

N° 859

---

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2015-2016

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 septembre 2016

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le **projet de décret d'avance** notifié le 23 septembre 2016, relatif au **financement de dépenses urgentes**, transmis pour avis à la commission, en application de l'article 13 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances,*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,  
Rapporteur général,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, présidente ; M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général ; Mme Marie-France Beauvils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, vice-présidents ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.



---

## SOMMAIRE

Pages

|   |    |
|---|----|
| <b>AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT</b> .....  | 5  |
| <b>ANALYSE DES OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS</b> .....   | 9  |
| <b>I. OBJET DES OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS</b> .....  | 9  |
| <b>A. LES OUVERTURES</b> .....  | 9  |
| 1. <i>1,4 milliard d'euros ouverts en AE et 575 millions d'euros en CP sur la mission<br/>    « Travail et emploi » au titre de la création de 150 000 contrats aidés supplémentaires</i> ..... | 10 |
| 2. <i>84 millions d'euros sur la mission « Égalité des territoires et logement » pour<br/>    l'hébergement d'urgence</i> .....   | 12 |
| 3. <i>40 millions d'euros en crédits de paiement pour le paiement des frais de justice</i> .....  | 13 |
| <b>B. LES ANNULATIONS</b> .....   | 13 |
| 1. <i>Des annulations portant sur l'ensemble des ministères et la quasi-totalité des missions<br/>    du budget général</i> .....   | 13 |
| 2. <i>80 % des annulations en CP portent sur des crédits mis en réserve</i> .....   | 13 |
| 3. <i>Un cinquième des annulations en CP concerne la mission « Écologie »</i> .....   | 16 |
| <b>II. LA RÉGULARITÉ DU PROJET DE DÉCRET AU REGARD DE LA LOI<br/>ORGANIQUE DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES</b> .....  | 16 |
| <b>A. DES CRITÈRES DE RÉGULARITÉ PUREMENT TECHNIQUES RESPECTÉS</b> .....  | 17 |
| 1. <i>Le respect de l'équilibre budgétaire : des ouvertures intégralement gagées par des<br/>    annulations de crédits</i> .....   | 17 |
| 2. <i>Des ouvertures et des annulations de crédits s'élevant à moins de 1 % des crédits prévus<br/>    en loi de finances pour 2016</i> .....   | 17 |
| <b>B. DES DÉPENSES DONT L'URGENCE EST MANIFESTE, MAIS PAS<br/>L'IMPRÉVISIBILITÉ</b> .....   | 18 |
| 1. <i>L'urgence : nécessité et imprévisibilité</i> .....  | 18 |
| 2. <i>Des dépenses qui ne paraissent pas imprévisibles</i> .....  | 19 |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....   | 21 |
| <b>ANNEXES</b> .....  | 31 |



---

## AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT

*sur le projet de décret d'avance notifié le 23 septembre 2016,  
portant ouverture et annulation de 1 532 millions d'euros  
en autorisations d'engagement et 699 millions d'euros  
en crédits de paiement*

La commission des finances,

Vu les articles 13, 14 et 56 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances ;

Vu la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 ;

Vu le décret n° 2016-732 du 2 juin 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance ;

Vu le projet de décret d'avance notifié le 23 septembre 2016, portant ouverture et annulation de 1 532 250 403 euros en autorisations d'engagement et 698 718 934 euros en crédits de paiement, le rapport de motivation qui l'accompagne et les réponses du secrétaire d'État auprès du ministre des finances et des comptes publics, chargé du budget, au questionnaire du rapporteur général ;

### Sur la régularité du projet de décret d'avance :

1. Constate que l'objet du projet de décret d'avance est de permettre le financement de 150 000 contrats aidés supplémentaires, des dépenses relatives à l'hébergement d'urgence et aux frais de justice ;

2. Observe que les ouvertures de crédits prévues par le présent projet sont gagées par des annulations de même montant réparties sur vingt-cinq missions du budget général et un compte d'affectation spéciale ;

3. Constate que les ouvertures de crédits prévues par le projet de décret d'avance et le décret n° 2016-732 du 2 juin 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance n'excèdent pas le plafond de 1 % des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année et que les annulations n'excèdent pas le plafond de 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours ;

4. Relève que les ouvertures représentent plus de 5 % de la budgétisation initiale hors dépenses de personnel des programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » et 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » ;

5. Note que le montant des crédits ouverts par le projet de décret d'avance excède le plafond de 2 % des crédits de chaque programme et ne peut par conséquent pas faire l'objet d'une procédure de virement de crédits ;

6. Constate qu'il n'apparaît donc pas possible d'ouvrir les crédits supplémentaires considérés autrement qu'en recourant à un décret d'avance ;

7. Estime que la nécessité d'une ouverture rapide des crédits est avérée au regard de la nécessité de financer les contrats aidés supplémentaires dont la création a été décidée par le Gouvernement, d'assurer la continuité de l'accueil en hébergement d'urgence et d'honorer le paiement des prestations en matière de frais de justice ;

8. Constate que les conditions techniques de régularité du recours au décret d'avance prévues par la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 précitée sont donc formellement réunies ;

Sur les ouvertures prévues par le projet de décret d'avance :

9. Note que les ouvertures de crédits en cours d'année pour financer une hausse de 50 % du nombre de contrats aidés par rapport à la programmation budgétaire initiale 2016 ne résultent pas d'un évènement imprévisible mais d'une décision gouvernementale dans un contexte de taux de chômage élevé ;

10. Relève que la réorientation de la programmation des contrats aidés ne découle pas d'une annonce publique du Gouvernement mais d'une circulaire du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle qui n'a fait l'objet d'aucune communication au Parlement ni aux commissions des finances des deux assemblées malgré ses conséquences budgétaires importantes ;

11. Souligne que le relèvement de la programmation des contrats aidés à hauteur de 150 000 contrats aidés supplémentaires conduit à une augmentation des dépenses pour la fin de l'année 2016 représentant un dépassement de 8 % de la budgétisation initiale votée par le Parlement et entraîne l'engagement par l'État de près d'1,5 milliard d'euros, qui pèseront pour 850 millions d'euros en crédits de paiement sur l'exercice 2017 ;

12. Rappelle le caractère récurrent, ces dernières années, du dépassement de l'enveloppe budgétaire allouée aux contrats aidés ;

13. Note par conséquent que le coût de la politique des contrats aidés n'est pas contenu ;

14. Observe que la sous-budgétisation des dépenses d'hébergement d'urgence est habituelle et que l'insuffisance des moyens était manifeste dès la loi de finances initiale au regard de l'exécution 2015 et de l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile sur le territoire à partir de la seconde moitié de l'année 2015 ;

15. Estime par conséquent que l'urgence à ouvrir les crédits ne découle pas du caractère imprévisible des besoins budgétaires, mais d'une décision gouvernementale s'agissant des contrats aidés d'une part et de l'insuffisance des moyens alloués en loi de finances initiale concernant l'hébergement d'urgence d'autre part ;

16. Constate par ailleurs que le Gouvernement ne fournit aucun chiffrage relatif à la hausse des dépenses liées aux frais de justice qui serait intervenue à la suite des attentats ; que le Parlement ne peut par conséquent en apprécier l'imprévisibilité ;

Sur les annulations prévues par le projet de décret d'avance :

17. Constate que la plus grande partie des annulations porte sur des crédits mis en réserve, ce qui ne permet pas au Parlement d'identifier les dispositifs touchés par les redéploiements avant la présentation par le Gouvernement, à la fin de l'année, du schéma de fin de gestion ;

18. Estime par conséquent que le recours croissant, par le Gouvernement, à la mise en réserve de crédits, qui s'élève depuis 2015 à 8 % des crédits ouverts sur le budget de l'État, et à la procédure de décret d'avance nuit à la lisibilité de la politique budgétaire du Gouvernement ainsi qu'à la portée de l'autorisation parlementaire ;

19. Relève que les annulations en autorisations d'engagement sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » ne constituent pas des économies réelles sur le budget de l'État dans la mesure où les crédits inscrits à cette mission sont fixés à un niveau conventionnel, identique d'année en année et indépendant du montant des dépenses réellement prévues ; que les ouvertures qu'elles permettent se traduiront en revanche par une charge supplémentaire certaine sur le budget de l'État en 2016 et en 2017 ;

20. Souligne qu'une part importante des annulations sur le budget général pèse sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables », à rebours des priorités affichées par le Gouvernement ;

21. Émet, en conséquence, un avis défavorable au présent projet de décret d'avance.





