



Mission Crédits non répartis

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

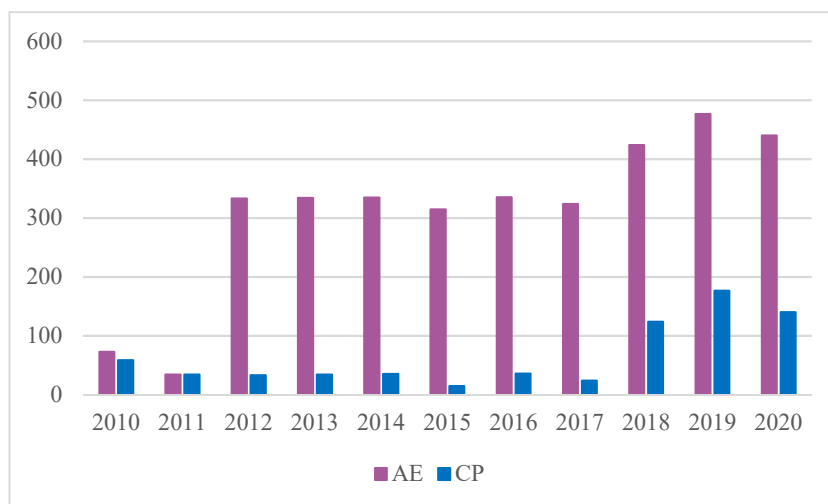
2019

Crédits non répartis

Programme 551 – Provision relative aux rémunérations publiques

Programme 552 – Dépenses accidentelles et imprévisibles

Graphique n° 1 : mission Crédits non répartis – crédits votés en LFI 2012-2020 (M€)



Source : Cour des comptes

Synthèse

Une mission qui regroupe des crédits globaux

La mission *Crédits non répartis* regroupe deux dotations dénommées programmes pour des raisons de nomenclature, mais dont les crédits ne sont pas destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère ou au titre d'une politique publique précise.

La première, intitulée dotation pour mesures générales en matière de rémunérations, correspondant au programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques », permet de programmer des crédits de titre 2 dont la répartition par programme ne peut être déterminée précisément au moment du vote des crédits.

La seconde, intitulée dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (DDAI) et correspondant au programme 552, regroupe des crédits destinés à faire face à des aléas de gestion.

Ces deux dotations ne sont pas concernées par l'atteinte d'objectifs ou le respect de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. L'impératif de performance est ici remplacé par celui de régularité, liées aux facilités de mise à disposition de ces crédits¹.

Un recours plus important à ces dotations pour la seconde année consécutive

En 2019, le programme 551 a, pour la quatrième fois depuis la mise en place de la LOLF, fait l'objet d'une budgétisation en loi de finances initiale.

Seuls 26,03 M€ des 52,75 M€ prévus ont été mis à disposition de 35 programmes du budget général de l'État, au titre de la revalorisation de dix euros du barème de monétisation des jours épargnés sur un compte épargne-temps (CET) et de l'abaissement du seuil permettant leur monétisation de 20 à 15 jours.

Le programme 552 a disposé en LFI pour 2019 de crédits d'un montant identique à celui de l'année 2018, au plus haut depuis la mise en

¹ Par décret pour les crédits de la dotation pour dépenses accidentelles ou imprévisibles, par arrêté du ministre chargé des finances pour la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations.

œuvre de la LOLF, avec 424 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 124 M€ en crédits de paiement (CP). Le niveau de ces crédits, qui va dans le sens de la recommandation de la Cour dans le rapport sur le budget de l'État en 2017², a été reconduit en LFI pour l'année 2020.

En exécution, 109,67 M€ ont été utilisés, soit le deuxième plus haut montant depuis 2006.

La réserve pour prises à bail (en AE uniquement) n'a pas été utilisée cette année. Ces crédits font jusqu'à présent l'objet d'une annulation sans report en loi de règlement, comme demandé par la Cour.

La dotation a, comme chaque année depuis 2008, servi à abonder les crédits des fonds spéciaux, sous-budgétisés d'en moyenne 12,25 M€ sur les neuf dernières années. Pour l'avenir, la loi de finances initiale pour 2020 a revalorisé ceux-ci de 9,5 M€, passant de 66,8 à 76,36 M€, allant ainsi dans le sens d'une recommandation de la Cour.

Enfin, la dotation a servi à ouvrir 70 M€ au profit du programme 174 « Énergie, climat et après-mines », sur lequel sont imputés, depuis 2019, les dépenses au titre de « la prime à la conversion » destinée à encourager le remplacement des véhicules polluants des particuliers.

