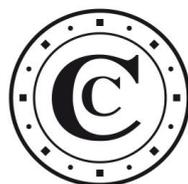


Cour des comptes



FINANCES PUBLIQUES

**RAPPORT SUR LES
CREDITS OUVERTS
PAR DECRET
D'AVANCE**

Juin 2021

Sommaire

Synthèse	9
Introduction.....	13
I - Présentation du décret d'avance	15
II - Le respect des conditions de procédure.....	20
A - L'avis du Conseil d'État	20
B - Les avis des commissions chargées des finances.....	20
C - La présentation au Parlement d'une demande de ratification dans le plus prochain projet de loi de finances.....	20
III - Le respect des conditions de fond.....	21
A - Un montant inédit d'ouverture de crédits	21
B - La préservation de l'équilibre financier défini par la dernière loi de finances.....	24
C - Le respect de la condition d'urgence	25
Annexes.....	31
Réponse du ministre chargé des Comptes publics	37

Procédures et méthodes

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

En application des articles 13 et 14 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, le Gouvernement peut, sous certaines conditions, ouvrir des crédits supplémentaires par décret d'avance, sans vote préalable du Parlement. Le décret d'avance doit faire l'objet d'une demande de ratification dans le plus prochain projet de loi de finances.

L'article 58 de la LOLF, en son alinéa 6°, prévoit que, lors du dépôt des projets de lois de finances, la Cour publie un rapport « *sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative dont la ratification est demandée dans ledit projet de loi de finances* ». Déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat, conjointement à ce projet de loi de finances, ce rapport vérifie le respect par le Gouvernement des conditions de procédure et de fond fixées par la LOLF pour adopter un décret d'avance. Ce rapport analyse également les mouvements de crédits mission par mission.

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

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

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

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

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

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle, enquête ou vérification est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport ultérieur, ainsi que 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 projet de rapport a été examiné et approuvé, le 2 juin 2021, par une formation interchambres présidée par M. Charpy, président de chambre, et composée de MM. Barbé, Guibert, Laboureix, Rolland, Mmes Fontaine, Soussia, M. Fourier, conseillers maîtres. M. Ferriol, avocat général, représentait la procureure générale.

Le rapporteur général était M. Pelé, conseiller maître en service extraordinaire, assisté de M. Canivenc, auditeur, et M. Brossard, vérificateur, rapporteurs.

Le contre-rapporteur était M. Laboureix, conseiller maître.

*
**

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, est accessible en ligne sur le site Internet de la Cour des comptes et des autres juridictions financières : www.ccomptes.fr.

Synthèse

En application du 6° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, la Cour des comptes a été saisie, le 6 mai 2021, d'un projet de décret d'avance, par le ministre de l'économie, des finances et de la relance, et le ministre délégué chargé des comptes publics. Le décret, daté du 19 mai 2021, a été publié le 20 mai 2021. Il s'agit de la première saisine de la Cour sur un décret d'avance depuis novembre 2017.

Le décret d'avance du 19 mai 2021 intervient dans le contexte particulier de la crise sanitaire. À cet égard, le Gouvernement souligne dans le rapport de motivation du décret que les restrictions d'activité décidées au premier trimestre 2021 l'ont conduit à prolonger plusieurs dispositifs d'aide aux ménages et aux entreprises (fonds de solidarité, activité partielle). Les crédits disponibles en 2021 pour le financement de ces deux dispositifs proviennent majoritairement de reports de crédits de l'année 2020 (17,1 Md€) ainsi que d'une dotation en LFI 2021 pour le fonds de solidarité (5,6 Md€). Ces montants ne suffisent pas pour couvrir les consommations de l'année 2021 compte tenu de la prolongation des aides. Des crédits supplémentaires devraient donc être apportés par une prochaine loi de finances rectificative, dont l'adoption pourrait intervenir au cours du mois de juillet prochain. Dans l'attente du vote de cette loi, le projet de décret d'avances organise un redéploiement de crédits au bénéfice des deux programmes budgétaires porteurs de ces aides, en procédant à l'annulation de crédits prévus pour le renforcement des participations de l'État, les besoins identifiés pour 2021 étant, selon le gouvernement, plus faibles qu'initialement anticipés.

Le décret d'avance est simple dans son contenu puisqu'il organise une redistribution des crédits entre seulement trois programmes relevant de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*. Dans le détail, le décret d'avance ouvre 6,7 Md€ (AE=CP) sur le programme 357 – *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire*, 0,5 Md€ (AE=CP) sur le programme 356 – *Prise en charge du chômage partiel et financement des aides d'urgence aux employeurs et aux actifs précaires à la suite de la crise sanitaire*, et annule 7,2 Md€ (AE=CP) sur le programme

358 – *Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire.*

S'il met en jeu un nombre limité de programmes, le décret d'avance prévoit des ouvertures et annulations de crédits pour un montant total très élevé, 7,2 Md€. Depuis 2006, aucun décret d'avance n'avait opéré des mouvements pour plus de 3,0 Md€.

En redistribuant les crédits entre des programmes de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, le décret d'avance prolonge les redéploiements effectués à l'occasion des reports de crédits de 2020 vers 2021.

En application du 6° de l'article 58 de la LOLF, la Cour a examiné les conditions dans lesquelles le gouvernement a eu recours à la procédure du décret d'avance, au regard des termes de l'article 13, tant sur la forme que sur le fond.

Les conditions de procédure ont été respectées. En effet, l'article 13 de la LOLF prévoit que les décrets d'avance sont pris sur avis du Conseil d'État et après avis des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances. La Cour a pu s'assurer que ces avis ont bien été rendus. Par ailleurs, le décret d'avance doit faire l'objet d'une demande de ratification dans le prochain projet de loi de finances rectificative, ce qui sera le cas dans le projet déposé le 2 juin prochain.

Les conditions de fond (respect du plafond, équilibre des ouvertures et annulations, situation d'urgence) ont également été respectées. La Cour souhaite toutefois appeler l'attention sur plusieurs points :

- Le montant des crédits ouverts dans le décret d'avance respecte le plafond autorisé par la LOLF, c'est-à-dire 1 % des crédits ouverts par la loi de finances pour 2021, en retenant le montant total de crédits ouverts sur le budget général, les budget annexes et les comptes spéciaux, soit 723,5 Md€ ;

- En raison de la très faible marge sous le plafond fixé par la LOLF, le Gouvernement ne pourra, au cours de l'exercice 2021, ouvrir plus de 35 M€ de crédits lors d'un éventuel décret d'avance ultérieur ;

- L'équilibre du décret d'avance est assuré par l'annulation de 7,2 Md€ sur le seul programme 358 - *Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire*. Selon le rapport de motivation du décret, les besoins actualisés de crédits sur ce programme sont inférieurs à ce qui était anticipé. La Cour observe que cette annulation très importante de crédits concerne des crédits non consommés à la fin de l'année 2020 qui ont été reportés en 2021. Même si

le contexte sanitaire est source d'incertitudes, l'annulation au mois de mai de plus de 60 % des crédits reportés souligne le caractère massif et insuffisamment justifié des reports comme l'a évoqué la Cour dans son rapport sur le budget de l'État en 2020. Les reports de crédits en 2021 pour le programme 358, qui n'ont pas fait l'objet d'une prévision précise, ont de fait constitué une réserve de crédits pouvant être redéployés sur d'autres programmes. La Cour constate néanmoins que les ouvertures et annulations de crédits opérées par le décret d'avance sont équilibrées, et n'affectent donc pas l'équilibre financier tel qu'il résulte de la loi de finances initiale et des reports de crédits ;

