

Cour des comptes



# **Rapport sur les crédits du budget de l'État ouverts par décret d'avance**

Novembre 2015



## SOMMAIRE

<b>PRINCIPALES CONSTATATIONS DE LA COUR DES COMPTES.....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>12</b>
I - LES CONDITIONS D'INTERVENTION DE LA COUR .....	12
II - L'OBJET DU RAPPORT .....	13
<b>CHAPITRE I : APPRÉCIATION D'ENSEMBLE DES TROIS DÉCRETS D'AVANCE DE 2015 .....</b>	<b>15</b>
I - PRÉSENTATION DES TROIS DÉCRETS D'AVANCE .....	15
A - <i>Le décret d'avance du 9 avril 2015</i> .....	17
1 - Les ouvertures de crédits .....	18
2 - Les annulations de crédits .....	20
B - <i>Le décret d'avance du 23 octobre 2015</i> .....	23
1 - Les ouvertures de crédits .....	23
2 - Les annulations de crédits .....	24
C - <i>Le décret d'avance du 29 novembre 2015</i> .....	25
1 - Présentation du décret du 29 novembre 2015.....	25
2 - Le décret d'avance dans le schéma de fin de gestion .....	35
II - LE RESPECT DES CONDITIONS DE FORME ET DE PROCÉDURE .....	41
A - <i>Le recueil de l'avis du Conseil d'État</i> .....	41
B - <i>Le recueil de l'avis des commissions chargées des finances des deux assemblées</i> .....	41
C - <i>La présentation au Parlement d'une demande de ratification dans le plus prochain projet de loi de finances</i> .....	42
III - LE RESPECT DES CONDITIONS DE FOND.....	43
A - <i>Le respect des plafonds fixés par la loi organique</i> .....	43
B - <i>Le respect de la condition d'urgence</i> .....	44
1 - Le décret d'avance du 9 avril 2015 .....	44
2 - Le décret d'avance du 23 octobre 2015 .....	45
3 - Le décret d'avance du 29 novembre 2015 .....	46
C - <i>Le respect de la condition de préservation de l'équilibre financier défini par la dernière loi de finances</i> .....	51
1 - Les crédits rendus disponibles grâce à la réserve de précaution .....	51
2 - La constatation de moindres dépenses sur la gestion 2015 .....	52
3 - Des annulations sur certains opérateurs qui les conduisent à solliciter leur trésorerie .....	53
4 - Des dépenses décalées sur les exercices suivants.....	54

**CHAPITRE II : ANALYSE DES DÉCRETS D'AVANCE PAR MISSION ..... 56**

<i>A - Mission « Action extérieure de l'État »</i> .....	56
<i>B - Mission « Administration générale et territoriale de l'État »</i> .....	58
<i>C - Mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales »</i> .....	59
<i>D - Mission « Aide publique au développement »</i> .....	60
<i>E - Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »</i> .....	61
<i>F - Mission « Conseil et contrôle d'État »</i> .....	62
<i>G - Mission « Crédits non répartis »</i> .....	63
<i>H - Mission « Culture »</i> .....	63
<i>I - Mission « Défense »</i> .....	64
<i>J - Mission « Direction de l'action du gouvernement »</i> .....	67
<i>K - Mission « Écologie, développement et mobilité durables »</i> .....	68
<i>L - Mission « Économie »</i> .....	69
<i>M - Mission « Égalité des territoires et logement »</i> .....	70
<i>N - Mission « Engagements financiers de l'État »</i> .....	72
<i>O - Mission « Enseignement scolaire »</i> .....	72
<i>P - Mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »</i> .....	74
<i>Q - Mission « Immigration, asile et intégration »</i> .....	75
<i>R - Mission « Justice »</i> .....	76
<i>S - Mission « Médias, livre et industries culturelles »</i> .....	77
<i>T - Mission « Outre-mer »</i> .....	78
<i>U - Mission « Politique des territoires »</i> .....	79
<i>V - Mission « Recherche et enseignement supérieur »</i> .....	80
<i>W - Mission « Régimes sociaux et de retraite »</i> .....	82
<i>X - Mission « Relations avec les collectivités territoriales »</i> .....	83
<i>Y - Mission « Santé »</i> .....	84
<i>Z - Mission « Sécurités »</i> .....	85
<i>AA - Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »</i> .....	86
<i>BB - Mission « Sport, jeunesse et vie associative »</i> .....	87
<i>CC - Mission « Travail et emploi »</i> .....	88

**ANNEXES ..... 90**

<i>Annexe 1 : Réponse du secrétaire d'État au budget</i> .....	90
<i>Annexe 2 : Ouvertures et annulations de crédits opérées par décret d'avance en 2015</i> .....	94
<i>Annexe 3 : Annulations de crédits opérées par le décret du 9 juin 2015</i> .....	95
<i>Annexe 4 : Annulations de crédits opérées par le 3<sup>ème</sup> décret d'avance</i> .....	96

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

Lors du dépôt des projets de loi de finances, si le Gouvernement a ouvert des crédits supplémentaires dans le budget de l'État depuis le vote par le Parlement de la précédente loi de finances, la Cour publie un rapport sur ces ouvertures de crédits dérogatoires.

Le Gouvernement peut, en effet, 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 au Parlement dans la plus prochaine loi de finances.

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.

Prévu par l'article 58-6° de la LOLF, il 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 sur les finances publiques (article 58-3° de la LOLF) ;
- le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État, conjoint au projet de loi de règlement (article 58-4° de la LOLF) ;
- la certification des comptes de l'État, annexée au projet de loi de règlement (article 58-5° de la LOLF).

Ces rapports ainsi que l'acte de certification des comptes de l'État 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 comptes 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'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 d'instruction, 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 et les actes de certification des comptes de l'État, sont accessibles en ligne sur le site Internet de la Cour des comptes et des autres juridictions financières : [www.ccomptes.fr](http://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 datés des 9 avril, 23 octobre et 29 novembre 2015.

Ce rapport est transmis au président de chacune des commissions chargées des finances des deux assemblées parlementaires simultanément au dépôt par le gouvernement d'un amendement au projet de loi de finances rectificative du 13 novembre 2015 tendant à la ratification du dernier des trois décrets d'avance.

Le projet de loi de finances rectificative (PLFR) comportait déjà des dispositions demandant la ratification des décrets des 9 avril et 23 octobre 2015 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance. La Cour a choisi de grouper l'analyse des trois décrets dans un rapport unique.

Ce rapport traite également du schéma de fin de gestion de 2015. La Cour estime en effet que l'analyse des mouvements de crédits effectués par le troisième décret d'avance doit être complétée par un premier examen simultané du schéma de fin de gestion, qui comprend les mouvements de crédits prévus par le PLFR et ceux prévus par le dernier décret d'avance, afin de mesurer l'ampleur des réallocations de moyens auxquels il est procédé.

Pour le contrôle du respect des plafonds fixés par la LOLF, le rapport prend en compte le décret d'annulation de crédits du 9 juin 2015.

### Sur l'économie générale des décrets d'avance :

Les trois décrets d'avance de 2015 ne portent que sur les missions du budget général de l'État.

Le décret du 9 avril 2015 ouvre 401,1 M€ d'autorisations d'engagement (AE) et de 308,3 M€ de crédits de paiement (CP) majoritairement destinés au financement du plan de lutte contre le terrorisme. Ce plan, déployé sur trois ans, nécessite dès 2015 un budget de 397 M€ : 247 M€ de crédits ouverts par décret d'avance et 150 M€ devant être mobilisés par redéploiements au sein de la mission Défense.

*C'est pourquoi, aucune annulation n'est effectuée sur la mission Défense, ni sur la mission Sécurités et seulement 1,6 M€ sont annulés sur la mission Justice. Les annulations qui gagent ces ouvertures de crédits concernent 22 missions, les missions Recherche et enseignement supérieur (86,6 M€ de CP) et Écologie, développement et mobilité durables (24,8 M€) étant les plus concernées.*

*Le décret du 23 octobre 2015 prévoit l'ouverture de 232,5 M€ d'AE et 184,5 M€ de CP : 130,0 M€ d'AE et de CP sont destinés au financement, croissant d'année en année, de places d'hébergement d'urgence. Par ailleurs, 54,5 M€ d'AE et de CP sont ouverts pour l'indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale et 48 M€ d'AE, sans ouverture des CP correspondants, doivent permettre d'indemniser les collectivités touchées par des calamités publiques.*

*Les annulations qui gagent ces ouvertures portent sur les crédits mis en réserve de 20 missions et 40 programmes du budget général, notamment les missions Recherche et enseignement supérieur (38,9 M€ de CP), Justice (22,0 M€ de CP), Gestion des finances publiques et des ressources humaines (18,2 M€ de CP), Sécurités (17,5 M€ de CP) et Écologie, développement et mobilité durables (16,9 M€ de CP).*

*Le décret du 29 novembre 2015, avec une ouverture de 2 160,5 M€ d'AE et 1 703,4 M€ de CP, au profit de 12 missions et de 19 programmes, présente les montants ouverts les plus élevés des décrets d'avance pris en fin de gestion depuis 2006.*

*Les ouvertures de crédits de personnel (441,8 M€) bénéficient pour plus des trois quarts à la mission Défense, non seulement en raison de la sous-budgétisation initiale des crédits destinés aux OPEX et de dysfonctionnements persistants en gestion (difficultés du calculateur de paie Louvois) mais aussi en conséquence du déclenchement de l'opération Sentinelle et du vote de la loi du 29 juillet 2015 d'actualisation de la programmation militaire. Pour la mission Enseignement scolaire (notamment l'enseignement scolaire public du premier degré), le besoin de crédits de titre 2 (70,4 M€) s'explique, comme en 2014, par une sous-évaluation en LFI du GVT solde. Toutefois, les ouvertures de crédits de titre 2 effectuées à la fin de 2015 sont les moins élevées depuis 2012 et bénéficient à moins de missions.*



*Comme lors des gestions précédentes, les ouvertures de crédits hors titre 2 (1 718,6 M€ d'AE et 1 261,6 M€ de CP) concernent principalement les missions Défense (588,3 M€ d'AE et 452,0 M€ de CP) pour les dépenses des OPEX et de l'opération Sentinelle, et Travail et emploi (1 004,2 M€ d'AE et 641,1 M€ de CP) pour le financement de 100 000 contrats aidés supplémentaires.*

*Les annulations qui gagent cette ouverture de crédits portent sur les crédits de 26 missions et 72 programmes du budget général, au premier rang desquels les missions Écologie, développement et mobilité durables (313,1 M€ de CP), Défense (205,7 M€ de CP) et Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation (63,1 M€ de CP), Recherche et enseignement supérieur (196,4 M€ de CP), Travail et emploi (192,9 M€ de CP) et Engagements financiers de l'État (168,2 M€ de CP).*

*Le « schéma de la fin de gestion<sup>1</sup> » 2015 se traduit par des ouvertures nettes de 1,84 Md€ de CP alors que celui de 2014 présentait une réduction nette des dépenses autorisées de 1,02 Md€ de CP. Sur l'ensemble de l'année 2015, en tenant compte du décret d'annulation du 9 juin 2015, les plafonds de crédits des missions du budget général ont été relevés de 1,17 Md€ par rapport à la LFI. En 2014, les deux lois de finances rectificatives avaient au contraire diminué les plafonds de crédits de la LFI de 4,42 Md€. Cet écart s'explique en partie par le transfert au budget général d'une dépense de 2,1 Md€, initialement prévue sur un compte spécial en 2015. Par ailleurs les annulations relatives à la charge de la dette ont été moindres en 2015 qu'en 2014. Après neutralisation de ces opérations, les ouvertures nettes de crédits s'élèvent à 1,07 Md€ en 2015, alors qu'elles avaient baissé de 1,02 Md€ en 2014.*

*Une analyse complète du schéma de fin de gestion sera présentée dans le rapport sur le budget de l'État en 2015.*

*Sur le respect des conditions de forme et de procédure :*

*Les conditions prescrites par l'article 13 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 ont été respectées par le Gouvernement.*

*L'avis du Conseil d'État, section des finances, sur les trois projets de décret d'avance, a été rendu les 31 mars, 20 octobre et 24 novembre 2015.*

<sup>1</sup> Ensemble des mouvements de crédits budgétaires prévus par le décret d'avance et le projet de loi de finances rectificative de fin d'année.

*Les commissions chargées des finances dans les deux assemblées ont rendu leur avis sur les trois projets de décrets, dans un délai de sept jours après leur saisine : les 25 mars, 15 octobre et 24 novembre 2015 pour celle de l'Assemblée nationale et les 31 mars, 14 octobre et 23 novembre 2015 pour celle du Sénat.*

*Quant à la troisième condition relative à la ratification en loi de finances, le gouvernement a introduit, dans le projet de loi de finances du 13 novembre 2015, des dispositions tendant à la ratification des deux premiers décrets d'avance et a annoncé, dans l'exposé général des motifs de ce même projet de loi, la publication prochaine d'un troisième décret d'avance destiné à compléter le schéma de fin de gestion. Un amendement tendant à la ratification de décret d'avance doit être introduit au cours du débat parlementaire.*

*Sur le respect des conditions de fond :*

*a) Le respect des plafonds fixés par la loi organique*

*Les articles 13 et 14 de la LOLF plafonnent :*

- d'une part, le montant cumulé des crédits ouverts par décret d'avance à 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année ;*
- d'autre part, le montant cumulé des crédits annulés à 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours.*

*Les deux plafonds fixés par la loi organique en matière d'ouvertures et d'annulations de crédits (y compris le décret portant annulation de crédits du 9 juin 2015) sont respectés par les trois décrets d'avance.*

*b) Le respect de la condition d'urgence*

*Comme les années passées, une part importante des crédits ouverts dans le décret d'avance correspond à des sous-budgétisations qui pouvaient être identifiées dès la loi de finances initiale et ne relèvent donc pas de l'« urgence » mentionnée à l'article 13 de la LOLF.*

*Cette situation est récurrente pour certains crédits (opérations extérieures de la mission Défense, dépenses d'hébergement d'urgence de la mission Égalité des territoires et logement) et affecte la sincérité de la budgétisation de ces missions.*

*D'autres dépenses en revanche résultent de décisions prises en cours d'année et ne pouvaient donc pas être intégrées dans la programmation initiale : il s'agit notamment des opérations du plan de*

*lutte contre le terrorisme et de l'augmentation du nombre de contrats aidés et emplois d'avenir.*

*Pour les crédits de titre 2, l'urgence calendaire est justifiée par le besoin de mettre en paiement rapidement les traitements de décembre, mais l'urgence au sens de la LOLF n'est pas toujours avérée. Ces besoins témoignent d'une sous-évaluation initiale ou d'un défaut de maîtrise en cours d'année pour la mission Défense et, dans une moindre mesure, pour la mission Enseignement scolaire. Pour cette dernière mission, les ouvertures de crédits sont en effet limitées par rapport à l'enveloppe prévue par la loi de finances initiale.*

*c) Le respect de la condition de préservation de l'équilibre financier défini par la dernière loi de finances*

*La condition de préservation de l'équilibre financier défini par la dernière loi de finances est globalement respectée. Les annulations de crédits portent majoritairement sur des crédits de la réserve de précaution. En principe, de telles annulations correspondent à de moindres dépenses mais compte tenu des délais contraints, la Cour n'a pu s'assurer qu'il en était toujours ainsi ; elle en fera la vérification à l'occasion de ses travaux destinés à la production du rapport sur le budget de l'État en 2015.*

\* \*  
\*

*La gestion de 2015 se caractérise par le montant particulièrement élevé des crédits ouverts par décret d'avance, et particulièrement en fin de gestion. Les événements exceptionnels qui ont marqué l'année (lutte contre le terrorisme, crise migratoire européenne) ne suffisent pas à eux seuls à expliquer l'importance des mouvements de crédits opérés par voie réglementaire qui résulte également de sous-budgétisations récurrentes à nouveau constatées, notamment sur la Défense (OPEX) et l'hébergement d'urgence, et de décisions prises en cours d'année en matière de politique de l'emploi.*

*Le schéma de fin de gestion, constitué du projet de loi de finances rectificative et du projet de décret d'avance de fin d'année, se traduit par des ouvertures nettes de crédits alors qu'au terme des gestions précédentes, le montant des dépenses autorisées avait été réduit.*

## Introduction

### I - Les conditions d'intervention de la Cour

Le présent rapport, relatif aux crédits ouverts par décrets d'avance, établi conformément à l'article 58-6° de la LOLF<sup>2</sup>, porte sur trois décrets d'avance en date des 9 avril, 23 octobre et 29 novembre 2015.

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, par amendement gouvernemental, d'un article tendant à la ratification du troisième décret d'avance.

Les mouvements de crédits auxquels il est procédé par la voie administrative n'ayant pas été tous arrêtés dans leur principe ou leur montant lors du dépôt à l'Assemblée nationale, le 13 novembre 2015, du projet de loi de finances rectificative de fin d'année (PLFR), ce dernier ne comporte pas dans sa version initiale d'article de ratification pour le troisième décret. Cette ratification, une fois le décret publié, est donc introduite, comme en 2014, par amendement du Gouvernement au cours de l'examen du projet de loi.

En revanche, le projet de loi de finances rectificative du 13 novembre 2015 comporte des dispositions demandant la ratification des décrets des 9 avril et 23 octobre 2015 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

La Cour a choisi de grouper l'analyse des trois décrets dans un rapport unique.

Ce rapport traite également du schéma de fin de gestion de 2015, c'est-à-dire de l'ensemble des mouvements opérés par le décret d'avance et prévus par le projet de loi de finances rectificative de fin d'année, afin de mesurer l'ampleur des réallocations de moyens auxquels il est procédé.

---

<sup>2</sup> « La mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution comporte notamment (...) le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt de tout projet de loi de finances sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative dont la ratification est demandée dans ledit projet de loi de finances ».

## II - L'objet du rapport

Ce rapport a pour objet :

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

L'appréciation d'ensemble (chapitre I) et l'analyse par mission (chapitre II) présentées dans ce rapport reposent sur l'analyse de six conditions qui déterminent la régularité du recours à la procédure du décret d'avance, conformément à l'article 13 de la LOLF.

*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 :*

*A) Le respect des plafonds fixés par la LOLF*

*1) La LOLF impose deux plafonds aux mouvements de crédits opérés par voie administrative. Tout d'abord, l'article 13 de la LOLF 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 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 ».*

*B) Le respect de la condition d'urgence*

*2) La vérification de **l'urgence** qui justifie l'ouverture des crédits supplémentaires 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 obéit donc aux deux conditions que sont la **nécessité**, constatée au moment où est préparé le décret d'avance, et **l'imprévisibilité** des dépenses auxquelles ce dernier doit faire face.*

3) *Le 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 loi de finances rectificative.*

4) *Le recours à un décret d'avance suppose, pour être fondé, 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.*

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

5) *Le décret d'avance ne doit pas altérer la **cohérence de la gestion budgétaire**, au travers notamment de mouvements de sens contraires entre les dispositions qu'il introduit et celles prises dans une loi de finances rectificative.*

6) *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 ». La Cour est attentive à ce que, selon les termes de la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale, les annulations « correspondent à de véritables économies ».*

*En particulier, l'exigence de **préservation de l'équilibre budgétaire** posée par l'article 13 de la LOLF, 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, la constitution d'éventuels reports de charges, l'aggravation des impayés à l'égard des créanciers de l'État et la qualité du service rendu par les administrations.*

Les analyses et les observations formulées ici seront reprises et complétées dans le rapport sur le budget de l'État en 2015 : résultats et gestion, prévu par l'article 58-4 de la LOLF. Ce rapport sera déposé au printemps 2016, conjointement au projet de loi de règlement, et analysera l'ensemble des mouvements de crédits ayant affecté la loi de finances initiale, qu'ils aient été opérés par la voie administrative ou par la voie législative.

# **Chapitre I :**

## **Appréciation d'ensemble**

### **des trois décrets d'avance de 2015**

Les trois décrets d'avance sont présentés dans leurs grandes composantes et au sein de la gestion de 2015 (I), puis font l'objet de la vérification du respect des conditions de forme et de procédure (II) et du respect des conditions de fond (III), imposées par la LOLF.

#### **I - Présentation des trois décrets d'avance**

Au cours de l'année 2015, comme en 2013, trois décrets d'avance auront été publiés et une loi de finances rectificative était en cours de discussion à la date de dépôt du présent rapport. L'année 2014 présentait une situation différente avec deux décrets d'avance et deux lois de finances rectificatives<sup>3</sup>).

Par ailleurs, un décret du 9 juin 2015 a annulé 607,9 M€ d'AE et 666,9 M€ de CP sur 24 missions et 65 programmes du budget général et 10 M€ d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP) sur le compte d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* (voir les crédits annulés en annexe 3).

---

<sup>3</sup> En 2011 et 2012, les ouvertures de crédits effectuées par voie réglementaire ont fait l'objet d'un seul décret d'avance en fin d'année, ces deux années étant caractérisées par de nombreuses lois de finances rectificatives, quatre en 2011 et trois en 2012.

**Le décret portant annulation de crédits du 9 juin 2015**

*Les annulations de crédits effectuées par le décret du 9 juin 2015 avaient pour objet de compenser le moindre rendement de certaines mesures d'économies, lié à la révision à la baisse des hypothèses d'inflation (0,9 % dans la loi de finances initiale et 0 % dans le Programme de stabilité d'avril 2015).*

*En application de l'article 14 de la LOLF, le secrétaire d'État chargé du budget a informé le président de chacune des commissions chargées des finances des assemblées parlementaires du projet de décret par lettre datée du 8 juin 2015.*

*Si les décrets portant annulation de crédits n'obéissent pas aux règles fixées par la LOLF pour les décrets d'avance, ils doivent néanmoins être pris en compte pour l'examen des plafonds fixés par l'article 14-I de la loi organique (infra).*

Depuis 2006, les ouvertures de crédit sur le budget général par décrets d'avance ont été en moyenne de 1,4 Md€ d'AE et 1,3 Md€ de CP par an, ce qui situe les mouvements de crédits opérés par décrets en 2015 très au-dessus de ce niveau moyen (2,8 Md€ d'AE et 2,4 Md€ de CP) (voir la ventilation par mission en annexe 2).