Une budgétisation insuffisante en LFI à hauteur de 596 M€ et des modifications des critères d'attribution de cette prime en cours d'année ont conduit à un besoin en financement supplémentaire de 227,5 M€. Il a été financé en premier lieu par des redéploiements à hauteur de 80,3 M€, puis par l'apport de 70 M€ de la DDAI et par 77,2 M€ en LFR.

Une mission dont la disponibilité des crédits ne doit pas couvrir de sous-budgétisations

La dotation pour mesures générales en matière de rémunérations a été utilisée de façon régulière, ces dernières années, pour accueillir les crédits de titre 2 destinés à financer les mesures d'ordre salarial décidées et non répartis lors du vote de la loi de finances initiale.

La dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles a servi cette année à couvrir partiellement la sous-budgétisation récurrente des fonds spéciaux et une insuffisance de crédits en LFI au titre de la prime à la conversion qui pouvait être en partie anticipée.

² Maintenir la « Dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles » à un niveau proche de celui de 2006 (soit 463 M€ en AE, et 111 M€ en CP), Le budget de l'État en 2017, Résultats et gestion, Cour des comptes.

Une incertitude demeure en 2020 pour le financement des rétrocessions au mécanisme européen de stabilité (MES) au titre des intérêts liés à la facilité de dépôt d'une partie de ses fonds à la Banque de France.

Contrairement à l'année 2018, la dotation n'a pas été sollicitée en 2019. La direction générale du Trésor indique que 98 M€ devront être versés en 2020 au titre de l'exercice 2019. Or le programme 336 « Dotation du mécanisme européen de stabilité » n'a pas été abondé pour couvrir une dépense pourtant prévisible. La participation de l'Allemagne à ce mécanisme au titre de 2019, dont la France avait fait une condition, s'est en effet traduit par une inscription de crédits dans le budget fédéral pour 2020 qu'il était possible d'identifier avant sa publication en fin d'année. Cette absence renouvelée d'inscription de crédits en loi de finances initiale pour couvrir une dépense identifiée est de nature à détourner de son objectif l'utilisation de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles. Elle conduit la Cour à renouveler, dans la note d'exécution budgétaire relative aux engagements financiers de l'État, une recommandation d'inscription d'une dotation en LFI au titre de la rétrocession au MES, sur le programme 336.

Recommandation

Pas de recommandation au titre de 2019.

Sommaire

Synthèse	3
Introduction.....	9
Chapitre I Analyse de l'exécution budgétaire	10
I - La programmation initiale.....	10
II - La gestion des crédits et sa régularité	13
III - Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes.....	21
IV - Perspectives associées à la trajectoire budgétaire.....	21
Chapitre II Points d'attention par programme.....	24
I - Programme n° 551.....	24
II - Programme n° 552	24

Introduction

La mission *Crédits non répartis* a été instituée sur le fondement de l'article 7 de la LOLF.

Elle regroupe deux dotations, chacune assimilée à un programme pour des questions de nomenclature. En effet, contrairement aux autres programmes, ceux de la mission *Crédits non répartis* ne concourent pas, par nature, à une politique publique définie, et ne sont pas astreints aux impératifs habituels d'objectifs, d'évaluation et de performance.

La dotation pour mesures générales en matière de rémunération, dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits, constitue le programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques », doté de crédits ouverts uniquement sur le titre des dépenses de personnel, en AE = CP.

La dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles (DDAI), constitue le programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles ». Cette dotation est l'un des principaux outils prévus par la LOLF pour faire face aux aléas de gestion.

Tel que précisé dans l'article 11 de la LOLF, les crédits ouverts sur ces dotations sont répartis en cours de gestion, et en tant que de besoin, par voie réglementaire : arrêté du ministre chargé des finances en ce qui concerne les crédits du programme 551, décret du premier ministre sur rapport du ministre chargé des finances pour ceux du programme 552, annulant et ouvrant à due concurrence sur les programmes concernés.

Simple et rapide, sans plafond autre que les crédits ouverts au sein des programmes de la mission, cette procédure sans consultation ni avis est également une exception aux règles générales de contrôle et de limitation posées par la LOLF, prévue dans ses articles 12 (virements et transferts) et 13 (décrets d'avance).