- La dernière condition de fond a trait à l'existence d'une situation d'urgence justifiant le recours à un décret d'avance. Cette condition est également respectée. S'agissant des deux programmes bénéficiant d'ouvertures de crédits, la nécessité d'un abondement est avérée compte tenu des crédits disponibles au début du mois de mai et des dépenses à couvrir jusqu'à l'adoption de la loi de finances rectificative. Si les besoins pour faire face à une nouvelle dégradation de la situation sanitaire paraissaient difficiles anticiper lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2021, la Cour rappelle toutefois que la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* n'a pas fait l'objet d'une prévision de consommations de crédits à l'occasion de l'élaboration de la loi de finances initiale pour 2021. Les crédits disponibles sur cette mission proviennent pour plus de 80 % de reports de crédits non consommés en 2020 (en totalité pour le programme 356, à hauteur de 72 % pour le programme 357).

Dans son rapport sur le budget de l'État en 2020, la Cour a estimé qu'il aurait été possible de ne pas reporter les crédits excédentaires pour l'exercice 2020 et que les crédits nécessaires en 2021 auraient dû être ouverts et justifiés en loi de finances initiale, ce qui aurait permis d'éviter une certaine confusion des exercices, contraire au principe d'annualité budgétaire, et d'affecter la portée de l'autorisation parlementaire. Enfin, la Cour observe que l'annulation d'une partie des crédits du programme 356 (activité partielle) non consommés en 2020 pour les reporter en 2021 sur le programme 357 (fonds de solidarité), pourtant réalisée tardivement (le 18 mars 2021), a porté sur un montant excessif (2,3 Md€). Le décret d'avance a en effet dû ouvrir des crédits sur le programme 356 pour le financement de l'activité partielle en 2021. Dans son analyse de l'exécution budgétaire en 2020, la Cour s'était étonnée de l'ampleur du report au bénéfice du fonds de solidarité au regard des besoins prévisibles en 2021 pour l'activité partielle.

Introduction

En application du 6° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, la Cour des comptes a été saisie, le 6 mai 2021, d'un projet de décret d'avance, par le ministre de l'économie, des finances et de la relance, et le ministre délégué chargé des comptes publics. Le décret¹ a été publié le 20 mai 2021 (voir Annexe 1).

Dans le cadre de sa mission d'assistance au Parlement prévue par la LOLF, la Cour établit un rapport sur tout décret d'avance, à destination des présidents des commissions chargées des finances des deux assemblées parlementaires. La transmission du rapport de la Cour doit intervenir simultanément au dépôt par le Gouvernement d'un projet de loi de finances rectificative (PLFR), au sein duquel la ratification du décret d'avance est demandée au Parlement.

Dans ce rapport, la Cour vérifie le respect des conditions de procédure et de fond posées par la LOLF pour les décrets d'avance, et s'assure ainsi de la régularité des opérations d'ouverture et d'annulation des crédits.

¹ Décret n° 2021-620 du 19 mai 2021 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

I - Présentation du décret d'avance

Le décret n° 2021-620 du 19 mai 2021 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance opère des mouvements de crédits, à hauteur de 7,2 Md€ en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP), sur trois programmes de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* du budget général. Les crédits ouverts et annulés ne concernent que des dépenses hors titre 2 (HT2).

Tableau n° 1 : Ouvertures et annulations de crédits dans le décret d'avance du 19 mai 2021

Numéro de programme	Montant en Md€ (AE=CP, hors titre 2)
Ouvertures de crédits	7,2
356 - <i>Prise en charge du chômage partiel et financement des aides d'urgence aux employeurs et aux actifs précaires à la suite de la crise sanitaire</i>	0,5
357 - <i>Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire</i>	6,7
Annulation de crédits	7,2
358 - <i>Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire</i>	7,2

Source : décret d'avance du 19 mai 2021

Le décret d'avance du 19 mai 2021 intervient dans le contexte de la crise sanitaire. À cet égard, le Gouvernement souligne dans le rapport de motivation du décret (voir Annexe 2) que les restrictions d'activité décidées au premier trimestre 2021 l'ont conduit à prolonger plusieurs mesures d'aide aux ménages et aux entreprises, notamment le fonds de solidarité et l'activité partielle.

Les crédits disponibles en 2021 pour le financement de ces deux dispositifs, portés par les programmes 356 et 357, proviennent majoritairement de reports de crédits de l'année 2020 (17,1 Md€) ainsi que d'une dotation en LFI 2021 pour le fonds de solidarité (5,6 Md€).

Le rapport de motivation du décret indique que ces enveloppes ne suffiront pas pour couvrir les consommations de l'année 2021 compte tenu

de la prolongation des aides. Dans l'attente de l'adoption d'une prochaine loi de finances rectificative², le décret d'avances organise un redéploiement de crédits au bénéfice des deux programmes budgétaires porteurs de ces aides, en procédant à l'annulation de crédits du programme 358 finançant des opérations de renforcement des participations financières de l'État dans des entreprises touchées par la crise. Selon le rapport de motivation du décret, les besoins de renforcement des fonds propres de grandes entreprises stratégiques sont plus faibles qu'initialement anticipé pour l'exercice 2021.

Le décret d'avance du 19 mai 2021 est particulier à plusieurs égards.

Il s'agit du premier décret d'avance publié depuis novembre 2017. Le Gouvernement n'a pas en effet utilisé cette procédure au cours des années 2018 à 2020. En particulier, lors de ces trois années, les redéploiements de crédits entre programmes budgétaires opérés à l'occasion de la fin de gestion ont été réalisés en totalité par la dernière loi de finances rectificative, adoptée au début du mois de décembre de façon à mettre suffisamment tôt les crédits à disposition des administrations. Ces trois années ont marqué une rupture puisque, de 2006³ à 2017, au moins un décret d'avance était pris chaque année.

Tableau n° 2 : répartition infra-annuelle du montant des CP ouverts par décret d'avance sur la période 2006 - mai 2021 (M€)

	janvier	février	mars	avril	mai	juin	juillet	août	septembre	octobre	novembre	décembre	Montant annuel des décrets d'avance	Codage couleur
2006			141					261		513		721	1 636	7 500
2007				75						796	368		1 239	7 000
2008						308				223	1 288		1 819	6 500
2009							389				578	65	1 032	6 000
2010									1 271				1 271	5 500
2011											916		916	5 000
2012											1 370		1 370	4 500
2013					1			107			1 128		1 236	4 000
2014										56		1 269	1 325	3 500
2015			308							185	1 703		2 196	3 000
2016						988				699		1 735	3 422	2 500
2017							3 042				843		3 884	2 000
2018														1 500
2019														1 000
2020														500
2021					7 200								7 200	0

Source : Cour des comptes

² Le Gouvernement a indiqué qu'un projet de loi de finances rectificative serait présenté le 2 juin 2021 en Conseil des ministres.

