 2016 et le PLFR 2015 ont néanmoins été adoptés en lecture définitive par l'Assemblée nationale le 17 décembre 2015 sans qu'aucun crédit ne soit inscrit pour financer ces mesures. Une fois épuisées les possibilités de redéploiement au sein de la mission *Travail et emploi*, le Gouvernement a ouvert les crédits nécessaires par décret d'avance.

De manière générale, quand son montant peut être évalué, même de manière approchée, l'annonce d'une nouvelle dépense significative pendant la procédure d'adoption du budget sans que le PLF soit modifié affaiblit la portée de l'article 9 de la LOLF qui donne un caractère limitatif à l'autorisation parlementaire et affecte la sincérité des prévisions de dépenses.

b) Agriculture, alimentation et affaires rurales

Le décret d'avance du 2 juin 2016 a également ouvert 64,5 M€ (en AE=CP) sur le programme *206-Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* pour les épizooties (58,5 M€) et les indemnités versées dans le cadre du contentieux sur les retraites des vétérinaires (6 M€).

Les dépenses relatives au contentieux sur les retraites des vétérinaires concernent la mise en œuvre d'une décision du Conseil

d'État de novembre 2011 pour un stock de dossiers qui était déjà connu lors de la préparation du PLF 2016. Ces dépenses étaient donc prévisibles et les ouvertures correspondantes par décret d'avance ne respectent pas la condition d'urgence.

Les dépenses relatives aux épizooties correspondent pour l'essentiel (34,8 M€ pour la fièvre catarrhale ovine et 23 M€ pour l'influenza aviaire) au financement d'annonces effectuées par le ministre de l'agriculture le 26 janvier 2016, après l'adoption de la LFI. Elles étaient donc imprévisibles. Le recours à la procédure du décret d'avance était aussi indispensable pour ces dépenses, compte tenu de la nécessité de mettre en place rapidement les mesures sanitaires. Les possibilités d'auto-assurance du ministère ont été largement exploitées. Les ouvertures relatives aux épizooties remplissent donc la condition d'urgence.

c) Immigration, asile et intégration

Le décret d'avance du 2 juin 2016 a aussi ouvert 158 M€ pour les aides aux demandeurs d'asile. Ces ouvertures que le Gouvernement justifie par l'augmentation des flux de demandeurs d'asile n'étaient pas imprévisibles.

Les dépenses du programme *303-Immigration et asile* pour les aides aux demandeurs d'asile¹⁷ n'ont représenté que 81 M€ en 2015 (pour 135 M€ inscrits en LFI), mais elles se sont traduites par une augmentation de la dette de l'État à l'égard de Pôle emploi, organisme gestionnaire des aides jusqu'à fin octobre 2015, qui a atteint 182 M€ à la fin de l'année. Les crédits inscrits en LFI 2016 (149 M€) ne permettaient pas de financer à la fois le remboursement de cette dette et les nouvelles allocations désormais versées par l'OFII pour l'année en cours, dont la dernière estimation disponible pour 2016 s'élève à 315 M€.

Malgré le rebasage effectué en LFI, les crédits de l'ADA étaient donc encore sous-budgétisés en 2016. Le besoin de crédits en cours d'année était prévisible et les ouvertures correspondantes en décret d'avance ne respectent pas la condition d'urgence.

¹⁷ Allocation temporaire d'attente (ATA) versée par Pôle emploi jusqu'à fin octobre 2015, allocation aux demandeurs d'asile (ADA) versée par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) depuis.

2 - Le décret d'avance du 3 octobre 2016

a) Travail et emploi

L'ouverture de 1 423 M€ en AE et 575 M€ en CP sur le programme *102-Accès et retour à l'emploi* est justifiée, selon le Gouvernement, par la programmation de 445 000 contrats aidés en 2016, dont seulement 295 000 étaient financés en LFI.

Cette programmation initiale, en diminution de plus d'un tiers par rapport à l'exécution 2015 (464 000 nouveaux contrats), était dès l'origine irréaliste. Le 22 décembre 2015, la circulaire relative à la programmation des contrats aidés pour le premier semestre 2016 établissait une cible à 193 000 nouveaux contrats sur six mois, soit 61 % de l'enveloppe annuelle budgétée pour les contrats uniques d'insertion et 100 % pour les emplois d'avenir.

Le besoin de crédits ne résulte donc pas d'une modification du nombre de contrats en cours d'année, mais d'une sous-budgétisation manifeste dès la LFI 2016. L'ouverture était certes nécessaire, mais prévisible, et ne respectait donc pas la condition d'urgence.

b) Égalité des territoires et logement

Le décret d'avance du 3 octobre 2016 a ouvert 84 M€ pour l'hébergement d'urgence. Cette ouverture a été complétée à hauteur de 100 M€ par le décret d'avance de fin de gestion et par 204 M€ d'AE et 55 M€ de CP en LFR. Ces ouvertures s'ajoutent à la mobilisation intégrale de la réserve de précaution du programme *177-Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables*.

Depuis plusieurs années, ce programme fait l'objet d'ouvertures importantes en gestion. Il a bénéficié en LFI 2016 d'un rebasage de 145 M€ par rapport à l'année précédente. Celui-ci est cependant inférieur aux ouvertures cumulées par décrets d'avances et LFR en cours d'année 2015 (224 M€).

Les ouvertures effectuées par les deux décrets d'avances d'octobre et de fin de gestion correspondent donc à hauteur de 79 M€ à la compensation d'une sous-budgétisation initiale persistante.

Le solde des ouvertures réalisées par les décrets d'avance et la LFR (309 M€ en AE, 160 M€ en CP) peut en revanche être rattaché à des décisions postérieures à l'adoption de la LFI : pérennisation de places d'hébergement d'urgence créées à l'hiver 2015-2016 annoncée en mars 2016 ; évacuation des campements parisiens et démantèlement du campement de la lande de Calais.

c) Justice

25 M€ en AE et 40 M€ en CP ont été ouverts pour le financement de frais de justice.

Les crédits inscrits en LFI 2016 au titre des frais de justice s'élevaient à 509 M€, dont 23 M€ de dépenses nouvelles au titre de la soumission aux cotisations sociales des collaborateurs occasionnels du service public de la justice. À périmètre constant, cette programmation initiale était donc comparable aux exécutions 2014 (470 M€) et 2015 (475 M€). Des aléas de prévision liés notamment au coût des enquêtes sur les attentats et au volume des charges à payer au titre des années antérieures expliquent donc bien les ouvertures demandées.

Les ouvertures étaient par ailleurs nécessaires, au vu de la consommation des crédits à fin août. Le principe d'auto-assurance a été appliqué de façon satisfaisante pour les compenser : deux tiers des CP supplémentaires et 60 % des AE sont gagés sur le périmètre du ministère.

Les dépenses étant à la fois difficiles à prévoir et nécessaires, les ouvertures de crédits respectaient la condition d'urgence.

3 - Le décret d'avance du 2 décembre 2016

a) Les crédits de personnel (hors mission Défense)

L'ouverture des crédits de personnel manquants en fin de gestion par décret d'avance est nécessaire car ces crédits ne peuvent être ouverts par la LFR qui est votée après la liquidation de la paie de décembre.

Ce besoin en crédits de personnel (700 M€ hors *Défense*) a cependant des causes multiples qui n'étaient pas toutes imprévisibles.

Les mesures au profit des enseignants et des contractuels de la mission *Enseignement scolaire* (105 M€), des forces de sécurité (2 M€) ainsi que des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse (6 M€) constituent des mesures nouvelles décidées et mises en œuvre en cours d'année 2016. Il en est de même des créations d'emplois au ministère de l'agriculture (27 M€). La mobilisation particulièrement importante des forces de sécurité et de secours était également difficile à prévoir, comme la montée en puissance de la réserve civile (5 M€).

En revanche, le plan en faveur des apprentis, qui justifie l'ouverture de 32 M€ sur la mission *Enseignement scolaire*, avait été annoncé dès 2015 et avait d'ailleurs fait l'objet d'une inscription de 7 M€ en LFR 2015. Sur la même mission, la sous-budgétisation du glissement vieillesse-technicité (45 M€) et des heures supplémentaires (50 M€) est récurrente. De même, la programmation initiale 2016 de la mission aurait pu intégrer une hypothèse de dépenses 2015 supérieure à la LFI sur cette mission, compte tenu des tendances observées en cours d'année 2015 : ce facteur a contribué à hauteur de 160 M€ aux ouvertures du dernier décret d'avance. Les indemnités de résidence à l'étranger du ministère des affaires étrangères qui font l'objet d'une ouverture de 48 M€ malgré un taux de change euro-dollar resté proche des prévisions de la LFI, sont également sous-estimées dans la programmation initiale.

La perspective de l'augmentation du point fonction publique avait été ouverte par la ministre de la fonction publique dès le 24 novembre 2015. Le montant et le calendrier de cette revalorisation n'ont cependant été rendus publics que le 17 mars 2016. Il s'agit donc d'une mesure dont le principe a été annoncé sans chiffrage et calendrier précis à la fin de la discussion du PLF et sans que celui-ci soit amendé. Les besoins correspondants ont été couverts par décret d'avance. Le choix du dernier décret d'avance de l'année a permis de limiter les ouvertures à trois ministères (éducation nationale, enseignement supérieur et recherche ; intérieur ; culture).

b) Les opérations extérieures et missions intérieures du ministère de la défense

Les ouvertures au titre des opérations extérieures et missions intérieures du ministère de la défense atteignent 831 M€ en 2016.

Comme les années précédentes, les ouvertures sur les opérations extérieures résultent d'une sous-budgétisation : l'article 4 de loi de programmation militaire (LPM) 2014-2019 limite à 450 M€ l'inscription

de crédits en PLF pour ces opérations. Cette disposition conduit à une budgétisation des opérations extérieures systématiquement « *insuffisante et insincère* », comme l'a récemment noté la Cour dans un rapport au Parlement¹⁸. Elle est en contradiction avec l'article 6 de la LOLF qui dispose que « *le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'État* ».

Cette sous-budgétisation s'étend à compter de 2016 aux missions intérieures. Alors que l'exécution 2015 s'élevait à 189 M€, les crédits ouverts en LFI 2016 ne représentent que 26 M€. Si les missions *Justice* et *Sécurité* ont bénéficié d'un renforcement de leurs moyens par amendement du Gouvernement au cours de la discussion du PLF 2016, après les attentats de novembre 2015, tel n'a pas été le cas pour les crédits de la mission *Défense*. Des ouvertures en gestion étaient dès lors prévisibles.

La condition d'urgence n'est donc respectée en 2016 ni pour les opérations extérieures ni pour les missions intérieures.

c) Les autres crédits

Les ouvertures de crédits d'hébergement d'urgence ont été analysées globalement au titre du décret du 3 octobre 2016.

Les ouvertures sur les programmes *230-Vie de l'élève* et *231-Vie étudiante* (60 M€ en AE et 81 M€ en CP) viennent notamment financer trois annonces postérieures à l'adoption de la LFI : la revalorisation de 10 % des bourses lycéennes, l'allocation pour la recherche du premier emploi (ARPE) et la création d'un nouvel échelon pour les bourses étudiantes, annoncées par le Premier ministre en avril 2016. Elles abondent aussi le fonds de soutien des activités périscolaires (FSAP) pour prendre en compte le maintien de la majoration de l'aide pour certaines communes décidé en mars 2016. Elles respectent la condition d'urgence.

Le service civique fait l'objet d'une ouverture en décret d'avance de 12 M€ pour les salaires versés aux jeunes et de 41 M€ pour les cotisations versées par l'agence gestionnaire du programme à l'ACOSS en LFR. La dépense représentée par le service civique s'était élevée à 174 M€ pour 52 000 jeunes en 2015. Dès lors, l'enveloppe prévue par la LFI 2016 (301 M€) était insuffisante pour assurer l'objectif de 110 000

¹⁸ Cour des comptes, *Les opérations extérieures de la France* (2012-2015), communication à la commission des finances du Sénat, octobre 2016.

jeunes pourtant affiché dès le PLF. L'ouverture réalisée dans le décret d'avance du 2 décembre 2016 correspond donc à une sous-budgétisation initiale du dispositif.

