



Mission Crédits non répartis

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2017

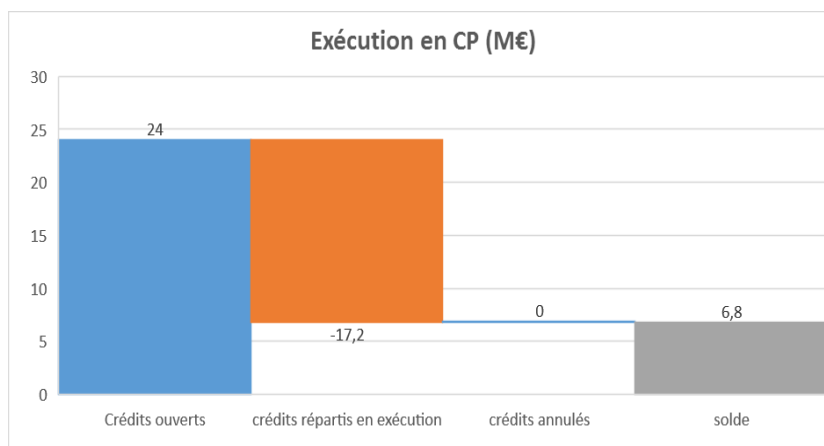
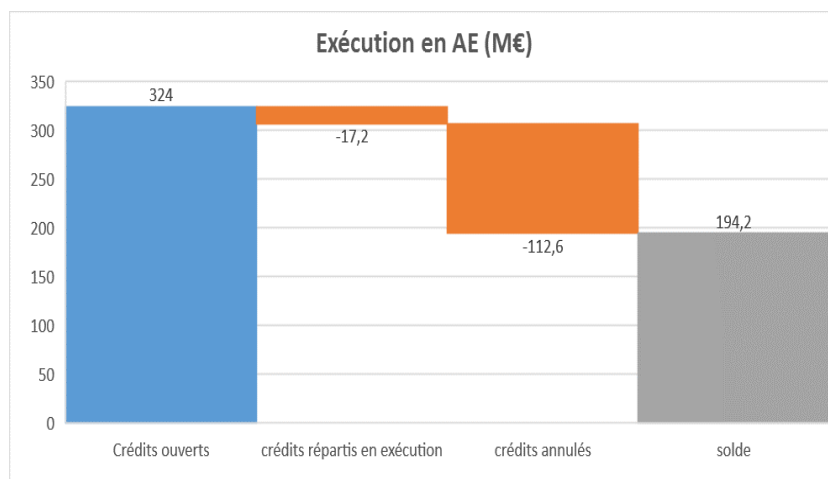
Mission Crédits non répartis

**Programme 551 - Provision relative aux rémunérations
publiques**

Programme 552 - Dépenses accidentelles et imprévisibles

Synthèse

Les principales données de la mission



Les principales observations

Les crédits destinés aux prises à bail urgentes de l'administration sont de nouveau largement surévalués. Les dépenses au profit des services spécialisés de renseignement sont encore les principales dépenses de la mission en crédits de paiement.

En 2017, les crédits de paiement pour dépenses imprévisibles prévus en LFI et exécutés s'inscrivent dans une tendance générale à la baisse depuis 2006. En 2018, la loi de finances rehausse nettement le niveau des crédits, qui passent de 24 à 124 M€, afin de constituer une réserve dans le

cadre de la diminution du taux de la réserve des autres missions du budget (de 8 à 3 %).

Les dépenses au profit des services de renseignement avaient diminué de 2015 à 2016 corrélativement à une hausse de leurs fonds spéciaux dans la mission *Direction de l'action du gouvernement*, ce qui pouvait traduire une meilleure budgétisation. En 2017, ces dépenses issues de la mission crédits non répartis ont augmenté alors que les fonds spéciaux de la mission *Direction de l'action du gouvernement* sont restés stables. Cela traduit une budgétisation moins exacte et un cumul des dépenses au profit des services spécialisés de renseignement plus élevé en 2017. En outre les décrets répartissant des crédits au profit des fonds spéciaux ne sont pas publiés, ce qui n'est pas conforme à l'article 56 de la LOLF qui établissait pourtant un nouveau régime juridique sur ce point à partir de 2006.