³ Date de pleine entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Le décret d'avance intervient relativement tôt dans l'année. La grande majorité des décrets d'avance est prise en fin d'année, notamment dans le cadre de la « fin de gestion » conjointement avec la loi de finances rectificative de fin d'année. Sur les 29 décrets d'avance publiés de 2006 à 2017, seuls 6 l'ont été au premier semestre de l'année.

Le décret d'avance du 19 mai 2021, lié à la crise sanitaire, présente un montant total d'ouvertures et d'annulations (7,2 Md€) très élevé. Le décret d'avance ayant, avant 2021, ouvert le montant le plus important de CP est celui du 20 juillet 2017, avec un total de 3,0 Md€⁴.

En dépit de ce montant élevé, **le décret de mai 2021 ne concerne qu'un nombre limité de programmes**, en l'occurrence trois programmes relevant d'une même mission. En comparaison, le décret de juillet 2017 précité avait procédé à des ouvertures de crédits pour 8 programmes de 8 missions différentes et à des annulations sur 67 programmes répartis sur 25 missions.

Le décret d'avance prolonge, au sein de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, les redéploiements entre programmes budgétaires effectués lors du report des crédits non consommés fin 2020.

Sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, les crédits ouverts avant le décret d'avance provenaient en majorité de reports de l'exercice 2020 (28,85 Md€), un montant presque cinq fois supérieur à celui des crédits ouverts par la LFI 2021 (6,03 Md€). Les reports de crédits de l'année 2020 avaient opéré un redéploiement entre programmes puisque le programme 357 (fonds de solidarité) avait bénéficié de 2,3 Md€ en provenance du programme 356 (activité partielle) et de 4,3 Md€ en provenance du programme 360 (compensation des exonérations de cotisations sociales).

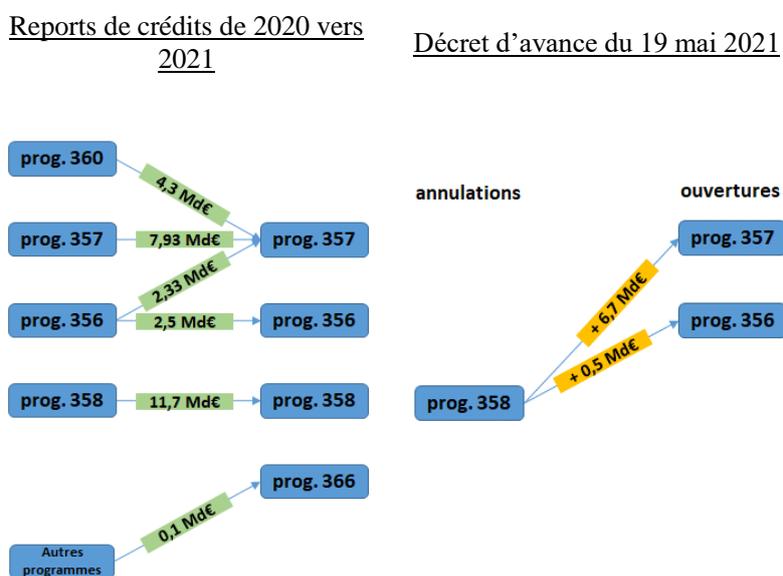
En déplaçant des crédits du programme 358⁵ (renforcement exceptionnel des participations de l'État) vers les programmes 356 et 357, le décret d'avance réalise à son tour un redéploiement de crédits entre programmes de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*. Ainsi, le programme 357 qui porte les crédits du fonds de solidarité dispose, après le décret d'avance, de 26,9 Md€, dont la moitié (13,3 Md€) provient d'autres programmes de la mission. Le programme 356 destiné au

⁴ Les ouvertures comportaient notamment 1,5 Md€ pour la recapitalisation d'Areva et 0,6 Md€ pour le financement des opérations extérieures et des missions intérieures des armées.

⁵ Qui proviennent intégralement de reports de l'exercice 2020.

financement de l'activité partielle bénéficie d'une ouverture de 0,5 Md€ dans le décret d'avance, alors que ses crédits non consommés fin 2020 avaient été reportés à hauteur de 2,3 Md€ sur le programme 357.

Schéma n° 1 : Redéploiements de crédits entre les programmes de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*



Source : Cour des comptes

Les interventions financées par les programmes sont les suivantes : 356, activité partielle ; 357, fonds de solidarité ; 358, renforcement des participations financières de l'État ; 360, compensation à la sécurité sociale des exonérations de cotisations sociales ; 366, achat de matériels sanitaires.

Tableau n° 3 : crédits disponibles en 2021, y compris décret d'avance du 19 mai 2021, sur les programmes de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* (CP en Md€, hors fonds de concours)

Programmes	Crédits non consommés fin 2020	Reports de crédits sur 2021	LFI 2021	Décret d'avance de mai 2021	Crédits disponibles en 2021 y compris décret d'avance
356	4,83	2,50	0,00	0,50	3,00
357	7,93	14,56	5,60	6,70	26,86
358	11,70	11,70	0,00	-7,20	4,50
360 ⁶	4,30	0,00	0,00	0,00	0,00
366 ⁷		0,10 ⁸	0,43	0,00	0,53
Total	28,75	28,85	6,03	0,00	34,88

Source : Cour des comptes

Les interventions financées par les programmes sont les suivantes : 356, activité partielle ; 357, fonds de solidarité ; 358, renforcement des participations financières de l'État ; 360, compensation à la sécurité sociale des exonérations de cotisations sociales ; 366, achat de matériels sanitaires.

⁶ Programme 360 - Compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire

⁷ Programme 366 - Matériels sanitaires pour faire face à la crise de la covid-19 (programme créé par la LFI 2021)

⁸ Crédits reportés du programme 134 - Développement des entreprises et régulations de la mission *Économie*.

II - Le respect des conditions de procédure

A - L'avis du Conseil d'État

Le Conseil d'État, section des finances, a rendu son avis le 18 mai 2021.

B - Les avis des commissions chargées des finances

La commission des finances de l'Assemblée nationale a rendu son avis sur le décret le 12 mai 2021.

La commission des finances du Sénat a également rendu son avis le 12 mai 2021.

Les deux commissions ont rendu un avis favorable au décret d'avance qui, selon elles, respectent les conditions prévues par la LOLF⁹.

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

Le décret d'avance fera l'objet d'une demande de ratification dans le projet de loi de finances rectificative que le Gouvernement déposera au début du mois de juin.

*

⁹ Dans leurs avis, les commissions des finances des deux assemblées constatent le montant élevé des ouvertures de crédits, qui atteint le plafond autorisé, tout en considérant qu'une loi de finances rectificative sera nécessaire. Lors de l'examen du projet de décret d'avance, la commission des finances de l'Assemblée nationale a appelé à une clarification du financement de l'activité partielle d'urgence, en partie assuré par des crédits de la mission *Plan de relance*. La commission des finances du Sénat note que le programme 356 (activité partielle) bénéficie d'ouverture de crédits dans le décret d'avance, alors même qu'une fraction de ses crédits non consommés fin 2020 (2,3 Md€) a été reportée sur le programme 357 (fonds de solidarité). Elle s'interroge également sur les annulations qui représentent 60 % des crédits reportés sur le programme 358 (renforcement des participations financières de l'État). Elle considère que ces annulations auraient pu intervenir dès la quatrième loi de finances rectificative pour 2020.