Par ailleurs, le décret d'avance de la fin de gestion 2015 présente les montants les plus élevés de tous les décrets d'avance pris depuis 2006 :

**Tableau n°1 : Mouvements de crédits par décret d'avance depuis 2006**

En M€	Décret d'avance	Mouvements de crédits			Nbre de DA	Nbre de LFR
		(*)	AE	CP		
2006	01 août 2006	BG	258,6	261,0	3	1
	23 oct. 2006	BG	580,1	513,3		
	06 déc. 2006	BG	719,4	721,4		
2007	06 avril 2007	BG	405,0	75,0	3	1
	25 oct. 2007	BG	826,8	796,3		
	26 nov. 2007	BG	330,5	367,5		
2008	27 juin 2008	BG	326,8	307,7	3	2
	24 oct. 2008	BG	233,0	223,4		
	28 nov. 2008	BG	1 294,4	1 253,2		



En M€	Décret d'avance	Mouvements de crédits			Nbre de DA	Nbre de LFR
		(*)	AE	CP		
		BA	34,6	34,6		
2009	13 juillet 2009	BG	303,1	384,9	3	3
		BA	4,5	4,5		
	09 nov. 2009	BG	406,1	327,6		
		CCF	250,0	250,0		
	08 déc. 2009	CCF	65,0	65,0		
2010	29 sept. 2010	BG	729,4	701,4	2	4
		CAS	200,0	200,0		
		CCF	370,0	370,0		
	30 nov. 2010	BG	1 386,6	1 144,6		
2011	30 nov. 2011	BG	1 000,3	915,8	1	4
2012	30 nov. 2012	BG	1 500,8	1 309,9	1	3
		CAS	60,0	60,0		
2013	13 mai 2013	BG	0,8	0,8	3	1
	27 sept. 2013	BG	107,0	107,0		
	28 nov. 2013	BG	742,5	1 128,0		
2014	7 oct. 2014	BG	56,0	56,0	2	2
	1 <sup>er</sup> déc. 2014	BG	1 733,9	1 269,0		
2015	9 avril 2015	BG	401,1	308,3	3	1
	23 octobre 2015	BG	232,5	184,5		
	29 nov. 2015	BG	2 160,5	1 703,4		

(\*) : BG : budget général ; BA : budgets annexes ; CAS : comptes d'affectation spéciale ; CCF : comptes de concours financiers

Source : Cour des comptes

## A - Le décret d'avance du 9 avril 2015

Le décret n°2015-402 du 9 avril 2015 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance prévoit l'ouverture et l'annulation de 401,1 M€ d'AE et de 308,3 M€ de CP :

- 247,3 M€ d'AE et de CP sont ouverts pour le financement du plan de lutte contre le terrorisme (auxquels il faut ajouter 150 M€ d'AE et de CP financés par redéploiements sur les crédits de la Défense) ;

- 61 M€ d'AE et de CP sont ouverts pour le financement du service civique ;
- et 92,8 M€ d'AE seulement sont ouverts pour les dépenses de maintien en condition opérationnelle des 26 avions de la sécurité civile.

### **1 - Les ouvertures de crédits**

Ce décret d'avance, qui concerne le seul budget général, ouvre des crédits sur six missions et 12 programmes, pour un total de 401,1 M€ d'AE et 308,3 M€ de CP. Les ouvertures de crédits de rémunération s'élèvent à 55,8 M€ (titre 2) (voir tableau n°2 page suivante).

Les ouvertures de crédits opérées par le décret d'avance du 9 avril 2015 sont majoritairement destinées au financement du plan de lutte contre le terrorisme, décidé après les attentats de janvier. Ce plan, prévu pour être déployé sur trois ans, nécessitait pour 2015 un budget de 397 M€: 247 M€ de crédits ouverts par décret d'avance et 150 M€ mobilisés par redéploiements de dotations du budget de la Défense<sup>4</sup>.

Quatre ministères bénéficient des ouvertures de crédits au titre du plan de lutte contre le terrorisme (Intérieur, Justice, Finances et comptes publics et Affaires étrangères et du développement international).

---

<sup>4</sup> Il a été demandé au ministère de la Défense de « s'autofinancer » dans l'attente d'un examen global de sa situation budgétaire qui a nécessité le vote d'une loi d'actualisation de la programmation militaire, promulguée le 29 juillet 2015.

**Tableau n°2 : Ouvertures de crédits opérées par le décret  
du 9 avril 2015 (en M€)**

Mission	n° du prog.	Programme	AE			CP		
			T2	Hors T2	Total	T2	Hors T2	Total
Action extérieure de l'État	105	Action de la France en Europe et dans le monde		10,0	10,0		10,0	10,0
Administration générale et territoriale de l'État	307	Administration territoriale		0,5	0,5		0,5	0,5
	216	Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	1,8	1,4	13,2	1,8	11,4	13,2
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	302	Facilitation et sécurisation des échanges		5,0	5,0		5,0	5,0
Justice	107	Administration pénitentiaire	11,4	31,0	42,4	11,4	31,0	42,4
	166	Justice judiciaire	9,0	29,7	38,7	9,0	29,7	38,7
	182	Protection judiciaire de la jeunesse	7,1	3,4	10,5	7,1	3,4	10,5
	310	Conduite et pilotage de la politique de la justice	0,7	16,0	16,7	0,7	16,0	16,7
Sécurités	176	Police nationale	13,8	61,5	75,3	13,8	61,5	75,3
	152	Gendarmerie nationale	12,0	23,0	35,0	12,0	23,0	35,0
	161	Sécurité civile		92,8	92,8			
Sport, jeunesse et vie associative	163	Jeunesse et vie associative		61,0	61,0		61,0	61,0
<b>Total ouvertures de crédits</b>			<b>55,8</b>	<b>345,3</b>	<b>401,1</b>	<b>55,8</b>	<b>252,5</b>	<b>308,3</b>

*Source : Cour des comptes*

Les 55,8 M€ de crédits de titre 2 sont destinés à renforcer les effectifs de la manière suivante :

**Tableau n°3 : Ventilation et objet des crédits de titre 2 (en M€ de CP et en équivalent temps plein - ETP)**

Programme	Objet
Police nationale	400 ETP pour 5,8 M€ et mobilisation des réserves civile et opérationnelle pour 8 M€
Gendarmerie nationale	100 ETP pour 2,9 M€ et mobilisation des réserves civile et opérationnelle pour 9,1 M€
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	38 ETP pour 1,8 M€
Administration pénitentiaire	402 ETP pour 11,4 M€ (dont 70 pour le comblement de vacances de postes de surveillants)
Justice judiciaire	202 ETP pour 9 M€
Protection judiciaire de la jeunesse	163 ETP pour 7 M€
Conduite et pilotage de la politique de la justice	14 ETP pour 0,7 M€

Source : Cour des comptes

En dehors du plan de lutte contre le terrorisme, le décret d'avance ouvre 61 M€ de crédits pour le financement de l'Agence du service civique dont les objectifs ont été accrus, à la suite des annonces du Gouvernement de février 2015 : la loi de finances pour 2015 comportait une dotation de 148,6 M€ (dont 8 % ont été gelés) pour 45 000 volontaires. La nouvelle cible de 70 000 volontaires a nécessité le « dégel » des crédits mis en réserve (11,8 M€) et un abondement de 61 M€ supplémentaires.

Enfin, les 92,8 M€ d'AE ouvertes sur le programme 161 – *Sécurité civile* de la mission *Sécurités* doivent permettre la passation d'un marché pour le maintien en condition opérationnelle des 26 avions de la sécurité civile. Ce montant s'ajoute aux AE reportées au titre de 2014, année au cours de laquelle un premier appel d'offres avait été déclaré infructueux.

## 2 - Les annulations de crédits

Afin de respecter la règle d'équilibre inscrite à l'article 13 de la LOLF, le décret d'avance du 9 avril 2015 annule le même montant de crédits qu'il en ouvre, soit 401,1 M€ d'AE et 308,3 M€ de CP. Les annulations concernent 22 missions et 48 programmes du budget général (voir le détail en annexe 3) :

**Tableau n°4 : Annulations de crédits de plus de 10 M€par mission  
(en M€)**

<b>Mission</b>	<b>AE</b>	<b>CP</b>
Action extérieure de l'État	16,0	16,0
Administration générale et territoriale de l'État	15,5	15,5
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2,5	10,0
Crédits non répartis (ex Provisions)	100,3	
Culture	13,1	13,1
Écologie, développement et mobilité durables	24,8	24,8
Égalité des territoires et logement	15,0	15,0
Engagements financiers de l'État	15,0	15,0
Enseignement scolaire	14,0	14,0
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	18,9	18,9
Outre-mer	12,0	12,0
Recherche et enseignement supérieur	86,6	86,6
Relations avec les collectivités territoriales	12,0	12,0
Travail et emploi	23,0	23,0

Source : Cour des comptes

Sur les 308,3 M€ de CP annulés, 12,8 M€ de crédits de rémunération ont été annulés (12 M€sur la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* et 0,8 M€sur la mission *Conseil et contrôle de l'État*).

La mission *Recherche et enseignement supérieur* est fortement contributrice, avec 86,6 M€d'AE et de CP annulés (dont 63 M€pour le seul programme 193- *Recherche spatiale*).

L'annulation de 100 M€d'AE seules sur la mission *Crédits non répartis* (anciennement mission *Provisions*) porte sur la provision constituées pour d'éventuelles prises à bail privées des administrations.

Aucune annulation de crédits n'est effectuée sur la mission *Défense*, qui doit, par redéploiement, financer à hauteur de 150 M€le plan de lutte contre le terrorisme.

La règle d'« auto-assurance<sup>5</sup> » est diversement appliquée selon les missions :

<sup>5</sup> Défini notamment dans la LPFP pour 2014-2019, le principe d'auto-assurance « implique que les aléas ou les priorités nouvelles affectant les dépenses d'une mission soient gérés dans la limite du plafond de ses crédits, soit par redéploiement

**Tableau n°5 : Annulations de crédits sur les missions bénéficiant d'ouvertures de crédits (en M€de CP)**

Mission	Ouvertures	Annulations
Action extérieure de l'État	10,0	16,0
Administration générale et territoriale de l'État	13,7	15,5
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	5,0	18,9
Justice	108,3	1,6

Source : Cour des comptes

Pour le financement du plan de lutte contre le terrorisme, le décret d'avance bénéficie essentiellement aux missions *Justice* et *Sécurités*, les autres missions contribuant plus qu'elles ne reçoivent de crédits. Les missions *Recherche et enseignement supérieur* (86,6 M€ de CP) et *Écologie, développement et mobilité durables* (24,8 M€) portent les montants d'annulation de crédits les plus importants.

*Le décret du 9 avril 2015 prévoit l'ouverture de 401,1 M€ d'AE et de 308,3 M€ de CP, majoritairement destinés au financement du plan de lutte contre le terrorisme. Ce plan, déployé sur trois ans, nécessite dès 2015 un budget de 397 M€ : 247 M€ de crédits ouverts par décret d'avance et 150 M€ devant être mobilisés par redéploiements au sein de la mission Défense.*

*En conséquence, aucune annulation n'est effectuée sur la mission Défense, ni sur la mission Sécurités et seulement 1,6 M€ sont annulés sur la mission Justice. Les annulations qui gagent ces ouvertures de crédits concernent principalement les missions Recherche et enseignement supérieur (86,6 M€ de CP) et Écologie, développement et mobilité durables (24,8 M€).*

*de dépenses discrétionnaires, soit par la réalisation d'économies. Ces redéploiements ou économies doivent être mis en œuvre prioritairement au sein du programme qui supporte les aléas ou les priorités nouvelles. À défaut, ils doivent être réalisés entre les programmes de la même mission ou le cas échéant, sur l'ensemble des missions et programmes relevant d'un même ministre ».*

## B - Le décret d'avance du 23 octobre 2015

Le décret n°2015-1347 du 23 octobre 2015 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance prévoit l'ouverture et l'annulation de 232,5 M€ d'AE et de 184,5 M€ de CP :

- 130,0 M€ d'AE et de CP sont ouverts pour le financement de nouvelles places d'hébergement d'urgence ;
- 54,5 M€ d'AE et de CP sont ouverts pour l'indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale ;
- et 48 M€ d'AE, sans ouverture des CP correspondants<sup>6</sup>, sont ouvertes pour indemniser les collectivités touchées par des calamités publiques.

### 1 - Les ouvertures de crédits

Ce décret d'avance, qui concerne le seul budget général, ouvre des crédits sur trois missions et trois programmes, dont aucun sur le titre 2 :

**Tableau n°6 : Ouvertures de crédits opérées par le décret du 23 octobre 2015 (en M€)**

Mission	n° du prog.	Programme	AE	CP
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	158	Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale	54,5	54,5
Égalité des territoires et logement	177	Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	130,0	130,0
Relations avec les collectivités territoriales	122	Concours spécifiques et administration	48,0	0
<b>Total ouvertures de crédits</b>			<b>232,5</b>	<b>184,5</b>

Source : Cour des comptes

Les dépenses pour l'hébergement d'urgence nécessitent des ouvertures de crédits croissantes en cours d'année : 57 M€ en 2012, 70 M€ en 2013 et 110 M€ en 2014<sup>7</sup> (deux décrets d'avance).

<sup>6</sup> Le PLFR prévoit l'ouverture de 5 M€ d'AE et 16,8 M€ de CP sur le programme 119 - *Concours financiers aux collectivités territoriales* et à leurs groupements, notamment pour compenser le transfert début novembre de ces montants du programme 119 vers le programme 122 - *Concours spécifiques et administration*, pour les besoins liés aux calamités publiques.

Pour 2015, les 130 M€ additionnels doivent permettre de faire face à la forte augmentation de la demande d'hébergement, résultant de la sous-budgétisation récurrente des crédits du programme, aggravée par la crise migratoire européenne : création de 5 000 places de logement accompagné (6 M€) et de 1 500 places d'hébergement d'urgence (7 M€), moyens supplémentaires pour la lande de Calais et l'accueil des migrants dans de nombreuses régions (62 M€). Ces besoins supplémentaires de crédits ont été couverts, de manière temporaire, par des dotations versées aux centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).

Les concours spécifiques de 48 M€ sont destinés aux collectivités territoriales frappées par plusieurs événements climatiques.

Enfin, l'ouverture de 54,5 M€ de crédits d'indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale permet de mettre en œuvre un accord passé entre la France et les États-Unis entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2015<sup>8</sup>.

## 2 - Les annulations de crédits

Afin de respecter la règle d'équilibre inscrite à l'article 13 de la LOLF, le décret d'avance du 23 octobre 2015 annule un montant équivalent à celui des crédits ouverts, soit 232,5 M€ d'AE et 184,5 M€ de CP. Les annulations concernent 20 missions et 40 programmes du budget général.

**Tableau n°7 : Annulations de crédits de plus de 10 M€ par mission**

Mission	AE	CP
Action extérieure de l'État	15,9	15,9
Écologie, développement et mobilité durables	16,9	16,9
Égalité des territoires et logement	10,0	10,0
Engagements financiers de l'État	10,0	10,0
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	18,2	18,2
Justice	75,0	22,0
Recherche et enseignement supérieur	39,2	38,9
Sécurités	17,5	17,5

Source : Cour des comptes

<sup>7</sup> Le plafond de crédits de la mission *Égalité des territoires et logement* avait pourtant été relevé dans la LFI 2014 par rapport à 2013 et au budget triennal 2013-2015.

<sup>8</sup> L'accord porte sur un montant de 60 millions de dollars américains, soit 54,5 M€ en application d'un taux de change euro / dollar de 1,10.



Les quatre missions les plus contributrices sont *Recherche et enseignement supérieur* (avec 39,2 M€ d'AE et 38,9 M€ de CP dont 27 M€ au titre de la recherche spatiale), *Justice* (avec 75 M€ d'AE et 22 M€ de CP dont 8,5 M€ de crédits de rémunération), *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* (avec 18,2 M€ d'AE et de CP) et *Sécurités* (avec 17,5 M€ d'AE et de CP).

La règle d'« auto-assurance » n'a été appliquée – et très partiellement – qu'à la mission *Égalité des territoires et logement* sur laquelle 130 M€ ont été ouverts et 10 M€ ont été annulés.

Selon le rapport de motivation du décret d'avance, les annulations ont porté sur des crédits mis en réserve.

*Le décret du 23 octobre 2015 prévoit l'ouverture de 232,5 M€ d'AE et 184,5 M€ de CP : 130,0 M€ d'AE et de CP sont destinés au financement, croissant d'année en année, de nouvelles places d'hébergement d'urgence. Par ailleurs, 54,5 M€ d'AE et de CP sont ouverts pour l'indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale et 48 M€ d'AE seulement doivent permettre d'indemniser les collectivités touchées par des calamités publiques.*

*Les annulations qui gagent ces ouvertures portent sur les crédits mis en réserve de 20 missions et 40 programmes du budget général, et notamment les missions Recherche et enseignement supérieur (38,9 M€ de CP), Justice (22,0 M€ de CP), Gestion des finances publiques et des ressources humaines (18,2 M€ de CP), Sécurités (17,5 M€ de CP) et Écologie, développement et mobilité durables (16,9 M€ de CP).*

## **C - Le décret d'avance du 29 novembre 2015**

Les dispositions du troisième décret d'avance sont présentées, d'abord à travers les ouvertures de crédits qu'il opère, puis les annulations qui les gagent, avant d'être comparées aux décrets d'avance de fin de gestion des années précédentes (1). Puis, le décret d'avance sera resitué dans le cadre plus large du schéma de fin de gestion (2).

### **1 - Présentation du décret du 29 novembre 2015**

Les ouvertures et annulations de crédits par mission opérées par le décret d'avance du 29 novembre 2015 sont présentées en annexe 4.

*a) Les ouvertures de crédits*

Ce décret d'avance, qui concerne le seul budget général, ouvre des crédits sur 12 missions et 19 programmes.

En autorisations d'engagement (2 160,5 M€) comme en crédits de paiement (1 703,4 M€), les montants ouverts par le décret d'avance de la fin de gestion 2015 sont bien supérieurs à ceux ouverts par les décrets d'avance pris en fin de gestion depuis 2006 (voir tableau n°1).

Les abondements de crédits de rémunération : 441,8 M€

Les ouvertures de crédits destinés à financer des dépenses de personnel (crédits de titre 2) s'élèvent à 441,8 M€(soit 25,9 % des crédits ouverts en CP par le décret d'avance).

**Tableau n°8 : Ouvertures de crédits de rémunération sur le budget général (en M€)**

Mission	n°du prog.	Programme	Titre 2 ouverts
Action extérieure de l'État	151	Français à l'étranger et affaires consulaires	9,2
	105	Action de la France en Europe et dans le monde	9,3
	185	Diplomatie culturelle et d'influence	0,2
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	206	Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	6,0
Culture	224	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	1,9
Défense	212	Soutien de la politique de la défense	341,7
Enseignement scolaire	214	Soutien de la politique de l'éducation nationale	7,0
	140	Enseignement scolaire public du premier degré	63,4
Justice	310	Conduite et pilotage de la politique de la justice	1,0
Outre-mer	138	Emploi outre-mer	2,1
<b>Total des crédits ouverts sur le titre 2</b>			<b>441,8</b>

Source : Cour des comptes

Avec 341,7 M€ de crédits ouverts, la mission *Défense* représente à elle seule plus des trois quarts des ouvertures de crédits de titre 2, qui résultent :

- d'une sous-budgétisation initiale pour les OPEX ;
- de besoins supplémentaires pour la conduite de l'opération Sentinelle ;
- et d'insuffisances de crédits de personnel en dehors de ces deux opérations (166,9 M€ dont 145,6 M€ hors cotisations au CAS *Pensions*), résultant « notamment », d'après le rapport de motivation, de la réduction des suppressions d'emplois votée dans la loi d'actualisation de la programmation militaire en juillet 2015 mais aussi de dysfonctionnements persistants du calculateur de soldes Louvois.

Le rapport de motivation signale que le financement des ouvertures de crédits de titre 2, hors contributions au CAS *Pensions*, qui ne sont pas liées aux OPEX ou à l'opération Sentinelle, est gagé par des annulations de crédits hors titre 2 de la mission *Défense*.

Pour la mission *Enseignement scolaire* et notamment son programme 140 – *Enseignement scolaire public du premier degré*, le besoin de crédits de titre 2 (70,4 M€) s'explique, comme en 2014, par une sous-évaluation en LFI du coût du GVT solde.

Les 18,8 M€ ouverts au profit de la mission *Action extérieure de l'État*, les 70,4 M€ ouverts au profit de la mission *Enseignement scolaire* et les 2,1 M€ ouverts sur la mission *Outre-mer* portent exclusivement sur des crédits de titre 2.

Les ouvertures de crédits de personnel opérées par le décret d'avance de la fin de gestion 2015 sont les moins élevées constatées depuis 2012.

De plus, les crédits de personnel supplémentaires bénéficient à un nombre de missions moins importants et, mis à part la mission *Défense*, les dotations sont d'un montant sensiblement moins élevées.

**Tableau n°9 : Ouvertures de crédits de titre 2 dans les décrets  
d'avance de fin d'année de 2012 à 2015 (en M€)**

<b>Mission</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<i>2013 hors baisse du taux CAS Pensions</i>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Action extérieure de l'État	41,7	22,0	25,5	0	18,8
Administration générale et territoriale de l'État	3,0	0	0	0	0
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	1,5	0	3,0	10,6	6,0
Conseil et contrôle de l'État	4,9	0	0	0	0
Culture	0	0	0	0	1,9
Défense	280,9	329,3	340,9	321,3	341,7
Écologie, développement et mobilité durables	19,7	8,9	33,1	0	0
Économie	7,2	0	0	0	0
Enseignement scolaire	161,6	0	88,8	327,3	70,4
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	12,6	0	0	0	0
Justice	27,6	0	14,5	22,3	1,0
Outre-mer	2,5	0	0	0	2,1
Recherche et enseignement supérieur	0	0	0	1,8	0
Sécurités (Sécurité + Sécurité civile)	37,3	5,7	6,9	5,6	0
Solidarité, insertion et égalité des chances	4,0	0	0	0	0
<b>Total général</b>	<b>604,6</b>	<b>365,9</b>	<b>512,8</b>	<b>688,9</b>	<b>441,8</b>

*Source : Cour des comptes*

Les ouvertures de crédits de titre 2 ne sont gagées qu'à hauteur de 35,0 M€ par des annulations sur des crédits du même titre. Au total, les ouvertures nettes de crédits de titre 2 sont de 406,8 M€ en 2015, après 600,5 M€ en 2014 et 415,4 M€ en 2013 (après neutralisation des effets de la baisse du taux CAS *Pensions*<sup>9</sup> pour le mois de décembre 2013) et 563,4 M€ en 2012.