La sous-évaluation en LFI des dépenses de contentieux du ministère de l'intérieur qui ont fait l'objet d'ouvertures par décret d'avance en 2011, 2012, 2013 et 2015 est récurrente.

Les besoins liés aux contributions des organisations internationales de recherche (35 M€ en AE et 2 M€ en CP) étaient également prévisibles dès la programmation initiale.

Comme les années précédentes, une part importante des crédits ouverts par décrets d'avance correspond à des sous-budgétisations qui pouvaient être identifiées dès la LFI et ne relève donc pas de l'« urgence » mentionnée à l'article 13 de la LOLF. Les ouvertures réalisées pour les contrats aidés (575 M€ en CP), les opérations intérieures et extérieures (831 M€), le service civique (12 M€), les contentieux des ministères de l'agriculture et de l'intérieur (16 M€), la contribution aux organisations internationales de recherche (2 M€) ainsi que, pour partie, celles abondant les crédits de personnel des ministères civils (335 M€ sur 700 M€), et la prise en charge des réfugiés (223 M€ sur 342 M€) sont dans ce cas, soit près de 60 % du montant cumulé des décrets d'avance en CP. Ces sous-budgétisations (de l'ordre de 2 Md€), qui ne sont pas spécifiques à 2016, affectent la sincérité de la LFI.

Les dépenses liées au plan d'urgence pour l'emploi étaient connues dans leur principe à la fin du processus d'adoption de la LFI mais n'ont pas été prises en compte à ce stade. Compte tenu de la difficulté d'intégrer ces dépenses nouvelles à un stade très tardif de la procédure budgétaire, sans disposer encore d'évaluation fiable, les crédits correspondants ont été ouverts par décrets d'avance. L'annonce de nouvelles dépenses aussi importantes, mais non encore précisément estimées, pendant la procédure d'adoption du budget sans que celles-ci se traduisent par un amendement du PLF réduit cependant la portée du caractère limitatif de l'autorisation parlementaire prévu à l'article 9 de la LOLF.

C - La préservation de l'équilibre financier défini par la dernière loi de finances

1 - Le décret d'avance du 2 juin 2016

Les annulations sur le budget général décidées par ce décret d'avance s'élèvent à 981 M€ en AE et 988 M€ en CP, dont 10,5 M€ de crédits de personnel.

L'annulation de 11 M€ (en AE et CP) réalisée sur le programme *163-Jeunesse et vie associative* vient réduire les crédits de l'Agence du service civique qui seront ré-abondés par le décret d'avance de fin de gestion et le PLFR. Le besoin de l'agence était pourtant prévisible dès la LFI, compte tenu des objectifs affichés d'entrée dans le dispositif.

De même, l'annulation de 10 M€ (en AE et CP) sur le programme *231-Vie étudiante* était inopportune dès juin 2016, compte tenu de l'annonce du plan jeunesse réalisée en avril.

Pour les AE, le gage est complété par l'annulation de 468 M€ sur le CAS *Participations financières de l'État*. Cette solution est contestable.

La possibilité de gager une ouverture sur le budget général par une annulation sur un compte d'affectation spéciale dans le cadre d'un décret d'avance n'est pas exclue formellement par la LOLF. Elle n'avait pourtant jamais été utilisée depuis 2006. Cette pratique constante était fondée car les opérations du budget général et des comptes d'affectations spéciale ont une nature différente, comme le montre l'article 21-II qui interdit, sauf disposition contraire d'une loi de finances, tout versement au budget général ou aux budgets annexes à partir d'un compte d'affectation spéciale.

Cette différence est particulièrement nette pour le CAS *Participations financières de l'État* qui retrace des opérations financières au sens de la comptabilité nationale : des AE destinées à autoriser des opérations de recapitalisation qui n'affectent pas le besoin de financement de l'État en comptabilité nationale ont été annulées pour permettre des engagements supplémentaires de dépenses d'intervention (plan d'urgence, allocations aux demandeurs d'asile) et de fonctionnement (dépenses agricoles) qui dégradent le solde maastrichtien. Sans être irrégulière, cette substitution d'engagements courants à des opérations financières est critiquable.

Enfin, les crédits du compte *Participations financières de l'État* ne font pas l'objet d'une justification détaillée en LFI. Il est donc très difficile d'apprécier si les annulations réalisées sur ce compte concernent des crédits devenus sans objet. En l'occurrence, la réouverture de ces AE a été demandée dans le PLFR, et justifiée notamment par les besoins de recapitalisation dans le secteur de l'énergie. Ces besoins étaient déjà mentionnés sans être chiffrés dans le PAP 2016. Le caractère artificiel de cette annulation d'AE ne fait donc pas de doute.

2 - Le décret d'avance du 3 octobre 2016

Les annulations sur le budget général du deuxième décret d'avances portent sur 639 M€ en AE et 699 M€ en CP, dont 4 M€ de crédits de personnel.

L'un des programmes mis à contribution avait fait l'objet d'une ouverture dans le décret du 2 juin 2016. Le programme *206-Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* est ponctionné à hauteur de 8 M€, après une ouverture de 64 M€. Ce mouvement en sens inverse est cependant justifié dans le rapport de motivation du décret, les dépenses liées aux épizooties se révélant finalement inférieures aux prévisions de juin.

En AE, 894 M€ sont également annulés sur le CAS *Participations financières de l'État*. Leur réouverture a été demandée dans le PLFR, déposé six semaines plus tard. Cette annulation appelle les mêmes observations critiques que l'opération analogue réalisée en juin, qui sont même renforcées par la proximité entre la publication du décret et le dépôt du PLFR.

3 - Le décret d'avance du 2 décembre 2016

Les annulations (1 749 M€ en AE et 1 735 M€ en CP, dont 66 M€ de crédits de personnel) ne concernent que le budget général.

Le programme *146-Équipement des forces* de la mission *Défense* contribue de façon importante à ces annulations (291 M€ en AE et 672 M€ en CP).

Avant même la publication du décret d'avance, la réouverture des crédits correspondants avait été demandée en PLFR. L'exigence de préservation de l'équilibre financier est donc ignorée de façon encore plus

manifeste par le troisième décret d'avance que par les deux premiers. Les mouvements simultanés et de sens contraire effectués par le PLFR et ce décret atteignent un montant inédit depuis la mise en œuvre de la LOLF (672 M€ en CP, soit 40 % des annulations réalisées par le décret). Les ouvertures de crédits par ce décret d'avance ne sont en réalité pas gagées.

La condition de préservation de l'équilibre financier de la dernière loi de finances n'a été respectée qu'en apparence par les décrets d'avance pris en 2016. Le PLFR a en effet remis en cause un tiers des annulations en AE (1 674 M€) réalisées par les trois décrets d'avance et un cinquième des annulations en CP (693 M€).

Les deux premiers décrets gageaient pour la première fois depuis la mise en œuvre de la LOLF des ouvertures sur le budget général par des annulations sur un compte d'affectation spéciale (en l'espèce, le compte *Participations financières de l'État*). Ce choix qui s'écarte de la pratique constante suivie depuis 2006 pose un problème de principe dans la mesure où les opérations concernées sont de nature différente, l'article 21-II de la LOLF interdisant d'ailleurs tout versement à partir du budget général à partir d'un compte d'affectation spéciale. De plus, ces annulations avaient un caractère largement fictif, compte tenu à la fois du caractère très conventionnel des évaluations initiales de crédits sur le compte *Participations financières de l'État* et des besoins avérés de recapitalisation dans le secteur de l'énergie. Ceux-ci, qui étaient prévisibles dès juin 2016, ont d'ailleurs conduit à une réouverture des AE annulées dans le PLFR, confirmant le caractère artificiel de l'équilibre présenté par les deux premiers décrets d'avance.

Des annulations du troisième décret d'avance ont également donné lieu à des réouvertures en PLFR. Ce dernier cas est particulièrement patent car la réouverture des crédits a été demandée dans le PLFR déposé le 18 novembre 2016 avant même leur annulation par le décret d'avance du 2 décembre 2016. Il porte sur près de 40 % des annulations en CP (672 M€). L'exigence de respect de l'équilibre financier de la dernière loi de finances par les décrets d'avance posée à l'article 13 de la LOLF a été méconnue.

Chapitre II :

Analyse des décrets d'avance par mission

Ce chapitre analyse les mouvements de crédits opérés par décrets d'avance mission par mission. Les ouvertures et annulations procédant de décrets d'annulation ou de la LFR sont également présentées à titre d'information pour les missions qui font l'objet de mouvements en décrets d'avance.

IV - Les missions enregistrant des ouvertures nettes (en CP)

A - Agriculture, alimentation et affaires rurales

M€	LFI	Décrets d'avance juin/oct/déc 2016		PLFR	
		Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations
AE	2 787,5	91,6	- 82,1	886,0	0,0
CP	2 717,2	91,6	- 98,9	688,2	0,0

Source : Cour des comptes

La mission a fait l'objet d'une ouverture nette de 895 M€ en AE et de 681 M€ en CP, soit respectivement 32 % et 25 % des crédits initiaux.

1 - Les ouvertures

Les ouvertures par DA (92 M€) viennent financer les conséquences des épizooties (58 M€), les créations de postes supplémentaires prévues dans le cadre du plan FEAGA, l'instruction des aides de la PAC et le contentieux sur les retraites des vétérinaires. Seul les besoins concernant les épizooties et l'instruction des aides de la PAC étaient réellement imprévisibles lors de l'adoption de la LFI.

Comme en 2015, le PLFR procède à des ouvertures très élevées (885 M€ en AE et 688 M€ en CP) pour couvrir les dépenses relatives au refus d'apurement communautaire (357 M€ en AE et 358 M€ en CP), aux exonérations de charges (139 M€ en AE=CP pour le dispositif TO-DE, 70 M€ en AE et 120 M€ en CP pour le plan élevage), et à l'indemnisation des pertes économiques liés à la grippe aviaire (158 M€ en AE et 72 M€ en CP), 32 M€ en AE pour des mesure agri-environnementales régionales et 6 M€ en AE pour des investissements informatiques de l'ASP pour l'instruction des aides de la PAC.

2 - Les annulations

Tous les programmes de la mission ont contribué à gager les ouvertures de crédits. Les annulations correspondent généralement à des économies de constatation. Une partie des annulations devrait cependant entraîner des reports de charges sur 2017, en particulier concernant le financement (pour près de 20 M€) de la compensation de l'exonération de cotisations sociales (ligne TO-DE) et de l'indemnité viagère de départ (IVD) du Programme 154 – *Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires*.

B - Défense

M€	LFI	Décrets d'avance juin/oct/déc 2016		PLFR	
		Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations
AE	45 560,2	831,0	-290,4	290,4	0,0
CP	39 689,4	831,0	-671,8	671,8	0,0

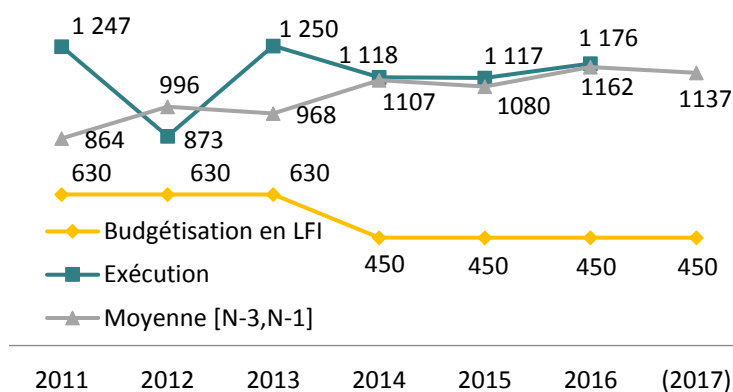
Source : Cour des comptes

La mission *Défense* est l'une des plus concernées par le décret d'avance de décembre 2016 avec 290 M€ d'annulations en AE et 672 M€ en CP sur le Programme 146 – *Équipement des forces* et 831 M€ d'ouvertures en AE et en CP sur les trois autres programmes de la mission. Les annulations du décret d'avance de décembre sont compensées à due concurrence par des ouvertures en PLFR.