Les recommandations de la Cour

Suivi des recommandations au titre de la gestion 2016

1. *Réduire le recours à la mission Crédits non répartis en prenant en compte de manière plus précise les besoins du programme 129 - Coordination du travail gouvernemental ».*

Le recours à la mission *Crédits non répartis* pour ce programme, au titre des fonds spéciaux, a augmenté, passant de 8 M€ en 2016 à 17,2 M€ en 2017. Ce montant est le plus élevé depuis 2011. En outre, les crédits prévus pour les fonds spéciaux dans le programme 129, en loi de finances pour 2017, augmentent de près de 20 M€ par rapport à 2016, ce qui aurait dû permettre de faire baisser en exécution le recours à la mission crédits non répartis. Enfin, en 2017 la contribution de la mission Crédits non répartis au financement de la sous-budgétisation des fonds spéciaux a été particulièrement élevée. La direction du budget ne souhaite toutefois pas inscrire ces crédits en base du programme 129 compte tenu du caractère exogène des déterminants de la dépense.

2. *Réduire le niveau des AE pour les prises à bail à un montant proche du maximum exécuté au cours des cinq derniers exercices.*

En 2017, aucune AE n'a été consommée sur l'enveloppe prudentielle de 300 M€ reconduite depuis 2012. Cette enveloppe n'a jamais été consommée au-delà de 109 M€ sur une année. Une année sur deux elle n'est pas consommée. Une budgétisation mieux proportionnée serait souhaitable. Elle serait en outre davantage responsabilisante au regard de la nécessité d'inscrire les opérations immobilières dans le droit commun de la gestion de l'immobilier de l'État. La direction du budget souhaite néanmoins conserver une marge prudentielle élevée, sans pour autant pouvoir justifier le niveau retenu.

Recommandations au titre de la gestion 2017

1. Ajuster les crédits du programme 129 - Coordination du travail gouvernemental pour réduire le recours à la mission Crédits non répartis (recommandation 2015 reformulée)

2. Réduire le niveau des AE pour les prises à bail à un montant proche du maximum exécuté au cours des cinq derniers exercices (recommandation 2016 renouvelée).

Sommaire

Introduction	7
1 EXÉCUTION DES DEPENSES	8
2 QUALITÉ DE LA GESTION	9
2.1 Des crédits pour dépenses imprévisibles en baisse jusqu'en 2017 mais appelés à augmenter en 2018	9
2.2 Une contribution élevée au financement des fonds spéciaux en 2017	10
2.3 Des AE pour prises à bail non-consommées	12
3 RECOMMANDATIONS DE LA COUR	14
3.1 Suivi des recommandations au titre de la gestion 2016.....	14
3.2 Recommandations au titre de la gestion 2017	14

Introduction

La mission *Crédits non répartis*¹, prévue par l'article 7 de la LOLF, regroupe :

- une dotation pour mesures générales en matière de rémunérations, dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits (programme 551) ;
- une dotation pour dépenses accidentelles destinée à faire face à des calamités et pour dépenses imprévisibles, notamment certaines opérations des services spéciaux (programme 552).

Ces crédits sont ensuite répartis en cours de gestion, en tant que de besoin, entre les autres missions par voie réglementaire (article 11 de la LOLF).

La gestion de ces dotations relève de la direction du budget, au terme d'une procédure centralisée et rapide (moins de 24 heures) : le texte réglementaire (décret pour les dépenses accidentelles et imprévisibles, arrêté pour les rémunérations) est préparé sur instruction du cabinet du Premier ministre après demande d'un ou de plusieurs ministères.

Cette procédure évite les consultations préalables prévues pour les décrets d'avance qui doivent être soumis à l'avis des commissions des finances des assemblées et à l'examen du Conseil d'État puis à la ratification du Parlement au vu d'un rapport de la Cour des comptes (article 58-6 de la LOLF). Dans ce cas, la mise à disposition des crédits se fait au mieux en deux semaines.

Jusqu'en 2015, cette mission était utilisée pour budgétiser en PLF la pratique dite de la « réserve parlementaire ». En 2016 et 2017, la « réserve parlementaire » était répartie directement par amendements. La loi organique du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a mis fin à la « réserve parlementaire » à compter du 1^{er} janvier 2018.

¹ Conformément à la recommandation de la Cour des comptes, la mission *Provision* a été renommée *Crédits non répartis* en LFI pour 2015.