## ANALYSE DES OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS

Le présent projet de décret d'avance prévoit des ouvertures et annulations de crédits pour un montant total de **1 532 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 699 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**. Soumis pour avis à la commission des finances, il lui a été notifié le 23 septembre 2016.

Conformément à l'article 13 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), « *la commission chargée des finances de chaque assemblée fait connaître son avis au Premier ministre dans un délai de sept jours à compter de la notification qui lui a été faite du projet de décret* ».

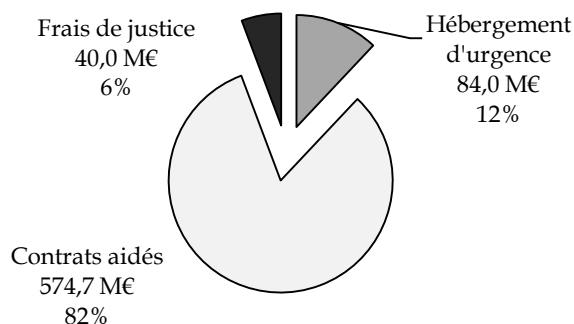
### I. OBJET DES OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS

Les décrets d'avance permettent de procéder à des ouvertures de crédits en cas d'urgence, dans la limite de 1 % des crédits ouverts en loi de finances initiale, gagées par des annulations de crédits<sup>1</sup>.

#### A. LES OUVERTURES

Les ouvertures prévues par le présent projet de décret d'avance concernent trois missions. Il faut noter que **les ouvertures de crédits dépassent le seuil de 2 % des crédits ouverts en LFI sur chaque programme**, rendant impossible l'emploi d'une procédure de virement de crédits.

#### Ouvertures de crédits de paiement prévues par le présent projet de décret d'avance



Source : commission des finances, d'après le projet de décret d'avance

<sup>1</sup> Ou la constatation de recettes supplémentaires – mais, dans la pratique, ce dernier cas est très rare.

La mission « Travail et emploi » représente l'essentiel des ouvertures avec 1,4 milliard d'euros en AE et 574,7 millions d'euros en CP pour le financement de 150 000 contrats aidés supplémentaires.

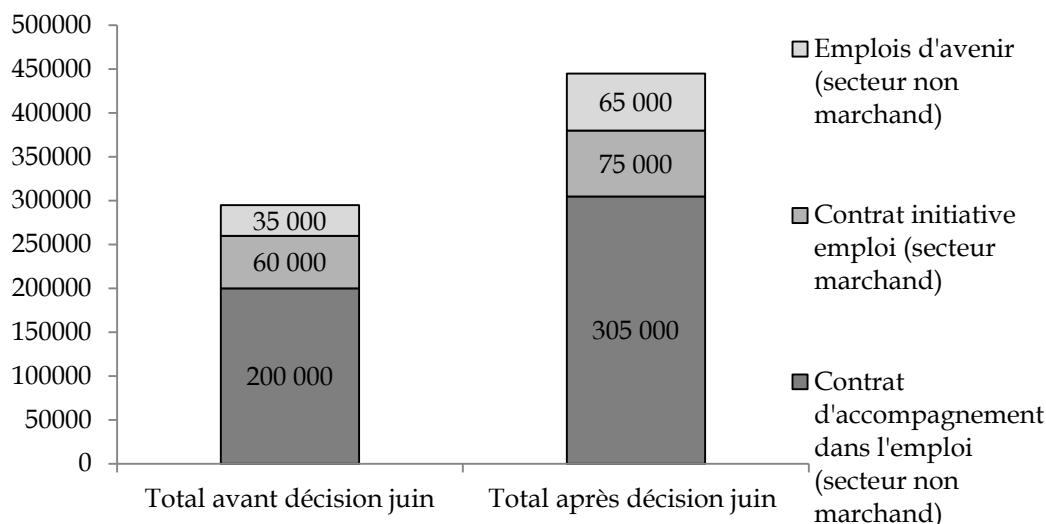
84 millions d'euros sont ouverts sur la mission « Égalité des territoires et logement » pour financer la création et la pérennisation de places en hébergement d'urgence.

Enfin, la mission « Justice » bénéficie de 25 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 40 millions d'euros en crédits de paiement pour honorer le paiement de prestations en matière de frais de justice.

### 1. 1,4 milliard d'euros ouverts en AE et 575 millions d'euros en CP sur la mission « Travail et emploi » au titre de la création de 150 000 contrats aidés supplémentaires

Le Gouvernement prévoit la création de 150 000 contrats aidés supplémentaires par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale. Au total, 445 000 contrats aidés devraient être conclus en 2016, soit un nombre identique à celui de l'année 2015.

**Programmation des contrats aidés en 2016  
avant et après la circulaire du 30 juin 2016**



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général

Le relèvement du nombre de contrats aidés découle d'une **circulaire du 30 juin 2016** de la ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social<sup>1</sup>. Le Gouvernement n'a donc fait

<sup>1</sup> Circulaire n° DGEFP/MIP/2016/215 du 30 juin 2016 de la ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, relative à la programmation des contrats uniques d'insertion et emplois d'avenir au deuxième semestre 2016.

aucune annonce publique à ce sujet. Cette **circulaire n'a pas été communiquée au Parlement ni aux commissions des finances des deux assemblées**. Votre rapporteur général considère que cette **méthode est pour le moins surprenante**, dans la mesure où le Parlement est mis devant le fait accompli et ne découvre les dépenses supplémentaires qu'au moment où il y a urgence à les engager.

La **majorité des contrats aidés supplémentaires porterait sur le secteur non marchand**. Pourtant, ce sont les **contrats qui donnent les moins bons résultats en termes d'insertion sur le marché du travail** : seuls 40 % des bénéficiaires d'un CAE ont accédé à l'emploi après leur engagement alors que c'est le cas de 65,6 % des titulaires de CIE<sup>1</sup>. La commission des finances avait d'ailleurs proposé, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, de réduire le nombre de contrats aidés dans le secteur non marchand.

#### Les différents types de contrats aidés

Les **contrats aidés reposent sur le principe d'une aide à l'insertion professionnelle par une subvention à l'employeur**.

Les **emplois d'avenir** visent les jeunes sans diplôme de 16 à 25 ans. Ces emplois sont principalement créés dans le secteur non marchand.

Les **contrats d'accompagnement dans l'emploi** (CUI CAE) cherchent à faciliter le recrutement de personnes rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle chez les **employeurs du secteur non-marchand**.

Les **contrats d'insertion dans l'emploi** (CUI-CIE) sont similaires aux CUI-CAE, mais s'appliquent en cas d'embauche par un **employeur privé (secteur dit « marchand »)**. Le contrat CIE-« Starter » cible les **jeunes rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle** et s'applique dans le secteur « marchand ».

*Source : commission des finances du Sénat*

Le Gouvernement décide au contraire d'en créer encore plus, pour un **coût qui est loin d'être négligeable** : les nouveaux contrats nécessitent l'ouverture de 1,4 milliard d'euros supplémentaires, qui pèseront pour 600 millions d'euros sur 2016 et pour 850 millions d'euros sur l'exercice budgétaire 2017. En 2016, les plafonds de la loi de finances initiale en matière de contrats aidés seront largement dépassés : de 8 % en crédits de paiement et de 20 % en autorisations d'engagement<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Source : projet annuel de performances de la mission « Travail et emploi » joint au projet de loi de finances de l'année 2013.