Les conditions de procédure prescrites par la LOLF pour l'ouverture de crédits par décret d'avance ont été respectées par le Gouvernement.

III - Le respect des conditions de fond

L'article 13 de la LOLF¹⁰ exige qu'un décret d'avance respecte trois conditions de fond : le respect des plafonds qu'elle fixe au montant des ouvertures et annulations, la préservation de l'équilibre de la dernière loi de finances, et l'existence d'un contexte d'urgence. Ces conditions sont successivement examinées par la Cour.

A - Un montant inédit d'ouverture de crédits

La LOLF soumet les mouvements de crédits par décret d'avance à deux plafonds. D'une part, selon l'article 13 de la LOLF, les crédits ouverts dans le cadre des décrets d'avance de l'année ne peuvent excéder, en montant cumulé, « 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année ». D'autre part, l'article 14 de la LOLF relatif aux décrets d'annulation impose que « le montant cumulé des crédits annulés par décret en vertu du présent article et de l'article 13 ne peut dépasser 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours ».

Les deux plafonds applicables aux décrets d'avance sont ainsi exprimés en proportion des crédits ouverts par la loi de finances de l'année, et par les éventuelles lois de finances rectificatives s'agissant des annulations de crédits. Il n'y a pas eu, à ce stade, de loi finances rectificative en 2021, donc la référence pour les deux plafonds est celle des crédits ouverts dans la loi de finances initiale. Cet agrégat inclut les crédits ouverts sur le budget général de l'État, les budgets annexes et certains comptes spéciaux¹¹. En l'espèce, la somme des crédits de paiement ouverts

¹⁰ Il est fait référence ici aux trois premiers alinéas de l'article 13 de la LOLF. La possibilité, prévue au quatrième alinéa, d'un décret d'avance pris « en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national » n'a jamais été utilisée depuis la mise en œuvre de la LOLF.

¹¹ Voir notamment l'article 34 de la LOLF qui indique que, « dans la seconde partie, la loi de finances de l'année : 1° Fixe, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ; [...] 3° Fixe, par budget annexe et par compte spécial, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés ». Les comptes spéciaux visés sont les comptes d'affectation spéciale et les comptes de concours financiers. Pour les comptes

par la loi de finances pour 2021¹² pour l'ensemble de ces enveloppes s'élève à 723,5 Md€.

Tableau n° 4 : répartition des crédits de paiement ouverts par la loi de finances pour 2021

Poste d'ouverture de crédits	Crédits de paiement ouverts (Md€)
Budget général (brut)	514,3
Budgets annexes	2,4
Comptes d'affectation spéciale	77,2
Comptes de concours financiers	129,6
Total	723,5

Source : loi de finances pour 2021 (articles 94, 95 et 96 - états législatifs annexés B, C et D).

Note : La somme inclut des doubles comptes.

Sur la base de cette enveloppe totale de crédits ouverts, les mouvements de crédits de 7,2 Md€ opérés par le **décret d'avance du 19 mai 2021 respectent et saturent le plafond de 1 % des crédits ouverts sur le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux** (0,995 % des crédits ouverts).

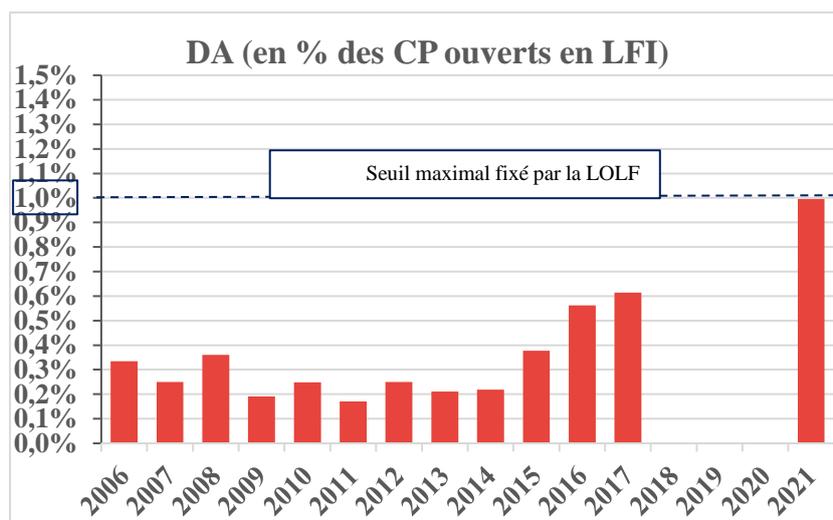
En effet, la très faible marge sous le plafond fixé par la LOLF prive le Gouvernement de la possibilité de recourir à un autre décret d'avance, au cours de l'exercice 2021, que sous la condition d'un montant très limité d'ouverture de crédits (35 M€).

La Cour relève que, depuis la mise en œuvre de la LOLF en 2006, c'est la première fois que le plafond est atteint. Ainsi, depuis 2006, le montant cumulé des crédits ouverts s'est élevé en moyenne à 0,26 % des crédits totaux ouverts en LFI.

de commerce et les comptes d'opérations monétaires, la loi de finances n'ouvre pas de crédits mais fixe une autorisation de découvert.

¹² Articles 94, 95 et 96 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021. La répartition des crédits par programme est détaillée dans les états législatifs annexés B, C et D.

Graphique n° 1 : crédits ouverts par décret d'avance rapportés aux crédits de paiements ouverts en LFI entre 2006 à 2021 (en %)



Source : Cour des comptes

Note : DA signifie décret d'avance, CP crédits de paiement et BG budget général.

La Cour observe par ailleurs que le total de crédits ouverts retenu pour le calcul du plafond d'ouvertures de crédits, de 723,5 Md€, inclut des doubles comptes, puisqu'une partie des crédits ouverts au titre du budget général abonde des comptes spéciaux¹³. C'est notamment le cas pour le compte d'affectation spéciale *Pensions*, dont les dépenses sont en grande partie financées par des versements en provenance du budget général (pour environ 43 Md€). Il en est de même du compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales*, dont les dépenses sont, dans la LFI 2021, financées à hauteur de 6,9 Md€ par des crédits en provenance de la mission *Remboursements et dégrèvements*.

En ce qui concerne le plafonnement des annulations de crédits, aucun décret d'annulation n'a, à ce stade, été pris en 2021 au titre de l'exercice en cours¹⁴. **Le plafond de 1,5 % des crédits ouverts par les**

¹³ Les versements du budget général ont vocation à équilibrer les dépenses supportées par les comptes spéciaux (comme en témoignent les deux exemples mentionnés dans le texte). Dès lors, ces dépenses donnent bien lieu à une double ouverture de crédits, sur le budget général et sur les comptes spéciaux.