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

I - La programmation initiale

**Tableau n° 1 : exécution 2018 et programmation 2019 de la mission
Crédits non répartis**

<i>En M€</i>		PLF 2018	LFI 2018	Exéc. 2018	PLF 2019	LFI 2019
Prog. 551	AE	290,5	0	0	79	52,75
	CP	290,5	0	0	79	52,75
Prog. 552	AE	424	424	113,35	424	424
	CP	124	124	113,35	124	124
Total mission	AE	714,5	424	113,35	503	476,75
	CP	414,5	124	113,35	203	176,75

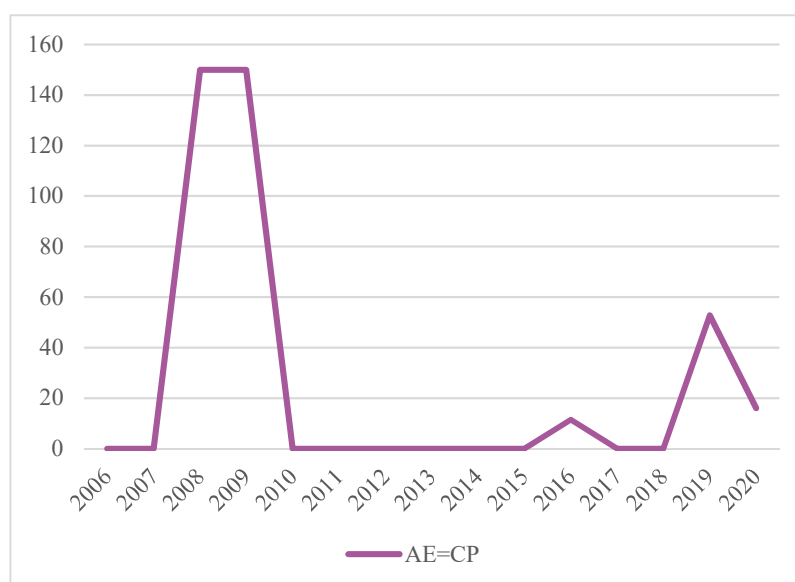
Source : Cour des comptes

Avec 476,75 M€ en AE et 176,75 M€ en CP en loi de finances initiale (LFI), le montant des crédits de la mission *Crédits non répartis* pour l'année 2019 dépasse ceux de l'année 2018, qui marquaient déjà un plus haut depuis 2006.

A - La programmation initiale de la dotation pour mesures générales en matière de rémunération

Après 2008, 2009 et 2016, des crédits ont été ouverts par la LFI pour 2019 sur la dotation pour mesures générales en matière de rémunération, à hauteur de 52,75 M€ en AE et en CP.

Graphique n° 2 : programmation initiale de la dotation pour mesures générales en matière de rémunération, 2006 – 2020 (M€)



Source : Cour des comptes

Comme le précise la note d'analyse de l'exécution budgétaire pour l'exercice 2018³, l'enveloppe initiale de 79 M€ prévue par le projet de loi de finance (PLF) pour 2019 devait servir à financer :

- la revalorisation de 10 euros du barème de monétisation des jours épargnés sur un compte épargne-temps (CET), et l'abaissement du seuil permettant la monétisation de 20 à 15 jours⁴ ;
- la revalorisation de l'indemnité kilométrique versée aux agents ;
- la revalorisation du plafond des barèmes des frais de nuitée ;
- l'introduction du « forfait mobilités durables », introduit par la loi d'orientation des mobilités⁵. 9 M€, transférés du programme 203 vers le programme 551, y sont consacrés.

³ Missions Crédits non répartis, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018, Cour des comptes, 2019.

⁴ Arrêté du 28 novembre 2018 modifiant l'arrêté du 28 août 2009 pris pour application du décret n° 2002-634 du 29 avril 2002 modifié portant création du compte épargne-temps dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature.

⁵ Loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités. Le « forfait mobilités durables » est créé par son article 82, qui modifie l'article L.3261-3-1 du code des transports.

Au cours du débat parlementaire, cette enveloppe initiale a été minorée par amendement gouvernemental de 46,25 M€, correspondant aux crédits de revalorisations de l'indemnité kilométrique et des frais de nuitée, dépenses hors titre 2 ventilées vers les programmes destinataires avant le vote de la LFI. Elle a, à l'inverse, été également majorée de 20 M€, au titre d'une estimation à la hausse du coût de la revalorisation du barème de monétisation des jours épargnés sur un compte-épargne temps (CET)⁶.

B - La programmation initiale de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles

Le rapport sur le budget de l'État en 2017 soulignait le recours marginal à la DDAI depuis sa mise en place par la LOLF en 2006, et une forte réduction des dotations sur la période, conséquences notamment du niveau très élevé des mises en réserve de crédits. Après une remise à niveau en 2018 (424 M€ en AE et 124 M€ en CP), concomitante avec la réduction des mises en réserves (de 8 à 3%), la LFI pour 2019 reconduit dans une même logique ce niveau de crédits.