1 - Les ouvertures de crédits

Les opérations extérieures (OPEX) sont sous-budgétées de manière récurrente. Les crédits ouverts par le décret d'avance contribuent à hauteur de 686 M€ au financement des OPEX, dont 118 M€ de titre 2. Ces dépenses s'élèvent globalement à 1761 M€ pour l'année 2016, dont 287 M€ de titre 2. Une dotation pour les OPEX de 450 M€ était prévue en loi de finances initiale (LFI), conformément à l'article 4 de la loi de programmation militaire 2014-2019 actualisée, auxquels s'ajoutent 37 M€ provenant de fonds de concours¹⁹ et 4 M€ de dépenses d'achats de matériel imputées par erreur en 2015 sur les OPEX et remboursées en 2016.

Graphique n° 6 : Prévision et exécution budgétaire des OPEX (M€)



Source : Cour des comptes

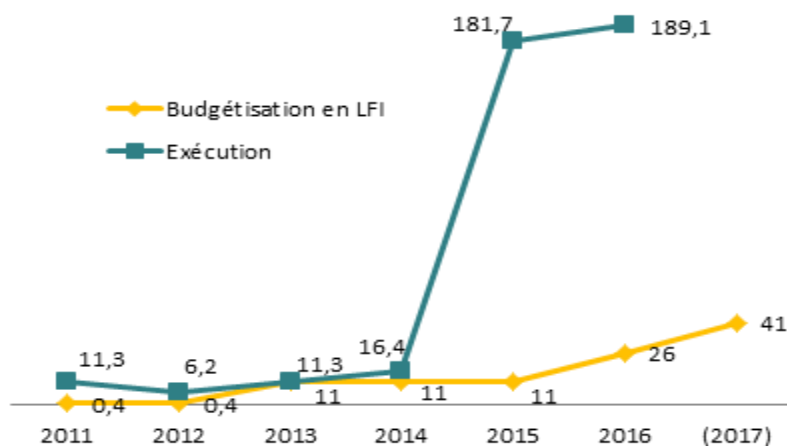
¹⁹ Remboursement par l'ONU, l'OTAN et l'UE de certains engagements internationaux.

En dépit de la prévisibilité de ce dépassement, ces ouvertures sont nécessaires pour faire face aux engagements sur les théâtres extérieurs qui ne peuvent, au vu des montants, être intégralement couverts par des décrets de virement ou puisés dans la réserve des programmes correspondants.

Les missions intérieures (MISSINT) ont été également sous-budgétées, notamment concernant l'opération Sentinelle. Les crédits ouverts par le décret d'avance de fin de gestion contribuent à hauteur de 145 M€ au financement des surcoûts de la mission Sentinelle, dont 69 M€ de titre 2. Ces surcoûts s'élèvent globalement à 189 M€ au titre de l'année 2016, dont 113 M€ de titre 2. Concernant le titre 2, un montant de 26 M€ était inscrit en LFI pour l'opération Sentinelle et 13 M€ ont été redéployés. Les dépenses hors titre 2 se décomposent en 69 M€ de fonctionnement et équipements (portés par le programme 178) et 7 M€ de réhabilitations et aménagement des locaux (portés par le programme 212).

L'opération Sentinelle a été lancée, sur décision du Conseil de défense, après les attentats de janvier 2015. Elle a varié dans son format, mais les attentats de novembre 2015, puis de Nice en juillet 2016, ont conduit le dispositif à rester à un niveau d'engagement plus élevé que prévu. 11 M€ étaient inscrits en LFI depuis 2013 pour les MISSINT, ce montant a été rehaussé à 26 M€ en LFI 2016. Le montant inscrit en LFI 2016 était néanmoins manifestement insuffisant au vu des dépenses prévisibles après les attentats de novembre 2015.

Graphique n° 7 : Préviation et exécution budgétaire des MISSINT (M€)



Source : Cour des comptes

De la même manière que pour les OPEX, les surcoûts des missions intérieures (MISSINT) étaient prévisibles. Il n'en demeure pas moins nécessaire d'ouvrir ces crédits qui, pour assurer la continuité de l'opération, doivent être mobilisés de façon urgente.

La mission *Défense* avait traditionnellement une insuffisance de crédits en titre 2 qui nécessitait un redéploiement au titre de l'auto-assurance lors du décret d'avance. L'insuffisance était de 200 M€ en moyenne sur 2012-2015, en décroissance continue pour atteindre 167 M€ en 2015, en raison notamment d'une atténuation des effets liés au dysfonctionnements du système de paie Louvois et d'une sous-exécution du schéma d'emplois. L'année 2016 génère désormais, dans un contexte de stabilisation des effectifs, près de 41 M€ d'excédent en titre 2, destinés à être utilisés pour des opérations d'investissement par fongibilité asymétrique au sein de la mission *Défense*.

2 - Les annulations de crédits

Les annulations de crédit représentent 290 M€ en AE et 672 M€ en CP et portent sur le programme 146 (soit près de 7 % des crédits ouverts en LFI pour ce programme). La mission *Défense* contribue à près de 40 % des annulations de crédit du décret d'avance en CP (1 735 M€ en CP).

Ces annulations devraient être compensées en LFR par des ouvertures de crédit d'un même montant.

La Cour a critiqué de manière récurrente les réouvertures en PLFR de crédits annulés. Ces mouvements contradictoires nuisent à la cohérence de la gestion et au respect réel de l'équilibre financier de la loi de finances en vigueur par les décrets d'avance.

C - Immigration, asile et intégration

M€	LFI	Décret d'annul. Oct. 2016	Décrets d'avance juin/oct/déc 2016		PLFR	
		Annul.	Ouvert.	Annul.	Ouvert.	Annul.
AE	804,9	-1,3	158,0	-1,3	5,9	-5,0
CP	804,1	-1,3	158,0	-1,3		-5,0

Source : Cour des comptes

La mission a fait l'objet d'une ouverture nette de 136 M€ en AE et de 130 M€ en CP, soit respectivement 17 % et 16 % des crédits initiaux.

1 - Les ouvertures

Le décret d'avance du 2 juin 2016 a ouvert 158 M€ en AE et CP au titre du Programme 303 - *Immigration et asile* pour faire face aux dépenses d'intervention en matière de prise en charge des demandeurs d'asile.

La LFI 2016 prévoyait 149 M€ pour le financement de l'Allocation Demandeurs d'Asile (ADA), dispositif géré par l'OFII entré en vigueur le 1er novembre 2015 pour remplacer pour les demandeurs d'asile l'Allocation Temporaire d'Attente (ATA) distribuée par Pôle emploi. Ces crédits initiaux 2016 étaient en augmentation par rapport à la LFI 2015 (135 M€) et à l'exécution 2015 (81 M€), mais ils ne permettaient pas le remboursement de la dette accumulée par l'État auprès de Pôle emploi au titre de l'ATA (182 M€ en fin d'année). Les ouvertures du décret d'avance n'incluent pas non plus de remboursements à Pôle emploi.

2 - Les annulations

La mission a connu en 2016 deux annulations de crédits, de 10 M€ et de 11,5 M€ en AE=CP effectuées respectivement par les décrets du 2 juin et du 3 octobre 2016. Ces annulations sur le Programme 104 – *Intégration et accès la nationalité française* portent sur des crédits mis en réserve. En outre, le PLFR prévoit une annulation de 5 M€, permise par une réduction de la subvention pour charges de service public versé à l'OFII, compte tenu du niveau de son fonds de roulement.

D - Égalité des territoires et logement

M€	LFI	Décrets d'avance juin/oct/déc 2016		PLFR	
		Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations
AE	18 363,0	184,0	115,9	204,1	0,007
CP	18 153,0	184,0	96,2	55,1	0,007

Source : Cour des comptes

1 - Les ouvertures de crédits

Le décret du 2 juin 2016 ne prévoit pas explicitement d'ouvertures ni d'annulations de crédits sur la mission *Égalité des territoires et logement*. En réalité, deux mouvements d'ouverture et d'annulation s'équilibrent. Ainsi, dans le cadre d'un redéploiement de crédits de l'action « démonstrateurs de la transition écologique et énergétique » du programme d'investissements d'avenir (PIA), 150 M€ sont en réalité ouverts sur le programme 135 - *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*, afin d'abonder le Fonds d'Aide à la Rénovation Thermique (FART) géré par l'ANAH. Ce besoin de crédits permet de faire face à l'objectif de 50 000 logements rénovés par an annoncé en 2015 et porté à 70 000 en avril 2016. Si le redéploiement s'avérait nécessaire, le fonds présentant un solde nul en AE à compter du mois de juin, le besoin était en partie prévisible.

Le décret du 3 octobre 2016 prévoit une ouverture de crédits sur le programme 177 - *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* à hauteur de 84 M€ en AE et CP. Ces crédits sont destinés au financement de l'hébergement d'urgence. Les besoins de

crédits sont liés à l'accroissement de la demande d'hébergement de droit commun et à l'hébergement des migrants évacués des campements à Paris et à Calais. L'ouverture de crédits prévue est nécessaire, toutes les marges de redéploiement ayant été utilisées²⁰.

Le décret d'avance de novembre prévoit une nouvelle ouverture de crédits à hauteur de 100 M€ en AE et CP sur le programme 177. Cette ouverture complémentaire s'explique par des annonces nouvelles, notamment le démantèlement de la Lande de Calais²¹ ainsi que les évacuations de campements parisiens, dont le campement de Stalingrad intervenu le 4 novembre 2016.

2 - Les annulations de crédits

Dans le décret du 2 juin 2016, le redéploiement de crédits issus du PIA évoqué précédemment, qui devrait se traduire par une ouverture de crédits de 150 M€ sur le programme 135 - *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*, est équilibré par une annulation du même montant sur les crédits destinés à l'aide à la pierre, d'où l'absence apparente de mouvements dans le décret. Ces annulations ont porté à hauteur de 20 M€ sur la réserve. Elles témoignent, cette année encore, de la substitution des fonds issus des fonds de concours financés par les bailleurs sociaux au détriment des crédits budgétaires dans le financement des aides à la pierre.

Le décret du 3 octobre 2016 a annulé 9 M€ (AE=CP) sur les crédits mis en réserve du programme 135.

Le décret du 2 décembre 2016 procède à l'annulation de 81 M€ (AE=CP) sur le programme 109 - *Aides à l'accès au logement*, sur la réserve de précaution. Cette annulation n'entraîne pas de difficultés en gestion mais ne permettra pas la réduction de la dette du FNAL à l'égard des organismes payeurs par rapport à son niveau fin 2015 (386 M€). Le décret du 2 décembre 2016 annule également 26 M€ en AE et 6 M€ en CP sur les crédits mis en réserve du programme 135.

²⁰ Des ouvertures de 204 M€ en AE et 55 M€ en CP au sein du PLFR sont destinées à compenser le redéploiement interne opéré en cours de gestion au profit de l'hébergement d'urgence de crédits devant initialement financer l'allocation de logement temporaire.

²¹ Annoncée par le Président de la République le 26 septembre 2016, et qui n'a pas pu être pris en compte dans les besoins estimés pour le premier décret d'avance du 3 octobre 2016.

E - Enseignement scolaire

M€	LFI	Décrets d'avance juin/oct/déc 2016		PLFR	
		Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations
AE	67 010,2	631,9	-48,0	56,5	-0,0
CP	67 069,5	631,6	-55,9	56,5	-0,0

Source : Cour des comptes

1 - Les ouvertures de crédits

Le décret d'avance de décembre 2016 a ouvert, pour la mission interministérielle *Enseignement scolaire*, 601 M€ en AE et CP sur le titre 2, répartis sur les cinq programmes 139 - *Enseignement privé du premier et du second degré*, 140 - *Enseignement scolaire public du premier degré*, 143 - *Enseignement technique agricole*, 214 - *Soutien de la politique de l'éducation nationale* et 230 - *Vie de l'élève*, et 31 M€ en AE et hors titre 2 sur le seul programme 230.