¹⁴ Un décret d'annulation a été pris le 15 février 2021 mais portait sur l'exercice 2020. Le montant des crédits annulés pour 2020 s'élève à 9,0 Md€ en autorisations d'engagement, et 1,2 Md€ en crédits de paiement.

lois de finances afférentes à l'année (en l'occurrence uniquement la loi de finances initiale), **applicable au cumul des crédits annulés par décrets d'avance et décrets d'annulation, est donc respecté.**

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

La LOLF, en son article 13, dispose que les décrets d'avance « *peuvent ouvrir des crédits supplémentaires sans affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances* ». L'exigence de préservation de l'équilibre financier conduit à vérifier d'une part, l'absence de modification par le décret d'avance du solde budgétaire arrêté à l'article d'équilibre et, d'autre part, les effets induits par les annulations sur les conditions de l'exécution budgétaire, en particulier la constitution d'éventuels reports de charges et de dettes à l'égard des contreparties de l'État.

La Cour observe que chaque année, l'équilibre défini par la loi de finances est modifié par les mouvements réglementaires de reports de crédit. Cette modification atteint cette année une ampleur inédite. Les crédits reportés de 2020 sur 2021 ont ainsi atteint le montant de 30,8 Md€, un montant qui dégrade d'autant l'équilibre financier de la loi de finances pour 2021.

Le montant élevé des annulations de crédits sur le programme 358 - *Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire* (7,2 Md€) est rendu possible par un report de crédits de 11,7 Md€ intervenu le 21 décembre 2020. Le rapport de motivation relatif au décret du 19 mai 2021 justifie cette annulation par un besoin plus limité que prévu de soutien en fonds propres des entreprises françaises stratégiques, notamment du fait de conditions de financement favorables pour les entreprises (prêts garantis par l'État, faiblesse des taux d'intérêt). Pourtant, entre décembre 2020 et mai 2021, peu d'informations nouvelles semblent justifier que la dotation du programme 358 soit réduite de plus de 60 %.

Dans son rapport sur l'exécution du budget de l'État en 2020¹⁵, la Cour avait relevé que « *le recours excessif aux reports de crédits*¹⁶ conduit

¹⁵ Cour des comptes, *Rapport sur l'exécution du budget de l'État en 2020*, disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁶ Comme l'article 15 de la LOLF le permet, le législateur avait, à l'article 102 de la loi de finances initiale pour 2021, autorisé de nombreuses dérogations au plafond de report de crédits fixé à 3 % des crédits initiaux sur chaque programme.

à une certaine confusion des exercices budgétaires contraire au principe d'annualité budgétaire et affecte la portée de l'autorisation et du contrôle parlementaire sur le budget de l'État ». Elle relevait également que les « reports croisés, entre programmes budgétaires poursuivant des objectifs différents, constitu[ent] une entorse au principe de spécialité budgétaire ».

Ce constat, formulé par la Cour en avril dernier, est renforcé par le décret d'avance du 19 mai 2021. La révision très importante de l'estimation de crédits nécessaires sur le programme 358, en cinq mois, passant de 11,7 Md€ à 4,5 Md€¹⁷ (- 62 %), soulève la question de la justification du report de ces crédits en fin d'année dernière. Le report intégral des crédits du programme 358 non consommés fin 2020, sans référence à une prévision de dépenses, a de fait permis de constituer une réserve pouvant être redéployés au profit d'autres programmes budgétaires, notamment de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*. Le gouvernement a par ailleurs indiqué à la Cour que les ouvertures de crédits sur le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*, figurant dans le projet de loi de finances rectificative présenté au mois de juin 2021, ne sont pas justifiées par la crise sanitaire et ne seront donc pas financées par un versement du programme 358, mais par d'autres programmes du budget général

En dépit de ces constats, la Cour relève que les ouvertures et annulations de crédits effectuées par le décret d'avance du 19 mai 2021 sont équilibrés. Il procède à des annulations de crédits pour un montant de 7,2 Md€ en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement applicables sur le budget général et comprend une ouverture de crédits d'un même montant sur le budget général.

En conséquence, **la condition juridique de préservation de l'équilibre financier**, tel qu'il résulte de la loi de finances initiale pour 2021 et des reports de crédits sur l'exercice 2021, **est respectée**.

C - Le respect de la condition d'urgence

L'article 13 de la LOLF prévoit que les décrets d'avance ne peuvent être pris qu'« *en cas d'urgence* ». Cette condition d'urgence s'analyse programme par programme. Elle repose sur quatre conditions :

- *un besoin de crédits face à des dépenses indispensables ;*
- *l'absence de solution alternative au décret d'avance ;*

¹⁷ Dont 0,6 Md€ ont été consommés au cours des quatre premiers mois de l'année 2021.

- *l'impossibilité d'ouvrir dans les délais les crédits par voie de LFR ;*
- *l'incapacité, lors de la discussion de la précédente loi de finances, d'anticiper les besoins de crédits.*

Les trois premières conditions impliquent de vérifier qu'à la date de publication du décret portant ouverture de crédits à titre d'avance les crédits disponibles ne permettraient pas de faire face à des dépenses indispensables¹⁸. Ainsi, l'examen doit porter sur les besoins financiers identifiés, sur le niveau des crédits disponibles en tenant compte de la capacité de l'administration à financer les besoins par d'autres moyens¹⁹, ainsi que sur l'urgence à disposer des crédits. Autrement dit, il s'agit de s'assurer que le décret d'avance correspond au dernier recours en raison de l'impossibilité de recourir à d'autres instruments.

Le Gouvernement a présenté lors du Conseil des ministres du 2 juin 2021 un projet de loi de finances rectificative. Le décret d'avance vise à apporter les crédits nécessaires au financement des aides d'urgence avant l'adoption de la loi de finances rectificative, qui pourrait intervenir dans le courant du mois de juillet.

Il convient donc de vérifier que les crédits ouverts par le décret d'avance correspondent à des besoins réels, qu'ils ne vont pas au-delà du nécessaire dans l'attente de la loi de finances rectificative, et qu'il n'y a pas d'autre moyen que le décret d'avance pour les mettre à disposition des programmes. L'analyse des crédits disponibles et des prévisions de consommations sur les programmes 356 et 357 permet de s'assurer que ces conditions sont vérifiées.

¹⁸ Décision du Conseil d'État n° 400910 du 16 décembre 2016.

¹⁹ Les autres moyens peuvent prendre la forme de redéploiements, d'une imputation des dépenses sur les crédits mis en réserve disponibles, ou d'opérations de mouvements de crédits en vertu des articles 11 (dotation pour dépenses accidentelles ou imprévisibles) et 12 (virements et transferts) de la LOLF.

Tableau n° 5 : crédits disponibles (CP) au 1^{er} mai sur les programmes 356 et 357, hors et y compris les ouvertures du décret d'avance (Md€)

	Programme 356	Programme 357
Crédits disponibles en début d'année 2021 (LFI et reports)	2,50	20,16
Consommations de crédits	1,78	12,78
<i>Janvier</i>	<i>0,33</i>	<i>2,69</i>
<i>Février</i>	<i>1,08</i>	<i>2,23</i>
<i>Mars</i>	<i>0,12</i>	<i>4,19</i>
<i>Avril</i>	<i>0,25</i>	<i>3,67</i>
Crédits disponibles au 1^{er} mai 2021	0,72	7,38
Crédits ouverts par le décret d'avance	0,50	6,70
Somme des crédits disponibles au 1^{er} mai et des crédits ouverts par décret d'avance	1,22	14,08

Source : Cour des comptes

Note : le programme 356 finance l'activité partielle, et le 357 le fonds de solidarité.

