S2022-1390

Cour des comptes

FINANCES PUBLIQUES

RAPPORT SUR LES CRÉDITS DU BUDGET DE L'ÉTAT OUVERTS PAR DÉCRET D'AVANCE

Juillet 2022

Sommaire

Synthèse **9**

Introduction **12**

Chapitre I Appréciation d'ensemble **13**

I - Présentation générale 13

A - Un redéploiement de crédits pour financer des aides exceptionnelles aux acteurs économiques 13

B - Un décret d'avance qui intervient tôt dans l'année, comme en 2021 14

II - Présentation des mouvements de crédits 15

A - Les ouvertures 16

B - Les annulations 19

III - Le respect des conditions de procédure 22

A - L'avis du Conseil d'État 22

B - L'avis des commissions chargées des finances 22

C - La présentation au Parlement d'une demande de ratification du décret d'avance 23

IV - Le respect des conditions de fond 23

A - Le respect des plafonds fixés par la loi organique 24

B - Le respect de la condition d'urgence 26

C - La préservation de l'équilibre financier défini par la dernière loi de finances 29

Chapitre II Analyse des ouvertures et annulations par mission **33**

I - Missions comportant des ouvertures et des annulations de crédits 34

A - Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales 34

B - Cohésion des territoires 36

C - Écologie, développement et mobilité durables 37

D - Économie 41

E - Immigration, asile, intégration 42

II - Missions ne comportant que des annulations 44

A - Action extérieure de l'État 44

B - Administration générale et territoriale de l'État 45

C - Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation 46

D - Conseil et contrôle de l'État 46

E - Culture 47

F - Défense 48

G - Direction de l'action du Gouvernement 49

H - Engagements financiers de l'État 49

I - Enseignement scolaire 50

J - Gestion des finances publiques 50
K - Justice 51
L - Médias, livres et industries culturelles 51
M - Outre-mer 52
N - Plan d'urgence 53
O - Recherche et enseignement supérieur 54
P - Régimes sociaux et de retraite 56
Q - Relations avec les collectivités territoriales 57
R - Santé 57
S - Sécurités 58
T - Solidarité, insertion, égalité des chances 59
U - Sport, jeunesse et vie associative 60
V - Transformation et fonction publiques 61
W - Travail et emploi 61
X - Budget annexe Contrôle et exploitation aériens 62
Y - Compte de concours financiers Avances à divers services de l'État et organismes gérant des services publics 63

Annexes 65

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

En application de l'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le Gouvernement peut, sous certaines conditions, modifier la répartition des crédits entre les programmes budgétaires par un décret d'avance (au-delà de ce qu'autorisent les procédures de virement et de transfert), sans vote préalable du Parlement. Le projet de décret d'avance doit cependant être soumis pour avis au Conseil d'État et aux commissions des finances des deux assemblées, et le décret doit faire l'objet d'une demande de ratification dans le plus prochain projet de loi de finances.

L'article 58 (6°) de la LOLF prévoit que, lors du dépôt de ce projet de loi 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 au 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 le recours à un décret d'avance. Ce rapport analyse également les mouvements de crédits mission par mission.

Le rapport prévu par l'article 58 (6°) de la LOLF est l'une des quatre publications que la Cour présente chaque année dans le cadre de sa mission constitutionnelle d'assistance au Parlement et au Gouvernement pour le contrôle de l'exécution des lois de finances (article 47-2 de la Constitution), avec le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, préliminaire au débat d'orientation sur les finances publiques (3° de l'article 58 de la LOLF), le rapport sur le budget de l'État, transmis conjointement au projet de loi de règlement (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 (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 des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés. Ces travaux et leurs suites sont réalisés par les six chambres thématiques de la Cour, le pilotage et la synthèse étant assurés par une formation commune associant ces six chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour, 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 ou d'une enquête, 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.

Si l'on excepte les rapports demandés par le Parlement ou par le Premier ministre, 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 toujours le texte de la Cour.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapports publics.

⁂

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 4 juillet 2022, par une formation interchambres présidée par M. Charpy, président de chambre, et composée de MM. Guibert, Laboureix, Mme Soussia, MM. Giannesini, Fourrier, conseillers maîtres.

Les rapporteurs généraux étaient M. Pelé, conseiller maître en service extraordinaire et M. Vareille, conseiller référendaire, assistés de Mme Demagny, vérificatrice, rapporteure.

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. Ils sont diffusés par *La documentation française*.

Synthèse

Le présent rapport de la Cour, établi conformément à l'article 58 (6°) de la LOLF, porte sur les mouvements de crédits effectués par le décret d'avance du 7 avril 2022. Il est transmis aux commissions chargées des finances du Parlement concomitamment au dépôt par le Gouvernement du projet de loi de finances rectificative (PLFR) comportant la demande de ratification des modifications de crédits effectuées par ce décret.

Au mois de mars 2022, le Gouvernement a adopté un « plan de résilience économique et sociale » pour faire face aux conséquences de la guerre en Ukraine déclenchée le 24 février 2022. Il vise notamment à apporter un soutien aux ménages et aux entreprises affectés par la hausse des prix de l'énergie et des matières premières.

Le décret d'avance du 7 avril 2022 permet de financer une partie des mesures de ce plan, ainsi que l'accueil des réfugiés ukrainiens. Il procède ainsi à des ouvertures de crédits, à hauteur de 5,9 Md€, sur cinq missions du budget général. La moitié de cette enveloppe (3,0 Md€) est destinée à couvrir une aide à l'achat de carburant pour les particuliers et les entreprises (remise de 15 centimes par litre). Les ouvertures de crédits financent par ailleurs des aides aux entreprises grandes consommatrices d'énergie (1,5 Md€) et des aides aux secteurs particulièrement affectés par la crise actuelle (agriculture, transport, travaux publics, pêche – pour 1,1 Md€ au total). Enfin, une ouverture de crédits de 0,4 Md€ est prévue pour l'accueil des réfugiés ukrainiens.

Les ouvertures de crédits sont compensées par des annulations pour le même montant. Elles portent pour plus de la moitié (3,5 Md€) sur des crédits de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, du fait de besoins inférieurs à ce qui était attendu initialement. Le même motif permet d'annuler des crédits à hauteur de 0,5 Md€ sur le compte de concours financiers *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics*. Les autres annulations (1,9 Md€) portent sur des crédits mis en réserve sur plusieurs missions du budget général et un budget annexe.

Dans son analyse du décret d'avance, la Cour s'assure du respect des conditions de procédure et des conditions de fond prévues par l'article 13 de la LOLF relatif aux décrets d'avance.

Les conditions de procédure sont au nombre de trois :

- le Gouvernement doit recueillir l'avis des commissions parlementaires chargées des finances sur son projet de décret d'avance ;

- il doit également obtenir l'avis du Conseil d'État ;

- après la publication du décret, le Gouvernement doit en demander la ratification par le Parlement dans le prochain projet loi de finances.

La Cour constate que ces trois conditions de procédure sont respectées.

S'agissant des conditions de fond qu'un décret d'avance doit respecter, la première est relative aux deux plafonds fixés par les articles 13 et 14 de la LOLF : le montant des ouvertures de crédits par décret d'avance au cours d'une année ne peut dépasser 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année ; le montant des annulations de crédits effectuées par les décrets d'avance et décrets d'annulation d'une année ne peut dépasser 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours. La Cour constate que les deux plafonds sont respectés par les mouvements de crédits du décret d'avance du 7 avril 2022.

La deuxième condition de fond porte sur l'existence d'un motif d'urgence, par lequel le Gouvernement justifie son recours à la procédure de décret d'avance. La Cour considère qu'il y a une situation d'urgence si trois éléments sont réunis : les besoins de crédits sont réels ; il n'existe pas de possibilité de les financer par redéploiements des crédits internes aux programmes budgétaires ou par les procédures de virements et transferts entre programmes ; la mise à disposition des crédits ne peut pas attendre la prochaine loi de finances rectificative. S'agissant du décret d'avance du 7 avril 2022, il apparaît à la Cour que les besoins de crédits pour les mesures d'aide sont justifiés et que l'organisation dans des délais brefs d'un débat sur un projet de loi de finances rectificative était rendue difficile par le calendrier des élections présidentielles et législatives. La Cour estime néanmoins que, s'agissant de la mesure d'aide aux entreprises grandes consommatrices de gaz et d'électricité, l'ouverture de crédits aurait pu attendre l'adoption de la prochaine loi de finances rectificative.

Enfin, la troisième condition de fond est la préservation de l'équilibre financier défini par la loi de finances initiale, c'est-à-dire la compensation des ouvertures de crédits par des annulations d'un même montant. La Cour relève que l'équilibre financier, tel qu'il résulte de la loi

de finances initiale pour 2022, est préservé par le décret d'avance du 7 avril 2022 puisque les annulations de crédits compensent les ouvertures, mais cet équilibre apparait largement formel. Le report massif en 2022 de crédits non utilisés en 2021 dans le seul but d'équilibrer le décret d'avance (les deux tiers des annulations portent sur des crédits reportés) aura pour conséquence de modifier l'équilibre financier de la loi de finances initiale, et se traduira en définitive par une augmentation du déficit budgétaire. Par ailleurs, certaines annulations de crédits devraient être compensées par des ouvertures dans une prochaine loi de finances rectificative.

Introduction

Dans le cadre de sa mission d'assistance du Parlement, et en application de l'article 58 (6°) de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la Cour des comptes doit se prononcer sur les mouvements de crédits effectués par décret d'avance en vertu de l'article 13 de la LOLF. Cette appréciation fait l'objet d'un rapport aux présidents des commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Ce rapport est transmis aux assemblées au moment du dépôt par le Gouvernement du prochain projet de loi de finances rectificative, qui doit comporter une demande de ratification du décret d'avance.

Le présent rapport concerne le décret d'avance n° 2022-512 du 7 avril 2022. Il intervient dans la gestion 2022 après la loi de finances initiale, mais aussi après les importants reports de crédits non consommés en 2021, pour un montant total de 23,2 Md€ sur le budget général (y compris fonds de concours). Il sera suivi par une loi de finances rectificative dont le projet devrait être présenté par le Gouvernement au début du mois de juillet 2022.

Ce rapport se compose de deux chapitres : le chapitre I présente le décret d'avance et examine le respect des conditions de recours à cette procédure prévues par l'article 13 de la LOLF ; le chapitre II présente une analyse des mouvements de crédits, détaillée par mission.

Chapitre I

Appréciation d'ensemble

Après une présentation générale du décret d'avance du 7 avril 2022 (I), et de ses mouvements de crédits (II), le respect des conditions prévues par LOLF est examiné, tant sur la procédure (III) que sur le fond (IV).

I - Présentation générale

Le Gouvernement a recouru à un décret d'avance pour apporter une réponse rapide aux conséquences économiques et sociales de la guerre en Ukraine déclenchée le 24 février 2012. Par le montant des mouvements de crédits effectués, le décret d'avance du 7 avril 2022 est le plus important depuis la mise en œuvre de la LOLF, après celui du 19 mai 2021 publié peu après le début de la crise sanitaire ; il est également le plus précoce dans l'année depuis 2007.

A - Un redéploiement de crédits pour financer des aides exceptionnelles aux acteurs économiques

Le décret n° 2022-512 du 7 avril 2022 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance effectue des mouvements de crédits hors titre 2 (HT2) à hauteur de 5,9 Md€ en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiements (CP). Ces mouvements concernent des ouvertures de crédits sur cinq missions du budget général, et des annulations sur vingt-huit missions, un budget annexe et un compte de concours financier.

Le décret d'avance du 7 avril 2022 intervient dans un contexte de tensions économiques et sociales entraînées par la guerre en Ukraine et les

sanctions internationales prises en conséquence à l'égard de la Fédération de Russie.

Le Gouvernement a présenté le 16 mars 2022 un « plan de résilience économique et sociale »[1], décliné en 12 objectifs, visant à apporter un soutien ciblé et immédiat aux acteurs économiques les plus exposés aux conséquences de la guerre en Ukraine et à renforcer la stratégie de réduction des dépendances de la France, notamment en matière d'énergies fossiles.

Selon le rapport de motivation du décret[2], la mise à disposition en urgence des crédits nécessaires à la mise en œuvre de ce plan ainsi qu'à l'accueil des populations réfugiées d'Ukraine sont les motifs indiqués par le Gouvernement pour recourir à un décret d'avance en application de l'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances.

B - Un décret d'avance qui intervient tôt dans l'année, comme en 2021

Le décret d'avance du 7 avril 2022 est le deuxième publié depuis novembre 2017, après celui du 19 mai 2021. Le Gouvernement n'a en effet pas utilisé cette procédure au cours des années 2018 à 2020, alors qu'au moins un décret d'avance avait auparavant été pris chaque année depuis la pleine entrée en vigueur en 2006 de la loi organique relative aux lois de finances.

Ce décret intervient tôt dans l'année et pour un montant élevé d'ouvertures de crédits, à l'instar de celui du 19 mai 2021 alors dans le contexte de la crise sanitaire. 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 29 décrets d'avance publiés de 2006 à 2017, seuls six l'ont été au premier semestre de l'année et seulement deux avant le 7 avril[3].

[1] cf. Dossier de presse du 16 mars 2022.
[2] Contrairement aux décrets précédents, le rapport de motivation n'a pas été publié au Journal officiel en même temps que le décret d'avance le 9 avril 2022, mais seulement le 2 juillet 2022.
[3] Décrets n° 2006-365 du 27 mars 2006 et n° 2007-524 du 6 avril 2007.

Tableau n° 1 : répartition infra-annuelle du montant des CP ouverts par décret d'avance sur la période 2006 – avril 2022 (M€)

	janvier	février	mars	avril	mai	juin	juillet	août	sept.	oct.	nov.	déc.	Montant annuel des décrets d'avance	% des ouvertures DA / LFI*
2006			141					261		513		721	**1 636**	0,33%
2007				75						796	368		**1 239**	0,25%
2008						308				223	1 288		**1 819**	0,36%
2009							389				578	65	**1 032**	0,19%
2010									1 271				**1 271**	0,25%
2011											916		**916**	0,17%
2012											1 370		**1 370**	0,25%
2013					1				107		1 128		**1 236**	0,21%
2014										56		1 269	**1 325**	0,22%
2015				308						185	1 703		**2 196**	0,38%
2016						988				699		1 735	**3 422**	0,56%
2017							3 042				843		**3 884**	0,61%
2018														
2019														
2020														
2021					7 200								**7 200**	1,00%
2022				5 859									**5 859**	0,80%

** LFI : ouvertures en CP au titre du budget général, des budgets annexes, des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers.*
Source : Cour des comptes

S'il porte, comme en 2021, sur un montant élevé de crédits, le décret d'avance du 7 avril 2022 concerne un nombre de missions et de programmes nettement supérieur à celui du 19 mai 2021[4] et ne sature pas le plafond d'ouverture de crédits prévu par la LOLF, contrairement au décret de 2021.