Ces besoins en crédits concernent avant tout les rémunérations principales des personnels de l'éducation nationale. Ils résultent principalement :

- s'agissant de l'ensemble des cinq programmes de la MIES relevant du ministère de l'éducation nationale, de la hausse de la valeur du point d'indice de la fonction publique au 1er juillet 2016 qui est estimée à 122 M€ hors CAS pensions, d'un GVT solde 2016 supérieur aux prévisions initiales (+45 M€) et d'un socle de dépense au titre de l'exécution 2015 (GVT solde 2015 notamment) plus élevé que prévu (+160 M€) ;
- de l'impact de la revalorisation du montant de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (ISAE) au bénéfice des enseignants du premier degré à compter de la rentrée scolaire 2016 (+57 M€) ;
- de la mise en place du plan « apprentissage » au cours de l'année 2015 qui s'est traduit par la fixation d'un objectif de recrutement pour la rentrée scolaire 2016 de près de 3 300 apprentis pour un montant de 32 M€ ;
- dans le cadre de la conférence nationale du handicap (CNH), de la transformation à compter de la rentrée 2016, des contrats uniques d'insertion (CUI) et des contrats d'accompagnement dans l'emploi

(CAE) en contrats d'accompagnement d'élèves en situation d'handicap (AESH) pour un coût de 39 M€ ;

- de la non réalisation de l'hypothèse de diminution des heures supplémentaires qui reposait, lors des arbitrages budgétaires, sur un possible moindre recours par les enseignants aux HSA compte tenu des créations de postes, moindre recours qui ne s'est pas constaté dans les faits, pour 50 M€.

Ces besoins de crédits résultent pour une part d'annonces faites dans le courant de l'année 2016 qui ne pouvaient être anticipées en LFI et qui ne peuvent attendre la LFR, trop tardive pour assurer la paie de décembre. C'est en particulier le cas pour l'impact de la revalorisation du point, de l'augmentation de l'ISAE ou de la conversion des contrats aidés en contrats d'accompagnement des élèves en situation de handicap.

Concernant la sous-budgétisation du GVT, l'imprévisibilité est un argument moins recevable : depuis plusieurs années, le ministère est confronté à un problème de sous budgétisation chronique, qui n'a pas été totalement réglé cette année, malgré l'effort indéniable consenti en LFI 2016.

L'imprévisibilité est encore plus contestable concernant les besoins en crédits résultant de la revalorisation du socle d'exécution 2015, qui est connu pour l'essentiel avant le vote de la LFI, ou encore du financement des apprentis, pour lesquels la LFI ne prévoyait aucun financement alors que le plan de recrutement des apprentis a été annoncé en 2015 (et a d'ailleurs fait l'objet d'une inscription de crédit de 7 M€ en DA 2015).

Enfin les inscriptions de crédits liées à la consommation des heures supplémentaires révèlent un problème de bonne articulation entre la stratégie budgétaire et le pilotage opérationnel dans l'allocation des enveloppes d'HSA. Du point de vue du ministère de l'éducation nationale, la réduction des crédits de 50 M€ par rapport aux prévisions reposait sur le postulat que les besoins en heures seraient en diminution, sans nécessité de pilotage visant l'attrition de ces heures. Cette hypothèse ne s'est pas vérifiée.

Concernant les crédits HT2, les ouvertures sont liées à la mise en œuvre des mesures du plan jeunesse annoncé par le Premier ministre en avril 2016, ainsi que du maintien de la majoration de l'aide versée aux communes au titre du fonds de soutien au développement des activités périscolaires (FSDAP) à des communes qui, étant sorties de la liste des communes éligibles aux dotations DSU / DSR, auraient cessé d'en bénéficier. Cette ouverture de crédits d'intervention doit être opérée en

décret d'avance, la publication de la dernière LFR fin décembre étant trop tardive.

2 - Les annulations de crédits

Des annulations de crédits sont opérées par les trois décrets d'avance sur des programmes de la mission, pour un total de 48 M€ en AE et 56 M€ en CP. Ces annulations portent en quasi-totalité sur des crédits mis en réserve et pour le reste sur des crédits devenus sans objet.

F - Relations avec les collectivités territoriales

M€	LFI	Décrets d'avance juin/oct/déc 2016		PLFR	
		Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations
AE	3 899,7		-73,5	226,2	
CP	3 034,0		-189,2	212,2	

Source : Cour des comptes

La mission a fait l'objet d'une ouverture nette de 153 M€ en AE et de 23 M€ en CP, soit respectivement 4 % et 1 % des crédits initiaux.

1 - Les ouvertures

Le PLFR 2016 prévoit l'ouverture de 226 M€ d'AE et de 212 M€ de CP, au profit du programme 122 - *Concours spécifiques et administration* pour financer en 2016, notamment, un fonds exceptionnel d'un montant de 200 M€ à destination des départements connaissant une situation financière particulièrement dégradée, notamment en raison du poids des dépenses sociales. Les autres crédits ouverts viennent financer le fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) (22 M€ en AE et 8 M€ en CP), et les besoins liés à des calamités publiques survenues en 2015 (5 M€ en AE et en CP).

2 - Les annulations

Les annulations par décrets d'avance (73,5 M€ en AE et 189,2 M€ en CP) portent sur le programme 119 - *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* et notamment sur les dotations d'équipement, en particulier la dotation globale d'équipement (DGE) des départements et la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) dont la Cour avait déjà constaté la surbudgétisation en 2015.

G - Santé

M€	LFI	Décrets d'avance juin/oct/déc 2016		PLFR	
		Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations
AE	1 249,3	0,0	-42,5	85,7	0,0
CP	1 250,6	0,0	-41,8	85,7	0,0

Source : Cour des comptes.

Les seules ouvertures de la mission ont eu lieu en PLFR et concernent l'aide médicale d'État.

Le programme 204 - *Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins* a fait l'objet d'annulations dans les trois décrets d'avance, pour un montant total de 42 M€ en AE et 41 M€ en CP. Ces annulations portent sur des crédits mis en réserve et des crédits devenus sans emploi.

H - Solidarité, insertion et égalité des chances

M€	LFI	Décrets d'avance juin/oct/déc 2016		PLFR	
		Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations
AE	18 347,7	0,0	-121,9	796,1	0,0
CP	18 358,0	0,0	-115,9	796,0	0,0

Source : Cour des comptes.

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* n'est concernée par les trois décrets d'avance qu'au titre des seules annulations pour un montant total de 122 M€ en AE et 116 M€ en CP.

1 - Les ouvertures

La mission ne bénéficie d'aucune ouverture de crédits dans les décrets d'avance. En revanche, en PLFR, 793 M€ en AE et en CP devraient être ouverts, dont 424 M€ en AE/CP au titre des besoins de financement de l'allocation adultes handicapés (AAH) dont le calibrage en début d'exercice s'est avéré insuffisant et 369 M€ sur le programme 304 pour faire face à la montée en charge plus rapide que prévu de la prime d'activité et de son élargissement à de nouveaux bénéficiaires.

2 - Les annulations

Les annulations du décret du 2 juin 2016 portent sur les quatre programmes de la mission pour un total de 78 M€ en AE/CP. 50 M€ en AE/CP ont été annulés sur le programme 304 – *Inclusion sociale et protection des personnes* sur le nouveau dispositif d'aide à la réinsertion familiale et sociale, dont la montée en charge est plus lente que celle prévue en LFI (60 M€ en AE/CP). Les crédits du programme 157 – *Handicap et dépendance* sont annulés à hauteur de 8 M€, dont 1 M€ mis en réserve et 8 M€ pris sur la dotation globale de fonctionnement des établissements et services d'aide par le travail (ESAT). De plus, 18 M€ sont annulés en AE/CP sur le programme 124 – *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* (dont 11 M€ sur la réserve), les 7 M€ restants étant supportés par les agences régionales de santé (baisse de la subvention de fonctionnement). Le décret comporte également une annulation de 1 M€ en AE/CP sur le programme 137 – *Égalité entre les hommes et les femmes*.

Le décret du 3 octobre 2016 procède à des annulations de 13 M€ en AE/CP, dont 8 M€ sur le programme 124 et 9 M€ sur le programme 157. Ces annulations portent sur des crédits mis en réserve.

Le décret du 2 décembre 2016 opère des annulations pour 31 M€ en AE et 25 M€ en CP. Le programme 124 – *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* contribue une nouvelle fois fortement aux annulations (28 M€ en AE et 22 M€ en CP). Outre l'annulation de crédits mis en réserve, les annulations les plus importantes, à savoir 16 M€ en AE/CP portent sur les subventions pour charges de service public versées aux ARS et sont permises par une mobilisation de leur trésorerie. Le programme 137 – *Égalité entre les hommes et les femmes* contribue également à hauteur de

3 M€ en AE et CP soit la totalité des crédits mis en réserve initialement et les reports de crédits hors fonds de concours.

I - Sport, jeunesse et vie associatives

M€	LFI	Décrets d'avance juin/oct/déc 2016		PLFR	
		Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations
AE	610,3	12,0	-20,4	40,9	-2,7
CP	616,9	12,0	-21,0	41,1	-3,7

Source : Cour des comptes

1 - Les ouvertures

Le décret du 2 décembre 2016 porte une ouverture de 12 M€ en AE et en CP, au titre du programme 163-*Jeunesse et vie associative*, nécessaire pour couvrir les besoins de l'Agence du service civique. Bien que nécessaire, cette ouverture n'était pas imprévisible, au regard des objectifs d'entrée dans le dispositif affichés dans le PAP 2016.

Une nouvelle ouverture de crédits au titre de l'ASC est prévue, dans le cadre du PLFR, pour 31 M€ en AE et CP. Ces crédits supplémentaires, doivent permettre à l'ASC de faire procéder au paiement à l'ACOSS des charges sociales des contrats de service civique, dues au titre du quatrième trimestre 2016.

2 - Les annulations

Les annulations de la mission (23 M€ en AE et 25 M€ en CP) se répartissent entre le programme 163 (11 M€ annulés dans le décret d'avance de juin) et le programme 219-*Sport* (12 M€ en 14 M€ en CP).

Les annulations sur le programme 219 portent sur des crédits mis en réserve et des reports.

En revanche, l'annulation de juin sur le programme 163 (11 M€) a réduit la subvention à l'Agence du service civique qui a fait l'objet de réouvertures en fin de gestion.

J - Travail et emploi

M€	LFI	Décrets d'avance juin/oct/déc 2016		PLFR	
		Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations
AE	11 544,0	2 650,5	- 41,05	2 681,4	0,0
CP	11 701,3	1 340,7	- 48,21	257,3	0,0

Source : Cour des comptes

La mission *Travail et emploi* bénéficie en 2016 de très importantes ouvertures de crédits : 2,65 Md€ en AE et 1,34 Md€ en CP dans les deux premiers décrets d'avance, 2,70 Md€ en AE et à 0,28 Md€ en CP dans le PLFR. Le total des ouvertures représente 41 % des crédits ouverts en LFI pour les AE, 14 % pour les CP.

1 - Les ouvertures

Les ouvertures résultent essentiellement des mesures nouvelles annoncées en 2015 : le plan d'urgence pour l'emploi et l'augmentation du nombre de contrats aidés.

Le plan d'urgence pour l'emploi annoncé par le Premier ministre le 14 décembre 2015 inclut principalement une prime de 4 000 € pour toute nouvelle embauche en PME intervenant avant le 31 décembre 2016 et un plan de 500 000 formations supplémentaires pour les personnes en recherche d'emploi. Le coût total sur 2016 de ces mesures s'établit ainsi à 4 061 M€ en AE et 969 M€ en CP sur le programme 103 « *Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi* »²².