<sup>2</sup> D'après le rapport de motivation joint au présent projet de décret, « pour les contrats aidés, les autorisations d'engagement (AE) correspondent au montant total des dépenses attendues au titre des décisions d'attribution sur l'ensemble de la durée de vie prévisionnelle de ces

### Répartition des contrats aidés par type et par semestre avant et après la circulaire du 30 juin 2016

(en nombre de contrats et en %)

|  | Répartition prévue en LFI |                |                |               | Répartition après circulaire 30 juin 2016 |                |                |               |
|--|---------------------------|----------------|----------------|---------------|---|----------------|----------------|---------------|
|  | Semestre 1                | Semestre 2     | Total          | Part          | Semestre 1                                | Semestre 2     | Total          | Part          |
| Contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE, secteur non marchand) | 100 000                   | 100 000        | 200 000        | 67,8%         | 123 000                                   | 182 000        | 305 000        | 68,5%         |
| Contrat initiative emploi (CIE, secteur marchand)                  | 30 000                    | 30 000         | 60 000         | 11,9%         | 60 000                                    | 15 000         | 75 000         | 14,6%         |
| Emplois d'avenir (EAV, secteur non marchand)                       | 17 500                    | 17 500         | 35 000         | 20,3%         | 35 000                                    | 30 000         | 65 000         | 16,9%         |
| <b>Total</b>   | <b>147 500</b>            | <b>147 500</b> | <b>295 000</b> | <b>100,0%</b> | <b>218 000</b>                            | <b>227 000</b> | <b>445 000</b> | <b>100,0%</b> |

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général

L'objectif affiché est de « conforter le mouvement de reprise de l'activité et de l'emploi amorcé en 2015 ». Il s'agit donc pour le Gouvernement de chercher à **maîtriser les chiffres du chômage à travers une politique coûteuse dont l'efficacité est, au mieux, incertaine.**

#### **2. 84 millions d'euros sur la mission « Égalité des territoires et logement » pour l'hébergement d'urgence**

De façon désormais classique, **des crédits sont aussi ouverts au profit de l'hébergement d'urgence, à hauteur de 84 millions d'euros.**

Sur ce total, **34 millions d'euros découlent de décisions prises par le Gouvernement en cours d'année** : création de 3 000 places supplémentaires indiquée dans l'instruction aux préfets du 29 juin 2016 et pérennisation de 2 300 places qui avaient été créées pendant l'hiver 2015-2016 annoncée par la ministre du logement et de l'habitat durable en mars 2016.

*A contrario*, **50 millions d'euros sont ouverts pour les places déjà existantes, ce qui signifie que le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » était sous-budgétisé** – comme notre collègue Philippe Dallier, rapporteur spécial

contrats, qui peuvent dépasser l'année en cours, soit près de 11 mois en moyenne pour un contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE), 10 mois pour un contrat initiative emploi (CIE) et 24 mois pour un emploi d'avenir (EAV). Le dispositif est ainsi géré de façon distincte en AE et en CP ».

de la mission « Égalité des territoires et logement », ne manque pas de le constater chaque année.

En outre, **le Gouvernement indique qu'à fin septembre, il ne dispose pas d'une estimation fiable de la prévision budgétaire totale du programme en 2016.** Il est donc probable que ces ouvertures ne suffisent pas à combler les besoins pour l'année 2016 et que l'hébergement d'urgence fasse l'objet de nouvelles ouvertures prévues par le décret d'avance de fin de gestion.

### **3. 40 millions d'euros en crédits de paiement pour le paiement des frais de justice**

**25 millions d'euros en AE et 40 millions d'euros en CP sont ouverts pour payer les frais de justice.** Le Gouvernement indique que ces frais sont en hausse à la suite des attentats, en raison d'un nombre plus élevé d'enquêtes et de réquisitions techniques. Si votre rapporteur général comprend parfaitement cette motivation, il regrette de ne pas avoir pu obtenir de chiffres précis, malgré ses demandes.

## **B. LES ANNULATIONS**

### **1. Des annulations portant sur l'ensemble des ministères et la quasi-totalité des missions du budget général**

Les annulations concernent tous les ministères. Des crédits sont annulés sur la quasi-totalité des missions du budget général (dont les trois missions qui font également l'objet d'ouvertures) et, en AE, sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ».

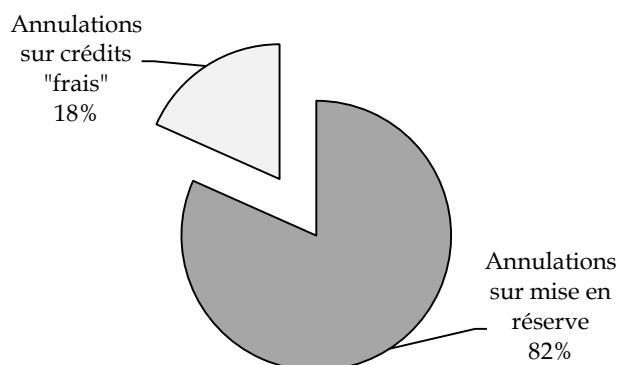
En autorisations d'engagement, plus de la moitié des annulations est portée par le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État », pour 894 millions d'euros.

### **2. 80 % des annulations en CP portent sur des crédits mis en réserve**

**En crédits de paiement, 80 % des crédits annulés étaient mis en réserve.** Officiellement, la mise en réserve n'est pas ventilée par action ou par dispositif. Il n'est donc pas possible de savoir sur quels dispositifs portent les annulations de crédits « gelés ».

### Répartition des annulations entre crédits « frais » et crédits mis en réserve

(en %, CP)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général

**Le Parlement ne peut ainsi pas identifier les dispositifs touchés par les redéploiements** avant la présentation par le Gouvernement, à la fin de l'année, du schéma de fin de gestion.

Pourtant le secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics Christian Eckert avait bien précisé, lors d'une audition le 18 mai 2016 devant l'Assemblée nationale, que « *cette réserve, comme son nom l'indique, est mise en place par simple précaution. Tous les crédits mis en réserve n'ont pas vocation à être annulés, loin de là* ».

Les annulations sur crédits « frais » (c'est-à-dire non mis en réserve) constituent pour la plupart des économies de constatation voire des annulations plus conventionnelles que réelles. En effet, les **annulations portant sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » ne correspondent pas à de vraies économies** dans la mesure où les crédits de ce compte spécial sont fixés à un niveau conventionnel et indépendant du montant des dépenses réellement prévues. En revanche, les crédits ouverts se traduiront bien par des dépenses supplémentaires qui pèseront sur le budget de l'État en 2016 et en 2017.

**Répartition des annulations sur crédits « frais » par programme***(en euros, par ordre décroissant en AE)*

| Mission  | Programme  | AE annulées sur crédits "frais" | CP annulés sur crédits "frais" |
|--|--|---------------------------------|--------------------------------|
| Participations financières de l'État                 | Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État | 893 742 016                     | 0                              |
| Engagements financiers de l'État                     | Épargne  | 74 690 800                      | 74 690 800                     |
| Relations avec les collectivités territoriales       | Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements | 21 000 000                      | 21 000 000                     |
| Action extérieure de l'État                          | Conférence 'Paris Climat 2015'   | 11 622 103                      | 5 003 212                      |
| Politique des territoires                            | Politique de la ville  | 10 400 000                      | 10 400 000                     |
| Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation | Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant                 | 5 800 000                       | 5 800 000                      |
| Immigration, asile et intégration                    | Intégration et accès à la nationalité française                            | 4 869 891                       | 4 714 979                      |
| Conseil et contrôle de l'État                        | Cour des comptes et autres juridictions financières                        | 3 172 893                       | 2 604 154                      |
| Culture  | Patrimoines  | 2 500 000                       | 2 500 000                      |
| Conseil et contrôle de l'État                        | Conseil d'État et autres juridictions administratives                      | 1 340 000                       | 1 340 000                      |
| Conseil et contrôle de l'État                        | Conseil économique, social et environnemental                              | 100 000                         | 100 000                        |
| Enseignement scolaire                                | Enseignement scolaire public du premier degré                              | 5 103                           | 0                              |

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général

D'après les informations transmises à votre rapporteur général, concernant le programme 145 « Épargne », de la mission « Engagements financiers de l'État », les annulations sont **permises par la baisse constatée des versements de primes épargne-logement** sur les huit premiers mois de l'année 2016, liée à la conjoncture de taux d'intérêts historiquement bas, qui n'incitent pas les épargnants à souscrire un crédit dans le cadre de leur plan épargne-logement.