II - Présentation des mouvements de crédits

Le décret d'avance du 7 avril 2022 effectue des ouvertures et annulations de crédits[5] pour un montant total de 5 858,7 M€. Ces mouvements concernent en totalité des crédits hors dépenses de personnel

[4] Les mouvements de crédits du décret d'avance du 7 avril 2022 concernent 95 programmes relevant de 28 missions du budget général, un budget annexe et un compte spécial. Le décret d'avance du 19 mai 2021 effectuait des mouvements entre seulement trois programmes relevant d'une même mission budgétaire.
[5] Le texte du décret d'avance publié au Journal officiel figure en Annexe n° 1.

(c'est-à-dire hors titre 2). Si les ouvertures ne visent que des missions du budget général, les annulations concernent également un budget annexe et un compte spécial.

Tableau n° 2 : Ouvertures et annulations de crédits par le décret d'avance du 7 avril 2022 (M€)

	AE=CP
Ouvertures	**5 858,7**
Budget général	5 858,7
Annulations	**5 858,7**
Budget général	5 349,8
Budgets annexes	20,8
Comptes spéciaux	488,0

Source : Cour des comptes

A - Les ouvertures

Les ouvertures de crédits du décret d'avance du 7 avril 2022 concernent cinq missions (et six programmes) du budget général.

Tableau n° 3 : ouvertures de crédits du décret d'avance du 7 avril 2022 (en M€)

Missions du budget général	AE=CP
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	580,0
Cohésion des territoires	100,0
Écologie, développement et mobilité durables	3 330,5
Économie	1 548,1
Immigration, asile et intégration	300,0
Total	**5 858,7**

Source : Cour des comptes

Ces ouvertures de crédits visent à financer des aides aux particuliers et aux entreprises, notamment pour compenser la hausse des prix des hydrocarbures (cf. Tableau n° 4 et le détail par mission dans le chapitre II).

Le coût total des dispositifs s'élève à 5 950 M€. Pour deux programmes, une partie des besoins de crédits est financée par la mobilisation de crédits mis en réserve (au total pour 91,3 M€), limitant les ouvertures de crédits dans le décret d'avance à 5 858,7 M€ :

- pour le programme 134 - *Développement des entreprises et régulations* de la mission *Économie*, finançant deux nouvelles aides pour un coût total de 1 580 M€, les ouvertures dans le décret d'avance s'élèvent à 1 548,1 M€ et sont complétées par 31,9 M€ en provenance de la réserve ;

- pour le programme 203 - *Infrastructures et services de transport* de la mission *Écologie, développement et mobilités durables*, portant un dispositif nouveau pour 400 M€, les ouvertures de crédits sont de 340,5 M€ et sont complétées par 59,5 M€ en provenance de la réserve.

À l'exception des crédits pour l'aide à l'accueil des réfugiés (400 M€ sur les missions *Cohésion des territoires* et *Immigration, asile et intégration*), les crédits ouverts financent des mesures du « plan de résilience économique et sociale ». Ce dernier comporte également des actions qui ne sont pas financées par le décret d'avance, comme la prolongation des possibilités de recours à l'activité partielle de longue durée (APLD), ou l'augmentation temporaire de l'aide MaPrimeRénov.

Tableau n° 4 : dispositifs financés par les ouvertures de crédits du décret d'avance du 7 avril 2022 (M€)

Mission	n° prog.	Intitulé du programme	AE = CP	Dispositif financé
Ouvertures pour le financement des dépenses relatives à la hausse des prix des carburants pour les particuliers et les professionnels				
Écologie, développement et mobilité durables	345	Service public de l'énergie	2 990	Remise sur le prix des carburants de 15 centimes hors taxe par litre entre le 1er avril et le 31 juillet 2022
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	149	Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture	30	Soutien exceptionnel pour les pêcheurs équivalent à 35 centimes par litre de carburant entre le 17 mars et le 31 juillet 2022

Mission	n° prog.	Intitulé du programme	AE = CP	Dispositif financé
Ouvertures pour le financement de dépenses relatives au soutien du secteur agricole				
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	149	Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture	550	Aide exceptionnelle aux éleveurs pour prendre en charge une partie du surcoût de l'alimentation animale (400 M€) ; prise en charge par la Mutualité sociale agricole d'une partie des cotisations employeurs (150 M€).
Ouvertures pour le financement de dépenses relatives aux mesures de soutien au secteur routier				
Écologie, développement et mobilité durables	203	Infrastructures et services de transport	400	Aide forfaitaire exceptionnelle et ponctuelle aux transporteurs routiers de marchandises pour compte d'autrui et aux transporteurs routiers par autocar.
Ouvertures pour le financement des dépenses relatives au secteur des travaux publics				
Économie	134	Développement des entreprises et régulations	80	Aide exceptionnelle pour les entreprises du secteur des travaux publics, affectées par la volatilité du prix de l'énergie.
Ouvertures pour le financement d'une aide exceptionnelle aux entreprises pour compenser les pertes liées à l'énergie				
Économie	134	Développement des entreprises et régulations	1 500	Aide exceptionnelle aux entreprises dont les dépenses de gaz et d'électricité représentent au moins 3 % du chiffre d'affaires et qui, du fait du renchérissement de leurs dépenses en énergie, deviendraient déficitaires en 2022.
Ouvertures pour le financement de dispositifs d'accueil de réfugiés fuyant la guerre en Ukraine				
Immigration, asile et intégration	303	Immigration et asile	300	Allocations pour les demandeurs d'asile ; participation de l'État à la prise en charge des coûts d'accueil des réfugiés par les collectivités locales.
Cohésion des territoires	177	Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	100	Coûts liés à l'hébergement et au logement.
Coût total des dispositifs			**5 950**	

Source : Cour des comptes d'après le rapport de motivation du décret d'avance du 7 avril 2022.

B - Les annulations

Les annulations de crédits effectuées par le décret d'avance du 7 avril 2022 concernent 28 missions (et 87 programmes) du budget général, un budget annexe et un compte spécial. Comme les ouvertures, elles s'élèvent au montant total identique en AE et CP de 5 858,7 M€[6].

Tableau n° 5 : Annulations de crédits par le décret d'avance du 7 avril 2022 (M€)

	AE	CP
Budget général*	**5 349,8**	**5 349,8**
Plan d'urgence face à la crise sanitaire	3 474,0	3 474,0
Défense	300,3	300,3
Recherche et enseignement supérieur	234,7	234,7
Travail et emploi	172,2	172,2
Régimes sociaux et de retraite	144,9	144,9
Justice	119,3	119,3
Écologie, développement et mobilité durables	107,6	107,6
Enseignement scolaire	103,3	103,3
Solidarité, insertion et égalité des chances	86,3	86,3
Sécurités	74,2	74,2
Cohésion des territoires	70,7	70,7
Outre-mer	53,9	53,9
Culture	53,4	53,4
Action extérieure de l'État	52,0	52,0
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	50,9	50,9
Sport, jeunesse et vie associative	50,5	50,5
Administration générale et territoriale de l'État	38,9	38,9

[6] À l'échelle des programmes, les annulations sont identiques en AE et CP, à deux exceptions près qui se compensent : sur le programme 348 - *Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants* de la mission *Transformation et fonction publiques*, les annulations en AE sont supérieures de 4,4 M€ à celles en CP ; sur le programme 344 - *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque* de la mission *Engagements financiers de l'État*, il n'y a que des annulations en CP de 4,4 Md€.

	AE	CP
Gestion des finances publiques	31,0	31,0
Économie	30,4	30,4
Santé	29,7	29,7
Transformation et fonction publiques	24,9	20,5
Médias, livre et industries culturelles	12,9	12,9
Direction de l'action du Gouvernement	11,2	11,2
Immigration, asile et intégration	11,1	11,1
Engagements financiers de l'État	3,7	8,1
Relations avec les collectivités territoriales	5,1	5,1
Conseil et contrôle de l'État	2,6	2,6
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	0,0	0,0
Budget annexe	**20,8**	**20,8**
Contrôle et exploitation aériens	20,8	20,8
Compte de concours financier	**488,0**	**488,0**
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	488,0	488,0
Total	**5 858,7**	**5 858,7**

** : classement des missions du budget général par ordre décroissant du montant des annulations de CP.*
Note : les crédits annulés sont hors titre 2
Source : Cour des comptes

Les annulations de crédits portent pour plus de la moitié (59,3 %) sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, pour 3 474 M€. Selon le rapport de motivation du décret, elles sont permises par des besoins de crédits moindres qu'anticipé.

Tableau n° 6 : répartition par programmes des annulations de crédits sur la mission Plan d'urgence face à la crise sanitaire (M€)

Programme	AE=CP
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*	550
357 - *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire*	500
358 - *Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire*	1 924
360 - *Compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire*	500
Total de la mission	**3 474**

Source : Cour des comptes

Les autres missions du budget général portent des annulations à hauteur de 1 876 M€[7], soit 32,0 % du total des annulations. Selon le rapport de motivation du décret, tous les ministères contribuent à l'équilibre du décret d'avance : « *Les annulations de crédits proposées portent intégralement sur des crédits mis en réserve et ont été réparties homothétiquement sur tous les budgets ministériels, hors programmes déjà en tension dans le contexte actuel (charges de l'énergie, asile, hébergement d'urgence, etc.)* ».

Une annulation de 20,8 M€ (0,4 % du total des annulations) est effectuée sur le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*. Elle est expliquée par une charge de remboursement et d'intérêts d'emprunt moindre qu'anticipé.

Enfin, le compte de concours financier *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* fait l'objet d'une annulation de 488 M€ (8,3 % du total des annulation) sur le programme 823 - *Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics*. Selon le rapport de motivation, elle est permise par une moindre exposition des établissements publics au risque d'un manque de liquidités du fait de difficultés liées à la sortie de crise. L'annulation porte sur des

[7] Le rapport de motivation du décret d'avance mentionne un montant d'annulations de 1 988 M€, qui inclut les 21 M€ annulés sur le BA CEA et les 91 M€ prélevés (et non pas annulés) sur la réserve des programmes 203 et 134 en complément des ouvertures de crédits sur ces programmes (cf. *supra*).

crédits ouverts par la loi du 1er décembre 2021 de finances rectificative pour 2021 en vue de constituer une provision pour faire face à ce risque, et qui ont été reportés sur 2022.

III - Le respect des conditions de procédure

Dans un premier temps, l'analyse du décret d'avance par la Cour des comptes consiste à vérifier que la procédure prévue par l'article 13 de la LOLF a bien été respectée. Aux termes de cet article, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décret d'avance si trois formalités substantielles sont respectées : le recueil de l'avis du Conseil d'État, celui de la commission chargée des finances de chaque assemblée et une demande de ratification par le Parlement incluse dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année considérée.

A - L'avis du Conseil d'État

Le Conseil d'État, section des finances, a rendu son avis sur le projet de décret d'avance le 6 avril 2022.

B - L'avis des commissions chargées des finances

Conformément à l'article 13 de la LOLF, les commissions chargées des finances du Parlement disposent d'un délai de 7 jours pour faire connaître leur avis.

Les deux commissions chargées des finances, informées par le Gouvernement du décret d'avance le 25 mars 2022, ont respecté ce délai.

La Commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté le 31 mars 2022, un avis positif sur le décret d'avance [8], tout en rappelant notamment qu' « *il est toujours préférable qu'une ouverture de crédits soit effectuée dans le cadre d'un texte législatif financier* ».

La Commission des finances du Sénat a également adopté le 31 mars 2022 un avis favorable sur le décret d'avance, tout en formulant un certain

[8] Disponible sur le site de l'Assemblée nationale.

nombre de réserves[9]. En particulier, la Commission constate que « *les crédits annulés portent, pour près de 4 milliards d'euros, sur des crédits non consommés en 2021 qui n'ont été reportés qu'à la seule fin de gager les ouvertures de crédits souhaitées* ». Par ailleurs, elle constate que, s'agissant des annulations portant sur des crédits non reportés, le Gouvernement lui-même a annoncé le rétablissement de ces crédits en tout ou partie dans une prochaine loi de finances rectificative, « *ce qui ôte toute portée à ces annulations* (…) ».

C - La présentation au Parlement d'une demande de ratification du décret d'avance

Aux termes de l'article 13 de la LOLF : « *La ratification des modifications apportées […] 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* ».

Le décret d'avance devra faire l'objet d'une demande de ratification dans le projet de loi de finances rectificative que le Gouvernement déposera début juillet.

*

Sous réserve de cette demande de ratification dans le prochain PLFR, les conditions de procédure fixées par la LOLF pour l'ouverture de crédits par décrets d'avance ont été respectées par le Gouvernement pour le décret du 7 avril 2022.

IV - Le respect des conditions de fond

Dans un second temps, la Cour examine le respect des conditions de fond prévues par l'article 13 de la LOLF, qui sont au nombre de trois : les montants des ouvertures et annulations sont soumis à des plafonds ; le recours à la procédure du décret d'avance doit répondre à un motif d'urgence ; les ouvertures et annulations doivent préserver « *l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances* », c'est-à-dire qu'elles doivent être du même montant.

[9] Disponible sur le site du Sénat.

A - Le respect des plafonds fixés par la loi organique

La LOLF soumet les mouvements de crédits des décrets d'avance à deux plafonds. D'une part, selon l'article 13, 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 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 2022, la référence pour les deux plafonds est donc celle des crédits ouverts par la seule loi de finances initiale pour 2022, sans prendre en compte les reports de crédits.

Par ailleurs, aux termes de l'article 34 de la LOLF, les « crédits ouverts » par les lois de finances comprennent les crédits ouverts sur le budget général, les budgets annexes et certains comptes spéciaux[10]. En l'espèce, la somme des crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2022[11] pour l'ensemble de ces enveloppes s'élève à 925,8 Md€ en AE et 729,6 Md€ en CP.