1 EXÉCUTION DES DEPENSES

Tableau n° 1 : Synthèse de l'exécution 2017

M€	AE	CP
crédits ouverts en LFI	324	24
crédits répartis en exécution	17,2	17,2
crédits annulés (décret 30 novembre)	112,6	0

Source : Cour des comptes d'après direction du budget

Sur les 324 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 24 M€ en crédits de paiement (CP) ouverts en LFI sur la dotation « dépenses accidentelles et imprévisibles », 17,2 M€ en AE et CP ont été consommés en 2017.

La mission a fait l'objet d'une annulation de 112,6 M€ en AE uniquement, sur l'enveloppe pour les prises à bail urgentes des administrations, par le décret d'avance du 30 novembre.

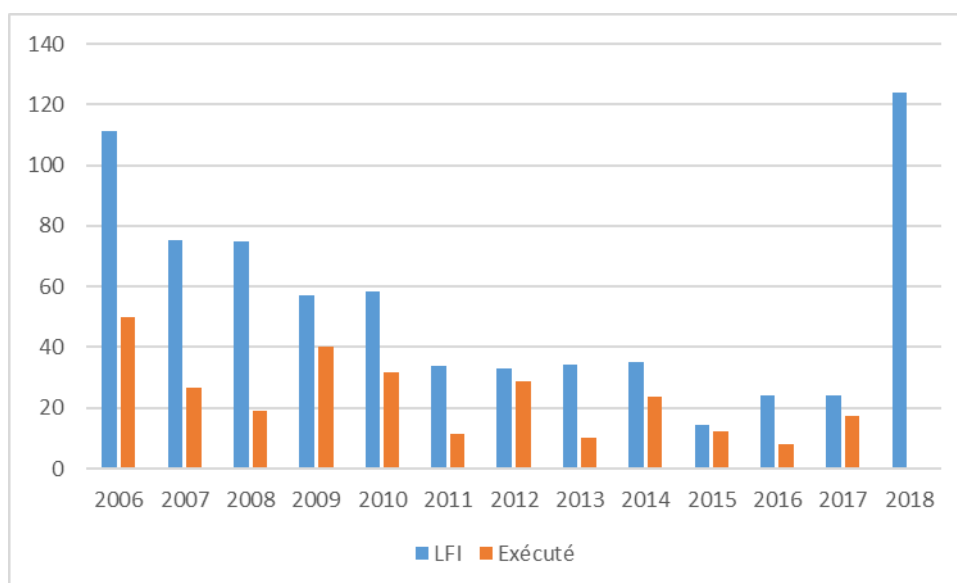
L'exercice 2017 a donné lieu à deux opérations de répartition de crédits sur la mission *Direction de l'action du Gouvernement* au moyen de l'annulation de crédits sur la présente mission. Les décrets des 9 février et 13 novembre 2017 ont respectivement annulé sur la mission et ouvert 10,7 M€ et 6,5 M€ en AE et en CP au profit des fonds spéciaux du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental ».

2 QUALITÉ DE LA GESTION

2.1 Des crédits pour dépenses imprévisibles en baisse jusqu'en 2017 mais appelés à augmenter en 2018

En 2017, les crédits de paiements pour dépenses imprévisibles prévus en LFI et exécutés s'inscrivent dans une tendance générale à la baisse depuis 2006. En 2018, la loi de finances rehausse nettement le niveau des crédits, qui passent de 24 à 124 M€, afin de constituer une couverture des risques en gestion dans le cadre de la diminution du niveau de la réserve des autres missions du budget (passage d'une réserve initiale de 9,8 Md€ en 2017 à 3,7 Md€ en 2018).

Graphique n° 1 : CP de la dotation pour dépenses imprévisibles LFI et exécuté



Source : Cour des comptes d'après LFI et LR

L'utilisation de la mission crédits non répartis comme réserve en exécution est prévue par la LPFP 2018-2022. Cette disposition reprend celle de la LPFP 2009-2011. La réserve instituée en 2009 n'avait toutefois été maintenue que jusqu'en 2010. Depuis 2011, la doctrine était celle de l'auto-assurance : les autres missions ont d'abord vocation à autofinancer leurs besoins exceptionnels en gestion, la mission crédits non répartis n'intervenant qu'en ultime recours, après mobilisation de la réserve et des transferts éventuels, et pour des montants minimes.