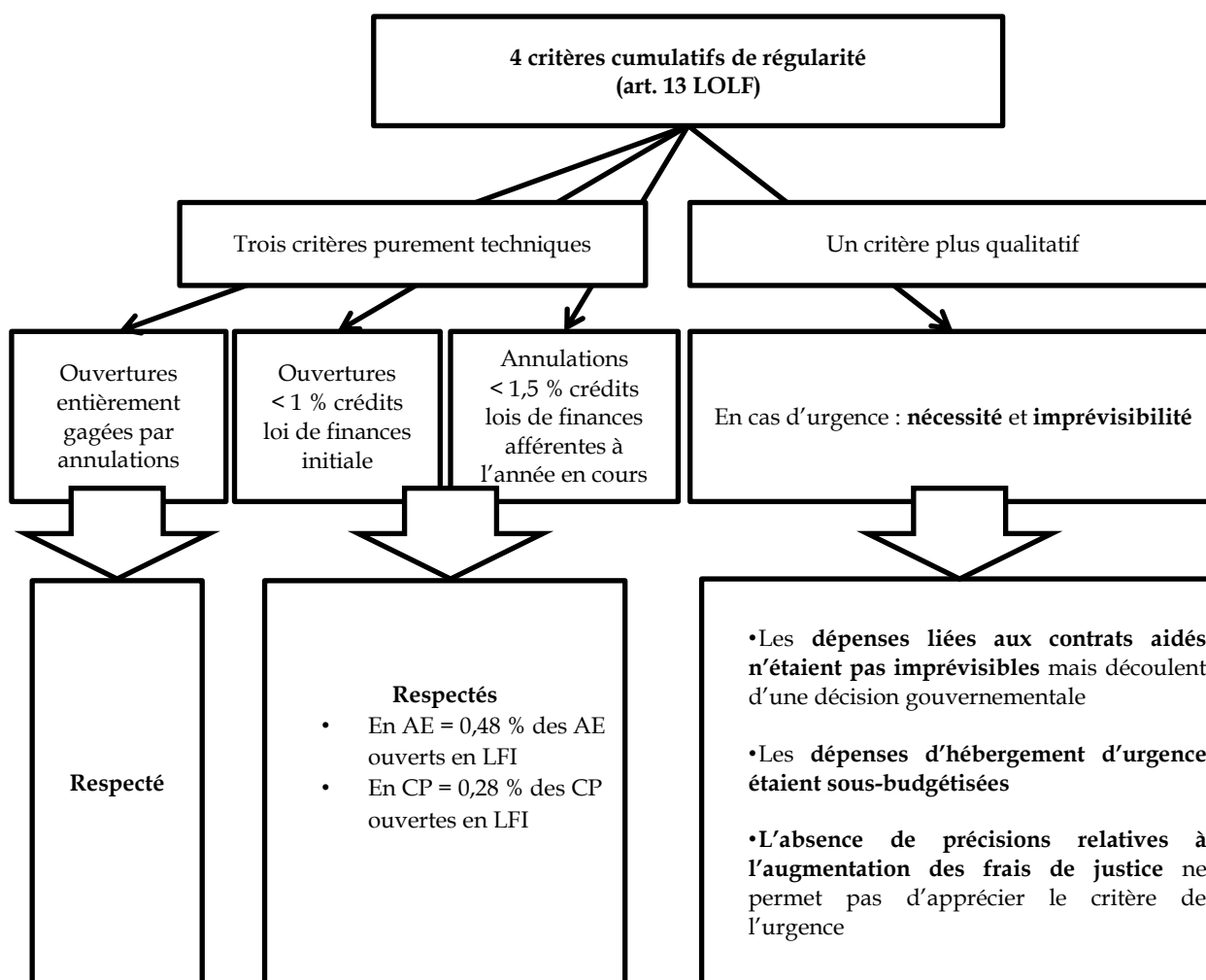
Le Gouvernement bénéficie également d'une **moindre consommation de la dotation globale d'équipement (DGE) des départements** en raison de la chute de l'investissement constatée en 2015 à hauteur de 8 % « dont l'ampleur n'avait pu être totalement anticipée au moment de la budgétisation 2016 » et qui conduit à revoir à la baisse le besoin de financement de 21 millions d'euros (en AE = CP).

### 3. Un cinquième des annulations en CP concerne la mission « Écologie »

La mission « Écologie, développement et mobilité durables » est, une fois de plus, **largement mise à contribution** : elle représente **20 % des annulations en crédits de paiement** et 10 % des annulations en autorisations d'engagement. Le Gouvernement se targue du prochain lancement d'obligations vertes pour financer la transition énergétique, mais continue de réaliser des coupes sèches dans le budget de la mission.

## II. LA RÉGULARITÉ DU PROJET DE DÉCRET AU REGARD DE LA LOI ORGANIQUE DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

### Les conditions de régularité organiques du projet de décret d'avance



Source : commission des finances du Sénat



---

## **A. DES CRITÈRES DE RÉGULARITÉ PUREMENT TECHNIQUES RESPECTÉS**

### **1. Le respect de l'équilibre budgétaire : des ouvertures intégralement gagées par des annulations de crédits**

Les ouvertures de crédits, aussi bien en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, doivent s'accompagner d'annulations de même montant, conformément à l'article 13 de la LOLF qui dispose que **les décrets d'avance ne doivent pas porter atteinte à l'équilibre budgétaire** défini par la dernière loi de finances de l'année en cours.

Le présent projet de décret d'avance **ne déroge pas à cette règle** : les ouvertures de crédits demandées sont compensées par des annulations à due concurrence.

### **2. Des ouvertures et des annulations de crédits s'élevant à moins de 1 % des crédits prévus en loi de finances pour 2016**

L'article 13 de la LOLF dispose que « *le montant cumulé des crédits (...) ouverts (par décret d'avance) ne peut excéder 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année* », et l'article 14 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* ».

Le présent projet de décret d'avance prévoit l'ouverture et l'annulation de 1 532 millions d'euros en autorisations d'engagement et 698 millions d'euros en crédits de paiement. La somme des ouvertures et annulations prévues par le présent projet de décret d'avance et le décret n° 2016-732 du 2 juin 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance **représente 0,48 % des autorisations d'engagement et 0,28 % des crédits de paiement ouverts par la loi de finances initiale pour 2016.**

**Rapport entre les ouvertures prévues par la loi de finances initiale pour 2016 et les ouvertures et annulations de crédits du présent projet de décret d'avance et du décret d'avance de juin 2016**

*(en euros et en %)*

|  |   | AE                     | CP                     |
|--|---|------------------------|------------------------|
| <b>Crédits ouverts LFI</b>             | Budget général                                    | 417 352 017 665        | 409 899 972 213        |
|  | Budgets annexes                                   | 2 303 164 320          | 2 297 181 534          |
|  | Comptes spéciaux                                  | 196 522 043 932        | 196 187 322 481        |
|  | <i>Total ouvertures LFI</i>                       | <i>616 177 225 917</i> | <i>608 384 476 228</i> |
| <b>Décrets d'avance</b>                | Crédits ouverts et annulés DA juin                | 1 449 650 000          | 988 450 000            |
|  | Crédits ouverts et annulés projet de DA septembre | 1 532 250 403          | 698 718 934            |
|  | <i>Total décrets d'avance 2016</i>                | <i>2 981 900 403</i>   | <i>1 687 168 934</i>   |
| <b>% Total DA/Total ouvertures LFI</b> |   | <b>0,48 %</b>          | <b>0,28 %</b>          |

*Source : commission des finances, d'après la loi de finances initiale pour 2016, le décret n° 2016-732 du 2 juin 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance et le présent projet de décret d'avance*

**Les deux plafonds fixés par la LOLF sont donc respectés.**

**B. DES DÉPENSES DONT L'URGENCE EST MANIFESTE, MAIS PAS L'IMPRÉVISIBILITÉ**

**1. L'urgence : nécessité et imprévisibilité**

L'article 13 de la LOLF dispose que les décrets d'avance sont pris « en cas d'urgence ».

Votre rapporteur général considère, à l'instar de la Cour des comptes<sup>1</sup>, que le critère d'urgence répond « *aux deux conditions que sont la nécessité, constatée au moment où est préparé le décret d'avance, et l'imprévisibilité des dépenses auxquelles ce dernier doit faire face* ».

Ces deux composantes ne sont pas précisées explicitement dans la loi organique relative aux lois de finances, mais elles se déduisent du caractère dérogoire du décret d'avance.

En effet, **l'urgence ne saurait s'apprécier au seul regard de la nécessité d'ouvrir les crédits dans un délai contraint** : toutes les dépenses du budget de l'État pourraient alors être considérées, à un moment ou à un autre de l'année, « urgentes ». En outre, le décret d'avance est défini comme un **dispositif exceptionnel puisqu'il contrevient au principe selon lequel les crédits budgétaires ne peuvent être modifiés que par une loi de**

<sup>1</sup> Cour des comptes, « Rapport sur les crédits du budget de l'État ouverts par décret d'avance », décembre 2014, p. 12.

**finances.** Le caractère dérogatoire du décret d'avance implique donc que les dépenses qu'il finance n'auraient pas pu être intégrées à une loi de finances.

## **2. Des dépenses qui ne paraissent pas imprévisibles**

Les **dépenses doivent toutes être engagées rapidement.** En ce qui concerne les contrats aidés, l'Agence de services et de paiement (ASP) ne dispose pas de la trésorerie nécessaire pour assurer les paiements en attendant le vote d'une loi de finances rectificative. S'agissant de l'hébergement d'urgence, une mise à disposition rapide des crédits est nécessaire pour maintenir l'accueil des personnes hébergées et, concernant les frais de justice, les juridictions se verraient bientôt dans l'incapacité d'assurer la continuité du paiement des dépenses prescrites par les officiers de police judiciaire et par les magistrats dans le cadre des procédures judiciaires.