[10] Voir notamment l'article 34 de la LOLF qui indique que, « *dans la seconde partie, la loi de finances de l'année : 1º Fixe, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ; […] 3º 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 de commerce et les comptes d'opérations monétaires, la loi de finances n'ouvre pas de crédits mais fixe une autorisation de découvert.

[11] Articles 57, 58 et 59 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022. La répartition des crédits par programme est détaillée dans les états législatifs annexés B, C et D. Ces agrégats n'incluent pas les prévisions de fonds de concours et d'attributions de produits.

Tableau n° 7 : crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2022 (Md€)

	AE	CP
Budget général	717,66	522,51
Budgets annexes	2,53	2,53
Comptes d'affectation spéciale	73,08	73,23
Comptes de concours financiers	132,55	131,34
Total	**925,82**	**729,61**

Source : Cour des comptes

Par ailleurs, aucun décret d'annulation n'a été pris par le Gouvernement en 2022. Le plafond d'annulations de crédits prévu par la LOLF doit donc être comparé aux seules annulations du décret d'avance du 7 avril 2022.

Le montant cumulé des crédits ouverts dans le décret d'avance représente 0,63 % des crédits ouverts en loi de finances initiale en AE et 0,80 % en CP. Le montant cumulé des crédits annulés par le décret d'avance atteint les mêmes proportions (0,63 % en AE, 0,80 % en CP) puisque les annulations sont, du fait de l'équilibre du décret d'avance, du même montant que les ouvertures.

Tableau n° 8 : ouvertures et annulations du décret d'avance rapportées aux ouvertures de la loi de finances initiale 2022 (Md€)

	Crédits ouverts en LFI 2022		Crédits ouverts par le décret d'avance		Crédits annulés par le décret d'avance	
	AE	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**
Budget général	717,66	522,51	5,86	5,86	5,35	5,35
Budgets annexes	2,53	2,53	0,00	0,00	0,02	0,02
Comptes spéciaux	205,63	204,57	0,00	0,00	0,49	0,49
Total	**925,82**	**729,61**	**5,86**	**5,86**	**5,86**	**5,86**
en % des crédits ouverts en LFI			***0,63%***	***0,80%***	***0,63%***	***0,80%***

Source : Cour des comptes

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

À la différence du décret d'avance du 19 mai 2021, celui du 7 avril 2022 ne sature pas les plafonds de la LOLF. Le Gouvernement pourrait ainsi de nouveau recourir à un décret d'avance au cours de l'année 2022[12].

B - Le respect de la condition d'urgence

La deuxième condition de fond pour recourir à un décret d'avance est l'existence d'un motif d'urgence. Dans une décision de décembre 2016[13], le Conseil d'État a estimé que la condition d'urgence mentionnée à l'article 13 de la LOLF « *doit être regardée comme remplie dès lors que, à la date de publication du décret portant ouverture de crédits à titre d'avance, les crédits disponibles ne permettent pas de faire face à des dépenses indispensables* ». Le bien-fondé du recours à un décret d'avance doit donc être estimé au regard de la nécessité de disposer de crédits supplémentaires pour faire face à des dépenses « *indispensables* », « *à la date de publication du décret* ». La Cour considère que cette nécessité s'apprécie en examinant, à la date du décret d'avance, trois conditions :

- l'existence de besoins de crédits identifiés ;

- l'impossibilité pour l'administration de financer les besoins par d'autres moyens (en procédant à des redéploiements au sein des programmes, en imputant les dépenses sur les crédits mis en réserve, ou en opérant des mouvements de transferts ou virements entre programmes) ;

- l'urgence à disposer des crédits, telle qu'il soit impossible d'attendre une prochaine loi de finances rectificative.

Le respect de la condition d'urgence s'analyse sur l'ensemble du décret, et au cas par cas c'est-à-dire mission par mission et programme (cette analyse détaillée est présentée dans le chapitre II).

S'agissant de la réalité des besoins, cette dernière n'apparaît pas contestable. Alors qu'une reprise économique a été constatée dès l'année 2021 suite à la crise sanitaire, l'invasion de l'Ukraine par la Fédération de Russie le 24 février 2022 a constitué, d'un point de vue économique, un nouveau choc conjoncturel, avec des effets immédiats susceptibles de se prolonger à long terme. L'incidence économique et sociale de la guerre et des sanctions prises en compte à l'égard de la Fédération de Russie a ainsi

[12] Les ouvertures en crédits de paiement ne pourraient dépasser 1,44 Md€.
[13] Décision du Conseil d'État n° 400910 du 16 décembre 2016, M. de Courson et autre.

rapidement été avérée dans les domaines de l'énergie et de l'approvisionnement en matières premières. En conséquence, un « plan de résilience économique et sociale » a été annoncé par le gouvernement le 16 mars 2022, prévoyant des dispositifs nouveaux dont le financement n'avait pas pu être anticipé en loi de finances initiale. Des mesures d'accueil de réfugiés ont également été décidées. L'urgence des mises à disposition de crédits était accrue par la nécessité d'éviter de freiner la reprise économique constatée en 2021.

Par ailleurs, compte tenu des montants en jeu, il n'était pas possible de dégager les crédits nécessaires aux nouveaux dispositifs par redéploiements internes aux programmes ou entre programmes. Les ouvertures de crédits par le décret d'avance représentent entre 3,7 % et 86,2 % des crédits ouverts en LFI sur les six programmes bénéficiaires. Le ratio le plus faible (3,7 %) est observé sur le programme 177 - *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables*, dont les crédits ont fait l'objet d'un rebasage significatif en 2022[14], à la hauteur des besoins estimés, néanmoins sans marge pour permettre un redéploiement interne. Pour les cinq autres programmes, le ratio est au minimum de 8,8 % (pour le programme 203 - *Infrastructures et services de transports*), ce qui se situe nettement au-delà des crédits mis en réserve et, en tout état de cause, ne permet pas l'autofinancement des dispositifs du décret d'avance.

Tableau n° 9 : Ouvertures de crédits du décret d'avance et crédits de la loi de finances initiale (M€)

Mission	n° prog.	Programme	Crédits LFI (CP)	Ouvertures en décret d'avance (CP)	Ratio DA/LFI (%)
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	149	Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture	1 764	580	32,9%
Cohésion des territoires	177	Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	2 677	100	3,7%

[14] voir Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Cohésion des territoires*, juillet 2022.

Mission	n° prog.	Programme	Crédits LFI (CP)	Ouvertures en décret d'avance (CP)	Ratio DA/LFI (%)
Écologie, développement et mobilité durables	203	Infrastructures et services de transports	3 870	341	8,8%
Écologie, développement et mobilité durables	345	Service public de l'énergie	8 449	2 990	35,4%
Économie	134	Développement des entreprises et régulations	1 795	1 548	86,2%
Immigration, asile et intégration	303	Immigration et asile	1 460	300	20,6%

Source : Cour des comptes

La Cour observe toutefois qu'un autofinancement partiel des dispositifs a été mis en œuvre dans deux cas, par un prélèvement sur la réserve de précaution, pour les programmes 134 – *Développement des entreprises et régulations* de la mission *Économie* et 203 – *Infrastructures et services de transport* de la mission *Écologie, développement et mobilités durables* (cf. *supra*).

Enfin, le calibrage des crédits ouverts par le décret d'avance a été arrêté de telle sorte que les dispositifs soient financés jusqu'au mois de juillet 2022, dans la perspective de l'adoption d'ici cette date d'une loi de finances rectificative. La tenue des élections présidentielle en avril puis législatives en juin rendait en effet difficile l'organisation d'un débat sur un projet de loi de finances rectificative avant le mois de juillet[15].

La Cour s'interroge toutefois sur l'urgence à disposer des crédits pour la mesure d'aide aux entreprises grandes consommatrices de gaz et d'électricité. Les modalités de mise en œuvre de cette mesure n'étaient pas encore arrêtées lors de la publication du décret d'avance. Elles ont fait

[15] Le déclenchement de la guerre en Ukraine date du 24 février. Le « plan de résilience économique et sociale » a été présenté le 16 mars et le projet de décret d'avance qui met en œuvre une partie de ses mesures a été transmis aux commissions des finances des assemblées le 25 mars, trois jours avant le début de la campagne officielle pour l'élection présidentielle. Après l'investiture du Président de la République le 7 mai, le Gouvernement a été nommé le 20 mai, dix jours avant le début de la campagne officielle pour les élections législatives.

l'objet d'un communiqué de presse du Gouvernement le 11 mai 2022[16], selon lequel les entreprises peuvent, sous certaines conditions formuler une demande d'aide, dans la deuxième quinzaine du mois de juin 2022, au titre des surcoûts constatés sur la période mars-avril-mai. Dans ces conditions, la mesure ne devrait pas donner lieu à des décaissements avant le mois de juillet 2022 : l'ouverture des crédits correspondants aurait pu attendre l'adoption de la prochaine loi de finances rectificative.

*

S'il apparaît à la Cour que les besoins de crédits pour les mesures d'aide sont justifiés et que l'organisation dans des délais brefs d'un débat sur un projet de loi de finances rectificative était rendue difficile par le calendrier électoral, elle estime néanmoins que le financement de la mesure d'aide aux entreprises grandes consommatrices de gaz et d'électricité, dont les modalités de mise en œuvre devraient se traduire par des premiers décaissements au mois de juillet seulement, aurait pu attendre l'adoption de la prochaine loi de finances rectificative.

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

La troisième condition de fond que doit respecter un décret d'avance est celle de l'équilibre financier. La LOLF, en son article 13, dispose en effet que les décrets d'avance « *peuvent ouvrir des crédits supplémentaires sans affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances* »[17]. L'exigence de préservation de l'équilibre financier conduit à vérifier, d'une part, que les ouvertures de crédits sont équilibrées par un montant équivalent d'annulations et, d'autre part, que les annulations de crédits n'affectent pas la poursuite de l'exécution budgétaire, et notamment qu'elles ne devront pas être compensées par des ouvertures de crédits dans une prochaine loi de finances rectificative.

[16] Plan de résilience économique et sociale : Aide aux entreprises grandes consommatrices de gaz et d'électricité - Communiqué de presse du Gouvernement – 11/05/22

[17] Cette condition d'équilibre ne s'impose pas lorsque le décret d'avance est motivé par une situation « *d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national* » (dernier alinéa de l'article 13 de la Lolf).

Dans le cas du décret d'avance du 7 avril 2022, les ouvertures et annulations de crédits sont effectivement équilibrées.

La Cour constate néanmoins que les annulations de crédits sur la réserve de précaution pourraient, dans certains cas, être compensées par des ouvertures de crédits dans une prochaine loi de finances rectificative.

Certains ministères ont indiqué avoir reçu l'assurance que les réserves ponctionnées seraient reconstituées à cette occasion[18]. C'est le cas en particulier des missions *Défense, Administration générale et territoriale de l'État* et *Sécurités*.

D'autres ministères, sans avoir reçu une telle assurance, mentionnent de potentielles insuffisances de crédits nécessitant des ouvertures en loi de finances rectificative. Par exemple, sur le programme 360 de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, des crédits devront nécessairement être ouverts pour le paiement d'une créance de l'Acoss sur l'État (554 M€). Sur le programme 147 de la mission *Cohésion des territoires*, le ministère anticipe des difficultés en gestion qui devront conduire, soit à abonder en crédits le dispositif « Quartiers d'été » dont le Premier ministre a annoncé la reconduction, soit à diminuer les crédits d'autres dispositifs. S'agissant de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, les prévisions actuelles de consommation de crédits – selon les informations transmises à la Cour - nécessiteraient de réabonder certaines lignes budgétaires ponctionnées.

Une partie significative de l'annulation de crédits portée par le décret d'avance répond ainsi au besoin formel d'équilibrage de ce support budgétaire, mais la prochaine loi de finances rectificative devrait porter la réouverture de certains crédits annulés, ce qui entraînera une dégradation du solde budgétaire.

Au-delà de ce constat, la Cour formule une observation de portée générale relative au respect de la condition de préservation de « *l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances* » afférente à l'année en cours, en l'espèce la LFI pour 2022.

[18] Le ministre chargé des comptes publics a lui-même évoqué lors de son audition au Sénat la possibilité de prochaines ouvertures de crédits : « *Ces mouvements de trésorerie donneront lieu, à chaque fois que nécessaire, à des reconstitutions de crédits lors d'une future loi de finances rectificative. […] Il s'agit d'un ajustement budgétaire temporaire, qui sera sans impact* ».

La Cour observe en effet que plusieurs arrêtés de reports portant sur des montants importants[19] ont conduit à mettre à disposition en 2022 des crédits non consommés en 2021 dans le seul but d'assurer l'équilibre du décret d'avance (cf. Annexe n° 2). Ainsi, sur la mission *Plan d'urgence pour faire face à la crise sanitaire* qui n'était quasiment dotée d'aucun crédit en loi de finances initiale[20], 80,2% des crédits de paiement reportés en 2022 – soit 5,2 Md€ - l'ont été en date des 24 et 25 mars 2022, c'est-à-dire concomitamment à la transmission aux commissions de finances du Parlement du projet de décret d'avance prévoyant l'annulation de 3,47 Md€ de crédits de paiement sur cette mission. Dans son rapport sur l'exécution du budget de l'État en 2021[21], la Cour critique la décision de procéder à des reports de crédits qui, au même moment dans le rapport de motivation du décret d'avance, sont jugés non nécessaires.

De même, sur le compte de concours financier *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics*, le rapport de motivation indique que l'annulation de 488 M€ en AE et CP se justifie par l'absence de nécessité de maintenir la provision constituée par la loi de finances rectificative de 2021 pour faire face au risque de manque de liquidités des établissements publics dans le cadre des difficultés liées à la sortie de crise. La Cour constate que ces annulations portent sur des crédits qui ont été reportés à compter du 25 mars, date de transmission au Parlement du projet de décret d'avance.