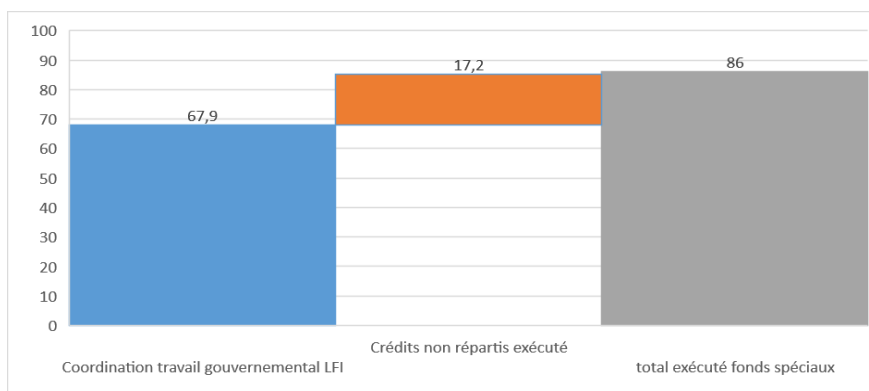
À partir de 2018, la mission crédits non répartis devrait retrouver une vocation prudentielle plus importante, ses crédits passant de 24 M€ à 124 M€.

Cette démarche prudentielle aurait pu s'accompagner de la suppression d'autres mécanismes de couverture des aléas tels que le fonds de garantie des risques agricoles, fonds sans personnalité juridique² qui constitue une débudgétisation³. En effet, la dotation pour dépenses accidentelle de la mission Crédits non répartis est destinée selon l'article 7 de la LOLF à « faire face à des calamités », ce qui est l'objet du fonds de garantie des risques agricoles.

2.2 Une contribution élevée au financement des fonds spéciaux en 2017

En 2017, la mission Crédits non répartis a contribué à hauteur de 25% de crédits ouverts en LFI pour les fonds spéciaux, sur le programme *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*.

Graphique n° 2 : Origine des crédits utilisés pour les fonds spéciaux en 2017



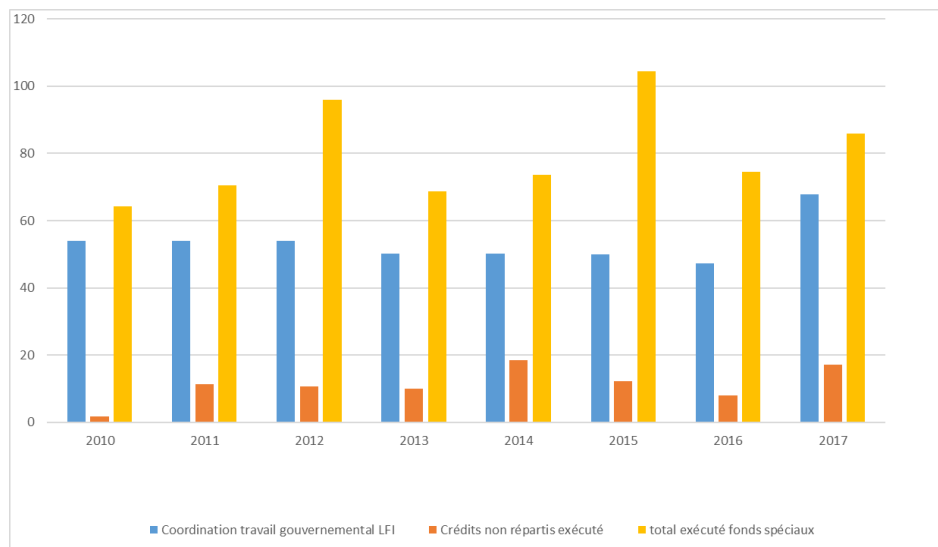
Source : Cour des comptes d'après LFI et Chorus

² Les fonds sans personnalité juridique sont des véhicules financiers contrôlés par l'État ou d'autres personnes publiques et dont la gestion administrative et financière est confiée à un tiers. Ces fonds permettent d'isoler comptablement des moyens (subventions, taxes affectées) affectés à un objet particulier. Cet outil n'est toutefois pas prévu par la LOLF ni par le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

³ Cf. Cour des comptes, Notes d'exécution budgétaire de la mission Agriculture et Cour des comptes, relevé d'observations définitives sur l'assurance récolte et le FNGRA, exercices 2012 à 2015, novembre 2016

Cette contribution est relativement élevée et contribue à faire augmenter de manière significative le montant total des fonds spéciaux par rapport à 2016, ceux-ci ayant augmenté de 20 M€ en LFI pour 2017.