Le programme 356 - Prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel à la suite de la crise sanitaire

En 2021, le programme 356 avait pour objet de financer le dispositif d'activité partielle au titre de l'année 2020²⁰, le programme 364 - *Cohésion* de la mission *Plan de relance* devant prendre le relais pour le financement de l'activité partielle et de l'activité partielle de longue durée au titre de l'année 2021 : 4,4 Md€ ont été ouverts sur ce programme par la LFI 2021 pour un coût total estimé de l'activité partielle en 2021 de 6,6 Md€, incluant la part à la charge de l'Unédic (un tiers, soit 2,2 Md€).

Un amendement du Gouvernement adopté lors de la discussion du projet de loi de finances 2021 a étendu les dispositifs financés par le programme 356 à deux nouvelles mesures instituées à la fin de l'année 2020 : l'aide exceptionnelle accordée aux entreprises accueillant du public au titre des congés payés pris par leurs salariés entre le 1^{er} et le 20 janvier

²⁰ Les demandes d'indemnisation de l'activité partielle au titre de 2020 pouvant être déposées en 2021, le financement de celles-ci était prévu par reports de crédits (2,5 Md€) du programme 356 sur l'année 2021 et aucune ouverture de crédits n'a été prévue par le LFI 2021 pour ce programme.

2021, et la prime exceptionnelle de l'État à destination de certains demandeurs d'emploi dits « permittents »²¹.

La prolongation de la crise sanitaire en 2021 a remis en cause les principes de répartition des financements entre les programmes 356 et 364, et les deux ont été utilisés en 2021 pour financer l'activité partielle de crise. Le besoin de crédits pour les prochains mois est donc à apprécier sur l'ensemble de ces deux programmes.

Au début du mois de mai, les crédits disponibles pour le financement des dispositifs précités, hors décret d'avance, peuvent être estimés à 4,19 Md€ : 0,72 Md€ sur le programme 356, 2,00 Md€ sur le programme 364, auxquels il convient d'ajouter 1,47 Md€ en trésorerie disponible à l'Agence de services et de paiement.

Pour les mois de mai à juillet, les besoins de crédits peuvent être estimés à 4,48 Md€, dont 4 Md€²² pour l'État au titre de l'activité partielle, 0,41 Md€ pour l'aide aux permittents et 0,07 Md€ pour la mesure « congés payés ».

Sous ces hypothèses, les crédits disponibles, 4,19 Md€, sont légèrement inférieurs aux besoins. L'ouverture de 0,5 Md€ par le décret d'avance sur le programme 356 permet ainsi d'assurer la mise en œuvre des dispositifs qu'il porte – notamment l'activité partielle et l'aide exceptionnelle à certains actifs (les permittents) – dans l'attente de l'adoption d'une loi de finances rectificative courant juillet.

La Cour observe que les seuls crédits disponibles sur le programme 356 en début d'année 2021 provenaient de reports de crédits non consommés en 2020, pour un montant limité à 2,5 Md€. Sur ce programme, un montant de 2,3 Md€ de crédits non consommés avait été reporté sur le programme 357 par un arrêté du 18 mars 2021. Deux mois après, le décret d'avance du 19 mai 2021 opère un mouvement de sens contraire en ouvrant des crédits sur le programme 356. Il confirme l'analyse de la Cour sur l'exécution budgétaire de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*²³ en 2020. La Cour s'était en effet étonnée de l'importance de ce report croisé et considérait qu'« il n'[était] pas certain que les reports de

²¹ Il s'agit d'actifs ayant alterné des périodes d'emploi et de recherche d'emploi.

²² Cette estimation résulte d'une hypothèse de baisse du coût entre avril et juin 2021, avec la levée progressive des mesures de restriction, comme cela a été observé lors du deuxième confinement sur la période novembre 2020 – janvier 2021.

²³ Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* en 2020, avril 2021, disponible sur www.ccomptes.fr.

crédits du programme 356 permettent de couvrir l'ensemble des charges du dispositif exceptionnel d'activité partielle en 2021 ».

Le programme 357 - Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire

En 2021, les aides portées par ce programme sont essentiellement celles destinées aux TPE subissant une perte de chiffre d'affaires du fait des mesures de restriction d'activité (volet 1 du fonds de solidarité).

Les crédits disponibles au début du mois de mai sur le programme 357 s'élèvent à 7,38 Md€.

Les montants mensuels de dépenses sur ce programme au titre du volet 1 sont variables selon l'intensité des mesures de restriction. En 2021, les décaissements devraient être élevés en mai et juin, compte tenu des restrictions en vigueur en avril et en mai (les aides sont versées avec un mois de décalage). Ils devraient diminuer en juillet, avec la levée progressive des restrictions à partir du 19 mai. Le montant des décaissements, sous des hypothèses prudentes reposant sur les coûts observés lors du deuxième confinement, peuvent être estimés à 4,5 Md€ pour les mois de mai et juin, et à 3,5 Md€ pour le mois de juillet. Le coût total des aides du volet 1 sur les trois mois ressortirait ainsi à 12,5 Md€. En tenant compte de deux dispositifs d'aide également portés par le programme 357²⁴, les dépenses sur la période mai-juillet peuvent être estimées à 13,5 Md€ voire 14 Md€.

En conséquence, si l'abondement de 6,7 Md€ du programme 357 par décret d'avance n'est pas indispensable dès le mois de mai compte tenu des crédits disponibles (7,4 Md€), il apparaît en revanche nécessaire pour couvrir les dépenses à financer jusqu'au mois de juillet (avec une marge de sécurité).

L'analyse des besoins sur les programmes 356 et 357 montre que les crédits ouverts par le décret d'avance sont bien nécessaires (sans être excessifs) pour financer les dépenses, avant l'ouverture de crédits supplémentaires par la prochaine loi de finances rectificative. Par ailleurs, parmi les mouvements de crédits réglementaires prévus par la LOLF, seul un décret d'avance permet des redéploiements d'une telle ampleur (7,2 Md€). **Les trois premières conditions d'urgence sont donc bien respectées.**

²⁴ La prise en charge des coûts fixes des entreprises, et l'aide aux stocks saisonniers pour les commerçants.

La quatrième condition, relative à l'incapacité d'anticiper les besoins de crédits lors de la discussion de la précédente loi de finances, implique d'examiner l'imprévisibilité des ouvertures correspondantes de crédit à l'automne dernier, lors des discussions du projet de loi de finances pour 2021. Au titre de 2021, 2,5 Md€ de crédits étaient ouverts sur le programme 356 - *Prise en charge du chômage partiel et financement des aides d'urgence aux employeurs et aux actifs précaires à la suite de la crise sanitaire*, et 20,2 Md€ sur le programme 357 - *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire*.