Outre la mobilisation des crédits mis en réserve et la consommation des crédits reportés de 2015, le financement de ces mesures a nécessité des ouvertures de 1 227 M€ en AE et 766 M€ en CP dans le décret d'avance du 2 juin 2016, complétées par une ouverture de 2 520 M€ en AE prévues en PLFR.

L'ouverture de crédits supplémentaires dès le mois de juin est justifiée au regard du calendrier d'engagement et de paiement des

²² S'y ajoutent des reports prévisionnels de 178 M€ en AE et 157 M€ en CP sur ce programme, correspondant principalement au coût du marché national qui ne pourra pas être lancé avant la fin de l'année.

mesures du plan d'urgence pour l'emploi, puisque les premiers versements de la prime « nouvelle embauche PME » sont intervenus dès le mois d'avril et, s'agissant du plan 500 000 formations, les conventions avec les conseils régionaux et Pôle emploi ont été signées, pour la plupart, avant l'été. Le taux de consommation des crédits du programme 103 constaté au 30 août 2016 (111 % en AE inscrites en LFI et 79 % en CP) confirme la nécessité d'ouvrir de nouveaux crédits dès le mois de juin.

S'agissant des contrats aidés, la LFI estimait à 295 000 leur nombre en 2016. La prévision d'exécution est désormais de 465 000, soit un dépassement de 170 000 contrats : d'une part, l'enveloppe des contrats aidés pour le second semestre a été augmentée de 150 000 par rapport à la LFI ; d'autre part, le nombre prévu de contrats aidés devrait être dépassé d'environ 20 000 malgré une instruction ministérielle fin octobre resserrant les conditions de prescription de ces contrats.

Le surcoût total sur 2016 par rapport à la LFI au titre des contrats aidés peut être estimé à 1 717 M€ en AE et 846 M€ en CP sur le programme 102 « *Accès et retour à l'emploi* ». Au-delà du dégel de la totalité de la réserve de précaution et de la consommation des reports, ce surcoût est financé par des redéploiements ainsi que des ouvertures de crédits à hauteur de 1 423 M€ en AE et 575 M€ en CP dans le décret d'avance du 3 octobre 2016, et 105 M€ en AE et 135 M€ en CP dans le PLFR. S'y ajoute une mobilisation de la trésorerie de l'Agence des services de paiement (ASP) à hauteur de 70 M€.

L'ouverture de crédits dans le décret d'avance du 3 octobre 2016, est justifiée d'un strict point de vue calendaire au regard du niveau de consommation des crédits du programme 102 au 31 août 2016 (98 % en AE et 75 % en CP)²³. Toutefois, le caractère imprévisible de cette dépense doit être apprécié au regard des hypothèses particulièrement volontaristes retenues en LFI. En effet, elles impliquaient de réduire le nombre d'entrées dans le dispositif de plus d'un tiers par rapport à l'exécution 2015 (464 000 nouveaux contrats) dans un contexte économique pourtant peu porteur. Dès le 22 décembre 2015, la circulaire relative à la programmation des contrats aidés pour le premier semestre 2016 établissait une cible à 193 000 nouveaux contrats sur six mois, soit 61 % de l'enveloppe annuelle budgétée pour les contrats uniques d'insertion et 100 % pour les emplois d'avenir.

²³ La réserve de précaution de ce même programme (525 M€) ainsi que les reports (23 M€) avaient été entièrement dégelés au 30 septembre.

2 - Les annulations de crédits

Les crédits annulés par les trois décrets d'avance sur la mission *Travail et emploi*, 41 M€ en AE et 48 M€ en CP, sont très inférieurs aux ouvertures dont bénéficie cette mission.

Les annulations du décret du 2 juin 2016, de 30 M€ en AE et en CP sur le programme 102 - *Accès et retour à l'emploi*, portent sur la subvention pour charges de service public à Pôle emploi. Elles correspondent à une économie de constatation (provenant notamment de la non-application des mesures salariales prévues par l'accord du 19 décembre 2014).

Les annulations du décret du 3 octobre 2016, 6 M€ en AE et 13 M€ en CP portent sur des crédits mis en réserve. Il en est de même des crédits annulés par le décret du 2 décembre 2016 (5 M€ en AE et CP).

K - Compte d'affectation spéciale Participations financières de l'État

M€	LFI	Décrets d'avance juin/oct/déc 2016		PLFR	
		Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations
AE	4 679,0	0,0	-1 362,0	4 408,0	-2 000,0
CP	4 679,0	0,0	0,0	3 046,0	-2 000,0

Source : Cour des comptes

Les annulations réalisées dans les décrets d'avance en 2016 s'élèvent à 1,4 Md€ en AE uniquement, compensées par une ouverture de 4,4 Md€ en AE et de 3,0 Md€ en CP en PLFR et une annulation de 2,0 Md€.

1 - Les ouvertures de crédits

L'ouverture de crédits du PLFR vient compenser les annulations des décrets d'avance du 2 juin 2016 (468 M€ en AE) et du 3 octobre 2016 (894 M€ en AE) qui avaient porté sur le Programme 731 – *Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État*.

Les ouvertures du PLFR comprennent également 2,4 Md€ de crédits (AE et CP) financés par des ressources provenant du budget général de l'État destinés à la recapitalisation de l'Agence Française de Développement (AFD), et 0,6 Md€ (AE et CP) destinés au financement des recapitalisations dans le secteur de l'énergie.

2 - Les annulations de crédits

a) *Programme 731* – Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État

Les annulations en AE sur ce programme réalisées par les décrets d'avance de juin et d'octobre 2016 (1 362 M€) sont les premières annulations sur un compte d'affectation spéciale venant gager des ouvertures sur le budget général par décrets d'avance depuis la mise en œuvre de la LOLF.

Cette pratique constante était fondée car les opérations du budget général et des comptes d'affectations spéciales ont une nature différente, comme le montre l'article 21-II qui interdit, sauf disposition contraire d'une loi de finances, tout versement au budget général ou aux budgets annexes à partir d'un compte d'affectation spéciale.

Cette différence est particulièrement nette pour le CAS *Participations financières de l'État* qui retrace des opérations financières au sens de la comptabilité nationale : des AE destinées à autoriser des opérations de recapitalisation qui n'affectent pas le besoin de financement de l'État en comptabilité nationale ont été annulées pour permettre des engagements supplémentaires de dépenses d'intervention (plan d'urgence, allocations aux demandeurs d'asile) et de fonctionnement (dépenses agricoles) qui dégradent le solde maastrichtien. Sans être irrégulière, cette substitution d'engagements courants à des opérations financières est critiquable.

Enfin, les crédits du compte *Participations financières de l'État* ne font pas l'objet d'une justification détaillée en LFI. Il est donc très difficile d'apprécier si les annulations réalisées sur ce compte concernent des crédits devenus sans objet. En l'occurrence, la réouverture de ces AE a été demandée dans le PLFR, et justifiée notamment par les besoins de recapitalisation dans le secteur de l'énergie. Ces besoins étaient déjà mentionnés sans être chiffrés dans le PAP 2016. Le caractère artificiel de cette annulation d'AE ne fait donc pas de doute.

b) Programme 732 – Contribution au désendettement de l'État

L'annulation des crédits ouverts en LFI 2016 sur le programme 732 (2,0 Md€) est demandée en PLFR. IL n'y aura donc pas de contribution du CAS au désendettement de l'État en 2016. En 2015, 2,0 Md€ avaient été annulés sur la contribution au désendettement en LFR, mais la LFI s'élevait à 4,0 Md€ sur le programme 732 (et non à 2,0 Md€ comme en 2016).

V - Les missions enregistrant des annulations nettes (en CP)

A - Action extérieure de l'État

M€	LFI	Décret d'annul. oct. 2016	Décrets d'avance juin/oct/déc 2016		PLFR	
		Annul.	Ouvert.	Annul.	Ouvert.	Annul.
AE	3 070,5	-0,1	36,8	-200,3	0,0	0,0
CP	3 193,2	-0,1	36,8	-189,3	0,0	0,0

Source : Cour des comptes

La mission *Action extérieure de l'État* est contributrice nette sur l'ensemble des décrets d'avance de l'année 2016, puisqu'elle bénéficie d'ouvertures pour 37 M€ en AE/CP et supporte des annulations de 200 M€ en AE et 189 M€ en CP.

1 - Les ouvertures de crédits

Les ouvertures de crédits concernent essentiellement les crédits de titre 2 destinés à couvrir l'évolution de l'effet change-prix sur l'indemnité

de résidence à l'étranger pour 2016, tel que constaté à fin octobre, et à compenser cet effet sur le pouvoir d'achat des agents de droit local. Ces crédits devant être mis à disposition avant la liquidation de la paie de décembre, leur ouverture par le décret d'avance était nécessaire.

2 - Les annulations de crédits

Les annulations de crédits décidées en 2016 ont porté exclusivement sur des crédits hors titre 2 et sont majoritairement permises par des économies de constatation.

Les économies de constatation concernent notamment l'ajustement à la baisse des dépenses liées aux opérations de maintien de la paix (OMP) et aux contributions internationales (de l'ordre de 120 M€), aux bourses de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (environ 20 M€), aux dépenses de l'OTAN (5 M€), aux bourses de mobilité (5 M€), ...

Des économies sont également réalisées en gestion sur les programmes 341 – *Conférence "Paris Climat 2015"* (près de 20 M€), 151 – *Français à l'étranger et affaires consulaires* (environ 10 M€) et 185 – *Diplomatie culturelle et d'influence* (8 M€).

B - Administration générale et territoriale de l'État

M€	LFI	Décrets d'avance juin/oct/déc 2016		PLFR	
		Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations
AE	2 538,4	10,0	-60,2	228,7	0,0
CP	2 549,1	10,0	-58,5	10,0	0,0

Source : Cour des comptes

La mission a fait l'objet d'ouverture de crédits dans les décrets d'avance du 2 décembre 2016 ainsi qu'en PLFR et d'annulations dans les trois décrets d'avance.

1 - Les ouvertures de crédits

Le décret d'avance du 2 décembre 2016 ouvre, sur le programme 216-*Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* 10 M€ en AE et en CP, pour financer des dépenses de contentieux. Si ces dépenses doivent effectivement être couvertes, celles-ci ont été sous-évaluées comme en 2011, 2012, 2013 et 2015 et correspondent à une sous-budgétisation manifeste et récurrente.

Le PLFR ouvre également 219 M€ en AE sur ce même programme 216 afin de lever l'option d'achat de l'immeuble où est installée la direction générale de la sécurité intérieure. 10 M€ sont également ouverts pour financer les contentieux précités.

2 - Les annulations de crédits

Les annulations effectuées par le premier décret (37 M€ en AE et en CP) portent sur des crédits devenus sans objet. En particulier, les annulations portant sur les Programmes 307 – *Administration territoriale* (6 M€) et 216 – *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* (10 M€) correspondent à des reports d'opérations immobilières et d'entretien de préfectures et de sous-préfectures et à des reports de projets tels que la mise en place de la juridiction administrative spécialisée du stationnement payant. Sur le Programme 232 - *Vie politique, culturelle et associative*, les annulations (21 M€) correspondent à de moindres dépenses sur les financements accordés aux partis politiques (pour non-respect des règles de parité) et au décalage du paiement de certaines élections partielles.

Les annulations des deux autres décrets (pour un peu plus de 13 M€ en AE et 11 M€ en CP) portent essentiellement sur les crédits mis en réserve en début de gestion.

C - Aide publique au développement

M€	LFI	Décrets d'avance juin/oct/déc 2016		PLFR	
		Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations
AE	1 986,2	11,0	-60,2	2 408,0	0,0
CP	2 510,4	11,0	-36,5	2 408,0	0,0

Source : Cour des comptes

1 - Les ouvertures de crédits

Le décret du 2 décembre 2016 prévoit l'ouverture de 11 M€ en AE et en CP au titre des dépenses de personnel sur le programme 209 - *Solidarité à l'égard des pays en développement*.