La Cour estime ainsi qu'une part non négligeable de reports de crédits (presque 4 Md€, soit les deux tiers des annulations) ont eu pour seul objectif d'assurer formellement l'équilibre du décret d'avance. Si ce dernier ne dégrade pas l'équilibre financier défini par la loi de finances initiale, les reports de crédits de 4 Md€ se traduisent mécaniquement par une augmentation du déficit budgétaire. En effet, ces crédits reportés ne sont par construction pas pris en compte dans l'article d'équilibre de la loi de finances initiale, comme la Cour le relève dans son rapport sur le budget de l'État. Ils affectent en revanche le solde budgétaire dès lors qu'ils

[19] L'article 65 de la LFI pour 2022 a permis aux reports sur certains programmes de déroger à la limite de 3 % des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme à partir duquel les crédits sont reportés (hors titre 2 – article 15 de la Lolf). Le montant total de crédits reportés sur le budget général en 2022 s'élève à 23,2 Md€. Dans ses rapports sur le budget de l'État en 2020 et en 2021, la Cour critique le montant très élevé des reports de crédits à l'origine d'une certaine confusion des exercices budgétaires, en contradiction avec le principe d'annualité.

[20] Seul le programme 366 - *Matériels sanitaires pour faire face à la crise de la covid-19* bénéficiait d'une ouverture de 200 M€ (AE=CP). Les annulations du décret d'avance portent sur les quatre autres programmes de la mission.

[21] Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2021 : résultats et gestion*, juillet 2022.

donnent lieu à des consommations de crédits en cours d'année. C'est précisément le cas dans le cadre d'un décret d'avance puisque leur annulation permet de gager des ouvertures de crédits pour des dépenses supplémentaires quasi-certaines. L'équilibre financier prévu par la LFI pour 2022 n'est ainsi préservé que formellement par le décret d'avance, l'annulation de crédits reportés aggravant *de facto* le déficit budgétaire.

*

En conséquence, **la condition juridique de préservation de l'équilibre financier**, tel qu'il résulte de la loi de finances initiale pour 2022**, est respectée** par le décret d'avance du 7 avril 2022, mais cet équilibre est largement formel. Le report massif de crédits dans le seul but d'équilibrer le décret d'avance (les deux tiers des annulations portent sur des crédits reportés) aura pour conséquence de modifier l'équilibre financier de la loi de finances initiale, en se traduisant en définitive par une augmentation des dépenses et donc du déficit budgétaire. Par ailleurs, certaines annulations de crédits devraient être compensées par des ouvertures dans une prochaine loi de finances rectificative.

Chapitre II

Analyse des ouvertures et annulations par mission

Ce chapitre présente, mission par mission, les mouvements de crédits effectués par le décret d'avance du 7 avril 2022.

Sont successivement présentés les missions du budget général comportant des ouvertures et des annulations de crédits (I) puis les missions qui ne comportent que des annulations, le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* et le compte de concours financiers *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* (II).

I - Missions comportant des ouvertures et des annulations de crédits

A - Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales

Tableau n° 10 : crédits de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*

M€	LFI 2022	Reports	Décret d'avance du 7 avril 2022	
			Ouvertures	Annulations
AE	3 030,16	399,65	580,00	-0,01
CP	3 006,17	402,70	580,00	-0,01

Source : Cour des comptes

1 - Les ouvertures

La mission bénéficie dans le décret d'avance d'ouvertures de crédits à hauteur de 580 M€ (AE=CP), en totalité sur le programme 149 - *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture*, soit l'équivalent d'un tiers des crédits ouverts par la LFI sur ce programme.

Ces ouvertures de crédits permettent le financement de trois dispositifs du plan de résilience mis en place pour faire face aux conséquences de la guerre en Ukraine.

1. Une aide aux éleveurs pour faire face aux surcoûts de l'alimentation animale (400 M€ en AE=CP)

Cette aide, mise en œuvre par FranceAgriMer, vise à compenser une partie des pertes des exploitations résultant de l'augmentation des prix de l'alimentation pour les animaux. L'aide versée est progressive en fonction de la part de l'alimentation animale dans les charges de l'exploitation (qui peut représenter jusqu'à 60 % du coût des intrants). Le montant total de crédits a été calibré pour couvrir les pertes occasionnées sur une durée de quatre mois (15 mars – 15 juillet).

2. La prise en charge des cotisations sociales (150 M€ en AE=CP)

Il s'agit d'un dispositif de droit commun bénéficiant aux agriculteurs rencontrant des difficultés de paiement (dotation annuelle de 30 M€), complété lors de crises particulières[22]. Le niveau des crédits ouverts dans le décret d'avance (150 M€), nettement plus élevé, est justifié par un accompagnement pour l'ensemble des filières sur la totalité du territoire. Il est presque similaire à celui des crédits ouverts après l'épisode de gel en 2021 (soit 170 M€).

3. La remise aux pêcheurs sur le carburant (30 M€ en AE=CP)

Face à la flambée des prix du carburant, ce dispositif, ouvert à l'ensemble des entreprises de pêche, vise à accorder une aide sur le carburant pour la période allant du 17 mars au 31 juillet 2022 afin de maintenir l'activité et de garantir les approvisionnements.

Cette aide, structurée en deux temps, compense (i) un surcoût de 35 centimes du 17 au 31 mars (22,5 M€) puis (ii) un surcoût de 20 centimes du 1er avril au 31 juillet, en complément de la réduction générale de 15 centimes d'euros par litre du prix du carburant à la pompe.

2 - Les annulations

Une annulation de 7 942 € est effectuée sur le programme 215 - *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*, un montant infime au regard des crédits ouverts sur ce programme par la LFI (641 M€ en AE, 630 M€ en CP).

[22] Par exemple, une enveloppe complémentaire de 20 M€ a été allouée pour compenser les pertes des exploitations résultant de la crise porcine entre septembre 2021 et février 2022.

B - Cohésion des territoires

Tableau n° 11 : crédits de la mission *Cohésion des territoires*

M€	LFI 2022	Reports	Décret d'avance du 7 avril 2022	
			Ouvertures	Annulations
AE	17 295,37	385,72	100,00	-70,71
CP	17 183,68	669,95	100,00	-70,71

Source : Cour des comptes

1 - Les ouvertures

Le décret d'avances prévoit une ouverture de 100 M€ (AE=CP) sur le programme 177 - *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables*. Ces nouveaux crédits doivent permettre la mise en œuvre rapide des solutions de prise en charge des réfugiés ukrainiens telles que prévues par une instruction interministérielle du 22 mars 2022. Les dispositifs relevant du programme 177 sont l'intermédiation locative, l'hébergement citoyen, l'accompagnement dans le logement. Le calibrage des 100 M€ est fait sur la base de l'hypothèse conventionnelle d'un volume de 100 000 réfugiés au moment de la rédaction du décret d'avance. Il permettrait de prendre en charge 100 000 personnes durant 6 mois avec un coût moyen annuel par personne de 2 000 € (en ligne avec l'ordre de grandeur des tarifs inscrits dans l'instruction ministérielle). Les modes d'hébergement retenus dans un premier temps sont des hébergements de court ou moyen terme tels que des hôtels ou centres de vacances.

Il convient néanmoins de rappeler que les réfugiés relèvent d'un dispositif spécifique de « protection temporaire », et qu'ils ne sont pas des demandeurs d'asile au sens habituel du programme 303 - *Immigration et asile*, ni des personnes sans abri ou mal logées qui constituent le public habituel du programme 177. En pratique, des dispositifs de nature variée sont utilisés, tels que des hôtels financés par le programme 177, moyens qui ont également été mis en œuvre lors de la mise à l'abri des personnes sans abri lors du premier confinement lié à la crise du Covid au printemps 2020.

2 - Les annulations

La mission fait l'objet d'annulations à hauteur de 70,7 M€ (AE=CP), qui portent sur des crédits mis en réserve et se répartissent entre cinq programmes :

- 38,5 M€ sur le programme 109 - *Aide à l'accès au logement* ; à ce stade de l'année, l'annulation ne crée pas de risque sur l'exécution budgétaire ; il demeure une incertitude sur le Fnal qui connaît en 2022 une forte baisse de ses recettes (2 812 M€ en 2022 contre 3 719 M€ en 2021) ce qui fragilise sa structure de financement ;

- 2,2 M€ sur le programme 162 - *Interventions territoriales de l'État*, 12,5 M€ sur le programme 135 - *Urbanisme, territoires et amélioration de* l'habitat et 8,1 M€ sur le programme 112 - *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* ; sur ces programmes, les annulations sont *a priori* sans conséquence sur l'exécution budgétaire (sur les deux premiers, la réserve a été annulée en totalité en 2021) ;

- 9,5 M€ sur le programme 147 - *Politique de la ville* ; sur ce programme, les crédits mis en réserve avaient vocation à contribuer au financement du dispositif « Quartiers d'été », reconduit en 2022 suite à l'annonce du Premier ministre[23]. Un abondement du programme 147 sera donc nécessaire pour compenser cette annulation, sauf à pouvoir opérer des redéploiements.

C - Écologie, développement et mobilité durables

Tableau n° 12 : crédits de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*

M€	**LFI 2022**	**Reports**	**Décret d'avance**	
			Ouvertures	Annulations
AE	21 577,01	4 819,55	3 330,52	-107,60
CP	21 248,92	3 161,82	3 330,52	-107,60

Source : Cour des comptes

[23] Comité interministériel à la ville du 31 janvier 2022.

1 - Les ouvertures

La mission *Écologie, développement et mobilité durables* a fait l'objet d'une ouverture de crédits de 3,33 Md€ en AE et en CP, et concentre près de 58 % du montant total des ouvertures de crédits portées par le décret d'avance.

Les ouvertures de crédits concernent deux programmes de la mission : d'une part le programme 345 – *Service public de l'énergie*, à hauteur de 2 990 M€ en AE et en CP et le programme 203 – *Infrastructures et services de transports*, à hauteur de 340 M€ en AE et en CP.

L'ouverture de crédits sur le programme 345 – *Service public de l'énergie*, répond au besoin de financement de l'aide exceptionnelle à l'acquisition de carburant[24] et de l'avance de trésorerie au bénéfice des stations-service pour faciliter la mise en œuvre de l'aide exceptionnelle à l'acquisition de carburant[25].

Ces deux dispositifs sont nouveaux et concernent le gazole, le gazole « pêche », le gazole non routier (GNR), les essences (SP 95, SP 98-E5, SP 95-E10), le gaz de pétrole liquéfié carburant (GPL-c), le gaz naturel pour véhicules (GNV), sous forme comprimée (GNC) ou liquéfiée (GNL), le super-éthanol (E 85) et l'éthanol diesel (ED 95), hors secteur aérien.

Ils s'appliquent en France métropolitaine et dans les départements et régions d'outre-mer et visent à abaisser le prix du carburant à la pompe de 15 centimes d'euros HT/L ainsi qu'à fournir une avance de trésorerie de 3 000 € à 6 000 € pour les petites stations-service.

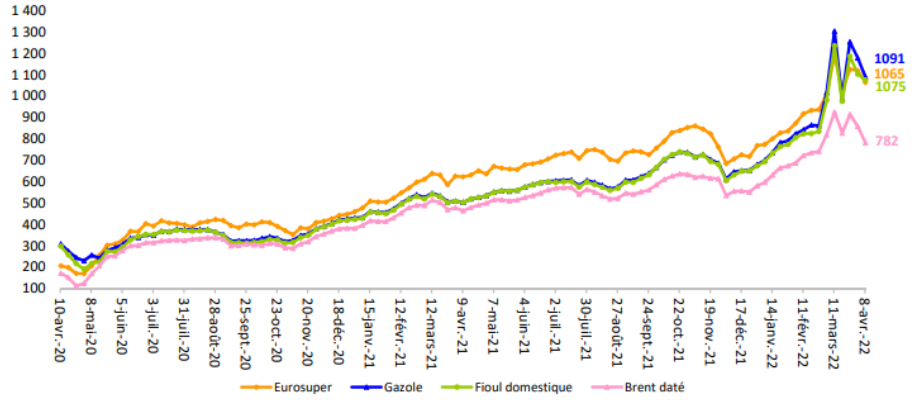
Le graphique ci-dessous illustre la croissance des prix des carburants sur la période allant d'avril 2021 à avril 2022. Sans juger de l'opportunité même de l'aide, sa mise en œuvre est bien consécutive à la forte hausse des prix de marché de produits pétroliers, qui s'est répercutée sur les prix à la pompe des carburants pour les particuliers et pour les professionnels.

---

[24] Décret n° 2022-423 du 25 mars 2022 relatif à l'aide exceptionnelle à l'acquisition de carburants

[25] Décret n° 2022-447 du 30 mars 2022 relatif à l'avance de trésorerie au bénéfice des stations-service pour faciliter la mise en œuvre de l'aide exceptionnelle à l'acquisition de carburants

Graphique n° 1 : cours hebdomadaire du Brent daté et cotation des produits pétroliers (en $/t) [26]



Source : DGEC-REUTERS

Le coût de cette aide a été estimé à 3 Md€ par le ministère de la transition écologique, pour une période allant du 1er avril au 31 juillet 2022. Ce montant paraît cohérent avec les estimations de consommation sur la période. La Cour n'a cependant pu avoir communication du détail des estimations faites par le ministère à la date de rédaction du présent rapport. La gestion de cette aide est assurée par l'agence de services et de paiement (ASP).

Le montant prévisionnel de ces dispositifs représente 35 % des crédits ouverts par la LFI sur le programme 345. Ramené aux crédits non consommés au 4 avril 2022, ce montant prévisionnel représente 87 % des AE restantes et 39,6 % des CP restants. Le programme 345 étant par ailleurs considéré comme sous tension, il ne pouvait manifestement pas dégager le montant des crédits nécessaires.

L'ouverture de crédits sur le programme 203 – *Infrastructures et services de transports* répond au besoin de financement des aides exceptionnelles attribuées aux entreprises de transport public routier et aux entreprises de négoce d'animaux vivants[27]. Ce dispositif est nouveau et vise à apporter un soutien supplémentaire aux entreprises de transport public routier, selon un montant forfaitaire allant de 300 à 1 300 € par

[26] Graphique extrait du rapport « Cours, prix et marges des produits pétroliers en France et dans l'Union européenne », Ministère de la Transition écologique, 11 avril 2022.
[27] Décret n° 2022-511 du 8 avril 2022 relatif aux aides exceptionnelles attribuées aux entreprises de transport public routier et aux entreprises de négoce d'animaux vivants.

véhicule. Cette aide ne tient pas compte de la réalité de l'usage des véhicules par les bénéficiaires.