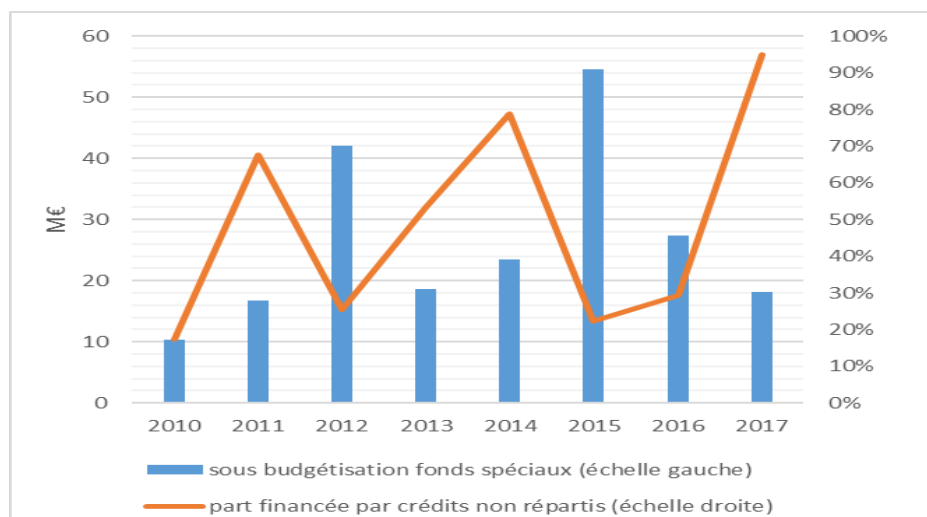
Graphique n° 3 : Programmation et exécution des fonds spéciaux par origine (M€)



Source : Cour des comptes d'après LFI et LR

En 2017, la contribution de la mission *Crédits non répartis* au financement de la sous-budgétisation des fonds spéciaux est exceptionnellement élevée (95%), contre 49 % en moyenne depuis 2010, cf. graphique ci-dessous. En effet, les autres années, la sous-budgétisation était également financée par des transferts en provenance d'autres programmes, ce qui n'a pas été le cas en 2017, contrairement à la doctrine d'emploi de la mission crédits non répartis, qui en fait un ultime recours.

Graphique n° 4 : Contribution de la mission *Crédits non répartis* au financement de la sous-budgétisation des fonds spéciaux



Source : Cour des comptes d'après LFI et LR

Comme les années précédentes les deux décrets d'annulation de crédits sur la mission *Crédits non répartis* au profit des fonds spéciaux n'ont pas été publiés. Cette absence de publication contrevient à l'article 56 de la LOLF qui ne prévoit que l'absence de publication des rapports présentant les motivations des décrets. Cette pratique maintient en fait le régime antérieur à la LOLF, celui de l'article 20 de la loi du 3 juillet 1978. Comme le note en 2001, le Premier président de la Cour des comptes dans sa note au Premier ministre relative aux fonds spéciaux : « l'article 56 de la nouvelle loi organique du 1er août 2001 limite la non-publication aux rapports qui exposent les motivations de ces modifications de crédits, les décrets eux-mêmes devant être publiés. Cette disposition s'appliquera à compter du budget de 2005. »⁴.

La Cour avait déjà rappelé la lettre de la LOLF dans sa note sur l'exécution budgétaire de cette mission en 2011. La mise à disposition de ces informations au Parlement, selon des modalités appropriées, permettrait de suivre plus complètement la consommation des crédits de cette mission en cours d'année.