Ces ouvertures de crédits de personnel sont destinées à couvrir l'évolution de l'effet change-prix sur l'indemnité de résidence à l'étranger pour 2016, tel que constaté à fin octobre, et à compenser cet effet sur le pouvoir d'achat des agents de droit local. Ces crédits devant être mis à disposition avant la liquidation de la paie de décembre, leur ouverture par décret d'avance est nécessaire, la publication de la loi de finances rectificative, qui devrait intervenir fin décembre, étant trop tardive.

2 - Les annulations de crédits

29 M€ en AE et 3 M€ en CP sont annulés sur le programme 209, résultant principalement de décalages dans les décaissements de l'aide sous forme de dons. Ces annulations, portant uniquement sur des crédits mis en réserve et concernant des crédits devenus sans objet, n'auront pas de conséquences sur la gestion 2017. L'arbitrage de fin de gestion induit cependant des reports de charges (35 M€ en CP) qui constitueraient un risque pour l'exécution 2017 s'ils n'étaient pas remis à disposition en cours de gestion.

31 M€ en AE et 33 M€ en CP sont annulés sur le programme 110 - *Aide économique et financière au développement*. Cette annulation résulte principalement des sous-exécutions et des crédits devenus sans objet.

D - Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation

M€	LFI	Décrets d'avance juin/oct/déc 2016		PLFR	
		Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations
AE	2 612,5	0,0	-29,0	0,005	0,0

M€	LFI	Décrets d'avance juin/oct/déc 2016		PLFR	
CP	2 613,0	0,0	-27,8	0,005	0,0

Source : Cour des comptes

Le décret d'avance du 3 octobre 2016 a annulé 13 M€ en AE et en CP sur la mission, au niveau du programme 169 - *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant*. Cette annulation constituait la participation du ministère de la défense au financement d'ouvertures de crédits concernant notamment les contrats aidés et l'hébergement d'urgence.

Le décret d'avance du 2 décembre 2016 prévoit l'annulation de 16 M€ en AE et 15 M€ en CP répartie sur les trois programmes. Elle porte sur des crédits devenus sans emploi. Les annulations au niveau du programmes 169 (10 M€ en AE et CP) et 167 (2 M€ en AE et 1 M€ en CP) constituent la participation de la mission au financement des ouvertures de crédits concernant le financement des opérations extérieures et intérieures du ministère de la défense.

E - Conseil et contrôle de l'État

M€	LFI	Décrets d'avance juin/oct/déc 2016		PLFR	
		Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations
AE	655,9	0,0	-26,4	0,6	-0,3
CP	639,4	0,0	-12,8	0,0	-0,3

Source : Cour des comptes

Seul le programme 164 - *Cour des comptes et autres juridictions financières* a sollicité une ouverture de crédits dans le PLFR (0,6 M€ en AE), afin de financer une prise à bail non prévue initialement.

Les décrets d'avance du 2 juin et du 3 octobre 2016 ont procédé à l'annulation de 9 M€ en AE et en CP sur les programmes 165 - *Conseil d'État et autres juridictions administratives*, 126 - *Conseil économique, social et environnemental* et 164 - *Cour des comptes et autres juridictions financières*. Les annulations ne portent pas sur des crédits mis en réserve, mais uniquement sur des crédits devenus sans objet.

Le décret d'avance du 2 décembre 2016 procède, au niveau des programmes 165, 164 et 340 - *Haut conseil des finances publiques*, à

l'annulation de 18 M€ en AE et 4 M€ en CP, dont 2 M€ en AE et en CP de crédits de personnel. Les annulations de crédits de titre 2 portent sur des crédits mis en réserve. Les annulations de crédits hors titre 2 portent sur des crédits devenus sans objet ou présentant une sous-consommation.

L'ensemble des annulations proposées ne présente pas de risque identifié et n'aura pas de conséquence en gestion.

F - Crédits non répartis

M€	LFI	Décrets d'avance juin/oct/déc 2016		PLFR	
		Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations
AE	335,4	0,00	-228,3	0,0	0,0
CP	35,4	0,00	-8,3	0,0	0,0

Source : Cour des comptes

La mission *Crédits non répartis* ne l'objet que d'annulations de crédits. Sur le programme 551 - *Provision relative aux rémunérations publiques*, sur les 11 M€ prévus pour accompagner la réforme territoriale, 8 M€ sont annulés dans le décret du 2 décembre 2016 après que 3 M€ ont été répartis par arrêté entre les 11 programmes bénéficiaires. Les montants prévus en LFI se sont révélés surévalués de 73 %. Sur le programme 552 - *Dépenses accidentelles et imprévisibles*, comme l'année dernière, les AE de prise à bail urgente ont été annulées (220 M€) dans le décret d'avance de fin d'année, ramenant les AE, après une consommation en cours d'année de 88M€, au niveau des CP (16 M€). Cela permet de conserver une marge prudentielle pour la toute fin d'année sur ce programme.

G - Culture

M€	LFI	Décrets d'avance juin/oct/déc 2016		PLFR	
		Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations
AE	2 788,72	3,53	-39,03	0,05	0
CP	2 750,14	3,53	-44,66	0,05	0

Source : Cour des comptes.

La mission *Culture* a été concernée par les trois décrets d'avance de l'année 2016, avec des annulations (39 M€ en AE et 45 M€ en CP) très supérieures aux ouvertures (4 M€ en AE et CP).

Dans le décret du 2 décembre 2016, une ouverture de 4 M€ de crédits de titre 2 (AE=CP) est opérée au bénéfice du programme 224 - *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*. Cette ouverture de crédits résulte principalement de la prise en compte de l'augmentation du point d'indice dans la fonction publique et de l'application du dispositif Sauvadet. Ces crédits devant être mis à disposition avant la liquidation de la paie de décembre, leur ouverture par décret d'avance doit intervenir avant la publication de la LFR (fin décembre).

La mission *Culture* a fait l'objet d'annulations de crédits dans les trois décrets d'avance, pour un montant total de 39 M€ en AE et 45 M€ en CP, pris sur la réserve initiale et les reports de 2015.

H - Direction de l'action du gouvernement

M€	LFI	Décrets d'avance juin/oct/déc 2016		PLFR	
		Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations
AE	1 488,6	0,0	-115,8	24,6	0,0
CP	1 346,2	0,0	-54,8	24,6	0,0

Source : Cour des comptes.

1 - Les ouvertures de crédits

Le PLFR prévoit l'ouverture de 25 M€ qui correspond à un redéploiement du Programme d'investissement d'avenir (PIA) au profit du programme « Transition numérique de l'État » porté par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP).

2 - Les annulations de crédits

Les décrets d'avance du 2 juin et du 3 octobre 2016 ont procédé à l'annulation de 40 M€ en AE et en CP sur les trois programmes de la

mission. Les annulations portées par ces décrets n'ont pas touché les crédits mis en réserve. Les programmes ont été sollicités à la mesure de leurs capacités, pour éviter tout risque d'insuffisance de crédits en fin de gestion.

Le décret d'avance du 2 décembre 2016 propose l'annulation de 75 M€ en AE et de 14 M€ en CP sur les trois programmes de la mission. Les annulations ont porté sur des crédits mis en réserve et devenus sans emploi. Elles ne devraient pas avoir de conséquences en gestion car il reste suffisamment de crédits mis en réserve sur le programme 129 pour faire face à d'éventuels besoins en crédits de fonds spéciaux.

I - Écologie, développement et mobilité durables

M€	LFI	Décret d'annul. Oct. 2016	Décrets d'avance juin/oct/déc 2016		PLFR	
			Ouvert.	Annul.	Ouvert.	Annul.
AE	9 182,3	-6,8	0,0	-522,9	946,0	-82,6
CP	9 164,0	-6,8	0,0	-501,1	0,0	-82,6

Source : Cour des comptes.

La mission *Écologie, développement et mobilité durables* a été concernée par les trois décrets d'avance relatifs à la gestion budgétaire 2016. Elle a été contributrice nette aux annulations prévues par ces décrets à hauteur de 523 M€ en AE et 501 M€ en CP, dont 150 M€ en AE-CP au titre de redéploiements de crédits du Programme d'investissements d'avenir (PIA).

a) Les ouvertures de crédits

La mission ne bénéficie d'aucune ouverture de crédits dans les trois décrets d'avance. Le PLFR demande l'ouverture de 946 M€ en AE pour le fonds de financement de la transition énergétique (500 M€) et le protocole d'accord relatif à la fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim. (446 M€).

b) Les annulations de crédits

Le décret d'avance du 2 juin 2016 a procédé à l'annulation de 263 M€ en AE et CP sur l'intégralité des programmes de la mission, à l'exception du programme 345 – *Service public de l'énergie*. Sur le total de ces annulations, 150 M€ correspondent à des redéploiements de crédits du programme d'investissements d'avenir en provenance de l'ADEME (action « démonstrateurs de la transition écologique et énergétique ») vers l'ANAH (action « Fonds d'aide à la rénovation thermique – FART »).

Le décret d'avance du 3 octobre 2016 a procédé à l'annulation de 140 M€ en AE=CP, soit 20 % des annulations réalisées par ce décret. Les programmes 205 – *Sécurité et affaires maritimes*, pêche et aquaculture, 181 – *Prévention des risques* et 345 – *Service public de l'énergie* n'ont pas connu d'annulations.

Le décret d'avance de fin de gestion procède à l'annulation de 120 M€ en AE et 99 M€ en CP, portant sur l'ensemble des programmes de la mission à l'exception du programme 345 – *Service public de l'énergie*. Ces annulations portent sur l'intégralité de la réserve résiduelle pour les programmes 170 – *Météorologie*, 113 – *Paysage, eau et biodiversité*, 159 – *Information géographique et cartographique* et 174 – *Énergie, climat, après-mines*. Seul le programme 181 – *Prévention des risques* est concerné par des annulations au-delà de la réserve résiduelle, pour 21 M€ en AE.

Les crédits annulés en gestion hors PIA (décrets d'avance et PLFR) représentent un total de 373 M€ en AE et 351 M€ en CP. À périmètre constant (hors programme 345 – *Service public de l'énergie*) et hors PIA, rapportées aux crédits initiaux, ces annulations en gestion (7 % des AE et des CP) sont proportionnellement moins importantes qu'en 2015.

Plusieurs annulations sont fondées sur des économies de constatation. Il s'agit en particulier de la sous-exécution des financements alloués par l'État aux plan de prévention des risques technologiques (PPRT) ou encore des retards pris dans la mise en œuvre des contreparties nationales au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

Pour le programme 203 – *Infrastructures et services de transports*, les choix de gestion opérés par le ministère amènent à faire porter l'essentiel des annulations sur les concours de l'État au fret ferroviaire. Elle peut constituer des reports de charges vis-à-vis de SNCF Réseau, comme l'a déjà relevé la Cour dans ses notes d'exécution budgétaire

2013, 2014 et 2015, ou encore de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) comme en 2015.

J - Économie

M€	LFI	Décrets d'avance juin/oct/déc 2016		PLFR	
		Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations
AE	1 902,2	0,8	-66,7	345,9	-1,5
CP	1 700,6	0,0	-70,7	62,8	-14,5

Source : Cour des comptes

Sur les trois décrets d'avance, la mission supporte uniquement des annulations, pour un montant total de 67 M€ en AE et 71 M€ en CP. Des ouvertures de crédits sont en revanche prévues en PLFR.

1 - Les ouvertures de crédits

Sur le Programme 134 – *Développement des entreprises et du tourisme*, les ouvertures de crédits (63 M€ en AE et en CP) portent sur des interventions de la nouvelle Agence France Entrepreneur (20 M€), des redéploiements entre actions du PIA (36 M€) et des dispositifs d'urgence de soutien du secteur du tourisme (7 M€). Sur le Programme 343 – *Plan France Très haut débit*, les ouvertures de crédits (283 M€ en AE uniquement) permettent d'accélérer les programmes en cours.