D'après les éléments fournis par le ministère, le chiffrage total actualisé[28] de cette aide s'élève à 411,5 M€, auquel il convient d'ajouter les frais de gestion de l'ASP. La convention, signée le 11 avril 2022 par le ministère chargé de la transition écologique et l'ASP, prévoit un montant d'aide de 398,2 M€ et des frais de gestion d'un montant de 1,8 M€. Le montant provisionné paraît cohérent avec le chiffrage estimé, en faisant l'hypothèse d'un taux de non-recours non nul. Enfin, il est prévu la « réalisation de contrôles *a posteriori*, dans le cadre d'un plan de contrôle approuvé par la DGITM[29] et établi après une analyse des risques conduite par l'ASP », dont il conviendra de s'assurer de l'effectivité.

2 - Les annulations

Les annulations de crédits, pour un total de 107,6 M€, portent sur les crédits mis en réserve. Sur le programme 174 – *Énergie, climat et après-mines* (55,16 M€ annulés en AE et en CP), les crédits annulés dépassent le montant des crédits non consommés fin 2021 (18 M€).

Par ailleurs, le programme 205 – *Affaires maritimes* (6,21 M€ annulés en AE et en CP) a bénéficié d'un report croisé à hauteur de 22,5 M€ en AE et de 11,5 M€ en CP en provenance du 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*. Ce report de crédits, s'il nécessite d'être justifié sur le fond, couvre le montant des crédits annulés par le décret d'avance.

[28] dont 5 M€ supplémentaires pour tenir compte de l'extension de l'aide aux entreprises de négoce d'animaux vivants, non prévus initialement.
[29] Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités

D - Économie

Tableau n° 13 : crédits de la mission *Économie*

M€	LFI 2022	Reports	Décret d'avance du 7 avril 2022	
			Ouvertures	Annulations
AE	3 409,39	2 393,23	1 548,13	-30,38
CP	4 017,61	2 334,80	1 548,13	-30,38

Source : Cour des comptes

1 - Les ouvertures

Le décret procède à l'ouverture de 1 548,1 M€ en AE et CP sur le programme 134 – *Développement des entreprises et régulation*.

Cette ouverture, complétée d'une mobilisation de crédits mis en réserve sur le programme (à hauteur de 31,9 M€), permet le financement de deux dispositifs d'aide aux entreprises, pour un montant total 1 580 M€.

D'une part, cette enveloppe comprend un montant de 1 500 M€ prévu pour financer l'aide exceptionnelle annoncée dans le cadre du « plan de résilience économique et sociale » en faveur des entreprises particulièrement exposées à la hausse des coûts d'approvisionnement en gaz et en électricité. Les modalités de mise en œuvre de cette mesure ont fait l'objet d'un communiqué de presse du Gouvernement le 11 mai 2022. Trois niveaux d'aide sont distingués, en fonction de la situation des entreprises[30]. Elles peuvent formuler une demande d'aide, dans la deuxième quinzaine du mois de juin 2022, au titre des surcoûts constatés sur la période mars-avril-mai. Compte tenu de ce calendrier, la Cour s'interroge sur l'urgence à prévoir les crédits pour cette mesure dans le décret d'avance. Les premiers décaissements devant avoir lieu au mois de juillet, le financement de ce dispositif aurait pu attendre la prochaine loi de finances rectificative.

[30] Plan de résilience économique et sociale : Aide aux entreprises grandes consommatrices de gaz et d'électricité - Communiqué de presse du Gouvernement – 11/05/22.

D'autre part, les crédits ouverts comprennent 80 M€ prévus pour financer l'aide instituée par le décret du 5 avril 2022[31] pour les entreprises de travaux publics affectées par les conséquences de la guerre en Ukraine. Cette aide consiste en une subvention dont le montant est égal à 0,125 % du chiffre d'affaires de l'année civile 2021 des entreprises concernées, limitée à un plafond de 200 000 euros au niveau du groupe.

2 - Les annulations

La mission fait l'objet d'annulations à hauteur de 30,4 M€ (AE=CP), répartie sur trois programmes :

- 22,3 M€ sur le programme 343 - *Plan France très haut débit* ;

- 6,4 M€ sur le programme 305 - *Stratégies économiques* ;

- 1,7 M€ sur le programme 220 - *Statistiques et études économiques*.

Ces annulations portent sur des crédits mis en réserve, et n'ont pas, à ce stade, d'incidence sur l'exécution budgétaire.

E - Immigration, asile, intégration

Tableau n° 14 : crédits de la mission *Immigration, asile, intégration*

M€	**LFI 2022**	**Reports**	**Décret d'avance**	
			Ouvertures	Annulations
AE	1 993,45	87,87	300,00	-11,11
CP	1 896,53	62,78	300,00	-11,11

Source : Cour des comptes

1 - Les ouvertures

Les ouvertures de crédits, d'un montant de 300 M€ (en AC et en CP) sur le programme 303 – *Immigration et asile*, doivent permettre de financer

[31] Décret n° 2022-485 du 5 avril 2022 instituant une aide pour les entreprises du secteur des travaux publics particulièrement affectées par les conséquences économiques et financières de la guerre en Ukraine.

l'accueil des déplacés ukrainiens bénéficiaires de la protection temporaire, en application des articles L.581-1 et suivants du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit s'asile (Ceseda) ; l'article L.581-9 du même code les rend éligibles aux mêmes conditions matérielles d'accueil que les demandeurs d'asile.

Le montant de 300 M€ représente 19 % des AE et 20 % des CP du programme 303 votés en loi de finances initiale pour 2022.

Afin de faciliter la prise en charge des déplacés ukrainiens suite à l'invasion russe du 24 février 2022, l'Union européenne a décidé, le 4 mars, d'actionner le dispositif exceptionnel de protection temporaire immédiate, prévu par la directive du 20 juillet 2001.

Le 10 mars, une instruction ministérielle a été transmise aux préfets de région et de département pour la mise en œuvre de cette décision. Les déplacés ukrainiens peuvent bénéficier de la protection temporaire et des droits qui s'y attachent, sans déposer une demande d'asile auprès de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA). Ainsi, ils sont autorisés à séjourner pendant six mois sur le territoire, à percevoir l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA), à accéder à un hébergement, à bénéficier d'un accompagnement social, à scolariser leurs enfants, à être rejoints par des membres de leur famille, et à travailler.

Le montant de 300 M€ pour les ouvertures de crédits repose sur une hypothèse conventionnelle de 100 000 personnes accueillies à l'été 2022. La direction générale des étrangers en France estime qu'environ 60 M€ de crédits pourraient être dirigés sur l'hébergement, laissant *a priori* 240 M€ au titre de l'allocation monétaire. Le montant moyen versé au mois de mars aux premiers réfugiés ayant atteint 326 €, l'enveloppe de 300 M€ apparaît suffisante d'ici la fin du mois de juillet 2022.

2 - Les annulations

Une annulation de crédits porte sur le programme 104 - *Intégration et accès à la nationalité*, pour un montant de 11 M€, intégralement repris les crédits mis en réserve, sans incidence notable sur la gestion 2022.

II - Missions ne comportant que des annulations

A - Action extérieure de l'État

Tableau n° 15 : crédits de la mission *Action extérieure de l'État*

M€	LFI 2022	Reports	Décret d'avance du 7 avril 2022	
			Ouvertures	Annulations
AE	3 055,71	94,24		-51,97
CP	3 058,63	61,12		-51,97

Source : Cour des comptes

Le décret d'avance prévoit des annulations de 52,0 M€ (AE=CP) sur la mission, dont 40,7 M€ (AE=CP) sur le programme 105 - *Action de la France en Europe et dans le monde*. Ces annulations portent sur des crédits mis en réserve, elles représentent 1,7 % des crédits ouverts en LFI sur la mission, et 2,1 % pour le seul programme 105.

Pour ce dernier, les annulations effectuées par le décret d'avance réduisent la réserve à un montant de 28,4 M€ (en AE) et 28,5 M€ (en CP). Le programme devra toutefois supporter les éventuelles pertes de change liées au paiement des contributions internationales en devises, ainsi que la contribution de la France à la Facilité européenne pour la paix[32] dont le montant pourrait croître du fait de la guerre en Ukraine.

[32] La Facilité européenne pour la paix (FEP), créée au mois de mars 2021, est un fonds extrabudgétaire d'une valeur approximative de 5 milliards d'euros pour la période 2021-2027, financé par des contributions des États membres de l'UE. La facilité européenne pour la paix a pour objectif d'améliorer la capacité de l'UE à prévenir les conflits, à préserver la paix et à renforcer la stabilité et la sécurité internationales.(cf. communiqué de presse de l'UE).

B - Administration générale et territoriale de l'État

Tableau n° 16 : crédits de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*

M€	**LFI 2022**	**Reports**	**Décret d'avance du 7 avril 2022**	
			Ouvertures	Annulations
AE	4 405,05	210,89		-38,94
CP	4 387,21	153,76		-38,94

Source : Cour des comptes

La mission fait l'objet d'annulations à hauteur de 38,9 M€ (AE=CP) dans le décret d'avance. Ces annulations portent en totalité sur des crédits mis en réserve, et en représentent 59 % (en CP).

Le ministère de l'Intérieur considère que la mission devra bénéficier de crédits supplémentaires en cours d'année, pour reconstituer la réserve sur les deux programmes 354 - *Administration territoriale de l'État*[33] et 216 - *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*[34] : l'augmentation des prix de l'énergie, des fluides et des matériaux de construction devrait en effet porter les dépenses au-delà du montant prévu dans la programmation initiale.

[33] Le programme 354 fait l'objet d'annulations pour 12,6 M€ (AE=CP).
[34] Le programme 216 fait l'objet d'annulations pour 16,7 M€ (AE=CP).

C - Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation

Tableau n° 17 : crédits de la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation*

M€	LFI 2022	Reports	Décret d'avance du 7 avril 2022	
			Ouvertures	Annulations
AE	2 085,08	11,54		-50,93
CP	2 084,73	12,60		-50,93

Source : Cour des comptes

Le décret d'avance annule des crédits à hauteur de 50,9 M€ (AE=CP) sur la mission, dont 5,1 M€ (AE=CP) sur le programme 158 - *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale*, et 45,8 M€ (AE=CP) sur le programme 169 - *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant*.

La plus grande partie des annulations porte sur le programme 169, qui finance quasi-exclusivement des dépenses de guichet. En fonction de la dynamique de ces dépenses, il pourrait être nécessaire de compenser ces annulations par l'ouverture de crédits dans une prochaine LFR.

D - Conseil et contrôle de l'État

Tableau n° 18 : crédits de la mission *Conseil et contrôle de l'État*

M€	LFI 2022	Reports	Décret d'avance du 7 avril 2022	
			Ouvertures	Annulations
AE	713,41	144,58		-2,64
CP	753,65	11,46		-2,64

Source : Cour des comptes

Le décret d'avance prévoit des annulations, sur trois programmes de la mission :

- 2,4 M€ sur le programme 165 - *Conseil d'État et autres juridictions administratives* ;
- 0,2 M€ sur le programme 126 - *Conseil économique, social et environnemental* ;
- 1 180 € sur le programme 340 - *Haut Conseil des finances publiques*.

E - Culture

Tableau n° 19 : crédits de la mission *Culture*

M€	**LFI 2022**	**Reports**	**Décret d'avance du 7 avril 2022**	
			Ouvertures	Annulations
AE	3 490,09	105,00		-53,43
CP	3 460,37	49,73		-53,43

Source : Cour des comptes

La mission fait l'objet d'annulations de crédits, à hauteur de 53,4 M€ (AE=CP), portant uniquement sur des crédits mis en réserve sur quatre programmes :

- 18,8 M€ sur le programme 175 – *Patrimoines* ;

- 18,0 M€ sur le programme 131 – *Création* ;

- 2,0 M€ sur le programme 224 - *Soutien aux politiques du ministère de la culture* ;

- 14,6 M€ sur le programme 361 - *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*.

Dans le cas de la mission *Culture*, les annulations créent des difficultés sur la poursuite de l'exécution budgétaire. La mission doit en effet financer des mesures de soutien au spectacle vivant[35] non prévues en LFI, ainsi que la couverture de plusieurs dépenses de guichet (Pass Culture, bourses étudiantes, caisses de retraites). En outre, s'agissant du programme

[35] Notamment les mesures annoncées par le Premier Ministre le 27 décembre 2021, d'un coût total de 50 M€, pour compenser le maintien de restrictions sanitaires.

131 - *Création*, les crédits mis en réserve font l'objet d'un dégel intégral depuis plusieurs années.

F - Défense

Tableau n° 20 : crédits de la mission *Défense*

M€	**LFI 2022**	**Reports**	**Décret d'avance du 7 avril 2022**	
			Ouvertures	Annulations
AE	59 586,04	28 248,42		-300,29
CP	49 560,13	51,36		-300,29

Source : Cour des comptes

La mission fait l'objet d'annulations de crédits, à hauteur de 300,3 M€ (AE=CP), portant uniquement sur des crédits mis en réserve sur trois programmes :

- 202,3 M€ sur le programme 146 - *Équipement des forces* ;

- 50,0 M€ sur le programme 144 - *Environnement et prospective de la politique de défense* ;

- 47,9 M€ sur le programme 212 - *Soutien de la politique de la défense*.

Dans le cas de la mission *Défense*, les annulations prévues à hauteur de 300 M€ devraient, selon le ministère, faire l'objet d'une compensation par ouverture de crédits dans une prochaine loi de finances rectificative.

Lors de son audition par la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale au sujet du projet de décret d'avance, le ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, a indiqué qu'en matière de défense, il s'agissait d'annuler « *temporairement* » des crédits, ce qui confirme la perspective d'une compensation des annulations dans la prochaine LFR.

G - Direction de l'action du Gouvernement

Tableau n° 21 : crédits de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*

M€	LFI 2022	Reports	Décret d'avance du 7 avril 2022	
			Ouvertures	Annulations
AE	849,65	184,19		-11,24
CP	959,95	145,07		-11,24

Source : Cour des comptes

La mission fait l'objet d'annulations à hauteur de 11,2 M€ (AE=CP), portant sur trois programmes :

- 7,5 M€ sur le programme 129 - *Coordination du travail gouvernemental* ;

- 0,9 M€ sur le programme 308 - *Protection des droits et libertés* ;

- 2,9 M€ sur le programme 359 - *Présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022*.