Mais l'imprévisibilité de la plupart des dépenses que ce projet de décret d'avance vise à financer paraît **beaucoup plus incertaine.**

**Le relèvement de la cible de contrats aidés n'est pas un évènement de force majeure qui s'impose au Gouvernement.** Il s'agit d'une décision politique dans un contexte de taux de chômage élevé.

Concernant **l'hébergement d'urgence, la sous-budgétisation des dépenses était manifeste** dès la loi de finances initiale. Notre collègue Philippe Dallier n'avait pas manqué de la relever et indiquait dans son rapport spécial que l'insuffisance des crédits pour l'année 2016 semblait « *évidente s'agissant de la veille sociale et de l'hébergement d'urgence* ». Là encore, ces dépenses n'étaient pas imprévisibles.

Enfin, s'agissant des frais de justice, il est difficile à votre rapporteur général d'apprécier le respect du critère d'imprévisibilité dans la mesure où aucune précision ne lui a été apportée.

Au total, votre rapporteur général constate que **la nécessité d'une ouverture rapide des crédits est manifeste mais ne découle pas forcément d'évènements imprévisibles.** Il souligne que l'usage répété de la procédure du décret d'avance ainsi que la mise en réserve toujours plus importante de crédits conduisent à **réduire la portée et le sens de l'autorisation parlementaire.**



---

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 28 septembre 2016, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission entend une communication de M. Albéric de Montgolfier rapporteur général, sur le projet de décret d'avance, relatif au financement de dépenses urgentes, transmis pour avis à la commission, en application de l'article 13 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – La commission des finances a été notifiée vendredi dernier d'un projet de décret d'avance portant ouverture et annulation de crédits à hauteur de 1,5 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 700 millions d'euros en crédits de paiement.

Conformément à l'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances, notre commission doit faire connaître son avis sur le décret au Premier ministre dans un délai de sept jours à compter de la notification du projet de décret.

Le recours au décret d'avance constitue une exception au principe de l'autorisation parlementaire des crédits. La loi organique relative aux lois de finances définit quatre conditions de validité du recours au décret d'avance.

Ainsi, les annulations doivent être au moins égales aux ouvertures, afin de ne pas affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances. Les montants de crédits ouverts ne doivent pas dépasser 1 % des crédits prévus en loi de finances initiale et les crédits annulés ne peuvent être supérieurs à 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours.

Ces trois critères purement techniques sont respectés.

En revanche, le dernier critère, celui de l'urgence, est plus qualitatif. Je souscris à l'analyse de la Cour des comptes selon laquelle l'urgence signifie à la fois que l'ouverture des crédits doit être nécessaire et que le besoin budgétaire était imprévisible.

La vérification du caractère urgent des dépenses supplémentaires exige un examen détaillé des ouvertures, qui concernent trois missions.

La mission « Travail et emploi » représente l'essentiel des ouvertures avec 1,4 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 574,7 millions d'euros en crédits de paiement pour le financement de 150 000 contrats aidés supplémentaires.

84 millions d'euros sont ouverts sur la mission « Égalité des territoires et logement » pour financer la création et la pérennisation de places en hébergement d'urgence.

Enfin, la mission « Justice » bénéficie de 25 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 40 millions d'euros en crédits de paiement pour honorer le paiement de prestations en matière de frais de justice.

Le relèvement du nombre de contrats aidés en 2016 découle de la circulaire du 30 juin 2016 de la ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.

Le Gouvernement n'a donc fait aucune annonce publique à ce sujet. Cette circulaire n'a pas été communiquée au Parlement ni aux commissions des finances des deux assemblées.

Je pense qu'on peut être surpris par cette méthode : le Parlement est mis devant le fait accompli et découvre qu'il y a plus de contrats aidés quand il y a urgence à les payer !

Au total, 445 000 contrats aidés devraient être conclus en 2016.

La majorité serait des contrats aidés dans le secteur non marchand. Vous vous souvenez que lors du débat sur le projet de loi de finances pour 2016 l'année dernière, la majorité sénatoriale avait fortement contesté la priorité accordée aux emplois aidés dans le secteur non marchand. En effet, ce sont les contrats qui donnent les moins bons résultats en termes d'insertion sur le marché du travail : seuls 40 % des bénéficiaires d'un contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) ont accédé à l'emploi après leur engagement alors que c'est le cas de 65,6 % des titulaires de contrats initiative emploi (CIE). Nous avons d'ailleurs proposé lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016 de réduire les contrats aidés dans le secteur non marchand pour renforcer les contrats aidés dans le secteur marchand.

Le Gouvernement décide de créer encore plus de contrats dans le secteur non marchand, pour un coût qui est loin d'être négligeable : les nouveaux contrats coûtent 1,4 milliard d'euros supplémentaires, qui pèseront pour 600 millions d'euros sur 2016 et pour 850 millions d'euros sur l'exercice budgétaire 2017. En 2016, les plafonds de la loi de finances initiale en matière de contrats aidés seront largement dépassés : de 8 % en crédits de paiement et de 20 % en autorisations d'engagement.

L'objectif affiché est de « conforter le mouvement de reprise de l'activité et de l'emploi amorcé en 2015 ». En clair, les nouveaux contrats aidés serviront surtout à essayer de maîtriser les chiffres du chômage ! Pourtant, l'année dernière, lors du débat sur les crédits 2016 de la mission « Travail et emploi », la ministre du travail avait indiqué que l'objectif de 295 000 contrats aidés en 2015 constituait une « programmation à la fois ambitieuse et cohérente s'appuyant sur les perspectives de rebond de l'emploi

---

*marchand en 2016* ». En outre, dans le projet de loi de finances pour 2017, le Gouvernement prévoit la signature de 280 000 contrats aidés en 2017 pour un budget de 2,4 milliards d'euros et revient donc à une cible cohérente avec celle prévue en loi de finances initiale pour 2016. On ne peut donc que s'interroger face à ces 150 000 contrats aidés supplémentaires ajoutés en cours d'année !

De façon désormais classique, des crédits sont aussi ouverts au profit de l'hébergement d'urgence, à hauteur de 84 millions d'euros. Sur ce total, 34 millions d'euros découlent de décisions prises par le Gouvernement en cours d'année : création de 3 000 places supplémentaires et pérennisation de 2 300 places qui avaient été créées pendant l'hiver 2015 2016. *A contrario*, 50 millions d'euros sont ouverts pour les places déjà existantes, ce qui signifie que le programme était sous-budgété – comme notre collègue Philippe Dallier ne manque pas de le constater chaque année.

En outre, le Gouvernement indique qu'à fin septembre, il ne dispose pas d'une estimation fiable de la prévision budgétaire totale du programme en 2016. Il est donc probable que ces ouvertures ne suffisent pas à combler les besoins pour l'année 2016. Nous devons certainement nous attendre à revoir paraître l'hébergement d'urgence lorsque nous examinerons le décret d'avance de fin de gestion.

Enfin, 25 millions d'euros en autorisations d'engagement et 40 millions d'euros en crédits de paiement sont ouverts pour payer les frais de justice. Le Gouvernement indique que ces frais sont en hausse à la suite des attentats, en raison d'un nombre plus élevé d'enquêtes et de réquisitions techniques. Il est évidemment compréhensible que les attentats conduisent à une hausse de certaines dépenses. Mais je regrette qu'aucune précision ne m'ait été fournie sur ce point.

J'évoquerai rapidement les annulations de crédits permettant de gager les ouvertures.

Les annulations portent sur la totalité des ministères.

En autorisations d'engagement, plus de la moitié des annulations est portée par le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État », pour 894 millions d'euros. Ces annulations ne correspondent pas à de vraies économies. En effet, les crédits de ce compte spécial sont fixés à un niveau conventionnel et indépendant du montant des dépenses réellement prévues. En revanche, les crédits ouverts se traduiront bien par des dépenses supplémentaires qui pèseront sur le budget de l'État en 2016 et en 2017 !

La mission « Écologie » est une fois de plus largement mise à contribution : elle représente 20 % des annulations en crédits de paiement et 10 % des annulations en autorisations d'engagement. On est assez loin de la « COP 21 » !

Je constate également que des annulations sont prévues sur le programme « Administration pénitentiaire » de la mission « Justice », alors même qu'on a pu entendre dans les dernières semaines le Gouvernement affirmer que les établissements pénitentiaires constituaient une priorité !