<sup>9</sup> Dans le décret d'avance pris pour la fin de gestion 2013, 146,8 M€ avaient été « mobilisés » au profit du budget général à partir du CAS *Pensions*, résultat d'une opération consistant à réduire le taux de cotisation de l'État employeur pour le mois

Les abondements de crédits hors titre 2 :  
1 718,6 M€ en AE et 1 261,6 M€ en CP

**Tableau n°10 : Ouvertures de crédits hors rémunérations (en M€)**

Mission	n°	Programme	Ouvertures AE	Ouvertures CP
Administration générale et territoriale de l'État	216	Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	19,0	19,0
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	206	Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	9,2	0
Conseil et contrôle de l'État	164	Cour des comptes et autres juridictions financières	5,4	0
Culture	175	Patrimoines	0,5	0
	131	Création	0,7	2,0
Défense	178	Préparation et emploi des forces	588,3	501,3
Égalité des territoires et logement	177	Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	40,1	40,1
Justice	166	Justice judiciaire	0	6,2
Recherche et enseignement supérieur	231	Vie étudiante	51,1	51,8
Travail et emploi	102	Accès et retour à l'emploi	1 004,2	641,1
<b>Total des crédits ouverts hors rémunérations</b>			<b>1 718,6</b>	<b>1 261,6</b>

Source : Cour des comptes

Hors titre 2, les ouvertures de crédits les plus importantes concernent :

- la mission *Travail et emploi*, avec 1 004,2 M€ d'AE (483,8 M€ en 2014) et 641,1 M€ de CP (20 M€ en 2014) supplémentaires, nécessités principalement par la programmation de 100 000 contrats aidés de plus, décidée en cours d'année, et la prise en charge par l'État du coût pour

---

de décembre, de 74,28 % à 44,28 %. Ceci s'était traduit par des moindres dépenses sur le budget général de 873,1 M€ Les disponibilités ainsi libérées avaient financé par fongibilité une fraction du besoin de crédits de titre 2 hors CAS, sans ouverture de crédits supplémentaires, dans le décret d'avance (146,8 M€). Le reliquat de 726,3 M€ a fait l'objet d'annulations dans la LFR de fin d'année.

l'Unédic de la non-application de la réforme<sup>10</sup> du différé d'indemnisation des intermittents du spectacle (126,5 M€) ;

- la mission *Défense*, avec 588,3 M€ d'AE (462,0 M€ en 2014) et 501,3 M€ de CP (452,0 M€ en 2014), pour le financement des opérations extérieures (OPEX) et de l'opération Sentinelle ;
- la mission *Recherche et enseignement supérieur*, avec 51,1 M€ d'AE et 51,8 M€ de CP (pas d'ouvertures en 2014), imputables aux insuffisances de crédits pour financer les bourses sur critères sociaux et « compléments mérite » ;
- la mission *Égalité des territoires et logement*, avec 40,1 M€ d'AE et de CP (54 M€ en 2014), pour les dépenses d'hébergement d'urgence et de veille sociale qui avaient déjà nécessité une ouverture de 130 M€ en octobre.

Depuis 2012, les deux principales missions concernées par des ouvertures de crédits hors titre 2 sont donc *Défense* et *Travail et emploi*.

**Tableau n°11 : Principales ouvertures de crédits hors rémunérations depuis 2012 (en M€)**

Mission	Ouvertures en AE hors T2				Ouvertures en CP hors T2			
	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
Administration générale et territoriale de l'État	8,6	5,0	0	19,0	8,6	5,0	0	19,0
Culture	0	0	21,1	1,2	0	0	21,2	2,0
Défense	243,3	10,1	462,0	588,3	184,9	429,6	452,0	501,3
Égalité des territoires et logement	0	86,9	54,0	40,1	0	86,9	54,4	40,1
Justice	0	0	15,9	0	46,1	0	15,9	6,2
Recherche et enseignement supérieur	128,1	0,0	0	51,1	128,3	0	0	51,8
Relations avec les collectivités territoriales	19,7	43,5	0	0	34,5	0	0	0
Travail et emploi	493,5	211,6	483,8	1 004,2	300,0	227,3	20,0	641,1
<b>Montant des ouvertures hors T2</b>	<b>896,2</b>	<b>376,5</b>	<b>1 044,9</b>	<b>1 718,6</b>	<b>705,3</b>	<b>762,1</b>	<b>580,0</b>	<b>1 261,6</b>

Source : Cour des comptes

<sup>10</sup> Réforme prévue par la convention d'assurance chômage du 14 mai 2014.

Les ouvertures de crédits pour la mission *Recherche et enseignement supérieur* sont destinées à couvrir les besoins prévisionnels sur les aides directes (bourses sur critères sociaux comme aides au mérite). Les ouvertures de crédits résultent d'une sous-budgétisation initiale du financement des bourses ; en outre, la dotation de la LFI pour 2015 a été calibrée en prenant comme hypothèse l'extinction du dispositif des aides au mérite. Or, une ordonnance du Conseil d'État du 17 octobre 2014 a suspendu la circulaire du 2 juillet 2014 qui entérinait la suppression de ces aides pour les nouveaux étudiants.

*b) Les annulations de crédits*

Afin de respecter la règle d'équilibre inscrite à l'article 13 de la LOLF, le décret d'avance annule le même montant de crédits qu'il en ouvre, soit 2 160,5 M€ d'AE et 1 703,4 M€ de CP (dont 35,0 M€ de crédits de titre 2). 26 missions et 72 programmes du budget général sont concernés par des annulations : seules les trois missions *Immigration, asile et intégration*, *Relations avec les collectivités territoriales* et *Régimes sociaux et de retraite* n'ont pas été affectées par le décret d'avance<sup>11</sup>.

**Tableau n°12 : Annulations de crédits de plus de 10 M€ par mission(en M€)**

Mission	AE	CP
Action extérieure de l'État	15,8	16,3
Administration générale et territoriale de l'État	13,8	13,7
Aide publique au développement	107,4	84,4
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	72,6	63,1
Crédits non répartis (ex Provisions)	199,7	0
Culture	9,5	12,7
Défense	312,7	205,7
Direction de l'action du gouvernement	18,0	14,5
Écologie, développement et mobilité durables	337,6	313,1
Économie	18,0	25,7
Égalité des territoires et logement	65,8	61,8
Engagements financiers de l'État	197,5	168,2
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	97,0	39,4

<sup>11</sup> C'est également le cas des missions *Remboursements et dégrèvements* et *Pouvoirs publics*.

Justice	302,1	72,8
Outre-mer	59,3	61,4
Politiques des territoires	34,8	40,0
Recherche et enseignement scolaire	188,5	196,4
Santé	9,7	33,3
Sécurités	17,5	9,4
Solidarité, insertion et égalité des chances	24,8	28,0
Sport, jeunesse et vie associative	29,6	31,4
Travail et emploi	9,7	192,9

Source : Cour des comptes

La règle d'« auto-assurance » est diversement appliquée selon les missions (voir le tableau de l'annexe 2).

Ainsi, quelques missions font l'objet d'ouvertures supérieures aux annulations, particulièrement :

- la mission *Travail et emploi*, avec des annulations de 9,7 M€ d'AE et 192,9 M€ de CP, essentiellement en raison d'une sous-consommation des crédits destinés à plusieurs régimes d'exonération, pour des ouvertures de 1 004,2 M€ d'AE et de 641,1 M€ de CP, au titre des contrats aidés ;
- la mission *Défense*, avec des annulations de 312,7 M€ d'AE et 205,7 M€ de CP pour l'ouverture de 930,0 M€ d'AE et 843,0 M€ de CP ;
- la mission *Enseignement scolaire*, avec l'annulation de 7,4 M€ dont un tiers sur le titre 2 et l'ouverture de 70,4 M€, intégralement de titre 2.

En revanche, la plupart des autres missions sont « contributrices » nettes à l'équilibre du décret d'avance.

Certaines ne connaissent que des annulations de crédits. Ainsi :

- la mission *Écologie, développement et mobilité durables* avec des annulations de 337,6 M€ d'AE et 313,1 de CP sur les crédits mis en réserve :

*Ces annulations sont élevées. Cependant, le programme 203 – Infrastructures et services de transports n'a pas eu à supporter en gestion la compensation du manque à gagner par l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) de la non-perception de la recette de l'écotaxe poids lourds comme cela avait été le cas en 2014 (245,28 M€ en AE-CP dégelés en gestion 2014).*



*Le programme 203 – Infrastructures et services de transports est le principal contributeur aux annulations du décret d'avance : 227,26 M€ en AE et 229,15 M€ en CP, portant essentiellement sur les concours financiers de l'État au fret ferroviaire, ramenés à zéro en exécution alors qu'ils étaient programmés à 290 M€ en loi de finances initiale.*

- la mission *Engagements financiers de l'État*, avec des annulations de 197,5 M€ d'AE et 168,2 M€ de CP, essentiellement en raison de la sous-consommation constatée sur les primes d'épargne-logement ;
- la mission *Aide publique au développement*, avec des annulations de 107,4 M€ d'AE et 84,4 M€ de CP, justifiées par des appels à contribution au titre du Fonds européen de développement moindres que prévu.

D'autres enregistrent des annulations supérieures aux ouvertures de crédits :

- c'est le cas, comme en 2014, de la mission *Recherche et enseignement supérieur*, avec des annulations de 188,5 M€ d'AE et de 196,4 M€ de CP sur le reliquat de crédits mis en réserve, pour des ouvertures de 51,1 M€ d'AE et 51,8 M€ de CP sur le programme 231 – *Vie étudiante* (bourses) ;
- la mission *Justice*, avec des annulations de 302,1 M€ d'AE et 72,8 M€ de CP, pour des ouvertures de 1 M€ d'AE et de 7,2 M€ de CP pour le financement de dépenses de titre 2 (CAS *Pensions*) et de frais de justice ;
- la mission *Outre-mer*, qui enregistre des annulations de 59,3 M€ d'AE et 61,4 M€ de CP sur des crédits mis en réserve, pour des ouvertures de 2,1 M€ d'AE et de CP sur le programme 138 – *Emploi outre-mer* (au profit de l'indemnité d'installation dans les DOM des personnels militaires participant à l'encadrement du Service militaire adapté) ;
- la mission *Égalité des territoires et logement*, qui bénéficie de 40,1 M€ d'ouverture de crédits pour l'hébergement d'urgence sur le programme 177 et enregistre l'annulation de sa réserve résiduelle (65,8 M€ d'AE et 61,8 M€ de CP) sur le programme 135 – *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* en raison de la sous-exécution de plusieurs dispositifs ;
- la mission *Culture* avec des annulations de 9,4 M€ d'AE et 12,7 M€ de CP sur des crédits devenus sans emploi, pour des ouvertures de 3,1 M€ d'AE et 3,9 M€ de CP, notamment pour

les dépenses consécutives aux titularisations intervenues dans le cadre de la loi du 12 mars 2012 et pour les surcoûts liés aux travaux de la Philharmonie de Paris.

*Le décret du 29 novembre 2015, avec une ouverture de 2 160,5 Md€ d'AE et 1 703,4 Md€ de CP, au profit de 12 missions et de 19 programmes, présente les montants ouverts les plus élevés des décrets d'avance pris en fin de gestion depuis 2006.*

*Les ouvertures de crédits de personnel (441,8 M€) bénéficient pour plus des trois quarts à la mission Défense, non seulement en raison de la sous-budgétisation initiale des crédits pour les OPEX, mais aussi en conséquence du déclenchement de l'opération Sentinelle, du vote de la loi du 29 juillet 2015 d'actualisation de la programmation militaire, qui modifie le schéma d'emplois (60 M€) ; en outre, des dysfonctionnements persistants, dus aux difficultés du calculateur de paie Louvois (75 M€), et l'insuffisance de la prévision de crédits de titre 2 rendent nécessaires des crédits supplémentaires. Pour la mission Enseignement scolaire (notamment l'enseignement scolaire public du premier degré), le besoin de crédits de titre 2 (70,4 M€) s'explique, comme en 2014, par une sous-évaluation en LFI du GVT solde. Toutefois, les ouvertures de crédits de titre 2 effectuées à la fin de 2015 sont les moins élevées depuis 2012 car elles bénéficient à moins de missions.*

*Comme lors des gestions précédentes, les ouvertures de crédits hors titre 2 (1 718,6 M€ d'AE et 1 261,6 M€ de CP) concernent principalement les missions Défense (588,3 M€ d'AE et 501,3 M€ de CP) pour les dépenses des OPEX et de l'opération Sentinelle, et Travail et emploi (1 004,2 M€ d'AE et 641,1 M€ de CP) pour le financement de 100 000 contrats aidés supplémentaires.*

*Les annulations qui gagent cette ouverture de crédits portent sur les crédits de 26 missions et 72 programmes du budget général, au premier rang desquelles les missions Écologie, développement et mobilité durables (313,1 M€ de CP), Défense (205,7 M€ de CP) et Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation (63,1 M€ de CP), Recherche et enseignement supérieur (196,4 M€ de CP), Travail et emploi (192,9 M€ de CP) et Engagements financiers de l'État (168,2 M€ de CP).*

## 2 - Le décret d'avance dans le schéma de fin de gestion

Le schéma de fin de gestion est constitué de l'ensemble des ouvertures et annulations opérées par le décret d'avance et le projet de loi de finances rectificative. Le troisième décret d'avance de 2015, s'il n'a été communiqué pour avis aux commissions chargées des finances des deux assemblées que postérieurement au dépôt du projet de loi de finances rectificative, a néanmoins fait l'objet d'une présentation dans l'exposé général des motifs du PLFR qui détaille le schéma de fin de gestion<sup>12</sup>.

*a) Une augmentation nette des dépenses autorisées de 3,40 Md€ d'AE et 1,84 Md€ de CP (hors remboursements et dégrèvements)*

Sur les missions du budget général<sup>13</sup>, les ouvertures de crédits en fin de gestion (décret d'avance et PLFR) s'élèvent à 10,90 Md€ d'AE et 9,07 Md€ de CP. Sur le même périmètre, les annulations sont de 4,64 Md€ d'AE et 4,37 Md€ de CP.

Les opérations du PLFR incluent des ouvertures de 2,86 Md€ pour la mission *Remboursements et dégrèvements*<sup>14</sup> ainsi que des redéploiements de crédits<sup>15</sup> des Programmes d'investissement d'avenir (PIA) pour 251 M€

En excluant ces opérations, le schéma de fin de gestion se traduit par des ouvertures de 7,79 Md€ d'AE et 5,96 Md€ de CP, et des annulations de 4,39 Md€ d'AE et 4,12 Md€ de CP. Les ouvertures nettes de crédits s'élèvent donc à 3,40 Md€ d'AE et 1,84 Md€ de CP.

---

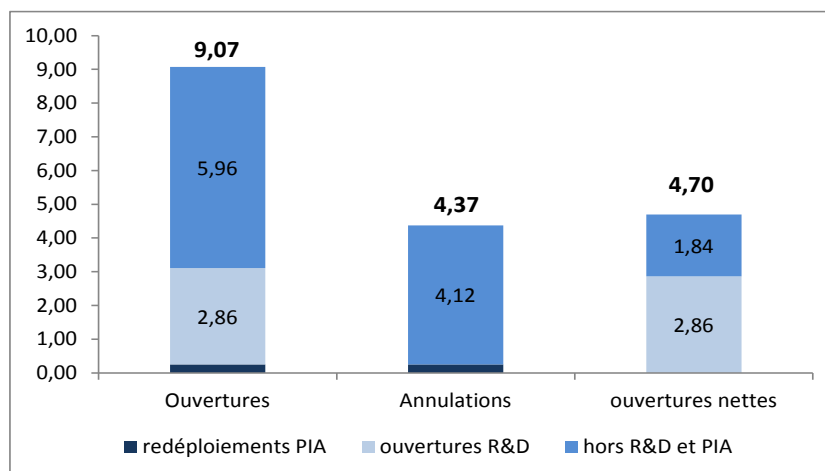
<sup>12</sup> En raison d'ultimes arbitrages, les montants d'annulation de crédits de paiement prévus par le décret d'avance et la présentation qui en est faite dans l'exposé des motifs du PLFR diffèrent légèrement (37 M€) sur les ministères de l'Intérieur et des Finances et comptes publics.

<sup>13</sup> L'analyse présentée ici ne concerne que les missions du budget général et ne tient pas compte des autres éléments entrant dans le périmètre de la norme de dépense « 0 valeur » (prélèvements sur recettes, taxes affectées plafonnées).

<sup>14</sup> Les remboursements et dégrèvements (R & D) sont exclus de cette analyse car ils se rattachent davantage aux recettes qu'aux dépenses. 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.

<sup>15</sup> Les redéploiements de crédits sont des transferts de crédits entre programmes qui se traduisent par des ouvertures et des annulations du même montant.

**Graphique n°1 : Ouvertures et annulations du schéma de fin de gestion sur le budget général (en Md€ de CP)**



Source : Cour des comptes

L'écart entre les montants d'AE et de CP s'explique principalement par l'ouverture, au bénéfice de la mission *Engagements financiers de l'État*, de 1,50 Md€ d'AE sans les CP correspondants, pour l'accompagnement des collectivités locales ayant contracté des prêts toxiques.

Les ouvertures du PLFR, en AE comme en CP, incluent un montant de 2,1 Md€ au bénéfice de la mission *Défense*, en vue du rattachement au budget général de dépenses initialement prévues sur le compte d'affectation spéciale *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État* <sup>16</sup>, sur lequel aucune recette n'a été encaissée alors que 2,1 Md€ étaient prévus en LFI.

<sup>16</sup> Ce CAS est supprimé à compter de 2016 conformément à une recommandation de la Cour.

**Tableau n°13 : Ouvertures et annulations du schéma de fin de gestion sur les missions du budget général**

AE en Md€	Ouvertures			Annulations			Solde du schéma de fin de gestion
	DA	PLFR	Total	DA	PLFR	Total	
Total	2,16	8,74	10,90	2,16	2,48	4,64	6,26
Total hors R&D et PIA	2,16	5,63	7,79	2,16	2,23	4,39	3,40
CP en Md€	Ouvertures			Annulations			Solde du schéma de fin de gestion
	DA	PLFR	Total	DA	PLFR	Total	
Total	1,70	7,37	9,07	1,70	2,67	4,37	4,70
Total hors R&D et PIA	1,70	4,25	5,96	1,70	2,42	4,12	1,84

Source : Cour des comptes

Le schéma de la fin de gestion 2015 se traduit par des ouvertures nettes de 1,84 Md€ de CP alors que celui de 2014 présentait une réduction nette des dépenses autorisées de 1,02 Md€ de CP.

En prenant en compte le décret d'annulation du 9 juin 2015 qui a annulé 0,67 Md€<sup>17</sup> de crédits en CP, les modifications apportées en cours d'année aux dotations de la LFI se traduisent par des ouvertures nettes de 1,17 Md€ en CP.

**Tableau n°14 : Solde des ouvertures et annulations de 2013 à 2015 (hors remboursements et dégrèvements)**

En Md€ de CP	2013	2014	2015
LFR en cours d'année		-3,40	
Décret d'annulation			-0,67
LFR de fin d'année	-3,07*	-1,02	+1,84
<b>Total sur l'année</b>	<b>-3,07</b>	<b>-4,42</b>	<b>+1,17</b>
<i>dont transfert sur mission</i>			
Défense			+2,14
<i>dont charge de la dette</i>	-1,93	-3,40	-2,05
<b>Total hors charge de la dette et transfert sur la mission</b>	<b>-1,14</b>	<b>-1,02</b>	<b>+1,07</b>
<i>Défense</i>			

(\*) : après neutralisation des annulations liées à la réduction du taux de contributions employeur pour le CAS Pensions en décembre 2013

Source : Cour des comptes

<sup>17</sup> Ce total concerne le seul budget général ; 10 M€ ont également été annulés sur le compte d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*.

Au contraire, en 2014, le plafond de dépenses de la LFI avait été réduit de 3,4 Md€ avant la fin de gestion par une première loi de finances rectificative du 8 août 2014. L'ensemble des deux LFR de 2014 conduisait à des annulations nettes de crédits de 4,42 Md€. En 2013, la LFR de fin d'année avait procédé à des annulations nettes de crédits de 3,07 Md€ (sans compter les annulations permises par la réduction du taux de contributions employeur pour le CAS *Pensions* au mois de décembre).

Une partie de l'écart entre 2014 et 2015 s'explique par le montant de 2,14 Md€ en CP déplacé d'un compte spécial vers la mission *Défense* par le PLFR 2015. Par ailleurs, les annulations relatives à la charge de la dette ont été moins élevées en 2015 (-2,05 Md€) qu'en 2014 (-3,40 Md€). Toutefois, après neutralisation de ces opérations, il reste un écart de l'ordre de 2 Md€ entre les deux gestions puisque les annulations nettes en 2014 ressortent à 1,02 Md€ (après 1,14 Md€ en 2013) alors que des ouvertures nettes sont constatées pour 2015, de 1,07 Md€.

Le rapport sur le budget de l'État en 2015 (mai 2016) présentera une analyse détaillée de l'exécution.

*b) La répartition des mouvements de crédits entre la voie législative et la voie administrative*

Dans le schéma de fin de gestion, certaines missions connaissent des mouvements identiques en décret d'avance et dans le PLFR (hors redéploiements des crédits du PIA). C'est notamment le cas, avec des annulations dans les deux textes, pour les missions *Écologie, développement et mobilité durables*, *Recherche et enseignement supérieur*, *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* et *Sécurité*.

D'autres missions ne sont concernées que par le décret d'avance (*Outre-mer* et *Conseil et contrôle de l'État*).

D'importantes ouvertures de crédits sont portées par le PLFR pour les missions *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* (1,1 Md€), et *Solidarité, insertion et égalité des chances* (0,5 Md€).

S'agissant des crédits de titre 2, les ouvertures sont uniquement effectuées par le décret d'avance (441,8 M€), en raison de la nécessité de disposer des crédits à temps pour assurer la paie en décembre, alors que des annulations sont opérées à la fois dans le décret d'avance (35,0 M€) et dans le PLFR (87,3 M€).

**Tableau n°15 : Comparaison des mouvements de crédits de titre 2  
entre 2014 et 2015**

En M€	2014			2015		
	ouverture	annulation	solde	ouverture	annulation	solde
<b>Décret d'avance</b>	688,9	-88,5	600,5	441,8	-35,0	406,8
<b>LFR de fin de gestion</b>	0,0	-162,6	-162,6	0,0	-87,3	-87,3
<b>Total</b>	<b>688,9</b>	<b>-251,1</b>	<b>437,8</b>	<b>441,8</b>	<b>-122,3</b>	<b>319,5</b>

*Source : Cour des comptes*

Les ouvertures nettes de crédits de titre 2 du schéma de fin de gestion s'élèvent à 319,5 M€ soit un montant inférieur à celui de 2014 (437,8 M€).

*c) La prise en compte des zones de risque mises en lumière par la Cour en juin 2015*

Les ouvertures de crédits du schéma de fin de gestion, sur les missions du budget général, pour les dépenses hors charge de la dette et pensions<sup>18</sup>, sont de 5,96 Md€ Corrigé d'une ouverture de 2,14 Md€ liée à la prise en charge par le budget général (mission *Défense*) d'une dépense prévue sur un compte spécial, les ouvertures s'élèvent à 3,81 Md€ soit un montant comparable à l'évaluation des risques pesant sur l'exécution budgétaire, faite par la Cour en juin 2015<sup>19</sup>.