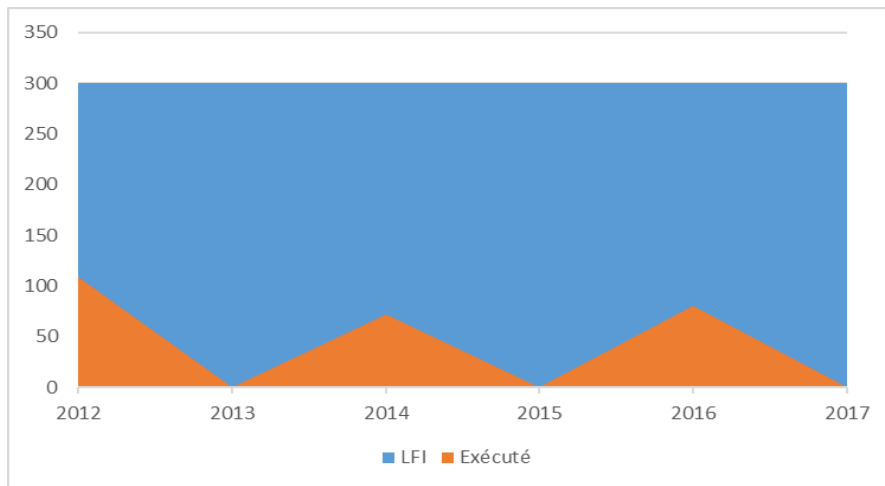
2.3 Des AE pour prises à bail non-consommées

Dans le programme 552 - *Dépenses accidentelles et imprévisibles*, 300 M€ d'AE pour des prises à bail urgentes de l'administration sont prévues chaque année depuis 2012. En 2017 aucune AE n'a été consommée. Un ajustement du niveau des AE à montant plus proche du

⁴ François Logerot, Premier président de la Cour des comptes, *Note à l'attention de Monsieur le Premier ministre relative au régime des fonds spéciaux*, 10 octobre 2001

maximum exécuté au cours des cinq dernières années permettrait une budgétisation plus sincère. En effet, les crédits immobiliers sont censés être prévus dans les missions concernées, en fonction des schémas pluriannuels de stratégie immobilière. Conserver une dotation aussi importante pour des opérations imprévues affaiblit la qualité de la budgétisation⁵.

Graphique n° 1 : Exécution des AE de prise à bail (M€)



Source : Cour des comptes

⁵ Comme le notent également MM. Bouvard et Carcenac dans le rapport fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le PLF 2017

3 RECOMMANDATIONS DE LA COUR

3.1 Suivi des recommandations au titre de la gestion 2016

1. *Réduire le recours à la mission Crédits non répartis en prenant en compte de manière plus précise les besoins du programme 129 - Coordination du travail gouvernemental ».*

Le recours à la mission *Crédits non répartis* pour ce programme, au titre des fonds spéciaux, a augmenté, passant de 8 M€ en 2016 à 17,2 M€ en 2017. Ce montant est le plus élevé depuis 2011. En outre, les crédits prévus pour les fonds spéciaux dans le programme 129, en loi de finances pour 2017, augmentent de près de 20 M€ par rapport à 2016, ce qui aurait dû permettre de faire baisser en exécution le recours à la mission crédits non répartis. En outre, en 2017 la contribution de la mission *Crédits non répartis* à la sous-budgétisation des fonds spéciaux a été particulièrement élevée. La direction du budget ne souhaite toutefois pas inscrire ces crédits en base du programme 129 compte tenu du caractère exogène des déterminants de la dépense.

2. *Réduire le niveau des AE pour les prises à bail à un montant proche du maximum exécuté au cours des cinq derniers exercices.*

En 2017, aucune AE n'a été consommée sur l'enveloppe prudentielle de 300 M€ reconduite depuis 2012. Cette enveloppe n'a jamais été consommé au-delà de 109 M€ sur une année. Une année sur deux elle n'est pas consommée. Une budgétisation mieux proportionnée serait souhaitable. Elle serait en outre davantage responsabilisante au regard de la nécessité d'inscrire les opérations immobilières dans le droit commun de la gestion de l'immobilier de l'État. La direction du budget souhaite néanmoins conserver une marge prudentielle élevée, sans pour autant pouvoir justifier le niveau retenu.

3.2 Recommandations au titre de la gestion 2017

1. *Ajuster les crédits du programme 129 - Coordination du travail gouvernemental pour réduire le recours à la mission Crédits non répartis (recommandation 2015 reformulée).*
2. *Réduire le niveau des AE pour les prises à bail à un montant proche du maximum exécuté au cours des cinq derniers exercices (recommandation 2016 renouvelée).*