En crédits de paiement, 80 % des crédits annulés étaient mis en réserve. Officiellement, la mise en réserve n'est pas ventilée par action ou par dispositif. Il n'est donc pas possible de savoir sur quels dispositifs portent les annulations de crédits « gelés ». Malgré l'envoi d'un questionnaire, malgré nos échanges avec Bercy, le Parlement ne peut donc pas identifier les dispositifs touchés par les redéploiements avant la présentation par le Gouvernement, à la fin de l'année, du schéma de fin de gestion.

Pourtant le secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics Christian Eckert avait bien précisé, lors d'une audition le 18 mai 2016 devant la commission des finances de l'Assemblée nationale, que « *cette réserve, comme son nom l'indique, est mise en place par simple précaution. Tous les crédits mis en réserve n'ont pas vocation à être annulés, loin de là* ».

Pour conclure sur le respect des critères définis par la loi organique relative aux lois de finances : certes, je ne le conteste pas, les dépenses sont toutes urgentes au sens où les crédits doivent être engagés rapidement.

Mais je ne suis pas convaincu de l'imprévisibilité de la plupart des dépenses que ce projet de décret d'avance vise à financer.

Le relèvement de la cible de contrats aidés n'est pas un évènement de force majeure qui s'impose au Gouvernement – à la différence par exemple des opérations extérieures, ou du renforcement des mesures de sécurité à la suite des attentats. Il s'agit d'une décision politique dans un contexte de taux de chômage élevé. Le coût de la mesure est très important, pour une efficacité au mieux incertaine.

Concernant l'hébergement d'urgence, la sous-budgétisation des dépenses était manifeste dès la loi de finances initiale. Notre collègue Philippe Dallier indiquait dans son rapport spécial que l'insuffisance des crédits pour l'année 2016 semblait « *évidente s'agissant de la veille sociale et de l'hébergement d'urgence* ». Là encore, ces dépenses n'étaient pas imprévisibles.

Je suis donc très réservé sur ce projet de décret d'avance et il me semble que le Parlement serait dans son rôle en exerçant pleinement sa vigilance sur l'usage répété de la procédure du décret d'avance, qui réduit la portée de l'autorisation parlementaire.

Le projet d'avis qui vous est soumis, et qui vous a été distribué, reprend les réserves que j'ai exprimées concernant le caractère prévisible de certaines ouvertures.

Je vous propose de rendre un avis défavorable sur ce projet de décret d'avance.



---

**M. André Gattolin.** – À l’instar de notre rapporteur général, je ne suis pas convaincu par le caractère imprévisible du financement des contrats aidés – si ce n’est pour des raisons politiques – et je pense qu’une telle mesure de hausse du nombre de contrats aidés aurait dû trouver sa place en loi de finances rectificative.

Je constate à nouveau que l’écologie est particulièrement touchée. Par un tour de passe-passe on a voulu nous faire croire que l’exécution 2016 était en hausse par rapport à 2015, alors qu’à périmètre constant elle était en baisse ! Certes, des économies sont nécessaires, mais est-il judicieux de couper les crédits de la météorologie quand notre rapporteur spécial Vincent Capo-Canellas nous explique que des investissements lourds sont nécessaires en matière notamment de supercalculateur, afin d’améliorer la qualité des prévisions ? Bercy pense-t-il que les accidents climatiques que nous subissons sont exceptionnels et ne se reproduiront pas ? Il en est de même pour le programme 159 « Information géographique et cartographique ». Quand on connaît l’état de l’Institut géographique national, on peut se poser des questions. Pourquoi un tel acharnement sur la mission « Écologie » ? On nous a promis des crédits sur le troisième programme d’investissements d’avenir, mais je constate qu’aucun des trois programmes de la mission « Investissements d’avenir » n’est centré sur l’écologie !

Par ailleurs, je m’interroge sur ce que cache l’annulation de 893 millions d’euros en autorisations d’engagement sur le compte d’affectation spéciale « Participations financières de l’État »...

Pour l’ensemble de ces raisons, le groupe écologiste partage l’avis défavorable du rapporteur général.

**M. Richard Yung.** – Personne ne sera surpris que je ne partage pas cet avis défavorable. Il ne me semble pas que l’on puisse parler de recours abusif aux décrets d’avance : celui-ci est le second de l’année et nous sommes fin septembre.

Le document projeté présentait clairement les critères nécessaires de recours au décret d’avance prévu par la loi organique relative aux lois de finances – dont fait partie l’urgence – et qui me semblent réunis.

L’offre d’emplois aidés dans le secteur marchand est insuffisante, nous sommes loin des deux millions d’emplois annoncés par Pierre Gattaz. Or ces contrats constituent une mesure sociale avant d’être économique et il a donc fallu pallier cette offre insuffisante en sortant du seul secteur marchand, sous peine d’abandonner une politique sociale. D’où l’imprévisibilité : nous pensions que les employeurs privés auraient eu davantage recours aux contrats aidés. Quant à l’urgence, on ne pouvait attendre la fin de l’année 2016 pour agir.

Les critères prévus par la loi organique étant respectés, le groupe socialiste et républicain donnera donc un avis favorable à ce décret d’avance.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Je comprends que des ajustements budgétaires soient nécessaires en cours d'année, mais les annulations proposées pour financer les ouvertures sont considérables : 16 millions d'euros sur l'agriculture, 13 millions d'euros sur la solidarité, 55 millions d'euros sur le tourisme, 95 millions d'euros sur les infrastructures, sujet que nous avons abordé en début de matinée. Même l'administration pénitentiaire est concernée, au moment où le Gouvernement fait des annonces à ce sujet...

Et les motivations sont particulièrement lacunaires ! Il faudrait creuser davantage pour distinguer ce qui relève d'une sous-consommation qui rend des crédits disponibles, ou d'une annulation pure et simple.

Enfin, les départements apprécieront que « *les annulations soient permises par le profil de consommation de la dotation globale d'équipement des départements* ». C'est à méditer pour les présidents des conseils départementaux. Quand il y a des explications elles sont presque humoristiques...

**M. Francis Delattre.** – On s'interroge souvent sur le cap de la politique du Gouvernement mais là au moins c'est clair : faire baisser le chômage en 2017 !

Ces 150 000 contrats s'ajoutent aux 300 000 actuels qu'on ne sait comment gérer et qui avaient été financés sur des dépenses d'avenir : la recherche, l'écologie... Ces missions sont à nouveau sacrifiées ! C'est un comble pour les socialistes, il me semblait que vous vous disiez progressistes... Même le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » est mis à contribution !

Et les annulations ne sont pas suffisamment détaillées ! C'est un manque de respect du Parlement.

**M. Marc Laménie.** – Le principe du décret d'avance ne me choque pas, nous prenons bien des décisions modificatives dans nos collectivités. On peut en revanche regretter que l'enseignement, la recherche, l'écologie, les transports, la sécurité intérieure ou l'agriculture, qui souffre beaucoup, soient touchés. Même la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » est mise à contribution ! Toutes ces dépenses sont importantes et 700 millions d'euros en crédits de paiement, ce n'est pas neutre...

**M. Maurice Vincent.** – Je souhaite rassurer Francis Delattre. Des ajustements techniques sont faits mais regardons l'ensemble du quinquennat : 9 milliards d'euros de plus pour l'enseignement et la recherche. Nous sommes toujours progressistes mais également réalistes : nous avons ajouté quelques milliards d'euros sur la sécurité pour corriger les baisses du quinquennat précédent. Nous gardons à la fois le moral et nos convictions.

---

S'agissant des participations financières de l'État, ces sommes n'étaient pas nécessaires en 2016 : leur annulation constitue une mesure de bonne gestion. Certes, des dépenses s'annoncent pour 2017 mais d'autres ressources de ce compte pourront alors être mobilisées.

**M. Éric Bocquet.** – Cette discussion nous ramène au débat budgétaire de l'an dernier et au choix qu'il portait et que nous avons souligné : celui de l'austérité et de la réduction de la dépense publique. Il est logique que l'on ait ensuite des difficultés en cours d'exécution ! Nous aurons à nouveau ce débat avec Didier Migaud cet après-midi puis ce soir avec Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget. Ils nous diront sûrement qu'il faut continuer !