Graphique n° 3 : crédits ouverts en loi de finances initiale sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (en M€)

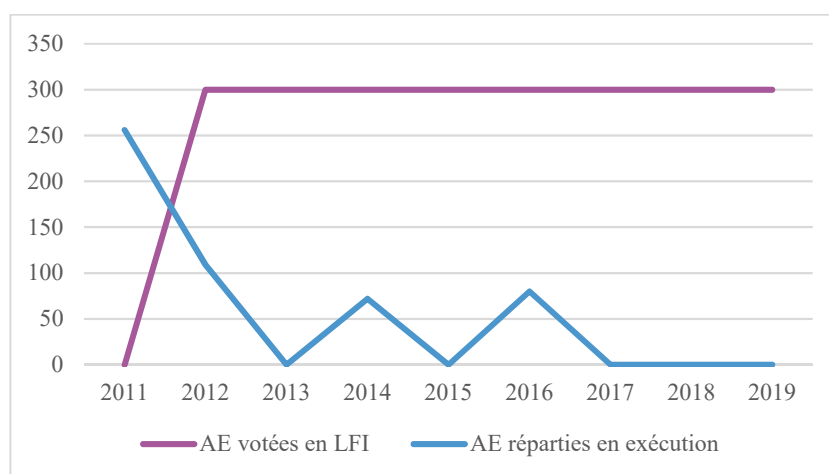


Source : Cour des comptes

⁶ Amendement n° II-24 du PLF pour 2019.

Depuis 2012, la différence de 300 M€ entre les AE et les CP constitue pour la direction du budget une provision destinée à faire face à des engagements imprévisibles. Dans les faits, cette provision n'est utilisée que pour procéder à des prises à bail réputées imprévisibles. Son montant est à rapprocher des 256 M€ en AE ouverts en urgence en juin 2011 pour une prise à bail imprévue au profit du ministère de l'Intérieur.

Graphique n° 4 : crédits destinés aux prises à bail (AE, M€)