Sans méconnaître qu'il était difficile d'anticiper le calendrier et l'ampleur des mesures de restriction décidées en mars 2021 pour faire face à l'aggravation de la situation sanitaire, la Cour rappelle, comme elle l'a souligné dans son rapport sur le budget de l'État en 2020, que les programmes de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* n'ont pas fait l'objet d'une dotation en LFI 2021 reposant sur une prévision de consommation de crédits (qui aurait pu intégrer ou non l'hypothèse d'un nouveau confinement). Les crédits disponibles sur cette mission proviennent pour plus de 80 % de reports de crédits non consommés en 2020 (en totalité pour le programme 356, à hauteur de 72 % pour le programme 357). La Cour a estimé qu'il aurait été possible de ne pas reporter les crédits excédentaires pour l'exercice 2020 et que les crédits nécessaires en 2021 auraient dû être ouverts et justifiés en loi de finances initiale²⁵, ce qui aurait permis d'éviter une certaine confusion des exercices contraire au principe d'annualité budgétaire et d'affecter la portée de l'autorisation parlementaire.

*

Au total, compte tenu des délais d'adoption d'une loi de finances rectificative et des incertitudes résultant de la situation sanitaire, il peut être considéré que les quatre conditions d'urgence sont bien remplies à la date du 19 mai 2021 pour l'adoption d'un décret d'avance.

²⁵ Comme l'a relevé la Cour dans le rapport précité, des amendements du Gouvernement portant des ouvertures de crédits auraient pu être présentés en cours de débat parlementaire jusqu'au 15 décembre 2020.

Annexes

Annexe n° 1 : décret d'avance du 19 mai 2021.....	32
Annexe n° 2 : rapport de motivation du décret d'avance du 19 mai 2021	34

Annexe n° 1 : décret d'avance du 19 mai 2021

20 mai 2021

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Texte 28 sur 133

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE

COMPTES PUBLICS

Décret n° 2021-620 du 19 mai 2021 portant ouverture
et annulation de crédits à titre d'avance

NOR : CCPB2113808D

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'économie, des finances et de la relance,

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

Vu la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 ;

Vu l'avis de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale en date du 12 mai 2021 ;

Vu l'avis de la commission des finances du Sénat en date du 12 mai 2021 ;

Le Conseil d'Etat (section des finances) entendu,

Décède :

Art. 1^{er}. – Sont ouverts, pour 2021, à titre d'avance, des crédits d'un montant de 7 200 000 000 € en autorisations d'engagement et en crédits de paiement applicables aux programmes du budget général mentionnés dans le tableau 1 annexé au présent décret et inscrits sur des titres autres que celui des dépenses de personnel.

Art. 2. – Sont annulés à cette fin, pour 2021, des crédits d'un montant de 7 200 000 000 € en autorisations d'engagement et en crédits de paiement applicables au programme du budget général mentionné dans le tableau 2 annexé au présent décret et inscrits sur des titres autres que celui des dépenses de personnel.

Art. 3. – Le ministre de l'économie, des finances et de la relance et le ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait le 19 mai 2021.

JEAN CASTEX

Par le Premier ministre :

*Le ministre délégué
auprès du ministre de l'économie, des finances
et de la relance, chargé des comptes publics,*
OLIVIER DUSSOPT

*Le ministre de l'économie,
des finances et de la relance,*
BRUNO LE MAIRE

20 mai 2021

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Texte 28 sur 133

ANNEXE

TABLEAU 1

INTITULÉ DE LA MISSION, DU PROGRAMME, DE LA DOTATION	Numéro du programme ou de la dotation	AUTORISATIONS d'engagement ouvertes	CRÉDITS de paiement ouverts
Plan d'urgence face à la crise sanitaire		7 200 000 000	7 200 000 000
Prise en charge du chômage partiel et financement des aides d'urgence aux employeurs et aux actifs précaires à la suite de la crise sanitaire	356	500 000 000	500 000 000
Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire	357	6 700 000 000	6 700 000 000
Totaux		7 200 000 000	7 200 000 000
<i>Dont titre 2</i>			

TABLEAU 2

INTITULÉ DE LA MISSION, DU PROGRAMME, DE LA DOTATION	Numéro du programme ou de la dotation	AUTORISATIONS d'engagement annulées	CRÉDITS de paiement annulés
Plan d'urgence face à la crise sanitaire		7 200 000 000	7 200 000 000
Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire	358	7 200 000 000	7 200 000 000
Totaux		7 200 000 000	7 200 000 000
<i>Dont titre 2</i>			

Annexe n° 2 : rapport de motivation du décret d'avance du 19 mai 2021

20 mai 2021

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Texte 27 sur 133

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE

COMPTES PUBLICS

Rapport de motivation relatif au décret n° 2021-620
du 19 mai 2021 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance

NOR : CCPB2113808P

Monsieur le Premier ministre,

Le présent décret, portant ouverture de 7,2 Md€ en autorisations d'engagements (AE) et en crédits de paiement (CP) sur le budget général de l'Etat, est destiné à financer des dépenses urgentes ainsi réparties :

1. Ouvertures pour le financement du fonds de solidarité pour les entreprises

6,7 Md€ en AE et en CP sont ouverts sur le programme 357 « *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire* » de la mission « *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* ».

Le maintien de mesures administratives de restrictions d'activité tout au long du premier semestre 2021 conduit à amplifier les besoins au titre du fonds de solidarité par rapport aux prévisions. Par ailleurs, la prolongation des mesures de restriction d'activité dans le cadre de la réponse à la crise sanitaire a conduit à faire évoluer les conditions d'accès au fonds et à créer de nouveaux dispositifs *ad hoc* visant notamment à la prise en charge des coûts fixes ou des stocks de certaines entreprises. L'ensemble de ces évolutions a augmenté le coût mensuel du fonds de solidarité et les décaissements se sont élevés respectivement à 2,7 Md€, 2,2 Md€, 4,2 Md€ et 3,7 Md€ en janvier, février, mars et avril, nécessitant à brève échéance un rechargement des crédits du programme.

2. Ouvertures pour le financement des dispositifs prévus sur le programme 356 « *Prise en charge du chômage partiel et financement des aides d'urgence aux employeurs et aux actifs précaires à la suite de la crise sanitaire* » de la mission « *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* »

0,5 Md€ en AE et en CP sont ouverts sur le programme 356 « *Prise en charge du chômage partiel et financement des aides d'urgence aux employeurs et aux actifs précaires à la suite de la crise sanitaire* » de la mission « *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* ».

Ce programme participe au financement de l'activité partielle et des aides spécifiques mises en place ces derniers mois, notamment l'aide exceptionnelle aux actifs ayant alterné des périodes d'emploi et de recherche d'emploi en 2019 (« *permissifs* ») et la prise en charge d'une fraction des congés payés des salariés. La poursuite de la crise sanitaire a conduit à recourir aux dispositifs du programme 356 au-delà de ce qui était initialement envisagé en loi de finances initiale.

Cette ouverture de 0,5 Md€ en AE et CP permettra de participer au financement de ces dispositifs d'urgence, alors que des ressources complémentaires sont nécessaires pour faire face aux décisions de prolongation liées notamment au maintien des restrictions sanitaires prises depuis le début du mois de mars et à leur allègement progressif, dans un contexte encore marqué d'incertitudes.

Cette ouverture de crédits permettra de verser ces aides aux salariés dans les délais habituels.

Ces ouvertures sont intégralement gagées par des annulations à hauteur de 7,2 Md€ en AE et en CP sur le programme 358 « *Renforcement exceptionnel des participations financières de l'Etat dans le cadre de la crise sanitaire* » de la mission « *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* ».