**M. Claude Raynal.** – Ne préjugeons pas !

**M. Éric Bocquet.** – Je n'ai pas beaucoup d'illusions, mais nous jugerons sur les faits. Le groupe communiste et républicain n'avait pas voté le budget donc nous nous abstenons aujourd'hui.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Ce que je conteste, c'est le caractère imprévisible des mesures portées par ce décret d'avance. Le projet de loi de finances qui nous sera présenté ce soir prévoit 280 000 contrats supplémentaires, soit un nombre à peu près identique à celui prévu en loi de finances initiale pour 2016 avant cette rallonge de 150 000 contrats aidés supplémentaires : ce n'est pas cohérent avec ce projet de décret d'avance ! Je rejoins Francis Delattre, ces mesures sont purement politiques ! Je fais de la politique depuis suffisamment longtemps pour comprendre pourquoi le Gouvernement n'a pas souhaité faire d'annonce sur le sujet.

Concernant les annulations, le sujet principal réside effectivement sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » : on repousse des dépenses à 2017 mais les annulations ne sont pas de vraies économies, puisque les crédits inscrits sont purement conventionnels !

Quant au parallèle qu'a fait Marc Laménie avec les décisions modificatrices, je rappelle que dans ce cas l'organe délibérant doit les voter. L'équivalent serait une loi de finances rectificative, qui suppose un débat en séance et un vote, quand nous sommes seulement invités ce matin à donner un simple avis !

C'est l'absence d'imprévisibilité des mesures proposées qui me conduit à vous proposer de donner un avis défavorable à ce décret d'avance.

**La commission a donné acte de sa communication au rapporteur général et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information ; elle a adopté l'avis sur le projet de décret d'avance.**

**L'avis est ainsi rédigé :**

*La commission des finances,*

*Vu les articles 13, 14 et 56 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances ;*

*Vu la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 ;*

*Vu le décret n° 2016-732 du 2 juin 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance ;*

*Vu le projet de décret d'avance notifié le 23 septembre 2016, portant ouverture et annulation de 1 532 250 403 euros en autorisations d'engagement et 698 718 934 euros en crédits de paiement, le rapport de motivation qui l'accompagne et les réponses du secrétaire d'État auprès du ministre des finances et des comptes publics, chargé du budget, au questionnaire du rapporteur général ;*

*Sur la régularité du projet de décret d'avance :*

*1. Constate que l'objet du projet de décret d'avance est de permettre le financement de 150 000 contrats aidés supplémentaires, des dépenses relatives à l'hébergement d'urgence et aux frais de justice ;*

*2. Observe que les ouvertures de crédits prévues par le présent projet sont gagées par des annulations de même montant réparties sur vingt-cinq missions du budget général et un compte d'affectation spéciale ;*

*3. Constate que les ouvertures de crédits prévues par le projet de décret d'avance et le décret n° 2016-732 du 2 juin 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance n'excèdent pas le plafond de 1 % des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année et que les annulations n'excèdent pas le plafond de 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours ;*

*4. Relève que les ouvertures représentent plus de 5 % de la budgétisation initiale hors dépenses de personnel des programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » et 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » ;*

*5. Note que le montant des crédits ouverts par le projet de décret d'avance excède le plafond de 2 % des crédits de chaque programme et ne peut par conséquent pas faire l'objet d'une procédure de virement de crédits ;*

*6. Constate qu'il n'apparaît donc pas possible d'ouvrir les crédits supplémentaires considérés autrement qu'en recourant à un décret d'avance ;*

*7. Estime que la nécessité d'une ouverture rapide des crédits est avérée au regard de la nécessité de financer les contrats aidés supplémentaires dont la création a été décidée par le Gouvernement, d'assurer la continuité de l'accueil en hébergement d'urgence et d'honorer le paiement des prestations en matière de frais de justice ;*

*8. Constate que les conditions techniques de régularité du recours au décret d'avance prévues par la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 précitée sont donc formellement réunies ;*

Sur les ouvertures prévues par le projet de décret d'avance :

9. Note que les ouvertures de crédits en cours d'année pour financer une hausse de 50 % du nombre de contrats aidés par rapport à la programmation budgétaire initiale 2016 ne résultent pas d'un événement imprévisible mais d'une décision gouvernementale dans un contexte de taux de chômage élevé ;

10. Relève que la réorientation de la programmation des contrats aidés ne découle pas d'une annonce publique du Gouvernement mais d'une circulaire du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle qui n'a fait l'objet d'aucune communication au Parlement ni aux commissions des finances des deux assemblées malgré ses conséquences budgétaires importantes ;

11. Souligne que le relèvement de la programmation des contrats aidés à hauteur de 150 000 contrats aidés supplémentaires conduit à une augmentation des dépenses pour la fin de l'année 2016 représentant un dépassement de 8 % de la budgétisation initiale votée par le Parlement et entraîne l'engagement par l'État de près d'1,5 milliard d'euros, qui pèseront pour 850 millions d'euros en crédits de paiement sur l'exercice 2017 ;

12. Rappelle le caractère récurrent, ces dernières années, du dépassement de l'enveloppe budgétaire allouée aux contrats aidés ;

13. Note par conséquent que le coût de la politique des contrats aidés n'est pas contenu ;

14. Observe que la sous-budgétisation des dépenses d'hébergement d'urgence est habituelle et que l'insuffisance des moyens était manifeste dès la loi de finances initiale au regard de l'exécution 2015 et de l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile sur le territoire à partir de la seconde moitié de l'année 2015 ;

15. Estime par conséquent que l'urgence à ouvrir les crédits ne découle pas du caractère imprévisible des besoins budgétaires, mais d'une décision gouvernementale s'agissant des contrats aidés d'une part et de l'insuffisance des moyens alloués en loi de finances initiale concernant l'hébergement d'urgence d'autre part ;

16. Constate par ailleurs que le Gouvernement ne fournit aucun chiffrage relatif à la hausse des dépenses liées aux frais de justice qui serait intervenue à la suite des attentats ; que le Parlement ne peut par conséquent en apprécier l'imprévisibilité ;

Sur les annulations prévues par le projet de décret d'avance :

17. Constate que la plus grande partie des annulations porte sur des crédits mis en réserve, ce qui ne permet pas au Parlement d'identifier les dispositifs touchés par les redéploiements avant la présentation par le Gouvernement, à la fin de l'année, du schéma de fin de gestion ;

18. Estime par conséquent que le recours croissant, par le Gouvernement, à la mise en réserve de crédits, qui s'élève depuis 2015 à 8 % des crédits ouverts sur le budget de l'État, et à la procédure de décret d'avance nuit à la lisibilité de la

*politique budgétaire du Gouvernement ainsi qu'à la portée de l'autorisation parlementaire ;*

*19. Relève que les annulations en autorisations d'engagement sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » ne constituent pas des économies réelles sur le budget de l'État dans la mesure où les crédits inscrits à cette mission sont fixés à un niveau conventionnel, identique d'année en année et indépendant du montant des dépenses réellement prévues ; que les ouvertures qu'elles permettent se traduiront en revanche par une charge supplémentaire certaine sur le budget de l'État en 2016 et en 2017 ;*

*20. Souligne qu'une part importante des annulations sur le budget général pèse sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables », à rebours des priorités affichées par le Gouvernement ;*

*21. Émet, en conséquence, un avis défavorable au présent projet de décret d'avance.*

## ANNEXES

### Répartition par mission et programme du budget général des ouvertures de crédits proposées

(en euros)

| Intitulé de la mission, du programme, de la dotation                          | Numéro du programme ou de la dotation | Autorisations d'engagement ouvertes | Crédits de paiement ouverts |
|---|---------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------|
| <b>Égalité des territoires et logement</b>                                    |                                       | <b>84 000 000</b>                   | <b>84 000 000</b>           |
| Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables | 177                                   | 84 000 000                          | 84 000 000                  |
| <b>Justice</b>  |                                       | <b>25 000 000</b>                   | <b>40 000 000</b>           |
| Justice judiciaire  | 166                                   | 25 000 000                          | 40 000 000                  |
| <b>Travail et emploi</b>  |                                       | <b>1 423 250 403</b>                | <b>574 718 934</b>          |
| Accès et retour à l'emploi  | 102                                   | 1 423 250 403                       | 574 718 934                 |
| <b>Total</b>  |                                       | <b>1 532 250 403</b>                | <b>698 718 934</b>          |