Pour la plupart des missions, les ouvertures de crédits sont comprises ou très proches de la fourchette établie par la Cour en juin 2015. Pour la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, les ouvertures sont supérieures à la prévision en raison d'un montant important de refus d'apurement communautaire (0,8 Md€). En sens inverse, aucune ouverture supplémentaire n'est intervenue en 2015 pour la mission pour *Écologie, développement et mobilité durables*.

<sup>18</sup> Hors redéploiements de crédits des PIA prévus par le PLFR.

<sup>19</sup> Voir le rapport sur *La situation et les perspectives des finances publiques* (juin 2015), pages 210 et suivantes.

**Tableau n°16 : Répartition des dépassements de crédits par mission**

En Md€ de CP	Risques potentiels par mission (juin 2015)		Ouvertures de crédits (CP) en fin de gestion
	hypothèse basse	hypothèse haute	
Action extérieure de l'État	0	0,1	0,1
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	0,6	0,7	1,1
Défense	0	0,8	3,0 (0,9 <sup>20</sup> )
Écologie, développement et mobilité durables	0	0,5	0,0
Égalité des territoires et logement	0,4	0,7	0,3 <sup>21</sup>
Santé	0,1	0,2	0,1
Solidarité, insertion et égalité des chances	0,6	0,7	0,5
Travail et emploi	0,8	1,1	0,7
<b>Total hors charge de la dette et pensions</b>	<b>2,5</b>	<b>4,8</b>	<b>5,96(3,81)</b>

Source : Cour des comptes

S'agissant plus particulièrement de la masse salariale (titre 2 hors CAS *Pensions*), la Cour estimait en juin 2015 qu'il existait un risque de dépassement des crédits prévus en LFI de l'ordre de 0,5 Md€, concentré sur les missions *Enseignement scolaire* et *Défense* : les ouvertures de crédits opérées en fin de gestion 2015 s'élèvent à 0,44 Md€, dont 342 M€ au profit de la Défense et 70 M€ au profit de l'Éducation nationale.

*Le schéma de la fin de gestion 2015 se traduit par des ouvertures nettes de 1,84 Md€ de CP alors que celui de 2014 présentait une réduction nette des dépenses autorisées de 1,02 Md€ de CP.*

*La Cour constate régulièrement, à l'occasion des rapports sur les décrets portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance, que les ouvertures de crédits répondent de façon récurrente à des sous-budgétisations initiales en loi de finances.*

*Même si les ouvertures nettes de crédits de titre 2 du schéma de fin de gestion s'élèvent à 319,5 M€, soit un montant inférieur à celui de 2014 (437,8 M€), les risques de dépassement identifiés dès le début de la gestion se sont réalisés.*

<sup>20</sup> Après déduction de l'ouverture de 2,14 Md€ correspondant au déplacement d'une dépense d'un compte spécial vers le budget général (mission *Défense*).

<sup>21</sup> En incluant une ouverture de 130 M€ du décret d'avance du 23 octobre 2015.



## **II - Le respect des conditions de forme et 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 - Le recueil de 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 mars 2015 ;
- sur le deuxième projet de décret, le 20 octobre 2015 ;
- sur le troisième projet de décret, le 24 novembre 2015.

### **B - Le recueil de l'avis des commissions chargées des finances des deux assemblées**

Conformément au premier alinéa de l'article 13 précité, le président de chacune des commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat a été saisi des projets de décret avant leur signature, pour avis. Les commissions chargées des finances disposent d'un délai de sept jours pour faire connaître leur avis au Premier ministre.

Le premier projet de décret d'avance :

- a été notifié le 24 mars 2015 à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale qui a rendu son avis le 25 mars ;
- a été notifié le 24 mars 2015 à la commission des finances du Sénat qui a rendu son avis le 31 mars 2015.

Le deuxième projet de décret d'avance :

- a été notifié le 8 octobre 2015 à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale qui a rendu son avis le 15 octobre ;

- a été notifié le 8 octobre 2015 à la commission des finances du Sénat qui a également rendu son avis le 14 octobre.

Le troisième projet de décret d'avance :

- a été notifié le 18 novembre 2015 à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale qui a rendu son avis le 24 novembre 2015 ;
- a été notifié le 18 novembre 2015 à la commission des finances du Sénat qui a également rendu son avis le 23 novembre 2015.

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

L'article 13 précité dispose que « *la ratification des modifications apportées, en cas d'urgence<sup>22</sup>, aux crédits ouverts par la dernière loi de finances est demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée* ». La demande de ratification doit donc s'insérer dans la séquence chronologique de la fin de gestion.

Le décret n°2015-402 du 9 avril 2015 et le décret n°2015-1347 du 23 octobre 2015 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance font l'objet d'une demande de ratification à l'article 10 du projet de loi de finances rectificative du 13 novembre 2015.

Le troisième décret d'avance a été communiqué aux commissions chargées des finances des assemblées le 18 novembre et a été signé le 29 novembre 2015. Le PLFR ayant été déposé à l'Assemblée nationale le 13 novembre 2015, le gouvernement demandera la ratification du décret par voie d'amendement au cours du débat budgétaire.

L'exposé général des motifs du collectif de fin d'année annonce l'intervention d'un décret d'avance et présente le schéma global de fin de gestion en prenant en compte les mouvements de crédits qui seront effectués par voie administrative. Ce dispositif est utilisé lors de la fin de gestion depuis 2011.

---

<sup>22</sup> L'article 13 dispose également : « *En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, après information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, par décret d'avance pris en Conseil des ministres sur avis du Conseil d'État. Un projet de loi de finances portant ratification de ces crédits est déposé immédiatement ou à l'ouverture de la plus prochaine session du Parlement* ». Cette disposition ne trouve pas à s'appliquer dans le cas présent.

*Les conditions prescrites par la LOLF tendant à recueillir l'avis du Conseil d'État et celui des commissions chargées des finances dans les deux assemblées parlementaires ont été respectées par le Gouvernement.*

*Quant à la troisième condition – la ratification des décrets dans la plus prochaine loi de finances-, l'article 10 du projet de loi de finances rectificative, déposé à l'Assemblée nationale le 13 novembre 2015, la prévoit pour les deux premiers décrets d'avance.*

*Le Gouvernement a annoncé dans l'exposé général des motifs de ce projet, la publication prochaine d'un décret d'avance destiné à compléter le schéma de fin de gestion. L'exposé des motifs fait d'ailleurs une présentation du schéma global de fin de gestion qui prend en compte les mouvements de crédits opérés par voie administrative. Un amendement tendant à la ratification de décret d'avance doit être introduit au cours du débat parlementaire.*

### **III - Le respect des conditions de fond**

#### **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 cumulé des crédits ainsi ouverts [par décret d'avance] ne peut excéder 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année* » ;
- l'article 14-I fixe un plafond supplémentaire : le montant cumulé des crédits annulés par décret d'annulation et par décret d'avance « *ne peut dépasser 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours* ».

Les ouvertures et annulations des trois décrets d'avance portent uniquement sur les missions du budget général. Le décret d'annulation du 9 juin 2015 porte à la fois sur des missions du budget général et sur un compte d'affectation spéciale, le CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*.

Sur le champ du budget général, les ouvertures représentent 0,68 % des autorisations d'engagement et 0,56 % des crédits de paiement votés en LFI ; les annulations représentent 0,83 % des autorisations

d'engagement et 0,72 % des crédits de paiement ouverts pour 2015. Sur le champ incluant les budgets annexes et les comptes spéciaux, les proportions sont inférieures : 0,47 % en AE et 0,38 % en CP pour les ouvertures, 0,57 % en AE et 0,49 % en CP pour les annulations.

**Tableau n°17 : Part des ouvertures et des annulations de crédits dans les lois de finances de l'année (en Md€ et en %)**

	Crédits ouverts en LFI		3 DA (ouvertures = annulations)		Décret d'annulation du 9 juin 2015		% ouvertures / LFI		% annulations / LFI	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
BG	411,14	395,57	2,79	2,20	0,61	0,67	0,68%	0,56%	0,83%	0,72%
BA	2,37	2,34	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
CS	183,31	183,17	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00%	0,00%	0,01%	0,01%
Total	596,82	581,08	2,79	2,20	0,62	0,68	0,47%	0,38%	0,57%	0,49%

Source : Cour des comptes

Les deux plafonds fixés par la loi organique sont donc respectés.

*Les deux plafonds fixés par la loi organique en matière d'ouvertures et d'annulations de crédits (y compris le décret portant annulation de crédits du 9 juin 2015) sont respectés par les trois décrets d'avance.*

## B - Le respect de la condition d'urgence

La LOLF subordonne l'ouverture de crédits par décret d'avance à une situation d'urgence que la Cour interprète comme ressortissant simultanément de la **nécessité**, de l'**imprévisibilité** des dépenses à couvrir, de l'**urgence calendaire** et de l'**impossibilité de recourir aux instruments de redéploiement**.

### 1 - Le décret d'avance du 9 avril 2015

Les ouvertures de crédits opérées par le décret d'avance du 9 avril 2015 sont majoritairement destinées au financement du plan de lutte contre le terrorisme. Décidé après les attentats du mois de janvier 2015, son coût n'était donc pas prévisible dès la LFI pour 2015 et nécessitait une ouverture immédiate de crédits au profit de quatre missions : *Sécurité, Administration générale et territoriale de l'État, Justice, et*

*Gestion des finances publiques et des ressources humaines* (330,1 M€ d'AE et 237,3 M€ de CP).

Il en allait de même pour l'ouverture de 10 M€ en AE et en CP sur le programme 105 – *Action de la France en Europe et dans le monde* de la mission *Action extérieure de l'État* qui visait à renforcer la sécurité des ambassades, des consulats et des instituts culturels (dont deux avaient été visés par des attentats fin 2014).

L'ouverture de 61 M€ de crédits pour l'Agence du service civique résulte notamment d'une décision du Gouvernement de février 2015 d'augmenter le nombre de volontaires.

L'ouverture de 92,8 M€ d'AE sur le programme 161 – *Sécurité civile* de la mission *Sécurités* doit permettre la passation d'un marché pour le maintien en condition opérationnelle des 26 avions de la sécurité civile. Ce montant s'ajoute aux AE reportées au titre de 2014, année au cours de laquelle un premier appel d'offres avait été déclaré infructueux. Les crédits supplémentaires se justifient par l'allongement de la période couverte par le marché (sept ans au lieu de cinq). Si les crédits sont nécessaires à la passation du marché, le besoin était prévisible : le caractère infructueux du marché a été déclaré en octobre 2014 et l'allongement de la durée du marché pouvait être anticipé.

## **2 - Le décret d'avance du 23 octobre 2015**

L'ouverture de 130,0 M€ d'AE et de CP sur le programme 177 – *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* est motivée par l'insuffisance des crédits pour les dispositifs d'hébergement d'urgence et de veille sociale résultant notamment, selon le Gouvernement, de la crise migratoire. Signalée au mois d'avril 2015, l'insuffisance des crédits a été dans un premier temps gérée par des redéploiements au sein du programme (utilisation des crédits destinés au remboursement à la sécurité sociale des dépenses d'allocations de logement temporaire). Le recours au décret d'avance, en octobre 2015, est devenu nécessaire lorsque les capacités de redéploiement ont été épuisées. Au-delà de la circonstance exceptionnelle que constitue la crise migratoire, le caractère imprévisible de l'insuffisance de crédits sur le programme 177 ne paraît pas avéré dans la mesure où la dotation en LFI pour 2015 était inférieure de 104 M€ à l'exécution de 2014 (1 469 M€), alors même que le programme connaît une hausse constante de ses dépenses.

L'ouverture de 54,5 M€ d'AE et de CP pour l'indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale résulte d'un accord passé entre la France et les

États-Unis, signé le 8 décembre 2014, approuvé par le Parlement le 9 juillet 2015 et entrant en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2015, qui prévoit la mise à disposition des crédits avant la fin de l'année 2015, ce qui ne permet pas d'attendre la LFR de fin d'année. L'ouverture par décret d'avance était donc nécessaire.

Enfin, s'agissant des 48 M€ d'AE seulement ouvertes pour indemniser les collectivités touchées par des calamités publiques, l'attribution des subventions aux collectivités doit se faire par des arrêtés pris avant la fin du mois d'octobre, ce qui nécessite l'ouverture de crédits par décret d'avance.

### **3 - Le décret d'avance du 29 novembre 2015**

En 2015, comme les années précédentes, des ouvertures de crédits résultent de sous-évaluations de crédits significatives qui ont affecté la sincérité des dotations de plusieurs missions.

#### *a) Les ouvertures de crédits de titre 2 (dépenses de personnel)*

Le décret d'avance de fin d'année procède à l'ouverture de 441,8 M€ de crédits de titre 2 (ainsi qu'à l'annulation de 35,0 M€ de crédits du même titre). L'urgence est justifiée par la nécessité de mettre à la disposition des administrations concernées les crédits de masse salariale avant la liquidation de la paie de décembre. Le décret d'avance est donc l'unique voie possible puisque la loi de finances rectificative n'est votée qu'en toute fin d'année.

Si l'urgence calendaire est avérée, le besoin de crédits supplémentaires relève, dans certains cas, plus d'une sous-budgétisation initiale ou d'une gestion qui n'a pas permis de respecter l'enveloppe initiale de crédits, comme en atteste le caractère récurrent de certaines ouvertures de crédits.

C'est notamment le cas pour la mission *Défense*, qui bénéficie d'une ouverture de 342 M€ de crédits de titre 2. Comme chaque année, la sous-budgétisation initiale des opérations extérieures (OPEX, *infra*) nécessite une ouverture de 123 M€. De même, les dysfonctionnements récurrents du logiciel de paie Louvois imposent l'ouverture de 75 M€. Ces besoins étaient prévisibles. D'autres besoins de crédits en revanche sont liés à des décisions intervenues en cours d'année et n'étaient donc pas prévisibles initialement : le déclenchement de l'opération Sentinelle après les attentats du mois de janvier, dont le coût en rémunération est de 52 M€, et l'arrêt de la réduction des effectifs résultant de l'actualisation de la loi de programmation militaire pour 60 M€.

Par ailleurs, le ministère de la Défense justifie une ouverture de crédits de 46 M€ par la mauvaise évaluation des conséquences budgétaires du remplacement, par une indemnité dégressive, de l'indemnité exceptionnelle instituée lors de la création de la CSG.

Pour la mission *Enseignement scolaire*, les ouvertures de crédits de 70,4 M€ en titre 2 ont deux origines :

- le financement du recrutement d'apprentis, à la rentrée 2015, par le ministère de l'Éducation nationale, dans le cadre du plan de développement de l'apprentissage dans la fonction publique : il a été prévu que ce recrutement serait financé par décret d'avance, avec une ouverture de 7 M€ légèrement inférieure à ce qui était prévu (10 M€), sans doute en raison de recrutements moins nombreux que prévu ;
- la sous-budgétisation du GVT sur le programme 140 – *Enseignement scolaire public du 1<sup>er</sup> degré*. Ce problème, déjà apparu en 2014, avait conduit à ajuster à la hausse les crédits en LFI pour 2015. Néanmoins, un risque de dépassement a été identifié dès le début de l'année : son évaluation n'a pu être réalisée qu'avec une connaissance précise des recrutements et départs en retraite, après la rentrée scolaire de septembre. L'ouverture de crédits n'est donc réalisée que dans le décret d'avance du mois de novembre. L'ouverture de 63 M€ demeure modeste au regard de l'enveloppe initiale de 61,42 Md€ de titre 2 pour la mission.

Pour la mission *Action extérieure de l'État*, les ouvertures de crédits de 18,8 M€ sont destinées à couvrir les effets change-prix sur les crédits de personnel. L'évaluation du besoin de crédits est difficile mais le risque de dépassement a été identifié dès le début de l'année.

Les 6 M€ de crédits de titre 2 ouverts sur la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* sont destinés, comme en 2014, au paiement d'arriérés de cotisations de retraite de certains vétérinaires. La dépense était certaine puisqu'elle résulte d'un protocole d'accord signé avec les vétérinaires mais elle n'avait pas été budgétée.

#### *b) Les ouvertures de crédits hors titre 2*

L'urgence n'est pas toujours avérée pour justifier l'ouverture des 1 718,6 M€ d'AE et 1 261,6 M€ de CP de crédits hors titre 2, opérée par le décret d'avance de fin d'année.

**Tableau n°18 : Justification des principales ouvertures de crédits  
hors titre 2 par décret d'avance (en M€)**

Missions	AE	CP	Justification de l'urgence*
Administration générale et territoriale de l'État	19,0	19,0	Dépenses de contentieux du ministère de l'Intérieur : crédits nécessaires pour le paiement des indemnisations s'agissant d'affaires déjà jugées.
Défense	588,4	501,3	Opérations extérieures, opération Sentinelle : crédits nécessaires pour assurer la continuité des opérations.
Égalité des territoires et logement	40,1	40,1	Dépenses d'hébergement d'urgence supplémentaires imprévues, liées notamment à la crise migratoire
Recherche et enseignement supérieur	51,2	51,8	Crédits nécessaires au paiement des bourses sur critères sociaux et de complément « mérite », devant être mis à la disposition des CROUS avant la fin novembre
Travail et emploi	1 004,2	641,1	Crédits nécessaires pour la conclusion des 100 000 contrats aidés supplémentaires décidés en cours de gestion

\* d'après le rapport de motivation du décret d'avance

Source : Cour des comptes

L'ouverture de 51,15 M€ d'AE et 51,76 M€ de CP sur le programme 231 – *Vie étudiante* de la mission *Recherche et enseignement supérieur* est destinée à couvrir les besoins prévisionnels sur les aides directes (bourses sur critères sociaux comme aides au mérite). L'insuffisance des crédits, qui résulte d'une sous-budgétisation initiale, pouvait toutefois être anticipée. Outre l'incertitude inhérente à la démographie des boursiers, le ministère indique que la dotation de la LFI pour 2015 a été calibrée en prenant comme hypothèse l'extinction du dispositif des aides au mérite. Or, une ordonnance du Conseil d'État du 17 octobre 2014 a suspendu la circulaire du 2 juillet 2014, qui entérinait la suppression de ces aides. Le besoin supplémentaire de crédits ne pouvait pas être assuré par un redéploiement interne au ministère.

Il en est de même pour la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, sur laquelle l'ouverture de 9,2 M€ d'AE seulement doit permettre de répondre à deux crises sanitaires intervenues en cours d'année (fièvre catarrhale ovine et bactérie *Xylella Fastidiosa*) : ces besoins ne pouvaient pas être anticipés.

Pour la mission *Conseil et contrôle de l'État*, une ouverture de 5,4 M€ est prévue en AE seulement pour le programme 164 – *Cour des comptes et autres juridictions financières*, montant correspondant à la



signature d'un bail pour l'installation à Montpellier du nouveau siège de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, à la suite de la réorganisation des régions. Les agents devant s'installer au 1er janvier 2016 dans les nouveaux locaux, la signature du bail doit intervenir avant la fin de l'année 2015.

La mission *Travail et emploi* bénéficie d'importantes ouvertures de crédits dans le décret d'avance, de 1 004 M€ d'AE et 641 M€ de CP, conséquences de décisions prises en cours d'année. Ces ouvertures résultent pour l'essentiel :

- des besoins liés à l'insertion économique et aux contrats aidés et emplois d'avenir (935 M€ en AE et 572 M€ en CP), avec notamment l'annonce au 1<sup>er</sup> juin 2015 de 100 000 contrats aidés et emplois d'avenir supplémentaires ;
- dans une moindre mesure, de la mise en place, au 1<sup>er</sup> juillet 2015, de la prime transitoire de solidarité (46,5 M€) ;
- et de la participation moindre que prévu du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels au financement de la rémunération de fin de formation (22,3 M€).

Toutefois, la prise en charge par l'État du coût pour l'Unédic de la non-application de la réforme du différé d'indemnisation des intermittents du spectacle, réforme décidée par la convention d'assurance chômage du 14 mai 2014, aurait pu être prévue dès la loi de finances initiale (126,5 M€).

Pour le programme 178 – *Préparation et emploi des forces* de la mission *Défense*, le besoin de crédits était prévisible. La Cour souligne depuis plusieurs années que les dépassements constatés en fin d'année sur les OPEX résultent d'une sous-budgétisation initiale :

**Tableau n°19 : Écart entre budgétisation et exécution pour les OPEX**

En M€	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
LFI	100	175	360	460	510	570	630	630	630	450	450
Exéc.	532	603	681	852	873	867	1 247	873	1 250	1 118	1 115

Source : Cour des comptes

L'enveloppe de crédits prévue en LFI pour 2014 pour les OPEX a été reconduite en LFI pour 2015 alors qu'elle s'était révélée significativement insuffisante au terme de la gestion précédente et que les

dotations initiales antérieures étaient d'un montant supérieur (630 M€ depuis 2011)<sup>23</sup>.

Même si le montant exact des dépenses relatives aux OPEX est en partie imprévisible, les ouvertures de crédits nécessaires en fin d'année 2015 (502,2 M€ en AE et CP hors titre 2 sur le programme 178 – *Préparation de l'emploi des forces*), auraient pu être sensiblement réduites par une budgétisation initiale mieux ajustée au niveau des dépenses constatées, toujours supérieures à 800 M€ depuis 2008 et bien supérieures à un milliard d'euros depuis 2013. En revanche, les ouvertures liées à l'opération Sentinelle décidée en début d'année (119 M€ en AE et CP hors titre 2 sur les programmes 178 – *Préparation de l'emploi des forces* et 212 – *Soutien de la politique de défense*) ne pouvaient pas être anticipées en LFI.

Quant à la mission *Administration générale et territoriale de l'État*, l'ouverture de crédits de 19 M€ en AE et CP, soit 25 % des crédits prévus en LFI, est destinée à financer les dépenses de contentieux du ministère de l'Intérieur. La Cour a déjà souligné la sous-budgétisation de ces dépenses en LFI.

Enfin, le programme 177 – *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* de la mission *Égalité des territoires et logement* bénéficie d'une nouvelle ouverture de crédits de 40,1 M€ pour le financement de l'hébergement d'urgence et de la veille sociale. L'urgence au sens de la nécessité et de l'urgence calendaire est avérée, mais l'imprévisibilité du besoin, qui était déjà contestable lors du décret d'avance du 23 octobre (*supra*), l'est *a fortiori* pour celui de décembre.

*Comme les années passées, une part importante des crédits ouverts dans le décret d'avance correspond à des sous-budgétisations qui pouvaient être identifiées dès la loi de finances initiale et ne relèvent donc pas de l'« urgence » mentionnée à l'article 13 de la LOLF.*

*Cette situation est récurrente pour certains crédits (opérations extérieures de la mission Défense, dépenses d'hébergement d'urgence de la mission Égalité des territoires et logement) et affecte la sincérité de la budgétisation de ces missions.*

<sup>23</sup> Le ministre chargé du budget fait valoir que la budgétisation initiale de 2015, comme celle de 2014, bien que d'un montant inférieur aux dotations initiales des années antérieures, était cohérente avec les dispositions de la loi de programmation militaire pour 2014-2019.