Ces crédits sont issus des reports sur ce programme de 2020 vers 2021 (11,7 Md€ en AE et CP). Les crédits ouverts s'avèrent supérieurs au besoin actualisé pour l'exercice 2021.

Si le besoin de renforcement des fonds propres de plusieurs grandes entreprises françaises stratégiques ne s'est pas matérialisé pour certaines d'entre elles, du fait de conditions très favorables d'accès au crédit, grâce aux mécanismes de soutien mis en place par le Gouvernement (prêt garanti par l'Etat) ainsi qu'à l'action des marchés financiers (dispositif exceptionnel d'achat d'actifs de la Banque centrale européenne), les niveaux accrus d'endettement moyen des entreprises, combinés à une reprise d'activité moins précoce que prévu compte tenu de la prolongation des mesures sanitaires, pourraient nécessiter à terme une intervention de l'Etat. Les besoins identifiés pour 2021 sont néanmoins plus faibles qu'initialement anticipé.

Une fois annulés les 7,2 Md€ de crédits concernés par le présent décret, et étant précisé que 0,6 Md€ ont déjà été consommés à ce stade de l'exercice, 3,9 Md€ de crédits en AE et CP demeureront disponibles sur le programme d'ici la fin d'année pour répondre aux besoins d'intervention identifiés en 2021.

REPONSE DU MINISTRE CHARGE DES COMPTES PUBLICS



OLIVIER DUSSOPT

Paris, le 31 mai 2021

Ministre délégué

Nos références : CP/MEFI-D21-08765
Vos références : Votre lettre du 27 mai 2021

Monsieur le Président,

Par courrier en date du 27 mai 2021, vous m'avez transmis un relevé d'observations provisoires relatif aux mouvements de crédits opérés par le décret d'avance du 19 mai 2021.

J'ai pris connaissance avec intérêt des analyses fournies par la Cour, et je me réjouis qu'elle constate la parfaite conformité du décret d'avance aux conditions de procédure et de fond établies par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). En particulier, le décret d'avance respecte l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances et la situation d'urgence est bien établie au regard des quatre critères définis par la Cour pour apprécier cette condition.

Quelques constats et réserves ont toutefois été formulés par la Cour qui appelle de ma part les remarques suivantes.

S'agissant du plafond s'appliquant aux crédits ouverts par décret d'avance, la Cour relève que la méthode de calcul utilisée par le Gouvernement inclut des doubles comptes qui tiennent à l'existence de crédits ouverts au sein du budget général pour l'abondement de certains comptes spéciaux. Je tiens à souligner que l'article 13 de la LOLF ne mentionne pas la notion de « doubles comptes ». Il définit le montant maximal de crédits qui peuvent être ouverts par décret d'avance par référence aux « crédits ouverts par la loi de finances de l'année », sans prévoir de retraitement à ce titre.

1/2

Monsieur Christian CHARPY
Président de la Formation inter-chambres
« Comptes budget de l'État et Finances
publiques »
Cour des Comptes
13 rue Cambon
75001 Paris



139 rue de Bercy – 75572 Paris
Cedex 12

Le Bureau des cabinets des ministères économiques et financiers met en œuvre un traitement automatisé d'informations nominatives dans le cadre de la prise en charge de la correspondance à laquelle fait suite le présent courrier. Conformément aux articles 34 à 36 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, toute personne concernée bénéficie d'un droit d'accès et de rectification à ses informations nominatives. Ce droit s'exerce par courrier au ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance - Bureau des cabinets - Pôle PCS - Télédéc 181 - 139 rue de Bercy 75572 PARIS Cedex 12.

J'ajoute également que le constat de l'existence de doubles comptes ne semble pas établi sur un plan juridique dès lors qu'un versement de crédits du budget général vers un compte spécial constitue pour ce dernier une recette, mais n'entraîne pas nécessairement une ouverture de crédits.

Selon la Cour, les annulations de crédits reportés opérées par le décret d'avance mettraient en évidence un manque de justification des reports de crédits de l'exercice 2020 vers l'exercice 2021. Je rappelle à ce titre qu'en fin de gestion 2020, le report de la totalité des crédits non consommés de la mission Plan d'urgence face à la crise sanitaire, soit 28,8 milliards d'euros, s'est justifié, dans un contexte d'incertitude exceptionnelle, d'une part, par l'évolution de la situation sanitaire, nécessitant de poursuivre la mise en œuvre des dispositifs portés par la mission et, d'autre part, par le paiement des dépenses engagées sur ces mêmes dispositifs en 2020 et n'ayant pu être payées avant le 31 décembre 2020. Ces reports ont été réalisés sur habilitation du législateur financier conformément à la LOLF puisque l'article 102 de la loi de finances initiale pour 2021 autorise le déplaçonnement des reports sur 2021, et ce dans le respect du cadre fixé par l'article 15 de la LOLF. Nous ne partageons donc pas l'analyse de la Cour selon laquelle il y aurait eu « une certaine confusion des exercices, contraire au principe d'annualité budgétaire » qui aurait affecté « la portée de l'autorisation parlementaire ».

S'agissant plus spécifiquement du programme 358, le besoin de renforcement des fonds propres de plusieurs grandes entreprises françaises stratégiques ne s'est pas entièrement matérialisé à ce stade, en raison notamment de conditions exceptionnelles d'accès au crédit et aux marchés financiers permises par d'autres dispositifs d'aide mis en place au niveau national (prêts garantis par l'État) ou européen (programme de rachat d'actifs de la Banque centrale européenne). Par ailleurs, si des besoins d'abondement du compte d'affectation spécial Participations financières de l'État sont établis et feront l'objet d'ouvertures de crédits dans la prochaine loi de finance rectificative (LFR), ils n'ont pas pu être financés sur le programme 358 compte tenu de la spécialité du programme, qui cantonne ses dépenses aux opérations directement justifiées par les effets de la crise sanitaire. Par conséquent, les crédits reportés en décembre dernier sur ce programme ont été rendus disponibles pour être annulés dans le cadre du décret d'avance du 19 mai 2021.

Enfin, la Cour observe que le décret d'avance ouvre des crédits sur le programme 356 (activité partielle d'urgence) et s'interroge de ce fait sur la pertinence des opérations réalisées en fin de gestion 2020, par lesquelles une partie des crédits non consommés du programme 356 avait été annulée pour être reportée sur le programme 357 (fonds de solidarité). Sur ce point, je précise que ces reports croisés avaient été rendus nécessaires par un fort risque de rupture de trésorerie dès le mois de mars 2021 sur le fonds de solidarité. La possibilité de reports croisés avait en outre été exposée par le Gouvernement au Parlement durant l'examen en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale du projet de loi de finances. À l'inverse, les besoins identifiés à date sur le dispositif d'activité partielle étaient couverts par les crédits disponibles sur les programmes 356 et 364 concourant à son financement. La nécessité impérieuse pour le Gouvernement d'assurer le financement de ces dispositifs d'urgence a donc conduit à flécher les ressources sur le programme dont le risque de rupture de trésorerie était le plus élevé.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.

Bien sincèrement,



Olivier DUSSOPT