Source : projet de décret d'avance

### Répartition par mission et programme du budget général des annulations de crédits proposées

(en euros)

| Intitulé de la mission, du programme, de la dotation        | Numéro du programme ou de la dotation | Autorisations d'engagement annulées | Crédits de paiement annulés |
|---|---------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------|
| <b>Action extérieure de l'État</b>                          |                                       | <b>61 604 985</b>                   | <b>61 604 985</b>           |
| Action de la France en Europe et dans le monde              | 105                                   | 45 984 985                          | 45 984 985                  |
| Conférence 'Paris Climat 2015'                              | 341                                   | 15 620 000                          | 15 620 000                  |
| <b>Administration générale et territoriale de l'État</b>    |                                       | <b>3 000 000</b>                    | <b>3 000 000</b>            |
| Administration territoriale                                 | 307                                   | 3 000 000                           | 3 000 000                   |
| <b>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</b> |                                       | <b>16 269 980</b>                   | <b>16 269 980</b>           |
| Forêt   | 149                                   | 3 996 026                           | 3 996 026                   |
| Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation            | 206                                   | 7 801 273                           | 7 801 273                   |
| Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture        | 215                                   | 4 472 681                           | 4 472 681                   |

|  |     |                    |                    |
|--|-----|--------------------|--------------------|
| <b>Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation</b>                                    |     | <b>13 000 000</b>  | <b>13 000 000</b>  |
| Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant                                     | 169 | 13 000 000         | 13 000 000         |
| <b>Conseil et contrôle de l'État</b>   |     | <b>4 612 893</b>   | <b>4 612 893</b>   |
| Conseil d'État et autres juridictions administratives  | 165 | 1 340 000          | 1 340 000          |
| <i>Dont titre 2</i>  |     | <i>1 340 000</i>   | <i>1 340 000</i>   |
| Conseil économique, social et environnemental  | 126 | 100 000            | 100 000            |
| <i>Dont titre 2</i>  |     | <i>100 000</i>     | <i>100 000</i>     |
| Cour des comptes et autres juridictions financières  | 164 | 3 172 893          | 3 172 893          |
| <i>Dont titre 2</i>  |     | <i>2 604 154</i>   | <i>2 604 154</i>   |
| <b>Culture</b>   |     | <b>5 850 000</b>   | <b>5 850 000</b>   |
| Patrimoines  | 175 | 2 500 000          | 2 500 000          |
| Transmission des savoirs et démocratisation de la culture                                      | 224 | 3 350 000          | 3 350 000          |
| <b>Direction de l'action du Gouvernement</b>   |     | <b>16 534 867</b>  | <b>16 534 867</b>  |
| Coordination du travail gouvernemental   | 129 | 9 110 970          | 9 110 970          |
| Protection des droits et libertés  | 308 | 1 000 000          | 1 000 000          |
| Moyens mutualisés des administrations déconcentrées  | 333 | 6 423 897          | 6 423 897          |
| <b>Écologie, développement et mobilité durables</b>  |     | <b>139 650 341</b> | <b>139 650 341</b> |
| Infrastructures et services de transports  | 203 | 95 331 297         | 95 331 297         |
| Météorologie   | 170 | 2 712 426          | 2 712 426          |
| Paysages, eau et biodiversité  | 113 | 3 659 757          | 3 659 757          |
| Information géographique et cartographique   | 159 | 1 913 935          | 1 913 935          |
| Énergie, climat et après-mines   | 174 | 28 813 373         | 28 813 373         |
| Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables | 217 | 7 219 553          | 7 219 553          |
| <b>Économie</b>  |     | <b>56 000 000</b>  | <b>56 000 000</b>  |
| Développement des entreprises et du tourisme   | 134 | 55 000 000         | 55 000 000         |
| Statistiques et études économiques   | 220 | 500 000            | 500 000            |
| Stratégie économique et fiscale  | 305 | 500 000            | 500 000            |



|   |     |                    |                    |
|---|-----|--------------------|--------------------|
| <b>Égalité des territoires et logement</b>  |     | <b>8 918 896</b>   | <b>8 918 896</b>   |
| Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat                                   | 135 | 8 918 896          | 8 918 896          |
| <b>Engagements financiers de l'État</b>   |     | <b>100 000 000</b> | <b>100 000 000</b> |
| Épargne   | 145 | 100 000 000        | 100 000 000        |
| <b>Enseignement scolaire</b>  |     | <b>21 000 000</b>  | <b>21 000 000</b>  |
| Enseignement scolaire public du premier degré   | 140 | 3 300 000          | 3 700 000          |
| Enseignement scolaire public du second degré  | 141 | 14 700 000         | 7 300 000          |
| Soutien de la politique de l'éducation nationale                                      | 214 | 3 000 000          | 10 000 000         |
| <b>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</b>                      |     | <b>15 000 000</b>  | <b>25 000 000</b>  |
| Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local                    | 156 | 1 000 000          | 11 000 000         |
| Facilitation et sécurisation des échanges   | 302 | 9 000 000          | 9 000 000          |
| Fonction publique   | 148 | 5 000 000          | 5 000 000          |
| <b>Immigration, asile et intégration</b>  |     | <b>11 512 759</b>  | <b>11 512 759</b>  |
| Intégration et accès à la nationalité française                                       | 104 | 11 512 759         | 11 512 759         |
| <b>Justice</b>  |     | <b>15 194 782</b>  | <b>30 194 782</b>  |
| Administration pénitentiaire  | 107 | 15 194 782         | 30 194 782         |
| <b>Médias, livre et industries culturelles</b>  |     | <b>18 350 000</b>  | <b>18 350 000</b>  |
| Presse  | 180 | 14 600 000         | 14 600 000         |
| Livre et industries culturelles   | 334 | 3 750 000          | 3 750 000          |
| <b>Outre-mer</b>  |     | <b>35 475 634</b>  | <b>35 475 634</b>  |
| Emploi outre-mer  | 138 | 33 675 634         | 33 675 634         |
| Conditions de vie outre-mer   | 123 | 1 800 000          | 1 800 000          |
| <b>Politique des territoires</b>  |     | <b>17 049 000</b>  | <b>24 919 672</b>  |
| Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire                 | 112 | 6 000 000          | 6 000 000          |
| Interventions territoriales de l'État   | 162 |                    | 7 000 000          |
| Politique de la ville   | 147 | 11 049 000         | 11 919 672         |
| <b>Recherche et enseignement supérieur</b>  |     | <b>20 855 679</b>  | <b>40 855 679</b>  |
| Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables | 190 | 10 349 659         | 10 349 659         |
| Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle             | 192 | 5 000 000          | 25 000 000         |

|  |     |                    |                    |
|--|-----|--------------------|--------------------|
| Recherche culturelle et culture scientifique   | 186 | 776 000            | 776 000            |
| Enseignement supérieur et recherche agricoles  | 142 | 4 730 020          | 4 730 020          |
| <b>Relations avec les collectivités territoriales</b>  |     | <b>21 000 000</b>  | <b>21 000 000</b>  |
| Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements                                 | 119 | 21 000 000         | 21 000 000         |
| <b>Santé</b>   |     | <b>6 000 000</b>   | <b>6 000 000</b>   |
| Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins   | 204 | 6 000 000          | 6 000 000          |
| <b>Sécurités</b>   |     | <b>10 000 000</b>  | <b>10 000 000</b>  |
| Police nationale   | 176 | 4 000 000          | 4 000 000          |
| Gendarmerie nationale  | 152 | 6 000 000          | 6 000 000          |
| <b>Solidarité, insertion et égalité des chances</b>  |     | <b>12 895 989</b>  | <b>12 895 989</b>  |
| Handicap et dépendance   | 157 | 4 895 989          | 4 895 989          |
| Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative | 124 | 8 000 000          | 8 000 000          |
| <b>Sport, jeunesse et vie associative</b>  |     | <b>2 400 000</b>   | <b>3 000 000</b>   |
| Sport  | 219 | 2 400 000          | 3 000 000          |
| <b>Travail et emploi</b>   |     | <b>6 332 582</b>   | <b>13 072 457</b>  |
| Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail   | 111 |                    | 3 700 000          |
| Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail                                 | 155 | 6 332 582          | 9 372 457          |
| <b>Totaux</b>  |     | <b>638 508 387</b> | <b>698 718 934</b> |
| <i>Dont titre 2</i>  |     | 4 044 154          | 4 044 154          |

Source : projet de décret d'avance

### Répartition par mission et programme des comptes spéciaux des annulations de crédits proposées

(en euros)

| Intitulé de la mission, du programme, de la dotation                       | Numéro du programme ou de la dotation | Autorisations d'engagement annulées | Crédits de paiement annulés |
|--|---------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------|
| <b>Participations financières de l'État</b>                                |                                       | <b>893 742 016</b>                  |                             |
| Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État | 731                                   | 893 742 016                         |                             |
| <b>Totaux</b>  |                                       | <b>893 742 016</b>                  |                             |
| <i>Dont titre 2</i>  |                                       |                                     |                             |

Source : projet de décret d'avance