*Pour les crédits de titre 2, l'urgence calendaire est justifiée par le besoin de mettre en paiement rapidement les traitements de décembre, mais l'urgence au sens de la LOLF n'est pas toujours avérée. Ces besoins témoignent d'une sous-évaluation initiale ou d'un défaut de maîtrise en cours d'année pour la mission Défense et Enseignement scolaire.*

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

La règle d'équilibre inscrite à l'article 13 de la LOLF vise à ce que les ouvertures de crédits effectuées par voie administrative ne viennent pas dégrader l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances. C'est pourquoi, les décrets d'avance prévoient des annulations de crédits pour des montants identiques à ceux des ouvertures de crédits.

Le décret d'avance du mois de novembre 2015 prévoit des annulations sur un très grand nombre de missions du budget général puisque seules quatre d'entre elles n'en subissent pas. Les développements qui suivent sont centrés sur les missions concernées par les montants les plus significatifs d'annulations.

### **1 - Les crédits rendus disponibles grâce à la réserve de précaution**

L'article 51-4 bis de la LOLF prévoit la présentation en annexe au projet de loi de finances des « *mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement* », et en particulier, le taux de mise en réserve.

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

Pour 2015, la mise en réserve, sur chaque programme du budget général doté de crédits limitatifs, s'est élevée à 0,5 % des AE et des CP ouverts sur le titre 2 et à 8 % des AE et des CP ouverts sur les autres titres, taux supérieur à celui de la gestion 2014 ainsi qu'au minimum de 6 % fixé par la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019. Ainsi, 9,0 Md€ de CP ont été mis en réserve en début de gestion dont 8,4 Md€ hors masse salariale.

Le PLFR du 13 novembre 2015 propose d'annuler 2,0 Md€ de crédits au titre de la charge de la dette et 0,4 Md€ (hors redéploiements PIA) sur les dépenses du budget général, hors dette et pensions tandis que le décret d'avance du 29 novembre 2015 procède à l'annulation de 1,7 Md€ de CP.

La mise en réserve permet des annulations pour des montants significatifs sur certaines missions.

La mission *Recherche et enseignement supérieur* supporte des annulations à hauteur de 188,5 M€ en AE et 196,40 M€ en CP<sup>24</sup>. À l'exception de l'annulation de 1,0 M€ en AE et 0,6 M€ en CP sur le programme 186 – *Recherche culturelle et culture scientifique*, toutes les annulations portent sur la réserve.

Les annulations effectuées sur la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, de 337,6 M€ en AE et 313,1 M€ en CP<sup>25</sup>, portent également sur des crédits mis en réserve.

La mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* supporte des annulations de 97 M€ en AE et 39,5 M€ en CP effectuées sur les crédits mis en réserve, à l'exception de 10,7 M€ en AE et 10,9 M€ en CP sur des crédits devenus sans emploi du programme 148 - *Fonction publique*.

Les travaux effectués en vue du rapport sur le budget de l'État en 2015, qui sera remis au Parlement en mai 2016, seront l'occasion de vérifier si ces annulations pourraient être à l'origine d'insuffisances ou de tensions sur la gestion de 2016.

## 2 - La constatation de moindres dépenses sur la gestion 2015

Certaines annulations ont été possibles en raison de moindres dépenses constatées par rapport à la prévision initiale. Ces crédits devenus sans objet ont donc pu être annulés sans risque de reports de charges sur les gestions suivantes.

C'est le cas des annulations effectuées sur la mission *Crédits non répartis*, 300 M€ en AE ont été annulés, par les décrets d'avance du 9 avril et du 29 novembre 2015 : ces provisions pour d'éventuelles prises à bail d'administrations centrales et déconcentrées n'ont pas été utilisées.

---

<sup>24</sup> Sur l'ensemble des trois décrets d'avance et du décret d'annulation, les annulations sur la MIRE s'élèvent à 362,6 M€ en AE et 415,2 M€ en CP.

<sup>25</sup> Les annulations de crédits de la mission (les trois décrets d'avance et le décret d'annulation, hors PIA) s'élèvent à 464 M€ en AE et 439 M€ en CP.

Sur la mission *Travail et emploi*, qui subit des annulations de 79,5 M€ en AE et 262,8 M€ en CP au titre des trois décrets d'avance et du décret d'annulation, 183,8 M€ sont annulés en CP par le décret de fin d'année en raison de moindres dépenses liées à la réforme du régime social des micro-entreprises, à une moindre consommation de l'aide au recrutement des apprentis et à un moindre coût des exonérations de cotisations sociales prévues par la loi TEPA. Ces annulations n'ont pas porté sur les AE afin de permettre le financement de deux mesures nouvelles en cours d'année : l'aide au recrutement des jeunes apprentis mineurs (191,0 M€ en AE, 18,2 M€ en CP) et l'aide à la première embauche en TPE (112,5 M€ en AE et 10,3 M€ en CP).

Quant à la mission *Engagements financiers de l'État*, le décret d'avance de fin d'année prévoit des annulations de 197,1 M€ en AE et 168,2 M€ en CP, essentiellement sur le programme 145 – *Épargne* (193,1 M€ en AE et 163,7 M€ en CP). Les annulations réalisées sur ce programme ont été rendues possibles par des dépenses de primes d'épargne logement inhabituellement faibles (181,7 M€ fin octobre 2015 contre 363,3 M€ fin octobre 2014), le taux de rémunération du PEL pouvant inciter les épargnants à ne pas clôturer leur plan.

Enfin, le décret d'avance prévoit d'annuler 107,4 M€ d'AE et 84,4 M€ de CP sur la mission *Aide publique au développement*, principalement sur le programme 209 – *Solidarité à l'égard des pays en développement*, en raison d'un appel à contribution au titre du Fonds européen de développement inférieur aux prévisions.

### **3 - Des annulations sur certains opérateurs qui les conduisent à solliciter leur trésorerie**

Le versement de la France à l'OCCAR<sup>26</sup> est réduit de 187 M€ compte tenu de l'importante trésorerie dont dispose cet organisme, ce que la Cour avait plusieurs fois souligné. Une annulation de 170 M€ est réalisée sur les crédits du programme 146 – *Équipement des forces* de la mission *Défense*, qui contribue ainsi au financement interministériel des ouvertures dont elle bénéficie.

Les annulations de crédits sur le programme 172 – *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* de la mission *Recherche et enseignement supérieur* se traduiront par une réduction de 127 M€ de la subvention au CNRS.

---

<sup>26</sup> Organisme conjoint de coopération en matière d'armement.

Pour la mission *Écologie, développement et mobilités durables*, le programme 203 – *Infrastructure et services de transports* est le principal contributeur aux annulations (227,3 M€ en AE et 229,2 M€ en CP) : ces annulations sont permises par l'abandon des concours financiers de l'État au fret ferroviaire, programmés pour 290 M€ en LFI pour 2015.

Pour la mission *Égalité des territoires et logement*, le décret d'avance prévoit l'annulation de 65,8 M€ en AE et 61,8 M€ en CP sur le programme 135 – *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*<sup>27</sup>. Ces annulations doivent être partiellement compensées par la mobilisation d'un fonds de concours (29,8 Md€ en CP) mais sont susceptibles d'augmenter les retards de paiement vis-à-vis des organismes HLM.

#### 4 - Des dépenses décalées sur les exercices suivants

Des annulations de crédits en fin de gestion peuvent résulter de décalages d'opérations qui se traduiront potentiellement par des dépenses sur les années ultérieures.

Ainsi, les annulations sur le programme 191 – *Recherche duale (civile et militaire)* de la mission *Recherche et enseignement supérieur* devraient conduire à reporter des dépenses d'investissement du CEA.

La mission *Justice* supporte des annulations de 302 M€ en AE et 72 M€ en CP, qui affectent en premier lieu le programme 107 - *Administration pénitentiaire* (258 M€ en AE et 50 M€ en CP). Sur ce programme, les retraits d'AE excèdent le montant de la réserve et sont liés à la réduction de la durée des marchés de gestion déléguée. L'annulation des CP est permise, à hauteur de 40 M€ par le retard des projets immobiliers et donc le décalage des dépenses correspondantes sur les exercices suivants.

Pour la mission *Défense*, les annulations sur les programmes 212 - *Soutien de la politique de la défense* et 178 - *Préparation et emploi des forces* ont conduit à reporter en 2016 plusieurs engagements et certaines dépenses.

Les annulations supportées par la mission *Culture*, 9,50 M€ en AE et 12,69 M€ en CP, sont également susceptibles de se traduire par le décalage sur 2016 de certaines opérations d'investissement.

---

<sup>27</sup> L'ensemble des décrets d'avance et du décret d'annulation annulent 129,8 M€ en AE et 125,8 M€ en CP sur la mission.

*La condition de préservation de l'équilibre financier défini par la dernière loi de finances est globalement respectée, les annulations de crédits portant majoritairement sur des crédits de la réserve de précaution. En théorie, de telles annulations correspondent à de moindres dépenses mais compte tenu des délais contraints, la Cour n'a pu s'assurer qu'il en était toujours ainsi ; elle en fera la vérification à l'occasion de ses travaux destinés à la production du rapport sur le budget de l'État en 2015 (mai 2016).*

*Par contre, comme l'an passé, certaines annulations de crédits des missions Défense et Justice relèvent davantage de décalages d'opérations sur la gestion 2016.*

## Chapitre II:

### Analyse des décrets d'avance par mission

Ce chapitre présente l'analyse des mouvements de crédits opérés par décret d'avance mission par mission.

Ces analyses incluent, le cas échéant, le montant des crédits annulés par le décret du 9 juin 2015 ainsi que l'examen des mouvements proposés par le projet de loi de finances rectificative de fin d'année, dans le cadre d'une appréciation globale du schéma de fin de gestion.

Les notes d'analyse de l'exécution budgétaire de 2015 par mission et par programme (mai 2016) approfondiront ces premières analyses.

#### A - Mission « *Action extérieure de l'État* »

M€	LFI	Décret du 9 juin 2015	Décrets d'avance Avril/oct/nov 2015		PLFR	
		Annul.	Ouvert.	Annul.	Ouvert.	Annul.
<b>AE</b>	3 088,13	-14,0	28,82	-47,71	94,06	-0,05
<b>CP</b>	2 957,49	-14,0	28,82	-48,19	95,01	-0,05

Source : Cour des comptes



La mission *Action extérieure de l'État* est contributrice nette sur l'ensemble des décrets d'avance et d'annulation de l'année 2015, puisqu'elle bénéficie d'ouvertures pour 28,82 M€ en AE/CP et supporte des annulations de 61,71 M€ en AE et 62,19 M€ en CP.

*a) Les ouvertures de crédits*

Dans le cadre du décret du 9 avril 2015, la mission a fait l'objet d'une ouverture de crédit hors titre 2 sur le programme 105 – *Action de la France en Europe et dans le monde*, pour 10 M€ en AE/CP. Le besoin de crédits s'explique par la dégradation de la situation sécuritaire dans plusieurs pays à la suite des attentats de janvier 2015, qui a conduit à renforcer la sécurité des ambassades et des consulats ainsi qu'à élargir aux instituts culturels le plan d'action de la sécurité diplomatique.

Le décret de novembre 2015 a ouvert des crédits pour les dépenses de personnel du MAEDI, de 18,82 M€, ventilés sur trois programmes. Ces ouvertures de crédits sont destinées à l'ajustement des crédits de personnel, au titre de l'évolution de l'effet change-prix.

*b) Les annulations de crédits*

Les annulations de crédits sur la mission s'élèvent à un montant total de 61,71 M€ en AE et 62,19 M€ en CP. Environ 62 % proviennent de crédits mis en réserve.

Le décret d'avance du 9 avril 2015 comporte des annulations de crédits de 16 M€ en AE/CP sur le programme 151 – *Français à l'étranger et affaires consulaires*, destinées à gager les ouvertures de crédits nécessitées par le renforcement de la sécurité des postes à l'étranger. Il s'agit de crédits d'intervention devenus sans objet.

Le décret d'annulation du 9 juin 2015 annule 7,0 M€ en AE/CP sur le programme 151, compte tenu d'un changement de méthode comptable lors de la clôture des comptes de 2014 de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), sans impact sur le montant des bourses effectivement distribuées, et 7,0 M€ en AE/CP sur la réserve de précaution du programme 185 – *Diplomatie culturelle et d'influence*.

Le décret d'avance du 23 octobre 2015 annule des crédits hors titre 2 sur deux programmes pour un total de 15,9 M€ en AE/CP sur des crédits mis en réserve qui ne seront pas consommés.

Le décret d'avance du 29 novembre 2015 comporte des annulations de crédits destinées à gager les ouvertures de crédits pour le financement des dépenses de personnel du MAEDI pour 15,79 M€ en AE

et 16,27 M€ en CP. Il s'agit essentiellement de crédits d'intervention compte tenu des sous-consommations constatées. Ces annulations portent en majeure partie sur les crédits mis en réserve.

### **B - Mission « Administration générale et territoriale de l'État »**

M€	LFI	Décret du 9 juin 2015	Décrets d'avance Avril/oct/nov 2015		PLFR	
			Annul.	Ouvert.	Annul.	Ouvert.
<b>AE</b>	2 880,17	-33,70	32,67	-33,40	0,02	-14,94
<b>CP</b>	2 898,05	-33,70	32,67	-33,33	0,02	-14,94

Source : Cour des comptes

La mission a fait l'objet d'ouverture de crédits dans les décrets d'avance d'avril et de novembre 2015 ainsi qu'en PLFR et d'annulations dans les trois décrets d'avance, le décret d'annulation et le PLFR.

#### *a) Les ouvertures de crédits*

Le décret du 9 avril 2015 ouvre 13,7 M€ en AE et en CP sur deux des trois programmes de la mission : le programme 216 – *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*, pour 13, 2 M€ (dont 1,8 M€ de titre 2) et le programme 307 – *Administration territoriale*, pour 0,5 M€. Ces crédits sont destinés au financement du plan de lutte contre le terrorisme : renforcement et de modernisation technologique des services, recrutements et plan de sécurisation des préfectures. Le caractère d'urgence est ici, évidemment, avéré.

Le décret d'avance du 29 novembre ouvre, sur le seul programme 216, 19 M€ en AE et en CP, pour financer des dépenses de contentieux malgré le dégel intégral des crédits mis en réserve pour le programme 216. Si la nécessité des ouvertures de crédits pour financer les dépenses de contentieux n'est pas remise en cause, force est de relever une nouvelle sous-budgétisation manifeste du programme, déjà constatée en 2011, 2012 et 2013.

#### *b) Les annulations de crédits*

Les annulations effectuées par les quatre décrets portent sur des crédits devenus sans objet ou mis en réserve en début de gestion.

### **C - Mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales »**

M€	LFI	Décret du 9 juin 2015	Décrets d'avance Avril/oct/nov 2015		PLFR	
		Annul.	Ouvert.	Annul.	Ouvert.	Annul.
<b>AE</b>	3100,96	-25,0	15,20	-9,58	986,73	0,0
<b>CP</b>	2 922,64	-25,0	5,98	-17,36	1 087,66	-19,19

Source : Cour des comptes

Les trois décrets ainsi que le PLFR procèdent à des annulations de crédits (34,6 M€ d'AE et 61,6 M€ de CP) sur la mission ; seul le décret d'avance de novembre et le PLFR ouvrent des crédits supplémentaires.

#### *a) Les ouvertures de crédits*

Les ouvertures de crédits du décret de novembre bénéficient au programme 206 – *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation*. Les crédits de titre 2 sont destinés au versement aux caisses de retraite des arriérés de cotisation retraites des vétérinaires ayant exercé des fonctions sanitaires pour l'État avant 1990 dans le cadre d'un protocole d'accord avec les vétérinaires à la suite de décisions de justice. Le coût de la mesure en 2015 est de 7,9 M€ mais la mobilisation de crédits rétablis limite à 6 M€ l'ouverture sur ce programme. Le même motif avait justifié l'ouverture de crédits par décret d'avance en 2014 (11 M€) : la dépense n'était pas imprévisible (le CBCM l'avait signalé en début d'année). S'agissant des dépenses d'intervention, 9,2 M€ sont ouverts uniquement en AE pour faire face aux crises sanitaires (fièvre catarrhale ovine et bactérie *Xylella Fastidiosa*).

Le PLFR de fin d'année a prévu l'ouverture de 986,7 M€ d'AE et 1 087,7 M€ de CP sur le programme 154 – *Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires*, dont 812,4 M€ en AE/CP pour le financement de refus d'apurement communautaire (en 2014, 323,3 M€ en AE et 352,7 M€ en CP). Les 275,3 M€ d'AE et 174,3 M€ de CP restants se répartissent entre le plan en faveur de l'élevage (fonds d'allègement des charges et promotion), les interventions des offices, le contentieux et l'actualisation du registre parcellaire graphique de la PAC.

*b) Les annulations de crédits*

À l'exception du programme 154 – *Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires*, tous les programmes de la mission ont contribué à gager les ouvertures de crédits.

**D - Mission « Aide publique au développement »**

M€	LFI	Décret du 9 juin 2015	Décrets d'avance Avril/oct/nov 2015		PLFR	
		Annul.	Ouvert.	Annul.	Ouvert.	Annul.
<b>AE</b>	2 480,49	-26,0	0,0	-107,38	0,61	0,0
<b>CP</b>	2 798,35	-26,0	0,0	-84,38	0,61	0,0

Source : Cour des comptes

*a) Les ouvertures de crédits*

La mission n'a pas fait l'objet d'ouvertures de crédits par décret d'avance.

*b) Les annulations de crédits*

La mission a fait l'objet d'annulations de crédits par le décret du 9 juin 2015 et par celui de novembre 2015. 91 % des AE et 89 % des CP ont été sur des crédits mis en réserve.

Le programme 209 – *Solidarité à l'égard des pays en développement* a fait l'objet d'une annulation de crédits hors titre 2 de 26,0 M€ en AE et CP en juin, permise par des économies de constatation sur le contrat de désendettement et de développement du Cameroun (22 M€) et le remboursement de crédits destinés initialement à la lutte contre le virus Ebola (4 M€).

Le projet de décret d'avance du 29 novembre prévoit d'annuler 9,7 M€ en AE et 10,3 M€ en CP au titre 2 sur le programme 110 – *Aide économique et financière au développement*, en raison de sous-exécutions sur des dispositifs discrétionnaires, elles-mêmes liées à une réduction des dépenses relatives aux aides budgétaires globales.

Il prévoit également l'annulation de 97,7 M€ en AE et 74,1 M€ en CP hors titre 2 sur le programme 209 – *Solidarité à l'égard des pays en*

développement, principalement en raison d'un appel à contribution au titre du Fonds européen de développement inférieur aux prévisions.

### **E - Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »**

M€	LFI	Décret du 9 juin 2015	Décrets d'avance Avril/oct/nov 2015		PLFR	
		Annul.	Ouvert.	Annul.	Ouvert.	Annul.
<b>AE</b>	2 751,60	-4,0	54,50	-72,64	0,002	-0,005
<b>CP</b>	2 741,18	-4,0	54,50	-63,15	0,002	-0,005

Source : Cour des comptes

La mission est globalement contributrice, avec une ouverture de 54,50 M€ en AE/CP et des annulations de 76,64 M€ en AE et 67,15 M€ en CP.

#### *a) Les ouvertures de crédits*

Le décret d'avance du 23 octobre 2015 a ouvert 54,5 M€ (AE/CP) sur le programme 158 – *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale*. Cette ouverture de crédits résulte de la mise en œuvre de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique portant sur l'indemnisation de certaines victimes de la Shoah déportées depuis la France, signé le 8 décembre 2014 puis approuvé par le Parlement le 9 juillet 2015. Les crédits devant être mis à disposition dans un délai de 30 jours à compter de la date d'entrée en vigueur de l'accord, une ouverture de crédits a été réalisée par décret d'avance.

#### *b) Les annulations de crédits*

Le décret du 9 juin 2015 a annulé 4 M€ (AE/CP) sur le programme 169 – *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant*. Cette annulation a été justifiée par une moindre consommation de crédits sur les pensions d'invalidité PMIVG.

Le décret d'avance de novembre 2015 prévoit une annulation de 10,0 M€ d'AE et 0,5 M€ de CP sur le programme 167 – *Liens entre la Nation et son armée* » et une annulation de 62,6 M€ en AE/CP sur le

programme 169 – *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant*. Ces annulations portent sur la réserve de précaution.

### F - Mission « *Conseil et contrôle d'État* »

M€	LFI	Décret du 9 juin 2015	Décrets d'avance Avril/oct/nov 2015		PLFR	
			Annul.	Ouvert.	Annul.	Ouvert.
AE	639,16	0,0		5,40	-7,55	0,0
CP	636,38	0,0		0,0	-8,15	0,0

Source : *Cour des comptes*

La mission est contributrice nette sur l'ensemble des décrets d'avance et du décret d'annulation puisqu'elle bénéficie d'une ouverture de 5,40 M€ en AE et porte des annulations de 7,55 M€ en AE et 8,15 M€ en CP.

#### a) Les ouvertures de crédits

Le projet de décret d'avance de fin d'année prévoit l'ouverture de 5,4 M€ d'AE sur le programme 164 – *Cour des comptes et autres juridictions financières*, en raison de la nécessité de signer un bail dans le cadre de la réorganisation des chambres régionales des comptes, suite à la réforme territoriale.

#### b) Les annulations de crédits

Le décret d'avance du 9 avril 2015 a procédé à l'annulation de 1,26 M€ en AE/CP sur les quatre programmes de la mission. Comme les programmes de la mission ne sont pas concernés par la réserve de précaution, les annulations ont donc porté uniquement sur des crédits « frais » sans toutefois générer de risque sur la gestion.

Le projet de décret d'avance de fin d'année propose l'annulation de 6,29 M€ en AE et de 6,89 M€ en CP sur l'ensemble des programmes de la mission. Les annulations proposées portent sur des crédits devenus sans objet, sans conséquence sur la fin de gestion et sans risque de report sur 2016.

**G - Mission « Crédits non répartis »**

M€	LFI	Décret du 9 juin 2015	Décrets d'avance Avril/oct/nov 2015		PLFR	
		Annul.	Ouvert.	Annul.	Ouvert.	Annul.
AE	314,42	0,0	0,0	-300,0	0,0	0,0
CP	14,42	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Source : Cour des comptes

La mission a connu deux annulations successives de crédits en AE, sur le programme 552 – *Dépenses accidentelles et imprévisibles* : 100,3 M€ par le décret du 9 avril 2015, puis 199,7 M€ prévus par le décret d'avance de novembre 2015. Ces annulations portent sur la provision spécifique pour les éventuelles prises à bail privées des administrations centrales et déconcentrées, qui n'a pas été utilisée.