Sur les programmes 129 et 308, les annulations ne portant que sur des crédits mis en réserve, la soutenabilité de la programmation budgétaire initiale n'est pas remise en cause, selon les responsables de programme.

Sur le programme 359, en ce qui concerne les AE, les annulations dépassent les crédits mis en réserve. Néanmoins, elles portent (comme les annulations sur les CP) sur des crédits qui n'étaient affectés à aucun projet et constituaient une marge de financement pour d'éventuelles dépenses.

H - Engagements financiers de l'État

Tableau n° 22 : crédits de la mission *Engagements financiers de l'État*

M€	LFI 2022	Reports	Décret d'avance	
			Ouvertures	Annulations
AE	207 274,12	0,92		-3,70
CP	44 344,81	0,40		-8,07

Source : Cour des comptes

Les annulations, de 4 M€ en AE et 8 M€ en CP, concernent les crédits mis en réserve et n'entraînent pas de difficulté particulière à ce stade.

I - Enseignement scolaire

Tableau n° 23 : crédits de la mission *Enseignement scolaire*

M€	LFI 2022	Reports	Décret d'avance	
			Ouvertures	Annulations
AE	77 756,86	367,26		-103,29
CP	77 791,32	143,48		-103,29

Source : Cour des comptes

D'un montant de 103 M€ au total, les annulations concernent les programmes 143 – *Enseignement technique agricole* (12,3 M€ en AE et CP) et 230 – *Vie de l'élève* (91,0 M€ en AE et CP) et portent principalement sur des crédits mis en réserve. Ces montants annulés n'entraînent pas de difficultés particulières au regard de la consommation prévue des crédits sur ces deux programmes. En particulier, les crédits annulés sur le programme 230 – *Vie de l'élève* concernent une partie des crédits d'intervention destinés à compenser les dépenses de communes relatives à l'instruction obligatoire dès trois ans. En 2021, ces crédits ont été largement sous-exécutés (14,7 M€ pour une ouverture de crédits de 100 M€). En 2021, seules 210 communes ont bénéficié de ce dispositif.

J - Gestion des finances publiques

Tableau n° 24 : crédits de la mission *Gestion des finances publiques*

M€	LFI 2022	Reports	Décret d'avance	
			Ouvertures	Annulations
AE	10 016,17	145,95		-30,96
CP	9 995,04	110,06		-30,96

Source : Cour des comptes

Les crédits annulés, pour un montant total de 31 M€, concernent des natures de dépenses autres que les dépenses de personnel (hors titre 2), des

trois programmes 156 – *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*, 218 – *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* et 302 – *Facilitation et sécurisation des échanges*. Les crédits annulés portent sur les mises en réserve. Lors des gestions 2020 et 2021, les programmes de la mission ont eu très peu recours aux crédits « hors titre 2 » mis en réserve. Ces derniers ont été annulés presque dans leur intégralité, dans des montants supérieurs aux crédits annulés dans le cadre du décret d'avance d'avril 2022, sauf dans le cas du programme 302 en 2021.

K - Justice

Tableau n° 25 : crédits de la mission *Justice*

M€	**LFI 2022**	**Reports**	**Décret d'avance**	
			Ouvertures	Annulations
AE	12 770,74	706,33		-119,26
CP	10 741,45	17,07		-119,26

Source : Cour des comptes

Les crédits annulés concernent la réserve de précaution, hors crédits de personnel (hors titre 2), à hauteur de 119 M€ d'AE et de CP.

Ces annulations correspondent à 59 % de la réserve de précaution, répartie homothétiquement sur chacun des programmes qui composent la mission. Selon les responsables de programmes, elles ne fragilisent pas la suite de la gestion budgétaire de l'année.

L - Médias, livres et industries culturelles

Tableau n° 26 : crédits de la mission *Médias, livres et industries culturelles*

M€	**LFI 2022**	**Reports**	**Décret d'avance**	
			Ouvertures	Annulations
AE	698,17	16,68		-12,86
CP	675,15	37,51		-12,86

Source : Cour des comptes

Les annulations de crédits portent sur la réserve de précaution, à hauteur de 8,25 M€ pour le programme 180 – *Presse et médias* et 4,60 M€ pour le programme 334 - *Livre et industries culturelles* (en AE = CP).

Les montants initialement mis en réserve représentaient 22,78 M€ au total. Le décret a pour effet de les rapporter à 9,91 M€ (-56,45 %).

Le décret d'avance annule en particulier près de 59 % de la réserve du programme 180 – *Presse et médias*, correspondant à l'intégralité de la réserve positionnée sur les aides à la modernisation (6,14 M€ soit -11 % des crédits inscrits en LFI) et le solde sur la réserve portant sur l'aide au transport postal (2,12 M€).

M - Outre-mer

Tableau n° 27 : crédits de la mission *Outre-mer*

M€	**LFI 2022**	**Reports**	**Décret d'avance**	
			Ouvertures	Annulations
AE	2 635,23	36,49		-53,95
CP	2 472,36	41,04		-53,95

Source : Cour des comptes

Les deux programmes de la mission *Outre-mer* font l'objet d'annulations de crédits mis en réserve, à hauteur respectivement de 16,35 M€ en AE et CP sur le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* et 37,6 M€ en AE et CP sur le programme 138 – *Emploi outre-mer*.

Si un risque inhérent aux exonérations de cotisations sociales patronales sur le programme 138 existe, avec une forte variabilité des prévisions au cours de l'année, aucun risque immédiat n'a été identifié sur la disponibilité des ressources.

N - Plan d'urgence

Tableau n° 28 : crédits de la mission *Plan d'urgence*

M€	**LFI 2022**	**Reports**	**Décret d'avance**	
			Ouvertures	Annulations
AE	200,00	6 512,37		-3 474,00
CP	200,00	6 578,08		-3 474,00

Source : Cour des comptes

Le décret d'avance procède à 3,474 Md€ d'annulations de crédits (en AE et en CP) au titre de la mission, qui se ventilent comme suit :

- programme 356 - *Chômage partiel et aides d'urgence* : 550 M€ d'annulations (AE et CP) ;

- programme 357 - *Fonds de solidarité* : 500 M€ d'annulations (AE et CP) ;

- programme 358 - *Renforcement exceptionnel des participations financières* : 1,924 Md€ d'annulations (AE et CP) ;

- programme 360 - *Compensation des allègements de prélèvements* : 500 M€ d'annulations (AE et CP).

Ces programmes n'ont fait l'objet d'aucune ouverture de crédits en LFI 2022, seuls des reports de crédits de 2021 permettant de financer les dépenses correspondantes.

Au total, le décret d'avance annule 53 % des AE et des CP reportés de 2021 vers 2022 au titre de la mission (6,512 Md€ d'AE et 6,578 Md€ de CP).

Ces annulations sont justifiées, dans le rapport de motivation remis par le Gouvernement, par des besoins moindres qu'anticipé pour les programmes 356, 357 et 358. Aucune justification n'est en revanche apportée pour les 500 M€ d'annulations au titre du programme 360.

Le dernier arrêté de report portant sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* est daté du 25 mars 2022 et porte sur un montant de 4 Md€ (4,01 Md€ en AE et 4,07 Md€ en CP). Le projet de décret d'avance, qui annule un montant de 3,47 Md€ de crédits sur cette mission (l'équivalent de 87 % des reports du 25 mars 2022), a été notifié le même jour aux commissions des finances des deux assemblées.

Il est donc manifeste que cet arrêté de report du 25 mars 2022 n'a d'autre justification que celle de permettre l'équilibre financier du décret d'avance du 7 avril 2022, 59,3 % des annulations figurant au sein du décret d'avance étant le fait de la seule mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*.

Dans le même temps, le taux de consommation des crédits disponibles du programme 356 – *Chômage partiel et aides d'urgence*, au 4 avril 2022, était extrêmement faible : nul en AE, il était de seulement 0,8 % en CP (5,49 M€). Une partie des dépenses a pu être financée par la trésorerie disponible de l'Agence de services et de paiement (ASP), qui s'élevait à 210,63 M€ fin décembre 2021.

À ce stade de la gestion, un risque significatif est identifié sur le programme 360 - *Compensation des allègements de prélèvements*. Comme en 2021, la totalité des crédits reportés sur ce programme a été annulée par le décret d'avance en vue de financer de nouvelles dépenses de nature différente. Pourtant, ces crédits annulés n'étaient pas devenus sans objet car ils permettaient, pour l'essentiel, de répondre à un besoin certain : une créance sur l'État de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) de 554 M€, comptabilisée en fin d'exercice 2021, correspondant aux montants déclarés en 2021 par les employeurs du secteur privé, les travailleurs indépendants et les artistes-auteurs, non encore mis en paiement.

Ces crédits devront donc impérativement être ouverts de nouveau en loi de finances rectificative, qui devra également ouvrir les crédits permettant de couvrir les montants déclarés et mis en paiement en 2022 au titre des exercices 2020, 2021 et dans le cadre des dispositifs d'exonération de charges et d'aide au paiement 2022 au titre des nouvelles vagues de Covid.

O - Recherche et enseignement supérieur

Tableau n° 29 : crédits de la mission *Recherche et enseignement supérieur*

M€	**LFI 2022**	**Reports**	**Décret d'avance**	
			Ouvertures	Annulations
AE	29 247,94	188,99		-234,71
CP	29 237,84	196,27		-234,71

Source : Cour des comptes

Les annulations de crédits, d'un montant de 235 M€ au total, portent intégralement sur des crédits mis en réserve (hors titre 2).

Le programme 191 - *Recherche duale (civile et militaire)*, doté « pour mémoire » en loi de finances initiale, est exclu du champ des annulations de crédits. Ses actions sont temporairement exécutées *via* la mission *Plan de relance* et les crédits correspondants devraient être de nouveau affectés à ce programme lorsque la mission *Plan de relance* sera supprimée.

Les crédits annulés se décomposent comme suit :

Tableau n° 30 : annulations de crédits sur la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur*

Programme	Montant annulé (M€)
142 - *Enseignement supérieur et recherche agricole*	3,44
150 – *Formations supérieures et recherche universitaire*	30,00
172 – *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*	80,00
190 - *Recherche dans les domaines de l'énergie du développement et de la mobilité durables*	12,10
192 - *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle*	7,10
193 – *Recherche spatiale*	16,38
231 – *Vie étudiante*	85,65
Total	**234,71**

Source : décret d'avance ; le total tient compte d'arrondis.

Une vigilance particulière devra notamment être exercée sur les crédits disponibles pour les programmes 172 – *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* et 193 – *Recherche spatiale*, une partie des crédits annulés pouvant se révéler nécessaire pour financer des dépenses déjà engagées (prolongation des contrats doctoraux pour le programme 172, contributions obligatoires aux organisations scientifiques internationales pour le programme 193).

P - Régimes sociaux et de retraite

Tableau n° 31 : crédits de la mission *Régimes sociaux et de retraite*

M€	LFI 2022	Reports	Décret d'avance	
			Ouvertures	Annulations
AE	6 102,35	4,86		-144,93
CP	6 102,35	4,01		-144,93

Source : Cour des comptes

Le décret d'avance annule 144,93 M€ de crédits mis en réserve sur la mission *Régimes sociaux et de retraite*, soit 2,38 % des crédits prévus en LFI. Ces annulations concernent les programmes 195 - *Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers* pour 27,3 M€, 197 - *Régime de retraite et de sécurité sociale des marins* pour 18,7 M€, et 198 - *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres* pour 98,9 M€, ce dernier programme comprenant essentiellement les subventions d'équilibre pour les régimes de retraite des agents de la SNCF et de la RATP.

S'agissant de crédits mis en réserve, au regard des profils de trésorerie des différentes caisses et de leurs modalités de financement, ces annulations de crédits ne devraient pas affecter la suite de la gestion budgétaire, hors éventuelles mesures nouvelles. Des perspectives de sous-consommation des crédits sont en effet apparues depuis la programmation initiale : les prévisions de dépenses actualisées en mars 2022 par les différentes caisses de retraite permettent d'anticiper des besoins de subvention par l'État moindres qu'en LFI de l'ordre de 100 M€ ; par ailleurs, l'enveloppe de 44 M€ prévue pour compenser le coût de la prime inflation pour les caisses de retraite s'avère sur-estimée de 34 M€, compte tenu du recentrage du dispositif sur un nombre de pensionnés inférieur à ce qui était prévu initialement. Enfin, la trésorerie de la branche vieillesse de la caisse des marins (l'Enim), qui s'élevait à 44 M€ à fin 2021, pourrait être mobilisée afin d'éviter un besoin d'ouverture de crédits supplémentaires.

Q - Relations avec les collectivités territoriales

Tableau n° 32 : crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*

M€	LFI 2022	Reports	Décret d'avance	
			Ouvertures	Annulations
AE	4 916,70	111,86		-5,11
CP	4 348,91	105,03		-5,11

Source : Cour des comptes

Le décret d'avance annule 5,11 M€ de crédits du programme 122 - *Concours spécifiques et administration du ministère de l'intérieur*, majoritairement constitué de dotations exceptionnelles et de dotations aux collectivités d'outre-mer.

Ce programme a fait l'objet de reports relativement importants au regard des crédits inscrits en LFI (près de 100 M€ de reports, pour 235 M€ de CP inscrits en LFI).

L'annulation est intégralement imputée sur la réserve de précaution du programme.

R - Santé

Tableau n° 33 : crédits de la mission *Santé*

M€	LFI 2022	Reports	Décret d'avance	
			Ouvertures	Annulations
AE	1 296,43	118,81		-29,72
CP	1 299,73	158,07		-29,72

Source : Cour des comptes

Le décret d'avance conduit à l'annulation de 29,7 M€ en AE et CP sur la mission *Santé*, dont 22,8 M€ pour le programme 183 - *Protection maladie* et 6,9 M€ pour le programme 204 - *Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins*.

Ces annulations interviennent dans un contexte incertain, des besoins nouveaux étant intervenus en cours de gestion :

- en mars 2022, le tribunal administratif de Paris a condamné l'État à verser 56,8 M€ aux laboratoires Servier, au titre de sa responsabilité dans le cadre du contentieux « Médiator ». La décision étant exécutoire, cette somme doit être versée rapidement. La provision constituée au titre de ce contentieux en 2021 et reportée en 2022 ne couvre que partiellement ce montant, soit une insuffisance de 26,2 M€ en AE et 28 M€ en CP. Celle-ci excède largement le montant des crédits mis en réserve et annulés sur le programme 204 (6,9 M€).;

- le ministère des solidarités et de la santé prévoit un niveau de dépense excédant les crédits disponibles sur le programme 183 (de l'ordre de 50,2 M€), en se fondant notamment sur les tendances de recours à l'aide médicale d'État observées avant la crise sanitaire. Cependant, des marges de manœuvre existent pour faire face à cette éventuelle augmentation, notamment avec la constatation d'une créance de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale, au terme de la gestion 2021, au titre de l'aide médicale d'État, pour un montant de 21,5 M€.