2 - Les annulations de crédits

Les annulations portées sur le décret d'avance correspondent à des économies sur les budgets de fonctionnement de tous les programmes de la mission, et notamment de l'INSEE et de la DG Trésor. Par ailleurs, une annulation porte sur le Programme 134 – *Développement des entreprises et du tourisme* à hauteur de 50 M€ de crédits prévus pour La Poste au titre du dispositif d'aide à la presse, devenus sans objet. Le programme disposait jusque-là d'un report de crédits de 50 M€ correspondant à un remboursement à La Poste au titre de 2014, reporté d'année en année.

K - Engagements financiers de l'État

M€	LFI	Décrets d'avance juin/oct/déc 2016		PLFR	
		Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations
AE	45 059,0	0,0	-275,3	0,0	-2 945,0
CP	45 159,0	0,0	-224,2	0,0	-2 945,0

Source : Cour des comptes

La mission *Engagements financiers de l'État* ne connaît que des annulations, pour un total de 275 M€ en AE et 224 M€ en CP dans les décrets d'avance et de 2 945 M€ en PLFR.

Le Programme 145 – *Épargne* contribue aux annulations à hauteur de 218 M€ en AE et en CP (soit 66 % des crédits ouverts en LFI) du fait de la baisse constatée des versements de primes d'épargne logement sur la fin de l'année 2015 et les premiers mois de l'année 2016.

L'annulation de 55 M€ en AE et 4 M€ en CP concernant le Programme 344 – *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque* correspondent à des retraits d'AE et à des sous-consommations en CP. L'annulation de 3 M€ en AE et en CP concernant le Programme 168 – *Majoration des rentes* porte sur des crédits mis en réserve, compte tenu de prévisions actualisées de dépenses.

Par ailleurs, le PLFR prévoit une annulation de crédits de 2,95 Md€ sur la charge de la dette portée par le programme 117. Cette moindre charge de la dette s'explique par :

- une inflation plus basse que prévu en loi de finances initiale. L'inflation s'établit à 0,2 % dans le PLFR au lieu de 1 % en LFI, ce qui entraîne une baisse de 1,8 Md€ de la charge d'indexation des titres indexés ;
- une baisse de la charge des titres non indexés de 1,1 Md€ essentiellement du fait des titres à court terme dont les taux sont restés négatifs jusqu'à mi-2016 alors que la LFI anticipait un retour plus rapide en territoire positif des taux des BTF.

L - Gestion des finances publiques et des ressources humaines

M€	LFI	Décrets d'avance juin/oct/déc 2016		PLFR	
		Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations
AE	11 080,8		-133,9		-1,5
CP	10 930,5		-149,1		-1,5

Source : Cour des comptes

Les crédits ont fait l'objet d'annulations par les trois décrets d'avances intervenus au cours de l'exercice 2016 et le PLFR, pour des montants représentant respectivement 1 % des AE (135 M€) et 1,4 % des CP (151 M€) ouverts en LFI. Ces annulations sont inférieures à celles de 2015 (164 M€ en AE et 175 M€ en CP). La mission n'a bénéficié d'aucune ouverture.

Le décret du 2 juin 2016 a annulé 66 M€ en AE et CP, dont 21 M€ de crédits mis en réserve. Ces annulations ont été permises à hauteur de 49 M€ par une rationalisation des dépenses de fonctionnement de l'administration centrale et des réseaux du ministère de l'économie et des finances, pour 10 M€ par le décalage ou la révision de la programmation de certains projets immobiliers. Elles portent pour 7 M€ sur des crédits de personnel interministériels du programme *148-Fonction publique*.

Au titre du décret d'avances du 3 octobre 2016, la mission a fait l'objet d'annulations pour 15 M€ en AE et 25 M€ en CP portant sur des crédits 2015 non consommés, reportés en 2016 et mis en réserve.

Le décret d'avance du 2 décembre 2016 annule 52 M€ en AE et 59 M€ en CP, dont 28 M€ en AE et 24 M€ en CP pour le programme *156-Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*, 11 M€ en CP pour le programme *302-Facilitation et sécurisation des échanges*, 9 M€ en AE et 14 M€ en CP pour le programme *309-Entretien des bâtiments de l'État*²⁴, 16 M€ en AE et 10 M€ en CP pour le programme 148.

Le schéma de fin de gestion est complété par une annulation de 1,5 M€ de crédits de personnel en PLFR sur le programme *218-Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*. Selon le ministère

²⁴ Programme supprimé dans le PLF 2017.

de l'économie et des finances, un besoin de crédits de personnel sur le programme 156 de 2,5 M€ sera couvert par virements entre programmes de la mission.

M - Justice

M€	LFI	Décrets d'avance juin/oct/déc 2016		PLFR	
		Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations
AE	8 565,6	30,6	243,6	0,0	0,0
CP	8 193,2	45,9	133,0	0,0	0,0

Source : Cour des comptes

La mission *Justice* est contributrice nette sur l'ensemble des décrets d'avance, avec, au total, des ouvertures de 31 M€ d'AE et 46 M€ de CP et des annulations de 244 M€ d'AE et 133 M€ de CP.

a) Les ouvertures de crédits

Le décret d'avance du 3 octobre 2016 ouvre 25 M€ en AE et 40 M€ en CP au profit du Programme 166 – *Justice judiciaire*, en vue d'abonder les crédits dédiés au paiement des frais de justice. Le montant budgété en LFI 2016 s'est révélé être inférieur aux besoins spécifiques de l'exercice 2016 en raison d'un effort de résorption des charges à payer et de l'accroissement des enquêtes et des réquisitions techniques dans la lutte anti-terroriste, entraînant une hausse significative des frais de justice.

Le Programme 182 – *Protection judiciaire de la jeunesse* (PJJ) bénéficie d'une ouverture de 6 M€ en AE et CP sur le titre 2 du fait du plan de rénovation des grilles indiciaires et du protocole Parcours Professionnels Carrières Rémunération (PPCR) pour les éducateurs de la PJJ, dont l'entrée en vigueur a été rétroactivement avancée au 1er janvier 2016.

b) Les annulations de crédits

Le report de certaines opérations immobilières, compte tenu de retards d'exécution, a conduit à annuler sur le Programme 107 –

Administration pénitentiaire 15 M€ en AE et 30 M€ en CP dans le décret du 3 octobre 2016 et 132 M€ en AE et 5 M€ en CP dans le décret du 2 décembre 2016.

Par ailleurs, le programme 101 – *Accès au droit et à la justice* connaît également une annulation d'environ 11 M€ d'AE et de 12 M€ de CP dans le décret du 2 décembre 2016, compensée en majeure partie par une mobilisation de la trésorerie des caisses des règlements pécuniaires des avocats (CARPA).

Concernant l'annulation des crédits de titre 2 (en AE=CP), qui affecte prioritairement le Programme 166 – *Justice judiciaire* (27 M€) et le Programme 107 – *Administration pénitentiaire* (8 M€), elle résulte d'une sous-consommation de la masse salariale initialement votée. En particulier, les crédits de titre 2 votés en LFI au titre du plan de lutte anti-terroriste avaient été calculés pour permettre des recrutements supplémentaires sur une année pleine, alors que ceux-ci se sont échelonnés sur les douze mois de 2016.

Les autres annulations sont supportées par la réserve de précaution.

Le décret d'avance du 3 octobre 2016 a ouvert 25 M€ en hors titre 2 sur le programme 166 alors que le décret du 2 décembre 2016 a annulé sur le même programme 27 M€ de titre 2 : la fongibilité asymétrique au sein du programme n'a pas été exploitée.

N - Médias, livres et industries culturelles

M€	LFI	Décrets d'avance juin/oct/déc 2016		PLFR	
		Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations
AE	550,7	0,0	-27,2	0,02	0,0
CP	561,1	0,0	-25,2	0,02	0,0

Source : Cour des comptes

Les trois décrets d'avance procèdent à des annulations sur la mission *Médias, Livre et Industries culturelles* qui s'élèvent à 8 M€ en AE comme en CP sur le programme 334 - *Livre et industries culturelles*, et à 19 M€ en AE et 17 M€ en CP sur le programme 180 - *Presse*.

Ces annulations ne portent pas uniquement sur la réserve de précaution. Elles concernent aussi des crédits non mis en réserve,

notamment du programme 180, dont les dépenses constatées ont été plus faibles que prévu.

O - Outre-mer

M€	LFI	Décrets d'avance juin/oct/déc 2016		PLFR	
		Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations
AE	2 077,7	0,0	-157,8	0,0	0,0
CP	2 061,5	0,0	-181,2	0,0	0,0

Source : Cour des comptes

Le montant des annulations opérées sur la mission *Outre-mer* par les trois décrets d'avance en 2016 est cinq fois plus important que celui de l'année précédente et représente près de 8 % des AE et 9 % des CP ouverts en LFI.

S'agissant du Programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*, les annulations (33 M€ en AE et 54 M€ en CP) portent exclusivement sur les crédits mis en réserve. En pratique, ces annulations se traduisent par le décalage de projets de construction de logement social ou d'opérations programmées dans le cadre des contrats État-région et collectivités.

Concernant le Programme 138 – *Emploi outre-mer*, les annulations (125 M€ en AE et 128 M€ en CP) portent sur l'intégralité des crédits mis en réserve, auxquels s'ajoutent des crédits supplémentaires qui n'étaient pas mis en réserve initialement. Elles correspondent majoritairement à des économies de constatation liées aux conséquences – mal évaluées en LFI – des réformes mises en place sur les compensations d'exonérations de charges patronales.

P - Politiques des territoires

M€	LFI	Décrets d'avance juin/oct/déc 2016		PLFR	
		Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations
AE	660,8	0,0	-50,2	5,0	-0,15
CP	704,6	0,0	-63,6	5,0	-0,15

Source : Cour des comptes

La mission *Politique des territoires* n'a bénéficié d'aucune ouverture de crédits dans les décrets d'avance, mais enregistre une ouverture de 5 M€ dans le PLFR. En revanche, les décrets d'avance ont annulé 50 M€ en AE et 64 M€ en CP.

Les annulations des trois décrets d'avance traduisent essentiellement des prévisions de sous-exécution des crédits de LFI. Elles concernent le dispositif des adultes-relais, sur le programme 147 – *Politique de la ville*, les CPER et la prime à l'aménagement du territoire, sur le programme 112 – *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* et le programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse du programme 162 – *Interventions territoriales de l'État* (pour lequel l'annulation porte essentiellement sur les reports).

Toutefois, les crédits disponibles du programme 147 ne devraient pas être suffisants pour assurer le règlement des sommes dues en 2016 à l'ACOSS au titre du remboursement des exonérations de charges sociales en ZFU, malgré l'ouverture de 5 M€ en AE=CP prévue en PLFR et un redéploiement interne de 15 M€. Une charge d'environ 12 M€ devrait être reportée sur 2017.

Q - Recherche et enseignement supérieur

M€	LFI	Décrets d'avance juin/oct/déc 2016		PLFR	
		Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations
AE	26 293,6	66,8	-217,0	0,0	-11,5
CP	26 189,3	53,3	-225,0	0,0	-11,5

Source : Cour des comptes.

L'essentiel des mouvements de crédits relatifs à la mission *Recherche et enseignement supérieur* est opéré par les décrets d'avance, avec davantage d'annulations que d'ouvertures. Les annulations prévues en PLFR correspondent à un redéploiement de crédits d'investissements d'avenir.

1 - Les ouvertures de crédits

Seul le décret du 2 décembre 2016 procède à des ouvertures sur la mission.

Sur le programme 231 - *Vie étudiante*, des crédits de fonctionnement sont ouverts à hauteur de 50 M€ en CP et 29 M€ en AE. Ils financent principalement deux nouveaux dispositifs :

- l'aide à la recherche du premier emploi, créée par l'article 50 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels. Pour l'enseignement supérieur, le coût peut être estimé à environ 30 M€ sur l'exercice 2016 ;
- la « fusion » des deux premiers échelons de bourses (« 0 » et « 0 bis ») à compter du 1er septembre 2016, dont le coût est estimé à 25 M€ en année pleine et à 4/10 de cette même somme au cours de l'exercice 2016.