**H - Mission « Culture »**

M€	LFI	Décret du 9 juin 2015	Décrets d'avance Avril/oct/nov 2015		PLFR	
		Annul.	Ouvert.	Annul.	Ouvert.	Annul.
AE	2 567,28	-3,0	3,09	-27,70	0,008	-0,05
CP	2 596,19	-3,0	3,92	-30,89	0,008	-0,05

Source : Cour des comptes

La mission est contributrice nette sur l'ensemble des décrets d'avance et du décret d'annulation puisqu'elle bénéficie d'ouvertures de 3,09 M€ en AE et 3,92 M€ en CP alors qu'elle supporte des annulations totales de 33,89 M€ en AE et 33,70 M€ en CP.

*a) Les ouvertures de crédits*

Le décret d'avance de fin d'année a ouvert des crédits sur la mission d'un montant de 3,09 M€ en AE et 3,92 M€ en CP pour couvrir plusieurs besoins : les surcoûts liés à l'achèvement du chantier de la Philharmonie, le solde du besoin de financement de l'Institut national de recherches archéologiques et préventives (INRAP), la modification en cours de gestion du profil des recrutements réalisés par le ministère de la culture ainsi qu'à la titularisation de certains agents intervenue dans le

cadre de la loi du 12 mars 2012. Dans les deux premiers cas, le caractère imprévisible des dépenses n'est pas démontré.

*b) Les annulations de crédits*

Le décret d'avance du 9 avril 2015 a procédé à l'annulation de 13,10 M€ en AE/CP sur le programme 175 – *Patrimoines*, intégralement pris sur la réserve de précaution. Le décret d'annulation du 9 juin 2015 a annulé 3 M€ en AE/CP sur des crédits mis en réserve sur les programmes 175 – *Patrimoines* et 224 – *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*. Le décret d'avance du 23 octobre 2015 a annulé 5,1 M€ en AE/CP sur la réserve de précaution sur les mêmes programmes.

Dans le cadre du décret d'avance de novembre 2015, la mission fait l'objet d'annulation de crédits, à hauteur de 2,47 M€ en CP sur le programme 175 – *Patrimoines* et 9,50 M€ en AE et 10,22 M€ en CP sur le programme 224 – *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*. L'intégralité de ces crédits correspond à des crédits mis en réserve en début de gestion. Ces annulations pourront se traduire par le décalage sur 2016 de certaines opérations d'investissement.

## I - Mission « Défense »

M€	LFI	Décret du 9 juin 2015	Décrets d'avance Avril/oct/nov 2015		PLFR	
		Annul.	Ouvert.	Annul.	Ouvert.	Annul.
<b>AE</b>	46 538,21	0,0	930,01	-312,74	2 200,87	0,0
<b>CP</b>	36 790,88	0,0	843,01	-205,74	2 200,87	20,0

Source : Cour des comptes

La mission *Défense* est l'une des plus concernées par le décret d'avance de novembre 2015 puisqu'elle bénéficie d'ouvertures de 930,0 M€ en AE et 843,0 M€ en CP. Elle supporte également des annulations pour 312,7 M€ en AE et 205,7 M€ en CP. La mission n'a pas été concernée par les autres décrets.

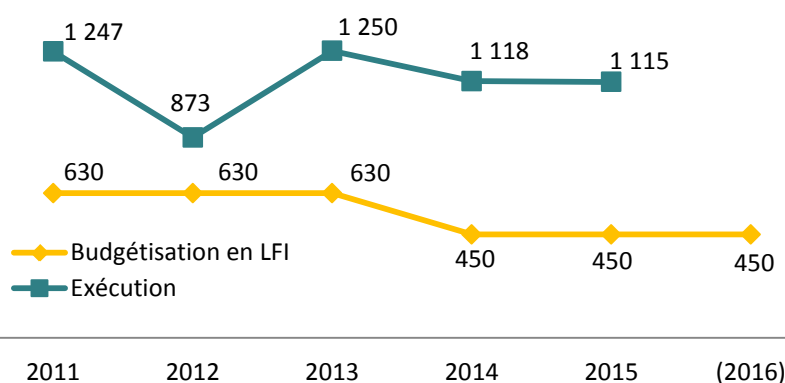
*a) Les ouvertures de crédits*

Les opérations extérieures (OPEX) sont sous-budgétées de manière récurrente. Les crédits ouverts par le décret d'avance contribuent à hauteur de 625,3 M€ au financement des surcoûts OPEX, dont 123,1 M€ de titre 2. Ceux-ci s'élèvent globalement en 2015 à 1 114,8 M€ dont



290,8 M€ de titre 2, alors que 450 M€ de financement par la mission *Défense* était prévu en LFI conformément à la loi de programmation militaire (LPM) 2014-2019. Cette dernière dispose en son article 4 que les surcoûts OPEX nets, au-delà des 450 M€ budgétés en LFI, font l'objet d'un financement interministériel, qui trouve sa traduction dans le décret d'avance de fin d'année. Les crédits sont nécessaires pour faire face aux engagements sur les théâtres extérieurs et doivent être mobilisés au plus vite. Ils ne peuvent, au vu du montant, être mobilisés par des décrets de transfert ou prélevés sur la réserve ministérielle.

**Graphique n° 1 : Prévision et exécution budgétaire des OPEX (en M€)**



Source : Cour des comptes d'après la documentation budgétaire

Les opérations intérieures (OPINT) présentent des surcoûts liés à l'opération Sentinelle. Les crédits ouverts par le décret d'avance contribuent à hauteur de 170,7 M€ au financement de ces surcoûts. Les OPINT faisaient jusqu'à présent l'objet d'un financement intégralement supporté par la mission : 11 M€ étaient inscrits en LFI depuis 2013, et l'écart entre prévision et exécution était limité.

Le lancement de l'opération Sentinelle à la suite des attentats de janvier 2015 a contribué à une nette augmentation des surcoûts OPINT. La LPM réactualisée en juillet 2015 envisageait en son article 4-1 un financement interministériel de certaines dépenses. Le décret d'avance de fin d'année confirme ce financement interministériel à hauteur de 170,7 M€, dont 51,6 M€ de titre 2.

Le surcoût de Sentinelle était imprévisible et ces crédits sont nécessaires à la continuité de l'opération et doivent être mobilisés de façon urgente. Le principe du financement interministériel et le montant considéré justifient le recours au décret d'avance.

L'insuffisance prévisionnelle des crédits de titre 2 sur le programme 212 – *Soutien de la politique de la défense* atteint 166,9 M€ La part hors contributions au CAS *Pensions* (145,6 M€) donne lieu à une compensation interne à la mission, par réduction du même montant des ouvertures sur les autres programmes.

Les dépassements de crédit sur le titre 2 ont été constatés de façon récurrente lors des gestions précédentes. Le montant est cependant en baisse depuis plusieurs années, et le ministère de la défense avance des causes exogènes pour justifier l'écart pour l'année 2015 : modification de la trajectoire de réduction des effectifs (l'actualisation de la LPM a conduit à stabiliser les effectifs en 2015), renfort de la réserve opérationnelle, mauvaise évaluation des conséquences budgétaires du remplacement, par une indemnité dégressive, de l'indemnité exceptionnelle instituée lors de la création de la CSG. Les causes endogènes sont les dysfonctionnements récurrents du calculateur Louvois et l'insuffisance de la prévision de crédits pour le CAS *Pensions*.

#### *b) Les annulations de crédits*

Les annulations de crédit portent d'une part sur l'auto-assurance du titre 2 à hauteur de 145,6 M€ et d'autre part sur la solidarité interministérielle à hauteur de 180 M€ en CP. La situation nette du décret d'avance aboutit à l'annulation de 205,7 M€ de CP, portées par les programmes 146 et 212.

La récupération de 187 M€ auprès l'OCCAR<sup>28</sup>, 17 M€ au bénéfice du programme 178 et 170 M€ au bénéfice du programme 146, a permis d'annuler 170 M€ sur ce dernier programme au titre de la solidarité interministérielle. Le solde est porté par le programme 178 à hauteur de 10 M€ d'annulation au titre de la solidarité interministérielle, et 94 M€ au titre de l'auto-assurance, et le programme 212 à hauteur de 51,6 M€ au titre de l'auto-assurance.

La contribution de la mission *Défense* au titre de la solidarité interministérielle est proportionnelle au poids de la mission dans le budget général : près de 1,6 Md€ de crédits non gagés au sein de la même mission doivent être ouverts lors du décret d'avance et en LFR. Le montant de 200 M€ supporté par la mission *Défense* représente 12 % du total, contre près de 20 % lors des années précédentes, et un poids au sein du budget général de 12,4 %.

---

<sup>28</sup> Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement, organisation internationale développant des programmes d'armement européens (hélicoptère Tigre, A400M, FREMM).

**J - Mission « Direction de l'action du gouvernement »**

M€	LFI	Décret du 9 juin 2015	Décrets d'avance Avril/oct/nov 2015		PLFR	
		Annul.	Ouvert.	Annul.	Ouvert.	Annul.
<b>AE</b>	1 261,80	-8,5	0,0	-23,97	0,0	-39,82
<b>CP</b>	1 243,00	-8,5	0,0	-20,47	0,0	-39,82

Source : Cour des comptes

La mission *Direction de l'action du Gouvernement* connaît, sur l'ensemble des décrets d'avance et du décret d'annulation, des annulations totales de 32,47 M€ en AE et 28,97 M€ en CP.

*a) Les ouvertures de crédits*

Le décret d'avance du 9 avril 2015 a ouvert 1,5 M€ d'AE/CP sur le programme 129 – *Coordination du travail gouvernemental*, dans le cadre de la mise en œuvre du plan de lutte contre le terrorisme présenté le 21 janvier 2015 par le Gouvernement. Ces crédits étaient destinés à couvrir la deuxième vague de la campagne de communication sur la lutte contre le jihadisme. Cette ouverture de crédits était plus que couverte par les annulations intervenant sur le même programme.

*b) Les annulations de crédits*

Le décret d'avance du 9 avril 2015 a procédé à des annulations à hauteur de 2 M€ en AE/CP hors titre 2, tant sur le programme 129 – *Coordination du travail gouvernemental* que sur le programme 333 – *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées*. Les annulations portées par ce décret n'ont pas touché les crédits mis en réserve mais des crédits « frais », sans conséquence en gestion.

Le décret du 23 octobre 2015 a annulé 3,5 M€ en AE/CP sur le seul programme 129 – *Coordination du travail gouvernemental*, uniquement sur des crédits mis en réserve.

Le projet de décret d'avance de fin d'année propose l'annulation de 17,97 M€ en AE et de 14,47 M€ en CP sur les trois programmes de la mission. Ces annulations portent pour partie sur des crédits mis en réserve et pour le reste sur des crédits qui ne seront pas consommés.

**K - Mission « Écologie, développement et mobilité durables »**

M€	LFI	Décret du 9 juin 2015	Décrets d'avance Avril/oct/nov 2015		PLFR	
		Annul.	Ouvert.	Annul.	Ouvert.	Annul.
<b>AE</b>	7 841,78	-84,42	0,0	-379,23	0,0	-165,0
<b>CP</b>	7 288,78	-84,42	0,0	-354,76	0,0	-165,0

Source : Cour des comptes

La mission n'a enregistré que des annulations, effectuées à la fois par le décret d'annulation de juin, par les trois décrets d'avance et le projet de loi de finances rectificative.

*a) Les ouvertures de crédits*

La mission n'a pas fait l'objet d'ouvertures de crédits.

*b) Les annulations de crédits*

Le décret du 9 avril 2015 a annulé 24,76 M€ en AE et CP sur l'intégralité des programmes de la mission, sur des crédits hors réserve de précaution.

La totalité des programmes de la mission a contribué pour 84,42 M€ en AE et CP aux annulations du décret du 9 juin 2015. Ces annulations ont porté sur des crédits mis en réserve (51,25 M€ en AE-CP) et au-delà de la réserve (33,17 M€ en AE-CP).

Le décret du 23 octobre 2015 a annulé 16,90 M€ en AE et CP sur la réserve de précaution de la totalité des programmes de la mission, à l'exception des programmes 159 – *Information géographique et cartographique* et 170 – *Météorologie* qui portent respectivement les subventions pour charges de service public à l'Institut de l'information géographique et forestière (IGN) et à Météo-France.

Le décret d'avance de fin de gestion annule 337,57 M€ d'AE et 313,09 M€ de CP sur l'ensemble des programmes de la mission, ce qui annule la totalité de la réserve résiduelle, à l'exception de 2,8 M€ (en AE-CP) sur le programme 203 – *Infrastructures et services de transports* et de 2,07 M€ en AE et 1,13 M€ en CP sur le programme 205 – *Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture*.

Les annulations du schéma de fin de gestion sont quasi-exclusivement supportées par le décret d'avance et portent en totalité sur des crédits de la réserve résiduelle de précaution, sans aller au-delà : elles sont inférieures aux capacités contributives de certains programmes résultant des prévisions d'exécution budgétaire. Le PLFR ne procède à des annulations que sur deux programmes (5 M€ de crédits de titre 2 du programme 217 – *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*, dont 4,5 M€ de moindres contributions au CAS *Pensions*) et 160 M€ en AE-CP sur le programme 181 – *Prévention des risques* (redéploiement de crédits du PIA).

### L - Mission « Économie »

M€	LFI	Décret du 9 juin 2015	Décrets d'avance Avril/oct/nov 2015		PLFR	
		Annul.	Ouvert.	Annul.	Ouvert.	Annul.
AE	3 184,00	-20,16	0,0	-24,68	100,05	-7,50
CP	1 785,37	-20,16	0,0	-32,38	100,05	-7,50

Source : Cour des comptes

Sur l'ensemble des décrets d'avance et du décret d'annulation, la mission *Économie* supporte uniquement des annulations, pour un montant total de 44,84 M€ en AE et 52,54 M€ en CP.

Le décret d'avance du 9 avril 2015 a procédé à plusieurs annulations : 0,6 M€ en AE et CP sur le programme 220 – *Statistiques et études économiques*, grâce à une rationalisation des dépenses de fonctionnement en administration centrale et dans le réseau de l'INSEE ; 2,5 M€ en AE/CP sur le programme 305 – *Stratégie économique et fiscale*, grâce à des économies sur la rémunération versée à la Banque de France (réformes organisationnelles et gains de productivité) ; 3,6 M€ en AE/CP sur le programme 134 – *Développement des entreprises et du tourisme*, grâce à la rationalisation des dépenses d'intervention et des subventions versées aux opérateurs.

Le décret du 9 juin 2015 a annulé 0,9 M€ en AE/CP sur le programme 220, 4,35 M€ en AE/CP sur le programme 305, 15,0 M€ en AE/CP sur le programme 134. Les justifications sont les mêmes que pour le décret du 9 avril.

Le décret d'avance de fin d'année prévoit l'annulation de crédits supplémentaires sur la mission : 17,97 M€ en AE et 25,68 M€ en CP, annulations partiellement imputées sur les crédits mis en réserve.

### M - Mission « *Égalité des territoires et logement* »

M€	LFI	Décret du 9 juin 2015	Décrets d'avance Avril/oct/nov 2015		PLFR	
		Annul.	Ouvert.	Annul.	Ouvert.	Annul.
<b>AE</b>	13 725,70	-39,0	170,10	-90,84	166,94	0,0
<b>CP</b>	13 407,10	-39,0	170,10	-86,76	166,94	0,0

Source : Cour des comptes

L'essentiel des ouvertures de fin de gestion (décrets d'avance du 23 octobre et du mois de novembre 2015) concerne le programme 177 – *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* tandis que les annulations concernent le programme 135 – *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* (aides à la pierre).

#### a) Les ouvertures de crédits

Le programme 177 (logements d'urgence) bénéficie de trois ouvertures successives de crédits pour un montant total de 223,69 M€ (130 M€ par le décret du 23 octobre, 40,1 M€ par le décret de novembre et 53,6 M€ prévus par le PLFR de fin d'année), en hausse significative par rapport à 2014 (154,28 M€) et 2013 (69,7 M€). Elles représentent 16,4% des crédits ouverts en LFI.

Constatée de manière récurrente, l'insuffisance des crédits sur les dispositifs d'hébergement d'urgence et de veille sociale a été aggravée en 2015 par la demande d'hébergement liée à la crise migratoire européenne, même s'il est difficile d'évaluer précisément la part représentée par ce facteur dans l'accroissement des besoins du programme. Il peut être néanmoins relevé que le décret d'avance du 23 octobre prévoyait, outre les moyens mobilisés sur la lande de Calais, 13 M€ pour créer 5 000 places de logement accompagné et 1 500 places d'hébergement d'urgence destinées à la prise en charge des migrants.

Au-delà de cette circonstance exceptionnelle, le caractère imprévisible de l'insuffisance de crédits sur le programme 177 ne paraît pas avéré dans la mesure où la dotation en LFI pour 2015 était inférieure de 104 M€ à l'exécution 2014 (1 469 M€), alors même que le programme connaît un accroissement constant de ses dépenses. Signalée au mois d'avril 2015, cette insuffisance a été confirmée fin août du fait notamment de l'accélération de la crise migratoire.

Pour éviter une rupture de trésorerie chez les opérateurs associatifs locaux, les crédits destinés au remboursement à la sécurité sociale des dépenses d'allocation de logement temporaire ont, cette année encore, fait l'objet d'un redéploiement pour financer une partie des besoins identifiés pour les dispositifs d'hébergement d'urgence et de veille sociale. Les capacités de financement internes du programme ayant été épuisées, le recours aux décrets d'avance d'octobre et novembre est alors devenu nécessaire.

Les ouvertures en PLFR, à hauteur de 53,6 M€ sont destinées à reconstituer les crédits initialement ouverts au titre de l'ALT 1 (37,2 M€) et de l'ALT 2 (16,4 M€), dans la mesure où leur paiement à la CNAF n'intervient qu'en fin d'exercice.

Le programme 109 – Aide à l'accès au logement (financement des aides personnelles au logement) a connu une importante mesure de périmètre en LFI pour 2015, portant ses crédits de 5,10 Md€ en 2014 à 10,98 Md€ en 2015<sup>29</sup>. Ce rebasage n'a cependant pas permis de traiter le report de charges de 2014 sur 2015 (173 M€). Malgré le dégel de la réserve de précaution de 878,7 M€ prévu en fin d'année, le programme connaît à nouveau une tension liée à sa sous-budgétisation : les dépenses d'APL et d'ALS, financées sur le FNAL, se révèlent systématiquement plus dynamiques qu'escompté en LFI. L'ouverture de 70,3 M€ en PLFR ne sera pas de nature à résorber la dette créée, ce qui devrait induire un report de charge sur 2016 (au minimum de 129 M€).

#### *b) Les annulations de crédits*

Quatre annulations successives ont été effectuées sur le programme 135 – *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* (aides à la pierre et financement de la construction de logements sociaux) pour 129,83 M€ en AE et 125,76 M€ en CP. Par ailleurs, une ouverture de 43 M€ (AE=CP) est prévue dans le PLFR (redéploiement de crédits du PIA).

Ces annulations, qui représentent 22 % des AE et 45% des CP ouverts en LFI, seront de nature à augmenter les retards de paiement vis-à-vis des organismes HLM (les collectivités délégataires de compétences refusant aujourd'hui de faire l'avance pour le compte de l'État).

---

<sup>29</sup> Transfert à l'État de la part des APL prise en charge par la branche famille de la sécurité sociale.

### N - Mission « *Engagements financiers de l'État* »

M€	LFI	Décret du 9 juin 2015	Décrets d'avance Avril/oct/nov 2015		PLFR	
		Annul.	Ouvert.	Annul.	Ouvert.	Annul.
AE	46 596,67	-27,50	0,0	-222,55	1 500,0	-2 045,0
CP	45 219,67	-27,50	0,0	-193,22	0,0	-2 111,36

Source : Cour des comptes

La mission *Engagements financiers de l'État* ne connaît que des annulations, pour un total de 250,05 M€ en AE et 220,72 M€ en CP. Le programme 145 – *Épargne* a enregistré une annulation de 15 M€ par le décret du 9 avril 2015, puis une annulation de 25 M€ par le décret d'annulation du 9 juin 2015 et enfin, une annulation de 10,05 M€ par le décret d'avance du 23 octobre 2015 sur des crédits mis en réserve. Le décret d'avance de fin d'année prévoit l'annulation de 193,06 M€ en AE et 163,73 M€ en CP sur ce programme. Au total, les annulations portant sur le programme 145 représentent 51 % des AE et 45 % des CP, montant élevé qui s'explique par une évolution de la dépense de primes d'épargne logement atypique. Le montant des primes payées jusqu'à fin octobre 2015 par le Crédit Foncier pour le compte de l'État s'est élevé à 181,7 M€ au lieu de 363,3 M€ en octobre 2014, soit une baisse de 50 % qui peut résulter du niveau de rémunération attractif du PEL, conduisant les épargnants à conserver cette épargne plutôt qu'à l'utiliser pour le financement d'opérations immobilières.

Le programme 168 – *Majoration de rentes* a supporté une annulation de 2,5 M€ en AE/CP par le décret du 9 juin 2015, en fonction de la prévision actualisée des majorations. Le décret du mois de novembre 2015 prévoit également l'annulation de 4,44 M€ en AE et en CP sur ce programme, sur des crédits mis en réserve.

### O - Mission « *Enseignement scolaire* »

M€	LFI	Décret du 9 juin 2015	Décrets d'avance Avril/oct/nov 2015		PLFR	
		Annul.	Ouvert.	Annul.	Ouvert.	Annul.
AE	66 323,62	-64,0	70,35	-21,39	108,01	-25,86
CP	66 403,62	-64,0	70,35	-26,40	108,01	-25,86

Source : Cour des comptes



La mission interministérielle *Enseignement scolaire* (MIES) bénéficie dans le projet de décret d'avance de fin d'année d'ouvertures de crédits uniquement en titre 2 (crédits de personnel) pour 70,35 M€ (AE/CP). Au titre des quatre décrets de l'année 2015, la mission supporte des annulations pour 85,39 M€ d'AE et 90,40 M€ de CP.

*a) Les ouvertures de crédits*

Les ouvertures de crédits concernant la MIES portent sur 70,25 M€ en AE/CP, dont 6,96 M€ pour le programme 214 – *Soutien de la politique de l'éducation nationale* et 63,39 M€ pour le programme 140 – *Enseignement scolaire public du 1er degré*, intégralement en titre 2.

D'après le rapport de motivation accompagnant le projet de décret, la nécessité d'ajuster les crédits du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche résulte principalement, pour le programme 214, du plan de développement de l'apprentissage dans la fonction publique et pour le programme 140, d'un coût de l'emploi plus élevé que prévu.