À ce stade, la nécessité d'ouvrir des crédits supplémentaires pour la mission *Santé* n'est pas encore avérée, et dans le cas du programme 204, les crédits annulés par le décret d'avance n'auraient pas suffi à couvrir l'aléa de gestion identifié en mars 2022.

S - Sécurités

Tableau n° 34 : crédits de la mission *Sécurités*

M€	**LFI 2022**	**Reports**	**Décret d'avance**	
			Ouvertures	Annulations
AE	22 669,43	403,96		-74,19
CP	21 563,78	75,72		-74,19

Source : Cour des comptes

74,2 M€ d'AE et de CP ont été annulés par le décret d'avance. Ces annulations représentent 2,3 % des crédits hors dépenses de personnel (hors titre 2) de la mission *Sécurités*, dont les crédits s'élèvent à 3,252 Md€ dans le PLF 2022.

Pour les quatre programmes de la mission, les annulations ont exclusivement porté sur la réserve de précaution (hors éventuelle réserve ministérielle), qui s'élève à environ 130 M€ sur l'ensemble de la mission. Elle a été annulée à 57 %, contre 21 % pour l'ensemble de l'année 2021.

Les annulations n'ont pas été réparties au *prorata* du poids des crédits hors titre 2. La police nationale (programme 176) s'est vu annuler 40,4 M€, soit 77 % de la réserve de précaution en CP, hors réserve ministérielle. L'annulation sur le programme 152 - *Gendarmerie nationale* s'est élevée à 25,3 M€, soit 42 % de la réserve de précaution en CP. Avec 7,3 M€ d'annulations, la réserve de précaution de la sécurité civile (programme 161) s'est vue réduite de 58 %. Enfin, le programme 207 - *Sécurité routière* s'est vu annuler 1,8 M€, soit 53 % de sa réserve de précaution.

T - Solidarité, insertion, égalité des chances

Tableau n° 35 : crédits de la mission *Solidarité, insertion, égalité des chances*

M€	**LFI 2022**	**Reports**	**Décret d'avance**	
			Ouvertures	Annulations
AE	28 007,06	303,96		-86,30
CP	27 646,44	339,25		-86,30

Source : Cour des comptes

Le décret d'avance prévoit l'annulation de 86,3 M€ en AE et CP à l'échelle de la mission, répartis entre le programme 124 - *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* (8,7 M€), 157 – *Handicap et dépendance* (38,94 M€) et 304 – *Inclusion sociale et protection des personnes* (38,66 M€).

Dans sa dernière note d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB), la Cour a de nouveau relevé un risque d'insuffisance de crédits pour l'année 2022 affectant les deux principales dépenses de guichet de la mission : l'allocation adulte handicapé (AAH) pour le programme 157, et la prime d'activité pour le programme 304. Sollicitées sur les conséquences de ces annulations de crédits au regard de ce risque budgétaire, les administrations centrales concernées ont apporté des éléments de réponse discordants.

La direction du budget indique que si les prévisions sont incertaines sur ces dépenses, des marges en gestion peuvent être envisagées, qu'il s'agisse par exemple de l'économie de constatation probable du fait du ralentissement des flux migratoires (dispositif « mineurs non accompagnés », émargeant au programme 304) ou de ce qui pourrait

résulter du dynamisme du marché du travail sur le revenu de solidarité active (RSA).

Les ministères ont, pour leur part, indiqué à la Cour que des ouvertures de crédits pourraient se révéler nécessaires en cours de gestion, notamment au titre du Covid ou de dépenses contentieuses.

U - Sport, jeunesse et vie associative

Tableau n° 36 : crédits de la mission *Sport, jeunesse et vie associative*

M€	**LFI 2022**	**Reports**	**Décret d'avance**	
			Ouvertures	Annulations
AE	1 692,27	62,10		-50,49
CP	1 722,12	158,14		-50,49

Source : Cour des comptes

Le montant des crédits annulés est de 50,49 M€ en AE et CP et se répartissent comme suit : 29,62 M€ pour le programme 163 – *Jeunesse et vie associative*, et 20,86 M€ pour le programme 219 – *Sport*. Le programme 350 - *Jeux olympiques et paralympiques 2024* n'est pas concerné.

Les crédits annulés correspondent à la totalité de la réserve de précaution initiale hors titre 2, en AE et CP, intégrant pour le programme 219, le surgel prévu par la lettre-plafond du 29 juillet 2021 au titre du dispositif de compensation des cotisations des arbitres sportifs. Pour chacun des programmes, les crédits reportés n'ont pas fait l'objet d'annulation.

Des mages de manœuvre existent pour prendre en charge en gestion d'éventuels besoins de financement sur les deux programmes.

V - Transformation et fonction publiques

Tableau n° 37 : crédits de la mission *Transformation et fonction publiques*

M€	LFI 2022	Reports	Décret d'avance	
			Ouvertures	Annulations
AE	447,58	592,38		-24,90
CP	795,00	28,31		-20,53

Source : Cour des comptes

Le décret d'avance annule 24,9 M€ d'AE et 20,5 M€ de CP sur la mission. Les annulations se concentrent principalement sur les programmes 348 - *Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants*, pour 10,66 M€ en CP, 349 – *Transformation publique*, pour 4,25 M€ en CP, et 148 – Fonction publique (5,41 M€ en CP).

S'agissant du programme 348, non doté d'AE en 2022, l'objectif initial d'un programme de 1 Md€ pour la rénovation des cités administratives ne sera pas tenu. Par ailleurs, pour le programme 349, ces crédits étant initialement destinés à financer un nouvel appel à projets du FTAP en 2022, celui-ci devra être redimensionné en l'absence d'ouverture complémentaire.

W - Travail et emploi

Tableau n° 38 : crédits de la mission *Travail et emploi*

M€	LFI 2022	Reports	Décret d'avance	
			Ouvertures	Annulations
AE	15 793,10	743,26		-172,21
CP	14 643,14	1 815,39		-172,21

Source : Cour des comptes

Le décret d'avance annule 172,21 M€ de crédits (en AE et en CP) au sein de la mission, dont 170,34 M€ sur le programme 102 – *Accès et retour à l'emploi*, et 1,87 M€ sur le programme 155 - *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail*.

Les annulations de crédits ont porté intégralement sur des crédits ouverts en LFI et mis en réserve, sans fléchage sur des lignes budgétaires en particulier.

Le montant des annulations est inférieur (en CP, mais pas en AE) au montant des crédits préalablement reportés par un arrêté du 16 mars 2022.

L'annulation d'un montant de 170 M€ en AE et en CP sur le programme 102 - *Accès et retour à l'emploi*, bien que couvrant 60 % de la réserve, apparaît soutenable, notamment au regard de la sous-exécution anticipée par Pôle emploi des crédits finançant l'allocation spécifique de solidarité (estimée à une centaine de millions d'euros à ce stade) du fait de la prolongation des droits à indemnisation du chômage dans le cadre de la crise sanitaire et de la conjoncture globale favorable de l'emploi.

X - Budget annexe Contrôle et exploitation aériens

Tableau n° 39 : crédits du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*

M€	**LFI 2022**	**Reports**	**Décret d'avance**	
			Ouvertures	Annulations
AE	2 372,98	123,85		-20,83
CP	2 381,44	53,51		-20,83

Source : Cour des comptes

L'annulation de crédits prévue par le décret d'avance, pour un montant de 21 M€ en AE et CP, porte sur le BOP « *Soutien action sociale* » du programme 613 (hors titre 2), sur lequel sont imputées les échéances des remboursements d'emprunts effectués par la direction générale de l'aviation civile.

Elle s'explique par les tirages d'emprunt inférieurs aux prévisions sur l'année 2021. De fait, l'échéancier 2022 de remboursement de l'emprunt est inférieur à la dotation inscrite en LFI pour 2022, à hauteur de 4 824 078 € sur les charges financières et de 16 002 476 € sur le remboursement du capital (soit un total de 20 826 554 € en AE/CP).

La prévision de consommation des crédits est en ligne avec le montant des crédits disponibles, sauf si un relèvement du point d'indice devait intervenir en cours de gestion.

La Cour relève que les crédits annulés (21 M€) sont d'un montant inférieur aux montants reportés de 2021 vers 2022 (54 M€ en CP).

Y - Compte de concours financiers Avances à divers services de l'État et organismes gérant des services publics

Tableau n° 40 : crédits du compte de concours financiers *Avances à divers services de l'État et organismes gérant des services publics*

M€	**LFI 2022**	**Reports**	**Décret d'avance**	
			Ouvertures	Annulations
AE	11 948,40	537,64		-488,00
CP	11 321,40	577,40		-488,00

Source : Cour des comptes

Au sein du compte de concours financiers, seul le programme 823 - *Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics* fait l'objet d'une annulation de crédits, à hauteur de 488 M€. Ces annulations portent principalement sur la provision ouverte par la loi de finances rectificative du 1er décembre 2021 pour faire face au manque de liquidités des établissements publics dans le cadre de difficultés liées à la sortie de crise (325 M€).

En 2021, sur les 683,0 M€ de CP prévus à ce titre, seuls 105,6 M€ avaient été consommés, et l'intégralité des crédits non consommés avait été reportée. Aucune difficulté particulière de gestion n'est attendue suite à l'annulation d'une partie de ces crédits par le décret d'avance.

La Cour note toutefois le caractère presque concomitant des reports de crédits et de l'annulation d'une partie d'entre eux sur ce programme, les reports ayant manifestement permis de constituer une réserve de crédits pouvant être aisément annulés dans le cadre du décret d'avance. Comme pour la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, le report de crédits dans la seule perspective de gager des ouvertures de crédits du décret d'avance conduit à rendre en grande partie formel l'équilibre budgétaire de ce dernier, et à produire une dégradation du solde budgétaire.

Annexes

Annexe n° 1 : décret d'avance du 7 avril 2022 66
Annexe n° 2 : mouvements de crédits du décret d'avance du 7 avril 2022 et reports de crédits 71
Annexe n° 3 : réponse du ministre de l'action et des comptes publics 72

Annexe n° 1 : décret d'avance du 7 avril 2022

9 avril 2022 JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE Texte 42 sur 117

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

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

COMPTES PUBLICS

Décret n° 2022-512 du 7 avril 2022
portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance

NOR : *CCPB2210547D*

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 1er août 2001 modifiée relative aux lois de finances, notamment ses articles 13 et 56 ;

Vu la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 ;

Vu l'avis de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale en date du 31 mars 2022 ;

Vu l'avis de la commission des finances du Sénat en date du 31 mars 2022 ;

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

Décrète :

Art. 1er. – Sont ouverts, pour 2022, à titre d'avance, des crédits d'un montant de 5 858 651 340 € en autorisations d'engagement et en crédits de paiement applicables aux programmes du budget général mentionnés dans le tableau 1 annexé au présent décret.

Art. 2. – Sont annulés à cette fin, pour 2022, des crédits d'un montant de 5 349 824 786 € en autorisations d'engagement et en crédits de paiement applicables aux programmes du budget général mentionnés dans le tableau 2 annexé au présent décret.

Art. 3. – Sont annulés à cette fin, pour 2022, des crédits d'un montant de 20 826 554 € en autorisations d'engagement et en crédits de paiement applicables au programme du budget annexe mentionné dans le tableau 3 annexé au présent décret.

Art. 4. – Sont annulés à cette fin, pour 2022, des crédits d'un montant de 488 000 000 € en autorisations d'engagement et en crédits de paiement applicables au programme du compte de concours financiers mentionné dans le tableau 4 annexé au présent décret.

Art. 5. – 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 7 avril 2022.

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

9 avril 2022 JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE Texte 42 sur 117

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
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales		**580 000 000**	**580 000 000**
Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture	149	580 000 000	580 000 000
Cohésion des territoires		**100 000 000**	**100 000 000**
Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	177	100 000 000	100 000 000
Ecologie, développement et mobilité durables		**3 330 522 270**	**3 330 522 270**
Infrastructures et services de transports	203	340 522 270	340 522 270
Service public de l'énergie	345	2 990 000 000	2 990 000 000
Economie		**1 548 129 070**	**1 548 129 070**
Développement des entreprises et régulations	134	1 548 129 070	1 548 129 070
Immigration, asile et intégration		**300 000 000**	**300 000 000**
Immigration et asile	303	300 000 000	300 000 000
Totaux		**5 858 651 340**	**5 858 651 340**

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
Action extérieure de l'Etat		**51 969 940**	**51 969 940**
Action de la France en Europe et dans le monde	105	40 720 501	40 720 501
Français à l'étranger et affaires consulaires	151	3 341 821	3 341 821
Diplomatie culturelle et d'influence	185	7 907 618	7 907 618
Administration générale et territoriale de l'Etat		**38 938 832**	**38 938 832**
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	216	16 722 657	16 722 657
Vie politique	232	9 663 755	9 663 755
Administration territoriale de l'Etat	354	12 552 420	12 552 420
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales		**7 942**	**7 942**
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	215	7 942	7 942
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation		**50 927 949**	**50 927 949**
Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	158	5 149 278	5 149 278
Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, mémoire et liens avec la Nation	169	45 778 671	45 778 671
Cohésion des territoires		**70 708 424**	**70 708 424**
Aide à l'accès au logement	109	38 475 367	38 475 367
Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	112	8 128 642	8 128 642
Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	135	12 461 915	12 461 915
Politique de la ville	147	9 470 737	9 470 737
Interventions territoriales de l'Etat	162	2 171 763	2 171 763