Sur le programme 150 - *Recherche et enseignement supérieur*, l'ouverture de crédits de masse salariale, à hauteur de 2 M€ en AE=CP, s'explique selon le MENESR par deux mesures non intégrées dans la LFI : la revalorisation de la valeur du point d'indice (suite à une annonce gouvernementale du 17 mars) et la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) conclu à la fin de l'année 2015.

En ce qui concerne le programme 172 - *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*, 35 M€ d'AE et 2 M€ de CP sont ouverts au titre des engagements sur les très grandes infrastructures de recherche (TGIR) et des appels de fonds des organisations scientifiques internationales (OSI). La condition d'urgence, requise par l'utilisation du décret d'avance, n'apparaît que partiellement satisfaite au regard des critères d'imprévisibilité et d'indisponibilité d'autres crédits. L'insuffisance probable des crédits destinés au financement des contributions aux OSI, était identifiée dès la programmation initiale et la réserve résiduelle du ministère pouvait couvrir le besoin.

2 - Les annulations de crédits

Le décret du 2 juin 2016 a réalisé des annulations, à hauteur de 122 M€ en AE et CP. Le programme 172 - *Recherches scientifiques et*

technologiques pluridisciplinaires a été exonéré d'annulations pour tenir compte des avis des commissions des finances. Les annulations correspondent à des crédits devenus sans objet ou à l'optimisation des dépenses d'opérateurs ou d'intervention.

S'agissant du programme 231 - *Vie étudiante* qui a supporté des annulations de 10 M€ en AE et CP, il s'est avéré nécessaire d'ouvrir des crédits supplémentaires en fin de gestion (cf. supra). Dès lors, l'annulation par le décret du 2 juin 2016 apparaît peu justifiée.

Le décret du 3 octobre 2016 a prévu des annulations de 21 M€ d'AE et 41 M€ de CP sur la mission MIREs. L'essentiel des crédits annulés a été pris sur la réserve de précaution, étant précisé que cette dernière a fait l'objet d'un complément, en avril 2016, au titre des reports de crédits, à hauteur de 135 M€ en CP.

Le décret du 2 décembre 2016 opère également des annulations sur la mission, à hauteur de 74 M€ en AE et 62 M€ en CP. Ces montants, nettement inférieurs à ceux de 2014 et 2015, sont répartis sur six programmes. La totalité des annulations est imputée sur les crédits mis en réserve et aucune réouverture nette de crédits n'est envisagée en PLFR.

Les annulations opérées par l'ensemble des décrets d'avance ne devraient pas avoir de conséquences sur la gestion 2016. Seules les opérations d'investissement et de préparation de l'avenir, du programme 191 - *Recherche duale (civile et militaire)* pourraient faire l'objet de décalages.

R - Sécurités

M€	LFI	Décrets d'avance juin/oct/déc 2016		PLFR	
		Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations
AE	18 853,9	12,7	-56,5	0,05	0,0
CP	18 733,3	12,7	-56,3	0,05	0,0

Source : Cour des comptes.

La mission *Sécurités* a fait l'objet d'ouvertures de crédits à hauteur de près de 13 M€ sur le titre 2. Les annulations des décrets d'avance représentent un peu plus de 56 M€.

1 - Les ouvertures de crédits

Les programmes 161 – *Sécurité civile* et 176 – *Police nationale* bénéficient de près de 13 M€ d'ouvertures sur le titre 2. Ces crédits sont destinés à financer la revalorisation au 1er juillet 2016 du point d'indice de la fonction publique, des indemnités catégorielles, le coût des heures supplémentaires ainsi que la mise en œuvre du protocole d'avril 2016. De son côté, le Programme 152 – *Gendarmerie nationale* a financé des mesures analogues intégralement par des redéploiements internes et des transferts.

2 - Les annulations de crédits

Les annulations portent majoritairement (29 M€) sur le programme 161 – *Sécurité civile*, dont la plus grande partie vient de reports de dépenses d'investissement ou d'équipement.

Les autres annulations portent essentiellement sur les crédits mis en réserve initialement, issus de reports non consommés de 2015 ou d'économies de constatation, notamment sur le coût du « permis à un euro » ainsi que de reports sur 2017 de charges de loyer de la gendarmerie nationale.

Annexe : réponse du secrétaire d'État chargé du budget

Le projet du rapport a été communiqué au secrétaire d'État chargé du budget dans le cadre de la procédure de contradiction, le 30 novembre 2016.

Le ministre a fait parvenir ses observations sur ce projet dans la lettre reproduite ci-après.

Le présent rapport définitif intègre les ajustements opérés par la Cour, suite à ces observations.



LE SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET
ET DES COMPTES PUBLICS

Paris, le 02 DEC. 2016

Nos Réf. :
Vos Réf. :

Monsieur le Premier Président
de la Cour des comptes
13, rue Cambon
75001 Paris

Objet : Rapport sur les crédits du budget de l'Etat ouverts par décret d'avance au cours de l'exercice 2016

Le rapport sur les crédits du budget de l'Etat ouverts par décret d'avance au cours de l'exercice 2016 appelle de ma part les observations suivantes :

1. La Cour signale que le montant total des crédits ouverts par décret d'avance en 2016 est supérieur à la moyenne observée depuis la mise en œuvre de la LOLF.

Le Gouvernement souligne que ce constat démontre sa capacité à respecter l'engagement qu'il s'était fixé pour la gestion 2016 : que toute dépense supplémentaire soit financée par redéploiement. L'exercice 2016 a en effet été marqué par un contexte particulier nécessitant un effort important de redéploiements : un effort important en faveur de l'emploi compte tenu de la situation toujours dégradée en début d'année 2016 ; la persistance d'une obligation de vigilance renforcée en matière de sécurité, des crises diverses (crise migratoire, calamités agricoles, inondations) ; et des décisions en gestion en matière de masse salariale.



139 rue de Bercy - Télédéc 151 - 75572 Paris cedex 12

- 2 -

Malgré tous ces facteurs de tension, le schéma de fin de gestion présenté dans le cadre du dernier décret d'avance et du projet de loi de finances rectificative assure la tenue de la norme de dépense associée à la LFI 2016. Ceci est notamment le fruit d'une gestion prudente de la réserve de précaution (surgel des reports de crédits, mobilisation majoritaire de marges hors mise en réserve dans le cadre du premier décret d'avance de l'année).

A l'approche de la fin de gestion, le dispositif de pilotage renforcé a été reconduit de façon à garantir strictement le respect des autorisations parlementaires et à sécuriser les annulations prévues dans le projet de la loi de finances rectificative et le décret d'avance de fin d'année. Une cible d'exécution (dépenses exécutées) a été définie pour chaque programme.

2. La Cour analyse les ouvertures proposées au regard de leur urgence, mais également au regard de l'imprévisibilité des dépenses à couvrir. Elle considère que l'urgence justifiant l'ouverture des crédits n'est pas dissociable de l'analyse des causes expliquant les insuffisances de crédits auxquelles répondent les ouvertures supplémentaires.

Le Gouvernement maintient son interprétation fondée sur l'article 13 de la LOLF, sur la condition d'urgence qui doit s'apprécier au seul regard de la nécessité d'ouvrir des crédits dans un délai très restreint, et indépendamment du caractère plus ou moins prévisible de ces besoins de crédits.

Par ailleurs, le Gouvernement conteste le chiffre avancé par la Cour sur le montant des sous-budgétisations identifiables dès la LFI. Les besoins d'ouvertures trouvent principalement leur origine dans des décisions prises en cours de gestion, telle l'augmentation du point fonction publique pour laquelle les négociations salariales avec les partenaires sociaux se sont tenues en mars, ou dans des aléas qui étaient inconnus lors de l'élaboration de la loi de finances. Le plan d'urgence pour l'emploi ne pouvait par ailleurs pas être inscrit au cours de l'examen de la loi de finances initiale. En effet, au stade des dernières discussions du PLF (mi-décembre 2015), ce plan n'était pas abouti et son impact ne pouvait être correctement chiffré. Au contraire, son financement en gestion par redéploiement en gestion a permis non seulement un calibrage au plus juste du besoin au regard de la réalité de la dépense, mais également d'assurer un financement sous plafond, alors qu'au stade de la nouvelle lecture du PLF un financement par redéploiement n'aurait sans doute pas pu être mis en œuvre opérationnellement. L'approche suivie par le Gouvernement a ainsi permis plus efficacement un financement au plus juste et par redéploiement.

- 3 -

3. La Cour conteste le gage des ouvertures sur le budget général en décret d'avance par des annulations sur le CAS *Participations financières de l'Etat*, au titre que l'article 21-II de la LOLF interdit tout versement d'un compte d'affectation spéciale au profit du budget général.

Le Gouvernement ne partage pas cette position et soutient que cette annulation est conforme à la loi organique.

En premier lieu, le Gouvernement appelle l'attention de la Cour sur le fait que l'article 21-II fait mention d'un versement d'un CAS au profit du budget général, et non d'une annulation de crédits. Par ailleurs, l'article 20-II de la LOLF précise bien qu'« *aucun des mouvements de crédits prévus aux articles 11 et 12 ne peut être effectué entre le budget général et un compte spécial doté de crédits* », les articles 11 et 12 portant respectivement sur les décrets de virements et les décrets de transfert. L'article 13 portant sur les décrets d'avance n'étant pas visé par l'article 20, il semble clair que la LOLF ne s'oppose pas à une mobilisation des crédits d'un compte spécial dans le cadre d'un décret d'avance.

En second lieu, le Gouvernement s'accorde avec la Cour sur le fait que la pratique depuis 2006 de ne pas gager une ouverture sur le budget général par une annulation sur un compte d'affectation spéciale dans le cadre d'un décret d'avance est souhaitable au regard de la norme de dépense. C'est la raison pour laquelle les ouvertures de crédits de paiement sur le périmètre de la norme de dépense sont restées gagées, tout au long de l'année, par des annulations sur le même périmètre. Cette règle permet bien de vérifier systématiquement la condition de préservation de l'équilibre financier. L'annulation d'autorisations d'engagement sur le CAS PFE n'a été motivée que par l'ampleur du redéploiement nécessaire afin d'assurer le strict respect des règles de comptabilité budgétaire pour des dépenses à couvrir sur plusieurs années. Les besoins de paiement en résultant et à venir seront strictement financés sous norme de dépense.

4. Dans le cadre du décret d'avance de fin de gestion, la Cour s'inquiète d'un niveau d'ouvertures sur les crédits de dépenses de personnel s'élevant à près de 887 M€, le montant le plus élevé depuis 2010.

- 4 -

Le Gouvernement souhaite préciser que ce niveau doit être relativisé compte tenu de la hausse du point fonction publique qui ne pouvait être prévue en loi de finances sauf à vider de leur sens les négociations avec les organisations syndicales. L'impact sur 2016 de cette hausse, estimée à un total de 221 M€, a été globalement absorbé par les différents ministères. Si l'on retraite ce montant, ainsi que les ouvertures au titre de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves des professeurs des écoles (ISAE) pour 137 M€, dont la revalorisation a également été décidée en cours d'année, les ouvertures totales de crédits de personnel ne s'élèvent qu'à 529 M€, soit moins que la moyenne des ouvertures depuis 2010 (560 M€).

5. S'agissant du ministère de la Défense, la Cour considère à nouveau que les OPEX ne font pas l'objet d'une budgétisation appropriée.

Le Gouvernement maintient que la budgétisation de la « provision OPEX » s'inscrit dans la logique retenue lors de l'élaboration de la loi de programmation militaire (LPM) pour les années 2014-2019, et confirmée à l'occasion de l'actualisation de la LPM, adoptée en juillet 2015. L'article 4 de la LPM précise que les surcoûts OPEX nets au-delà des 450 M€ budgétés en LFI font l'objet d'un financement interministériel, qui se traduit dans le schéma de fin de gestion.



Christian ECKERT