Concernant le plan de développement de l'apprentissage, un objectif de 500 000 jeunes en apprentissage en 2017 a été décidé à l'occasion de la conférence sociale des 7 et 8 juillet 2014 et des assises de l'apprentissage du 19 septembre 2014. L'État devait contribuer à hauteur de 4 000 apprentis en septembre 2015, dont 2 175 pour le Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Les budgets des ministères seraient abondés par décret d'avance, à hauteur de 10 M€ pour le MENESR. Les dépenses effectives de rémunération des apprentis du MENESR devraient *in fine* être inférieures à 10 M€, ce qui explique que l'ouverture proposée soit finalement de 7 M€.

Concernant la sous budgétisation du GVT pour le programme 140, il convient de rappeler qu'en 2014 déjà ce problème avait conduit le ministère à ouvrir des crédits par décret d'avance en fin d'année, le GVT solde (et donc le coût moyen de l'emploi) étant nettement supérieur aux prévisions initiales (225 M€ contre 50 M€ soit un besoin complémentaire de 175 M€). En 2015, un effort d'ajustement a été réalisé dès la LFI, les crédits servant à financer le GVT étant sensiblement réévalué à la hausse par rapport à 2014. Ces ajustements n'ont pas été suffisants concernant le seul programme 140. Les documents de programmation initiale faisaient état d'un risque de dépassement du coût du GVT sur l'ensemble des programmes du scolaire mais le recours au décret d'avance pour ouvrir des crédits supplémentaires peut être justifié par l'attente de la rentrée qui permet de calibrer précisément le besoin entre les différents programmes et connaître notamment les mouvements sur les effectifs de personnel.

*b) Les annulations de crédits*

Le décret d'avance du 9 avril 2015 a annulé 14 M€ en AE/CP grâce à une optimisation de la trésorerie du dispositif des emplois d'avenir professeurs. Il a annulé au total 64 M€ en AE/CP sur la mission, répartis sur plusieurs programmes, grâce à différentes économies de gestion, à la révision des dépenses de personnel et de l'évolution du nombre de boursiers sur critères sociaux dans l'enseignement agricole.

Le décret d'avance du 23 octobre 2015 a annulé 5 M€ en CP sur le programme 214 - *Soutien de la politique de l'éducation nationale*.

Les annulations prévues par le décret d'avance du mois de novembre s'élèvent à 5 M€ en AE/CP sur le programme 230 - *Vie de l'élève*, sur des crédits devenus sans emploi, intégralement imputés sur la mise en réserve initiale du programme. 2,39 M€ sont également annulés en AE/CP sur le programme 143 - *Enseignement technique agricole*.

**P - Mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »**

M€	LFI	Décret du 9 juin 2015	Décrets d'avance Avril/oct/nov 2015		PLFR	
		Annul.	Ouvert.	Annul.	Ouvert.	Annul.
<b>AE</b>	11 325,10	-27,34	5,0	-134,16	0,0	-2,00
<b>CP</b>	11 213,56	-27,34	5,0	-76,57	0,0	-70,98

Source : Cour des comptes

La mission a bénéficié d'une ouverture de crédits en avril 2015 dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme mais sur l'ensemble de l'année, elle est contributrice nette avec un total d'annulations de 161,50 M€ en AE et 103,91 en CP.

*a) Les ouvertures de crédits*

Le décret d'avance du 9 avril 2015 a ouvert 5 M€ en AE/CP sur le programme 302 - *Facilitation et sécurisation des échanges*, en raison du besoin de financement de matériels de télécommunication et de protection dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme.

*c) Les annulations de crédits*

Le décret d'avance du 9 avril 2015 a procédé à l'annulation de 18,90 M€ en AE/CP sur trois programmes de la mission : 12,3 M€ en AE/CP sur le programme 156 - *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* et 2,2 M€ en AE/CP sur le programme 309 - *Entretien des bâtiments de l'État*, en lien avec les perspectives d'exécution des programmes ; 4,4 M€ en AE/CP sur le programme 218 - *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* grâce à la rationalisation des dépenses de fonctionnement de l'administration centrale.

Le décret d'annulation du 9 juin 2015 a annulé 27,34 M€ en AE/CP, dont 14,0 M€ sur le programme 156, grâce à une réduction des dépenses de fonctionnement courant et un resserrement des budgets de projets immobiliers et informatiques, 5,4 M€ sur le programme 218, du fait d'une meilleure rationalisation des dépenses de fonctionnement de l'administration centrale, 5,5 M€ sur la réserve du programme 302, grâce à une maîtrise accrue des dépenses de fonctionnement courant des services de la DGDDI et 2,5 M€ sur le programme 309, du fait d'une meilleure priorisation des dépenses immobilières.

Le décret d'avance du 23 octobre 2015 a annulé 18,2 M€ en AE/CP répartis ainsi : 1,2 M€ sur le programme 148 - *Fonction publique* et 17 M€ sur le programme 156.

Enfin, le projet de décret du 29 novembre prévoit l'annulation de 97 M€ en AE et 39,5 M€ en CP répartis ainsi : 62,1 M€ en AE uniquement sur le programme 156, 10,4 M€ en AE et 16,5 M€ en CP sur le programme 302, 13,8 M€ en AE et 12,1 M€ en CP sur le programme 309 et 10,7 M€ en AE et 10,9 M€ en CP sur le programme 148 sur des crédits sans emploi. Les annulations portent sur des crédits mis en réserve.

**Q - Mission « Immigration, asile et intégration »**

M€	LFI	Décret du 9 juin 2015	Décrets d'avance Avril/oct/nov 2015		PLFR	
		Annul.	Ouvert.	Annul.	Ouvert.	Annul.
<b>AE</b>	641,86	-5,69	0,0	0,0	5,11	0,0
<b>CP</b>	651,99	-5,69	0,0	0,0	1,98	0,0

Source : Cour des comptes

La mission n'a connu en 2015 qu'une annulation de crédits, de 5,69 M€ en AE/CP effectuée par le décret d'annulation du 9 juin 2015. Cette annulation sur le programme 104 - *Intégration et accès à la nationalité française* résulte de la baisse de la subvention pour charge de service public versée à l'Office français de l'immigration et de l'intégration, permise par le niveau suffisant de son fonds de roulement.

### R - Mission « *Justice* »

M€	LFI	Décret du 9 juin 2015	Décrets d'avance Avril/oct/nov 2015		PLFR	
		Annul.	Ouvert.	Annul.	Ouvert.	Annul.
<b>AE</b>	9 194,56	-47,0	109,30	-378,69	0,0	-7,0
<b>CP</b>	7 894,23	-47,0	115,54	-96,32	0,0	-7,0

Source : Cour des comptes

Sur l'ensemble des décrets d'avance et du décret d'annulation de 2015, la mission *Justice* est contributrice nette avec au total des ouvertures de 109,30 M€ d'AE et 115,54 M€ de CP et des annulations de 425,69 M€ d'AE et 143,32 M€ de CP.

#### a) Les ouvertures de crédits

La mission a bénéficié, par le décret du 9 avril 2015, d'importantes ouvertures de crédit de 108,3 M€ en AE/CP (dont 28,2 M€ pour les dépenses de personnel).

Les ouvertures de crédit dont bénéficie la mission dans le projet de décret d'avance de fin d'année sont limitées. Sur le titre 2, le programme support 310 – *Conduite et pilotage de la politique de la justice* bénéficie de 0,9 M€ destinées à la cotisation de l'État employeur au CAS *Pensions*. Hors titre 2, le programme 166 – *Justice judiciaire* bénéficie d'une ouverture de crédits de 6,2 M€ qui doit permettre de faire face à l'augmentation des frais de justice et éviter un trop fort report de charges.

#### b) Les annulations de crédits

Le décret du 9 avril 2015 a annulé 1,5 M€ en AE/CP sur le programme 101 – *Accès au droit et à la justice*.

Le décret du 23 octobre a annulé 75 M€ en AE et 22 M€ en CP. Les autorisations d'engagement annulées concernaient pour l'essentiel le

programme 310 – *Conduite et pilotage de la justice* (56 M€). En CP, le programme 107 – *Administration pénitentiaire* supportait une annulation de 11 M€ dont 6,8 M€ sur le titre 2.

Les annulations du décret d'avance de fin d'année sont de 302 M€ d'AE et 72 M€ de CP, affectant majoritairement le programme 107 – *Administration pénitentiaire* (258 M€ d'AE et 49,5 M€ de CP essentiellement hors titre 2). L'annulation d'AE (249 M€) résulte de la réduction de la durée de marchés de gestion déléguée. Une annulation de 40 M€ de CP intervient également sur ce programme et résulte de l'état d'avancement de projets immobiliers.

Sur le programme 166 – *Justice judiciaire*, la baisse de 5 M€ d'AE traduit le report de la réalisation d'investissements immobiliers.

Sur le programme 310 – *Conduite et pilotage de la politique de la justice*, 25 M€ sont annulés, correspondant à des crédits devenus sans emploi après la signature d'un crédit-bail pour le regroupement des services de l'administration centrale sur un site unique. La politique immobilière de la mission conduit également à une annulation de 7,3 M€ de CP sur ce programme.

### S - Mission « Médias, livre et industries culturelles »

M€	LFI	Décret du 9 juin 2015	Décrets d'avance Avril/oct/nov 2015		PLFR	
		Annul.	Ouvert.	Annul.	Ouvert.	Annul.
AE	717,82	-4,30	0,0	-7,45	0,01	0,0
CP	714,85	-4,30	0,0	-7,47	0,01	0,0

Source : Cour des comptes

La mission *Médias, livre et industries culturelles* fait l'objet d'annulations de crédits dans les trois décrets d'avance, exclusivement sur le programme 334 – *Livre et industries culturelles*. L'ouverture de 10 000 € sur le programme 334 correspond à une réimputation de crédits.

**T - Mission « Outre-mer »**

M€	LFI	Décret du 9 juin 2015	Décrets d'avance Avril/oct/nov 2015		PLFR	
		Annul.	Ouvert.	Annul.	Ouvert.	Annul.
<b>AE</b>	2 092,81	-18,0	2,16	-74,95	0,0	0,0
<b>CP</b>	2 062,16	-18,0	2,16	-76,97	0,0	0,0

Source : Cour des comptes

La mission bénéficie d'une ouverture de 2,2 M€ de crédits de titre 2 sur le programme 138 – *Emploi outre-mer* mais est largement contributive au schéma de fin de gestion avec des annulations en AE de 75 M€ (3,8 % des AE ouvertes sur la mission en LFI 2015) et de 77 M€ en CP (3,7 % du total des CP ouverts en LFI 2015).

*a) Les ouvertures de crédits*

L'ouverture de 2,2 M€ en titre 2 sur le programme 138 résulte d'un surcoût relatif à l'indemnité d'installation dans les DOM, due à une modification des modalités d'affectation des personnels militaires dans les départements d'outre-mer. La durée d'affectation portée à trois ans au lieu de deux a augmenté les versements de la première fraction (le montant étant proportionnel à la durée de présence) et une imputation de la totalité des dépenses sur la mission *Outre-mer* alors qu'auparavant, les régularisations d'une éventuelle troisième année intervenaient au retour en métropole sur les crédits de la mission *Défense*.

*b) Les annulations de crédits*

Les annulations ont été effectuées pour 37,6 M€ en AE et 44,8 M€ en CP sur le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* et 21,8 M€ d'AE et 16,5 M€ de CP sur le programme 138- *Emploi outre-mer*.

**U - Mission « Politique des territoires »**

M€	LFI	Décret du 9 juin 2015	Décrets d'avance Avril/oct/nov 2015		PLFR	
		Annul.	Ouvert.	Annul.	Ouvert.	Annul.
AE	639,66	-5,50	0,0	-41,58	0,0	0,12
CP	746,38	-7,50	0,0	-46,74	0,0	0,12

Source : Cour des comptes

La mission a fait l'objet d'annulations dans les trois décrets d'avance et le décret d'annulations et n'a bénéficié d'aucune ouverture de crédits.

Sur le programme 112 – *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*, les annulations de 13,01 M€ d'AE et 16,47 M€ de CP portent quasi exclusivement sur les crédits mis en réserve. Les annulations correspondent d'une part à la prise en compte d'une consommation de crédit inférieure à la budgétisation initiale sur plusieurs dispositifs et sur les crédits de titre 2, et d'autre part à l'annulation intégrale de la réserve.

Sur le programme 162 – *Interventions territoriales de l'État*, les annulations de 2,64 M€ d'AE et 2,92 M€ de CP correspondent à l'annulation intégrale de la réserve.

Sur le programme 147 – *Politique de la ville*, les annulations de 19,17 M€ d'AE et 20,59 M€ de CP portent principalement sur des crédits budgétaires « frais », solde d'un double mouvement constitué d'annulations et de redéploiements internes de crédits.

Au total sur le programme 147, 38,3 M€ devaient être annulés en AE et 38,4 M€ en CP. Cette annulation se décompose en deux volets en CP : le premier, de 34,95 M€, est la conséquence d'une sous-exécution importante des contrats de ville (28,4 M€) à laquelle s'ajoutent 5,42 M€ d'annulations sur le dispositif « adultes-relais » et des annulations supplémentaires de 1,1 M€ sur les autres dispositifs de l'ACSé. Le second volet prévoit des annulations de 3,46 M€ prises d'une part sur la réserve et d'autre part sur des crédits qui devaient initialement permettre l'embauche des Délégués du préfet dans les quartiers prioritaires.

Parallèlement, de nouvelles dépenses ont été prévues afin d'assurer le règlement de 12,83 M€ à l'ACOSS au titre des ZFU et le versement de 5 M€ à l'ANRU afin de lui permettre la reprise en gestion du programme URBACT. Ces nouvelles dépenses, pour un montant de 17,83 M€, sont

financées par la mobilisation du fonds de roulement de l'ACSé dont la dissolution est programmée pour la fin d'année.

### V - Mission « *Recherche et enseignement supérieur* »

M€	LFI	Décret du 9 juin 2015	Décrets d'avance Avril/oct/nov 2015		PLFR	
		Annul.	Ouvert.	Annul.	Ouvert.	Annul.
AE	25 757,43	-48,28	51,15	-314,29	0,20	-51,81
CP	25 892,78	-93,28	51,76	-321,89	0,20	-51,81

Source : Cour des comptes

Comme tous les ans, la mission est largement contributive avec des annulations importantes dans les décrets d'avance mais aussi dans le décret d'annulation de juin et le PLFR. Le décret de fin d'année prévoit l'ouverture de 51,1 M€ en AE et 51,76 M€ sur le programme 231- *Vie étudiante*.

#### a) Les ouvertures de crédits

Le décret d'avance du 29 novembre prévoit une ouverture de 51,15 M€ en AE et 51,76 M€ en CP sur le seul programme 231 - *Vie étudiante*, destinée à couvrir les besoins prévisionnels sur les bourses sur critères sociaux comme les aides au mérite. Les dernières ouvertures de crédits en décret d'avance au titre de la vie étudiante remontaient à l'exécution de 2012.

L'insuffisance des crédits résulte d'une sous-budgétisation initiale. Le ministère invoque, de façon générale, l'incertitude des prévisions en matière de bourses. Les besoins de crédits sont en effet tributaires d'évolutions démographiques (nombre et répartition des étudiants bénéficiaires entre échelons). Plus spécifiquement, la dotation de la LFI 2015 a été calibrée en prenant comme hypothèse l'extinction du dispositif des aides au mérite. Or, une ordonnance du Conseil d'État du 17 octobre 2014 a suspendu la circulaire du 2 juillet 2014 qui entérinait la suppression de ces aides pour les nouveaux étudiants.

Le PLFR prévoit une réimputation de 0,2 M€ en AE/CP au profit du programme 186 – *Recherche culturelle et culture scientifique*.



*b) Les annulations de crédits*

Globalement les annulations s'élèvent à 414,5 M€ d'AE et 467 M€ de CP, réparties sur l'ensemble des programmes de la mission.

Le décret d'avril 2015 annule 86,6 M€ en AE/CP dont 63 M€ sur le programme 193 – *Recherche spatiale* en raison d'une créance résultant de trop-versés au titre de la contribution de la France à Eumetsat (13 M€) et d'un ajustement de la programmation à moyen terme de l'ASE. Cette annulation est complétée par celles sur le programme 190 – *Recherche dans le domaine de l'énergie, du développement et de la mobilité durables* (-5,5 M€), sur le programme 192 – *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et sociale* (-7,4 M€) et celles sur le programme 186 – *Recherche culturelle et culture scientifique* (-2,7 M€ sur la subvention pour charge de service public à Universciences). Il faut regretter que 8 M€ soient également annulés sur le programme 231 – *Vie étudiante* compte-tenu des hypothèses de budgétisation en matière d'aides directes alors qu'il faudra ouvrir des crédits à hauteur de 51 M€ sur ce même programme en décret d'avance de novembre.

Le décret d'annulation du 9 juin a annulé 48,3 M€ en AE et 93,3 M€ de CP. L'écart entre AE et CP résulte d'une annulation de 45 M€ en CP sur le programme 172 – *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* au titre de la subvention au CNRS. Les AE correspondant à ces CP n'ayant pas été annulés, cela induit à terme un report de charge. Le programme 190 (-18,6 M€ en AE/CP), le programme 150 (-10 M€ en AE/CP en raison de titularisations dans le cadre de la loi 12 mars 2012 inférieures aux prévisions) et le programme 186 (-2,7 M€ sur la subvention pour charge de service public à Universciences en raison d'un fonds de roulement important) subissent à nouveau des annulations. De plus, 5 M€ sont annulés sur le programme 142 – *Enseignement supérieur et recherche agricole* en raison d'une révision à la baisse du nombre d'étudiants boursiers des établissements d'enseignement supérieur agricole.

Dans le cadre du décret d'avance du 23 octobre, la mission a supporté des annulations à hauteur de 39,19 M€ en AE et 38,90 M€ en CP. Ces crédits ont été pris pour plus des deux tiers (27 M€) sur le programme 193. Les programmes 190 et 192 ont respectivement contribué à hauteur de 7,78 M€ et 4 M€ en AE=CP. Des annulations plus limitées ont enfin porté sur les programmes 142 et 186. Dans tous les cas, les crédits mobilisés ont été pris sur la réserve de précaution.

Le décret de novembre prévoit l'annulation de 188,55 M€ d'AE et 196,4 M€ de CP, réparties sur sept programmes et portant presque exclusivement sur des crédits hors titre 2. Le programme 150 –

*Formation supérieures et recherche universitaire* fait l'objet de près de 79 M€d'annulations en AE et 80,4 M€en CP, soit 61 % du solde d'AE et 70 % des CP en réserve. Le programme 192 - *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et sociale* supporte également des annulations importantes avec 44,2 M€d'AE et 48 M€de CP.

Enfin, le PLFR prévoit l'annulation de 51,8 M€ en AE/CP essentiellement sur le programme 172- *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* à la suite de deux rétablissements de crédits intervenus dans le cadre des PIA.

L'importance des annulations sur certains programmes fait craindre à des reports de charges sur la gestion 2016.

### **W - Mission « Régimes sociaux et de retraite »**

M€	LFI	Décret du 9 juin 2015	Décrets d'avance Avril/oct/nov 2015		PLFR	
		Annul.	Ouvert.	Annul.	Ouvert.	Annul.
<b>AE</b>	6 413,95	0,0	0,0	0,0	43,86	0,0
<b>CP</b>	6 413,95	0,0	0,0	0,0	43,86	0,0

Source : Cour des comptes

La mission *Régimes sociaux et de retraite* n'est pas concernée par les décrets d'avance ni le décret d'annulation.

Seul, le PLFR prévoit l'ouverture de 43,9 M€ en AE/CP sur le programme 198 – *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres* afin de verser une subvention complémentaire à la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF, pour compenser la baisse des produits de cotisations versés par ses cotisants.

### **X - Mission « Relations avec les collectivités territoriales »**

M€	LFI	Décret du 9 juin 2015	Décrets d'avance Avril/oct/nov 2015		PLFR	
		Annul.	Ouvert.	Annul.	Ouvert.	Annul.
<b>AE</b>	3 027,07	0,0	48,0	-12,0	5,93	-0,68
<b>CP</b>	2 815,91	-12,0	0,0	-12,0	17,73	-0,68

*Source : Cour des comptes*

Le décret d'avance d'avril et le décret d'annulation de juin ont procédé à des annulations de crédits sur la mission tandis que le décret d'avance d'octobre a ouvert 48 M€ d'AE seulement.

#### *a) Les ouvertures de crédits*

La mission bénéficie d'une ouverture d'AE uniquement à hauteur de 48 M€ (décret d'avance du 23 octobre 2015) pour subventionner les collectivités territoriales ayant subi des événements climatiques de septembre 2014 à mai 2015 (12 départements).

LE PLFR prévoit l'ouverture de 5 M€ d'AE et 16,8 M€ de CP sur le programme 119 – *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* afin de compenser l'avance faite début novembre au programme 122 – *Concours spécifiques et administration* pour les besoins liés aux calamités publiques et au fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées. Des crédits sont également ouverts (0,93 M€ en AE/CP) pour ajuster les transferts liés à la réforme du diplôme d'État infirmier et à la formation professionnelle pour les régions d'outre-mer.

#### *b) Les annulations de crédits*

Les annulations du décret d'octobre 2015 (12,7 M€ d'AE et 24,7 M€ de CP) portent sur le programme 119, dont la Cour, dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire de 2014 déplorait la surbudgétisation. Le PLFR prévoit néanmoins l'ouverture de crédits sur ce programme.

**Y - Mission « Santé »**

M€	LFI	Décret du 9 juin 2015	Décrets d'avance Avril/oct/nov 2015		PLFR	
		Annul.	Ouvert.	Annul.	Ouvert.	Annul.
<b>AE</b>	1 201,50	-10,13	0,0	-11,73	87,61	0,0
<b>CP</b>	1 201,50	-10,13	0,0	-38,43	87,61	0,0

Source : Cour des comptes

Les quatre décrets ont procédé à 48,56 M€ de CP d'annulation sur la missions tandis que le PLFR prévoit l'ouverture de 87,6 M€

*a) Les ouvertures de crédits*

Le PLFR prévoit une ouverture de 87,6 M€ en AE/CP sur le programme 183 – *Protection maladie* pour couvrir les besoins constatés sur l'AME (aide médicale d'État), inférieurs à ceux constatés à la fin des gestions précédentes (155,1 M€ en 2014 et 156 M€ en 2013). La hausse des dépenses s'explique principalement par la hausse du nombre de bénéficiaires du dispositif, partiellement compensée par une baisse du coût moyen par patient, liée à la réforme de la tarification des soins hospitaliers pris en charge au titre de l'AME et à la fin de la prise en charge des médicaments dont le service médical rendu est faible.

*b) Les annulations de crédits*

Les annulations opérées par le décret d'annulation de juin et les trois décrets d'avance s'élèvent à 21,8 M€ en AE et 48,5 M€ en CP et portent sur le programme 204 – *Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins*. L'écart entre les AE et les CP est dû à l'engagement d'un prêt de 16,06 M€ au profit de l'agence de santé des îles de Wallis et Futuna, les AE mises en réserve ayant été en partie dégelées.