INTITULÉ DE LA MISSION, DU PROGRAMME, DE LA DOTATION	Numéro du programme ou de la dotation	AUTORISATIONS d'engagement annulées	CRÉDITS de paiement annulés
Conseil et contrôle de l'Etat		**2 644 949**	**2 644 949**
Conseil économique, social et environnemental	126	213 222	213 222
Conseil d'Etat et autres juridictions administratives	165	2 430 547	2 430 547
Haut Conseil des finances publiques	340	1 180	1 180
Culture		**53 429 841**	**53 429 841**
Création	131	17 989 607	17 989 607
Patrimoines	175	18 842 510	18 842 510
Soutien aux politiques du ministère de la culture	224	1 982 842	1 982 842
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	361	14 614 882	14 614 882
Défense		**300 286 360**	**300 286 360**
Environnement et prospective de la politique de défense	144	50 000 000	50 000 000
Equipement des forces	146	202 340 759	202 340 759
Soutien de la politique de la défense	212	47 945 601	47 945 601
Direction de l'action du Gouvernement		**11 235 867**	**11 235 867**
Coordination du travail gouvernemental	129	7 480 513	7 480 513
Protection des droits et libertés	308	895 749	895 749
Présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022	359	2 859 605	2 859 605
Ecologie, développement et mobilité durables		**107 598 843**	**107 598 843**
Paysages, eau et biodiversité	113	8 764 847	8 764 847
Expertise, information géographique et météorologie	159	6 012 765	6 012 765
Energie, climat et après-mines	174	55 155 145	55 155 145
Prévention des risques	181	27 294 955	27 294 955
Affaires maritimes	205	4 157 811	4 157 811
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	217	6 213 320	6 213 320
Economie		**30 382 306**	**30 382 306**
Statistiques et études économiques	220	1 637 714	1 637 714
Stratégies économiques	305	6 407 751	6 407 751
Plan France Très haut débit	343	22 336 841	22 336 841
Engagements financiers de l'Etat		**3 696 910**	**8 065 763**
Epargne	145	1 416 910	1 416 910
Dotation du Mécanisme européen de stabilité	336	2 280 000	2 280 000
Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque	344		4 368 853
Enseignement scolaire		**103 293 607**	**103 293 607**
Enseignement technique agricole	143	12 287 926	12 287 926
Vie de l'élève	230	91 005 681	91 005 681
Gestion des finances publiques		**30 958 906**	**30 958 906**
Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local	156	16 549 954	16 549 954

INTITULÉ DE LA MISSION, DU PROGRAMME, DE LA DOTATION	Numéro du programme ou de la dotation	AUTORISATIONS d'engagement annulées	CRÉDITS de paiement annulés
Conduite et pilotage des politiques économiques et financières	218	5 536 040	5 536 040
Facilitation et sécurisation des échanges	302	8 872 912	8 872 912
Immigration, asile et intégration		**11 109 206**	**11 109 206**
Intégration et accès à la nationalité française	104	11 109 206	11 109 206
Justice		**119 264 661**	**119 264 661**
Accès au droit et à la justice	101	16 003 491	16 003 491
Administration pénitentiaire	107	52 837 069	52 837 069
Justice judiciaire	166	30 508 481	30 508 481
Protection judiciaire de la jeunesse	182	9 819 322	9 819 322
Conduite et pilotage de la politique de la justice	310	10 042 449	10 042 449
Conseil supérieur de la magistrature	335	53 849	53 849
Médias, livre et industries culturelles		**12 857 591**	**12 857 591**
Presse et médias	180	8 254 566	8 254 566
Livre et industries culturelles	334	4 603 025	4 603 025
Outre-mer		**53 948 606**	**53 948 606**
Conditions de vie outre-mer	123	16 346 957	16 346 957
Emploi outre-mer	138	37 601 649	37 601 649
Plan d'urgence face à la crise sanitaire		**3 474 000 000**	**3 474 000 000**
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	550 000 000	550 000 000
Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire	357	500 000 000	500 000 000
Renforcement exceptionnel des participations financières de l'Etat dans le cadre de la crise sanitaire	358	1 924 000 000	1 924 000 000
Compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire	360	500 000 000	500 000 000
Recherche et enseignement supérieur		**234 709 315**	**234 709 315**
Enseignement supérieur et recherche agricoles	142	3 435 263	3 435 263
Formations supérieures et recherche universitaire	150	30 000 000	30 000 000
Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	172	80 000 000	80 000 000
Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	190	12 099 982	12 099 982
Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	192	7 147 011	7 147 011
Recherche spatiale	193	16 381 885	16 381 885
Vie étudiante	231	85 645 174	85 645 174
Régimes sociaux et de retraite		**144 932 358**	**144 932 358**
Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers	195	27 255 352	27 255 352
Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	197	18 730 061	18 730 061
Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	198	98 946 945	98 946 945
Relations avec les collectivités territoriales		**5 108 032**	**5 108 032**
Concours spécifiques et administration	122	5 108 032	5 108 032

INTITULÉ DE LA MISSION, DU PROGRAMME, DE LA DOTATION	Numéro du programme ou de la dotation	AUTORISATIONS d'engagement annulées	CRÉDITS de paiement annulés
Santé		**29 724 238**	**29 724 238**
Protection maladie	183	22 824 238	22 824 238
Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	204	6 900 000	6 900 000
Sécurités		**74 194 358**	**74 194 358**
Gendarmerie nationale	152	25 296 392	25 296 392
Sécurité civile	161	7 332 344	7 332 344
Police nationale	176	40 385 865	40 385 865
Sécurité et éducation routières	207	1 179 757	1 179 757
Solidarité, insertion et égalité des chances		**86 299 331**	**86 299 331**
Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	124	8 695 356	8 695 356
Handicap et dépendance	157	38 943 341	38 943 341
Inclusion sociale et protection des personnes	304	38 660 634	38 660 634
Sport, jeunesse et vie associative		**50 485 309**	**50 485 309**
Jeunesse et vie associative	163	29 620 409	29 620 409
Sport	219	20 864 900	20 864 900
Transformation et fonction publiques		**24 896 767**	**20 527 914**
Fonction publique	148	5 410 086	5 410 086
Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants	348	15 026 071	10 657 218
Transformation publique	349	4 246 456	4 246 456
Innovation et transformation numériques	352	214 154	214 154
Travail et emploi		**172 214 338**	**172 214 338**
Accès et retour à l'emploi	102	170 340 711	170 340 711
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	155	1 873 627	1 873 627
Totaux		**5 349 824 786**	**5 349 824 786**

TABLEAU 3

INTITULÉ DE LA MISSION, DU PROGRAMME, DE LA DOTATION	Numéro du programme ou de la dotation	AUTORISATIONS d'engagement annulées	CRÉDITS de paiement annulés
Contrôle et exploitation aériens		**20 826 554**	**20 826 554**
Soutien aux prestations de l'aviation civile	613	20 826 554	20 826 554
Totaux		**20 826 554**	**20 826 554**

TABLEAU 4

INTITULÉ DE LA MISSION, DU PROGRAMME, DE LA DOTATION	Numéro du programme ou de la dotation	AUTORISATIONS d'engagement annulées	CRÉDITS de paiement annulés
Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics		**488 000 000**	**488 000 000**
Avances à des organismes distincts de l'Etat et gérant des services publics	823	488 000 000	488 000 000
Totaux		**488 000 000**	**488 000 000**

Annexe n° 2 : mouvements de crédits du décret d'avance du 7 avril 2022 et reports de crédits

Tableau n° 41 : mouvements de crédits (LFI 2022, reports , décret d'avance) sur les missions budgétaires et le compte spécial ayant bénéficié de reports à la fin du mois de mars - (M€)

Missions du budget général et compte de concours financier	Montant hors titre 2 ouvert en LFI 2022	Montant total des arrêtés de reports entrants en 2022*	Dont arrêtés des 23, 24, 25 et 29 mars 2022	Montant des mouvements inscrits au décret d'avance du 7 avril 2022
Action extérieure de l'État	2 032,46	61,12	14,60	-51,97
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	11 321,40	577,40	577,40	-488,00
Cohésion des territoires	17 164,81	669,95	14,00	29,29
Culture	2 777,10	49,73	0,60	-53,43
Écologie, développement et mobilité durables	18 510,47	3 161,82	26,00	3 222,92
Économie	3 133,01	2 334,47	1 157,35	1 517,75
Gestion des finances publiques	1 666,09	109,83	5,00	-30,96
Plan d'urgence face à la crise sanitaire	200,00	6 578,08	5 278,01	-3 474,00
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	710,05	1 242,55	837,55	
Recherche et enseignement supérieur	28 582,82	196,27	4,00	-234,71
Santé	1 298,73	158,07	82,44	-29,72
Solidarité, insertion et égalité des chances	27 259,25	337,83	118,87	-86,30

** : hors titre 2, y compris fonds de concours*
Source : Cour des comptes

Annexe n° 3 : réponse du ministre de l'action et des comptes publics

MINISTÈRE
CHARGÉ
DES COMPTES
PUBLICS
Liberté
Égalité
Fraternité

GABRIEL ATTAL

Ministre délégué

Paris, le 1 JUIL. 2022

Nos références : MEFI-D22-01046
Vos références : 202200473 ; S 2022-1233/1
G 2022-132/1
Votre lettre du 29 juin 2022

Cher,

Monsieur le Premier président,

J'ai pris connaissance de votre correspondance par laquelle vous avez bien voulu m'adresser le projet de rapport sur les mouvements de crédits opérés par le décret d'avance du 7 avril 2022, prévu par l'article 58-6 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), ce dont je vous remercie.

Je relève avec satisfaction que la Cour constate que les conditions de procédure fixées par la LOLF sont respectées, dès lors que le prochain projet de loi de finances rectificative portera effectivement une demande de ratification du décret d'avance. Concernant les critères de fond, je note que la Cour prend acte à la fois du respect des plafonds fixés par la LOLF, du respect de la condition juridique de préservation de l'équilibre financier et du respect de la condition d'urgence, bien que soit apportée une nuance sur l'une des ouvertures de crédits réalisée, au titre de l'aide aux entreprises grandes consommatrices de gaz et d'électricité, sur laquelle je souhaite apporter des précisions.

1/3

Monsieur Pierre MOSCOVICI
Ancien ministre
Premier président de la Cour des Comptes
13 rue Cambon
75100 Paris Cedex 01

139 rue de Bercy
75572 Paris Cedex 12

Le Bureau des cabinets des ministères économiques et financiers met en oeuvre 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 26 à 30 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, vous personne concernée bénéficie d'un droit d'accès et de rectification à vos informations nominatives. Ce droit s'exerce par courrier au ministère de l'Economie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique - Bureau des cabinets - Pôle RCB - Teledoc 161 - 139 rue de Bercy 75572 PARIS Cedex 12.

En premier lieu, le recours à un décret d'avance doit être analysé à l'aune des circonstances exceptionnelles qui ont marqué ce début d'année. Si le Gouvernement a dû cette année, à nouveau, recourir à un décret d'avance, qui se distingue par son ampleur et par son caractère précoce dans la gestion, cette décision repose sur la nécessité de répondre avec vigueur aux effets induits par le conflit en Ukraine, tout en évitant de fragiliser la reprise économique. Comme le souligne la Cour, le choix de ce vecteur s'est révélé le plus adapté du fait que « l'organisation dans des délais brefs d'un débat sur un projet de loi de finances rectificative était rendue difficile par le calendrier des élections présidentielles et législatives ». Je tiens à remercier la Cour pour son analyse qui démontre et étaye la pleine justification du recours au décret d'avance dans ce contexte.

Ainsi, le recours au décret d'avance s'est-il imposé pour assurer le financement de mesures urgentes, annoncées dans le cadre du plan de résilience économique et sociale mis en place pour faire face à la hausse des prix de l'énergie et des carburants, ainsi que des mesures d'accueil de populations réfugiées. La Cour émet toutefois une réserve sur le caractère urgent des mises à disposition des crédits pour la mesure d'aide aux entreprises grandes consommatrices de gaz et d'électricité. Je souhaite indiquer à la Cour que les premiers décaissements devraient intervenir dès juillet. Ce délai résulte notamment d'échanges qui ont été nécessaires avec la Commission européenne pour s'assurer de la correcte définition des paramètres du dispositif, avant l'ouverture du guichet de dépôt des demandes. Compte tenu de l'organisation des débats et du calendrier d'adoption de la prochaine loi de finances rectificative (LFR), les premières dépenses sont donc attendues bien en amont de la publication de la LFR, de telle sorte que le caractère d'urgence est bien avéré.

Je dois ensuite relever une seconde divergence d'appréciation avec la Cour, relative à l'impact du décret d'avance sur l'équilibre de la loi de finances initiale. La Cour estime que, dès lors que le décret d'avance procède à l'annulation de crédits reportés, la condition de préservation de l'équilibre ne serait respectée que de façon « très largement formelle ». Sur ce point, le décret d'avance a été construit et présenté d'une manière similaire à celui de 2021. Les annuités 2021 et 2022 se distinguent certes par des montants importants de reports, liés aux incertitudes fortes qui ont pesé et pèsent sur ces deux exercices, résultant d'un contexte sanitaire, géopolitique et économique très incertain. Ces mouvements de crédits ont toutefois été pleinement autorisés par le législateur financier, y compris par une disposition de la loi de finances initiale autorisant le déplafonnement des reports pour un nombre significatif de programmes. Ils sont à considérer au même titre que d'autres aléas qui peuvent peser sur l'équilibre de la loi de finances initiale tel qu'il est présenté au Parlement, comme sur le solde budgétaire, qu'il s'agisse d'évolutions des prévisions de prélèvements sur recettes, de sous-consommations pouvant donner lieu in fine à des reports de crédits sur l'année suivante, ou de l'ajustement des recettes en cours d'année. De surcroît, aucune disposition spécifique ne s'oppose à leur mobilisation dans le cadre des annulations réalisées par décret d'avance pour gager des ouvertures. Au total, si le niveau des reports reste exceptionnel, leur mobilisation ne constitue pas un facteur de dégradation de l'équilibre.

Enfin, sans revenir sur le détail des analyses sectorielles réalisées, je regrette la mention qui est faite à deux reprises de « sous-budgétisation », concernant à la fois les dépenses de guichet de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » et les dépenses d'hébergement d'urgence. Comme mes services ont eu l'occasion de l'exposer dans les échanges précédents avec la Cour, si des aléas existent sur ces dépenses en gestion, le terme « sous-budgétisation », qui porte en soi un caractère intentionnel de minoration des ouvertures au regard des éléments connus au moment de la budgétisation, semble impropre, en particulier au regard des efforts réalisés sur les dernières années pour renforcer la sincérité des textes financiers.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Gabriel ATTAL