**Z - Mission « Sécurités »**

M€	LFI	Décret du 9 juin 2015	Décrets d'avance Avril/oct/nov 2015		PLFR	
		Annul.	Ouvert.	Annul.	Ouvert.	Annul.
<b>AE</b>	18 166,59	-21,61	203,11	-35,03	0,0	-19,84
<b>CP</b>	18 222,99	-21,61	110,29	-26,87	0,0	-19,84

Source : Cour des comptes

La mission a fait l'objet d'ouvertures de crédits dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme (décret d'avance d'avril) et d'annulations par les autres décrets ainsi que dans le PLFR.

*a) Les ouvertures de crédits*

Les programmes 152 – *Gendarmerie nationale* et 176 – *Police nationale* bénéficient de 110,3 M€ en AE/CP.

Sur le programme 152, 12 M€ de dépenses de rémunérations ont permis, comme prévu, le recrutement de 15 officiers de gendarmerie et 83 gendarmes ainsi que deux ingénieurs contractuels. Au 31 décembre 2015, la totalité des crédits supplémentaires de réservistes seront consommés (mobilisation de 100 200 journées/homme). De plus, 23 M€ de crédits hors titre 2 ont permis l'acquisition de véhicules, matériel et munitions, le financement du plan de renforcement et de modernisation technologique des services et les frais de premier équipement des nouvelles recrues.

Sur le programme 176, les crédits de titre 2 ont permis le recrutement de 100 gardiens de la paix en avril et 286 autres en septembre 2015, et de 15 contractuels spécialistes pour les besoins de la DGSI. Les 61,5 M€ hors titre 2 ouverts ont permis un versement de 20 M€ au Fonds interministériel de prévention de la délinquance, l'achat de nouveaux équipements (véhicules, munitions, matériels de protection...) pour 32,9 M€ et la mise en œuvre du plan de renforcement et de modernisation technologique (6,3 M€).

Le programme 161 – *Sécurité civile* bénéficie d'une ouverture de crédits hors titre 2 uniquement en AE de 92,8 M€ pour compléter les 167 M€ déjà ouverts en LFI et non engagées en raison du caractère infructueux de l'appel d'offre du marché de maintien en condition opérationnelle des avions. Le nouvel appel d'offre ayant une durée plus longue (7 ans au lieu de 5) et un périmètre élargi, nécessite un financement complémentaire.

*b) Les annulations de crédits*

Le total des annulations par décret en AE et en CP s'élève respectivement à 56,6 M€ en AE et 48,5 M€ en CP. Le PLFR prévoit également des annulations de titre 2 à hauteur de 8,8 M€ pour le programme 152 – *Gendarmerie nationale* et 11 M€ pour le programme 176 – *Police nationale*, en raison d'une surévaluation des contributions au CAS *Pensions*.

**AA - Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »**

M€	LFI	Décret du 9 juin 2015	Décrets d'avance Avril/oct/nov 2015		PLFR	
		Annul.	Ouvert.	Annul.	Ouvert.	Annul.
<b>AE</b>	15 742,99	-20,87	0,0	-39,15	510,34	-3,84
<b>CP</b>	15 738,89	-20,87	0,0	-39,19	523,03	-3,84

Source : Cour des comptes

La mission a fait l'objet d'annulations dans les quatre décrets mais des ouvertures de crédits sont prévues dans le PLFR.

*a) Les ouvertures de crédits*

La mission fait l'objet d'ouvertures dans le PLFR, de 510,3 M€ d'AE et 523 M€ de CP, très supérieures à celles de la LFR pour 2014 (185,9 M€ d'AE et 173,6 M€ de CP en 2014), dont 313,7 M€ en AE/CP sur le seul programme 157 – *Handicap et dépendance* (allocation adulte handicapé) et 196,7 M€ d'AE et 209,3 M€ de CP sur le programme 304 – *Inclusion sociale, protection des personnes et économie sociale et solidaire* (contribution de l'État au revenu de solidarité active). Ces ouvertures vont permettre d'abonder de 197 M€ le fond national des solidarités actives (FNSA). D'une part, la prévision de dépenses 2015 du RSA est plus élevée que prévue à hauteur de 157 M€ et d'autre part, 40 M€ doivent être ouverts au titre de la régularisation des recettes 2014 du prélèvement de solidarité sur les revenus du capital. Sont également ouverts 12,7 M€ pour financer les avances à FranceAgrimer dans l'attente des versements de crédits européens du Fonds européen d'aide aux plus démunis.

*b) Les annulations de crédits*

Les annulations au titre des trois décrets d'avance et du décret d'annulation s'élèvent à 60 M€ en AE/CP. L'effort porte principalement sur le programme 124 – *Conduite et soutien des politiques sanitaire, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* et les Agences régionales de santé (les dépenses étant maîtrisées par une nouvelle réduction du fonds de roulement), avec 46,7 M€ de CP. Par ailleurs, sur le programme 157 – *Handicap et dépendance*, les établissements et services d'aide par le travail (ESAT) et la garantie de ressources des travailleurs handicapés (GRTH) ont contribué aux annulations à hauteur de 12,3 M€

**BB - Mission « Sport, jeunesse et vie associative »**

M€	LFI	Décret du 9 juin 2015	Décrets d'avance Avril/oct/nov 2015		PLFR	
		Annul.	Ouvert.	Annul.	Ouvert.	Annul.
AE	456,21	-4,0	61,01	-30,07	0,07	-0,26
CP	468,04	-4,0	61,01	-31,78	0,07	-0,26

Source : Cour des comptes

Le décret d'avance d'avril a ouvert 61,01 M€ en AE/CP au profit du programme 163 – *Jeunesse et vie associative* pour couvrir les besoins de l'Agence du service civique (ASC), dont les objectifs en termes de recrutement de volontaires ont été accrus par le Gouvernement en février 2015, passant de 45 000 volontaires présents dans le dispositif (LFI pour 2015) à 70 000 volontaires.

Les principales annulations sont concentrées dans le décret d'annulation de juin et le décret d'avance de novembre. Ainsi, 32,5 M€ en AE/CP ont été annulées sur le programme 163 – *Jeunesse et vie associative*, l'ASC ayant ré-estimé à 62 950 le nombre de jeunes pouvant être accueillis en service civique en 2015 et constaté un décalage du rythme des agréments en contrats de service civique.

L'annulation de 1,2 M€ d'AE et 2,9 M€ de CP sur le programme 219 – *Sport* résulte du moindre coût des titularisations effectuées dans le cadre de la loi du 12 mars 2012.

### CC - Mission « Travail et emploi »

M€	LFI	Décret du 9 juin 2015	Décrets d'avance Avril/oct/nov 2015		PLFR	
		Annul.	Ouvert.	Annul.	Ouvert.	Annul.
<b>AE</b>	11 949,65	-45,92	1 004,21	-33,62	70,77	-95,40
<b>CP</b>	11 367,57	-45,92	641,14	-216,84	70,77	-109,55

Source : Cour des comptes

Tous les décrets ainsi que le PLFR procèdent à des annulations de crédits (174,9 M€d'AE et 372,3 M€de CP) sur la mission tandis que seul le décret d'avance de novembre et le PLFR ouvrent des crédits supplémentaires au profit de la mission.

#### a) Les ouvertures de crédits

L'ouverture de plus d'un milliard d'AE et 641,1 M€de CP sur le programme 102 – *Accès et retour à l'emploi* s'explique notamment par la programmation supplémentaire de 70 000 contrats aidés du secteur non-marchand et 30 000 emplois d'avenir, annoncée le 1<sup>er</sup> juin (coût estimé de 935 M€d'AE et 572 M€de CP).

Des crédits supplémentaires sont également nécessaires pour financer la mise en place au 1<sup>er</sup> juillet 2015 de la prime transitoire de solidarité (46,5 M€ en AE/CP), la moindre participation que prévue initialement du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels au financement de la rémunération de fin de formation (22,3 M€). Les autres mesures non budgétées en LFI ou annoncées au cours du premier semestre (mesures du Comité interministériel pour l'égalité et la citoyenneté du 6 mars 2015 ; Plan de mobilisation pour l'apprentissage et la formation des demandeurs d'emplois à la rentrée 2015 ; Plan de mobilisation pour l'apprentissage et la formation des demandeurs d'emplois à la rentrée 2015) sont financées pour l'essentiel par redéploiement. Tel est le cas également de la prise en charge par l'État de la non-application de la réforme du différé d'indemnisation des intermittents du spectacle (126,5 M€).

#### b) Les annulations de crédits

Sur le programme 103 – *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*, les annulations correspondent à la sous-exécution des contrats de génération, à une compensation des



---

exonérations de cotisations sociales révisées à la baisse par l'ACOSS et à la hausse des versements de l'Unedic au fonds de concours contribuant au financement du dispositif de l'activité partielle.

## ANNEXES

### **Annexe 1 : Réponse du secrétaire d'État au budget**

*Le projet du rapport a été communiqué au secrétaire d'État chargé du budget dans le cadre de la procédure de contradiction, le 25 novembre 2015.*

*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 SECRETAIRE D'ETAT CHARGÉ DU BUDGET

Paris, le 27 NOV. 2015

N°s Ref. : 2015/C70535  
Vis Ref. : C2015 -2162Monsieur le Premier Président  
de la Cour des comptes  
13 rue Cambon  
75001 Paris

Monsieur le Premier Président,

Le rapport sur les crédits du budget de l'Etat ouverts par décret d'avance au cours de l'exercice 2015 appelle de ma part les observations suivantes :

1. **La Cour analyse les ouvertures proposées par décret d'avance au regard de leur urgence, mais également au regard de l'imprévisibilité des dépenses à couvrir.** Or le Gouvernement tient à rappeler que l'article 13 de la LOLF subordonne l'ouverture de crédit par décret d'avance à une stricte condition d'urgence qui doit s'apprécier au seul regard de la nécessité d'ouvrir les crédits dans un délai très restreint, et indépendamment du caractère plus ou moins prévisible de ces besoins de crédits.

Par ailleurs, le Gouvernement estime qu'il n'est pas possible de qualifier par principe toute ouverture de crédits comme résultant d'une sous-budgétisation initiale. Les besoins d'ouvertures de crédits résultent de la nécessité de mettre en adéquation des dépenses, qui fluctuent notamment au regard de décisions en gestion, avec le niveau des crédits ouverts qui lui-même dépend non seulement de la loi de finances initiale mais également des actes de gestion tels les décrets de transfert, les arrêtés de reports ou de rattachement de fonds de concours. L'appréciation de la qualité de la budgétisation initiale et du pilotage de la gestion trouvera naturellement plus sa place dans le cadre de l'exercice des notes d'exécution budgétaires (NEB).



- 2 -

S'agissant par exemple de l'hébergement d'urgence, le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » assure le financement de l'accueil de personnes sans abri ou en détresse dont les flux sont difficilement maîtrisables car très sensibles à la conjoncture. Ces aléas ne permettent pas d'anticiper parfaitement les fluctuations de ces dépenses longtemps avant la gestion. Des insuffisances sont apparues en fin de gestion 2014 et ont conduit à l'ouverture de 98 M€ supplémentaires sur le programme, 54,4 M€ par le décret d'avance n° 2014 - 1429 du 2 décembre 2014 et 43,8 M€ en loi de finances rectificative. Ces insuffisances se répercutent sur la gestion 2015 et sont complétées par des besoins nouveaux qui expliquent les ouvertures de crédits demandées dans le décret d'avance de fin de gestion 2015.

2. La Cour constate que les **ouvertures de crédits destinées à financer des dépenses de personnel s'élèvent à 441,8 M€** en 2015. Elles concernent essentiellement les missions « Défense » (341,7 M€) et « Enseignement scolaire » (70,4 M€).

Le Gouvernement tient à souligner, comme le note la Cour, que le montant des ouvertures de crédits de masse salariale opérées par le décret d'avance de fin de gestion 2015 est le moins élevé constaté depuis 2012, ce qui témoigne de l'amélioration du pilotage de la masse salariale de l'Etat et de la qualité de la budgétisation des dépenses de personnel.

Hors opérations extérieures et intérieures de la défense qui expliquent à elles seules 174,8 M€, les ouvertures de crédits de masse salariale s'élèvent à 267,1 M€ et représentent donc seulement 0,2 % seulement des crédits de masse salariale ouverts en loi de finances initiale pour 2015.

Le Gouvernement tient à relever en particulier, compte tenu de la difficulté inhérente à la budgétisation initiale des dépenses de personnel, l'ampleur modeste des ouvertures de crédits de masse salariale par rapport à l'année passée sur la mission Enseignement Scolaire (327,3 M€ en 2014 contre 70,4 M€ en 2015). Cette moindre ouverture de crédits, qui ne représente que 0,11 % des crédits de masse salariale ouverts en LFI pour 2015 sur cette mission, s'explique par une appréciation plus juste de paramètres techniques tels le glissement vieillesse technicité.

3. **S'agissant du ministère de la Défense**, la Cour réitère ses remarques concernant la budgétisation initiale des crédits pour les OPEX. Le Gouvernement rappelle que la budgétisation de la « provision OPEX » s'inscrit dans la logique retenue lors de l'élaboration de 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. Ainsi, comme le rappelle la Cour des comptes, l'article 4 de la LPM dispose que les **surcoûts OPEX nets** au-delà des 450 M€ budgétés en LFI font l'objet d'un financement interministériel, qui trouve bien sa traduction dans le décret d'avance de fin de gestion.

- 3 -

L'annuité 2015 a notamment été marquée par des décisions conduisant au déploiement progressif de nos forces dans le cadre de l'opération Chammal : en décembre 2014, une base aérienne projetable a été activée en Jordanie ; elle est devenue le centre de gravité de notre dispositif. Ce dernier a ensuite été renforcé par la projection du Groupe aéronaval (GAN) dans le Golfe arabo-persique pendant une durée de 57 jours entre février et avril 2015. L'ampleur actuelle de l'opération Chammal, qui se place désormais à la deuxième place en termes de surcoûts OPEX, ne pouvait être anticipée au moment du vote de la LPM (de son actualisation ou de celle de 2014-2019).

Je vous prie, Monsieur le Premier Président, de bien vouloir agréer l'expression de mes salutations distinguées.



Christian ECKERT

## Annexe 2 : Ouvertures et annulations de crédits opérées par décret d'avance en 2015

Missions	Ouvertures		Annulations	
	AE	CP	AE	CP
Action extérieure de l'État	28,82	28,82	-61,71	-62,19
Administration générale et territoriale de l'État	32,67	32,67	-67,10	-67,03
Agriculture, alimentation, forêts et affaires rurales	15,20	5,98	-34,58	-42,36
Aide publique au développement	0,00	0,00	-133,38	-110,38
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	54,50	54,50	-76,64	-67,15
Conseils et contrôle de l'État	5,40	0,00	-7,55	-8,15
Crédits non répartis (ex Provisions)	0,00	0,00	-300,00	0,00
Culture	3,09	3,92	-30,70	-33,89
Défense	930,01	843,01	-312,74	-205,74
Direction de l'action du gouvernement	0,00	0,00	-32,47	-28,97
Écologie, développement et mobilités durables	0,00	0,00	-463,66	-439,18
Économie	0,00	0,00	-44,84	-52,54
Égalité des territoires, logement et ville	170,10	170,10	-129,84	-125,76
Engagements financiers de l'État	0,00	0,00	-250,05	-220,72
Enseignement scolaire	70,35	70,35	-85,39	-90,40
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	5,00	5,00	-161,50	-103,91
Immigration, asile et intégration	0,00	0,00	-5,69	-5,69
Justice	109,30	115,54	-425,69	-143,32
Médias, livre et industries culturelles	0,00	0,00	-11,75	-11,77
Outre-mer	2,16	2,16	-92,95	-94,97
Politiques des territoires	0,00	0,00	-47,08	-54,24
Recherche et enseignement supérieur	51,15	51,76	-362,57	-415,16
Régimes sociaux et de retraite	0,00	0,00	0,00	0,00
Relations avec les collectivités territoriales	48,00	0,00	-12,00	-24,00
Santé	0,00	0,00	-21,86	-48,56
Sécurités	203,11	110,29	-56,64	-48,48
Solidarité, insertion et égalité des chances	0,00	0,00	-60,02	-60,06
Sport, jeunesse et vie associative	61,01	61,01	-34,07	-35,78
Travail et emploi	1 004,21	641,14	-79,54	-262,76
<b>Total budget général</b>	<b>2 794,08</b>	<b>2 196,25</b>	<b>-3 402,00</b>	<b>-2 863,16</b>

Source : Cour des comptes

### Annexe 3 : Annulations de crédits opérées par le décret du 9 juin 2015

Le décret n°2015-639 du 9 juin 2015 porte annulation de :

- 10 M€ d'AE et de CP sur le CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* (programme 751 - *Radars*) ;
- 607,9 M€ d'AE et 666,9 M€ de CP, dont 64,9 M€ de crédits de titre 2<sup>30</sup>, sur 24 missions et 65 programmes du budget général :

#### Annulations de crédits de plus de 10 M€ par mission du budget général (en M€)

Mission	AE	CP
Action extérieure de l'État	14,0	14,0
Administration générale et territoriale de l'État	33,7	33,7
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	25,0	25,0
Aide publique au développement	26,0	26,0
Écologie, développement et mobilité durables	84,4	84,4
Économie	20,2	20,2
Égalité des territoires et logement	39,0	39,0
Engagements financiers de l'État	27,5	27,5
Enseignement scolaire	64,0	64,0
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	27,3	27,3
Justice	47,0	47,0
Outre-mer	18,0	18,0
Recherche et enseignement supérieur	48,3	93,3
Relations avec les collectivités territoriales		12,0
Santé	10,1	10,1
Sécurités	21,6	21,6
Solidarité, insertion et égalité des chances	20,9	20,9
Travail et emploi	45,9	45,9

Source : *Cour des comptes*

<sup>30</sup> Dont 39 M€ sur la mission *Enseignement scolaire* et 23,2 M€ sur la mission *Administration générale et territoriale de l'État*.

### Annexe 4 : Annulations de crédits opérées par le 3<sup>ème</sup> décret d'avance

Missions en M€	Ouvertures		Annulations		Solde ouvertures/annulations	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Action extérieure de l'État</b>	28,82	28,82	-47,71	-48,19	-18,89	-19,38
<i>dont titre 2</i>	18,82	18,82	0,00	0,00	18,82	18,82
<b>Administration générale et territoriale de l'État</b>	32,67	32,67	-33,40	-33,33	-0,73	-0,66
<i>dont titre 2</i>	1,81	1,81	-8,35	-8,35	-6,54	-6,54
<b>Agriculture, alimentation, forêts et affaires rurales</b>	15,20	5,98	-9,58	-17,36	5,62	-11,38
<i>dont titre 2</i>	5,98	5,98	-3,97	-3,97	2,01	2,01
<b>Aide au développement</b>	0,00	0,00	-107,38	-84,38	-107,38	-84,38
<b>Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation</b>	54,50	54,50	-72,64	-63,15	-18,14	-8,65
<i>dont titre 2</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Conseil et contrôle de l'État</b>	5,40	0,00	-7,55	-8,15	-2,15	-8,15
<i>dont titre 2</i>	0,00	0,00	-5,82	-5,82	-5,82	-5,82
<b>Crédits non répartis</b>	0,00	0,00	-300,00	0,00	-300,00	0,00
<b>Culture</b>	3,09	3,92	-27,70	-30,89	-24,62	-26,97
<i>dont titre 2</i>	1,91	1,91	0,00	0,00	1,91	1,91
<b>Défense</b>	930,01	843,01	-312,74	-205,74	617,27	637,27
<i>dont titre 2</i>	341,65	341,65	0,00	0,00	341,65	341,65
<b>Direction de l'action du Gouvernement</b>	0,00	0,00	-23,97	-20,47	-23,97	-20,47
<i>dont titre 2</i>	0,00	0,00	-3,22	-3,22	-3,22	-3,22
<b>Écologie, développement et aménagement durables</b>	0,00	0,00	-379,23	-354,76	-379,23	-354,76
<i>dont titre 2</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Économie</b>	0,00	0,00	-24,68	-32,38	-24,68	-32,38
<i>dont titre 2</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Égalité des territoires et logement</b>	170,10	170,10	-90,84	-86,76	79,26	83,34
<i>dont titre 2</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00



Missions	Ouvertures		Annulations		Solde ouvertures/annulations	
en M€	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Engagements financiers de l'État</b>	0,00	0,00	-222,55	-193,22	-222,55	-193,22
<b>Enseignement scolaire</b>	70,35	70,35	-21,39	-26,40	48,96	43,95
<i>dont titre 2</i>	70,35	70,35	-2,39	-2,39	67,96	67,96
<b>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</b>	5,00	5,00	-134,16	-76,57	-129,16	-71,57
<i>dont titre 2</i>	0,00	0,00	-12,00	-12,00	-12,00	-12,00
<b>Justice</b>	109,30	115,54	-378,69	-96,32	-269,38	19,22
<i>dont titre 2</i>	29,17	29,17	-20,20	-20,20	8,96	8,96
<b>Médias, livre et industries culturelles</b>	0,00	0,00	-7,45	-7,47	-7,45	-7,47
<b>Outre-mer</b>	2,16	2,16	-74,95	-76,97	-72,80	-74,81
<i>dont titre 2</i>	2,16	2,16	0,00	0,00	2,16	2,16
<b>Politique des territoires</b>	0,00	0,00	-41,58	-46,74	-41,58	-46,74
<i>dont titre 2</i>	0,00	0,00	-0,19	-0,19	-0,19	-0,19
<b>Recherche et enseignement supérieur</b>	51,15	51,76	-314,29	-321,89	-263,14	-270,12
<i>dont titre 2</i>	0,00	0,00	-0,19	-0,19	-0,19	-0,19
<b>Régimes sociaux et de retraite</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Relations avec les CT</b>	48,00	0,00	-12,00	-12,00	36,00	-12,00
<b>Santé</b>	0,00	0,00	-11,73	-38,43	-11,73	-38,43
<b>Sécurités</b>	203,11	110,29	-35,03	-26,87	168,08	83,42
<i>dont titre 2</i>	25,78	25,78	0,00	0,00	25,78	25,78
<b>Solidarité, insertion et égalité des chances</b>	0,00	0,00	-39,15	-39,19	-39,15	-39,19
<b>Sport, jeunesse et vie associative</b>	61,01	61,01	-30,07	-31,78	30,94	29,23
<b>Travail et emploi</b>	1 004,21	641,14	-33,62	-216,84	970,59	424,30
<i>dont titre 2</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTAL MISSIONS BUDGET GENERAL</b>	<b>2 794,08</b>	<b>2 196,25</b>	<b>-2 794,08</b>	<b>-2 196,25</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<i>dont titre 2</i>	497,63	497,63	-56,33	-56,33	441,30	441,30

Source : Cour des comptes