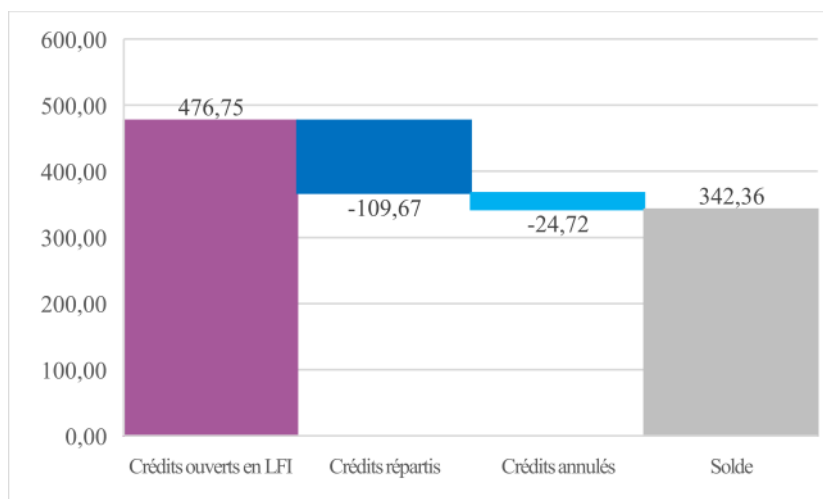


Source : Cour des comptes

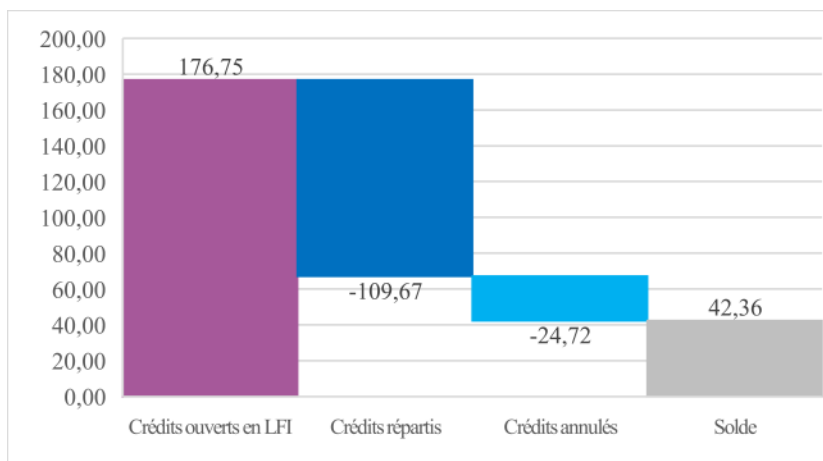
En 2016 puis en 2017, la Cour avait recommandé de réduire le niveau des AE pour les prises à bail à un montant proche du maximum exécuté au cours des cinq derniers exercices, afin de responsabiliser les gestionnaires dans leur programmation immobilière. La direction du budget a souhaité garder une marge prudentielle à hauteur de la dépense imprévue de 2011 qui, en ne comportant que des AE, n'affecte pas l'équilibre financier global. Cela implique que les autorisations d'engagement non consommées de la DDAI continuent, comme c'est le cas jusqu'à présent, de faire l'objet d'une annulation sans report en loi de règlement. La Cour restera attentive à la réalité du caractère imprévisible des prises à bail qui font appel aux crédits de la DDAI.

II - La gestion des crédits et sa régularité

L'exécution des crédits (en AE = CP) de la mission est présentée, pour les AE puis les CP, dans les deux graphiques ci-dessous.

Graphique n° 5 : exécution des crédits de la mission (AE, M€)

Source : Cour des comptes

Graphique n° 6 : exécution des crédits de la mission (CP, M€)

Source : Cour des comptes

A - Pour le programme 551

L'arrêté du 29 octobre 2019 portant répartition de crédits a annulé 26,03 des 52,75 M€ du programme 551, et a ouvert cette somme au profit du titre 2 de 35 programmes du budget général de l'État⁷.

Ce montant correspond au financement de mesures décidées lors du rendez-vous salarial du 18 juin 2018⁸, à savoir la revalorisation du barème de monétisation des jours épargnés sur un compte épargne-temps (CET), et l'abaissement du seuil permettant la monétisation de 20 à 15 jours.

La loi de finances rectificative pour 2019 a annulé 24,72 M€ sur le programme en raison d'un moindre coût, en exécution, de cette mesure⁹, et d'un décalage dans la mise en œuvre du forfait mobilité durable suite à l'adoption tardive de la loi.

En fin d'exercice, le programme 551 affiche un solde de 2 M€.

B - Pour le programme 552

Comme chaque année, la DDAI a été sollicitée pour abonder les fonds spéciaux, à hauteur de 13,64 M€ (AE=CP) par décret de répartition non publié du 2 septembre 2019. Elle a également servi à l'ouverture de 70 M€ de crédits (AE=CP) au profit du programme 174 « Énergie, climat et après-mines », par décret de répartition n° 2019-1165 du 12 novembre 2019.

En fin d'exercice, le programme 552 affiche un solde de 40,36 M€ sur les 124 M€ initiaux (CP).

1 - Les prises à bail

Pour la troisième année consécutive, les AE de la DDAI consacrés aux prises à bail n'ont pas été utilisés.

⁷ Sur la base des versements effectifs constatés de janvier à septembre 2019, et des prévisions d'exécution des mois d'octobre à décembre 2019.

⁸ Abaissement de 20 à 15 jours.

⁹ Pourtant revalorisée de 20 M€ entre PLF et LFI, cf. 1.1.1.

2 - Le mécanisme européen de stabilité

Contrairement à 2018, la DDAI n'a pas été sollicitée en 2019 au profit du mécanisme européen de stabilité (MES)¹⁰. 2,5 M€ ont été ouverts en loi de finance rectificative (LFR) pour 2019 sur le programme 336 « Dotation du mécanisme européen de stabilité » de la mission *Engagements financiers de l'État*, au titre du solde de la rétrocession des intérêts perçus en 2018 sur la fraction du capital du MES placée à la Banque de France¹¹.

Au cours de l'année 2019, le ministre de l'économie et des finances a fait part auprès du MES de son intention de mettre fin à ce mécanisme, sauf à ce que d'autres États membres s'y impliquent. Par une lettre du 30 septembre 2019, le MES a informé le ministre que de nouveaux États membres avaient exprimé leur intention de participer à ce mécanisme. La Banque d'Italie a ouvert un compte en novembre 2019. Les Pays-Bas pourraient faire de même en 2020.

Le Bundestag a autorisé dans le budget fédéral pour 2020, dont le vote définitif est intervenu le 21 décembre 2019, un montant de 153 M€ de dépense au titre de la rétrocession correspondant aux intérêts payés par le MES sur le compte de la Bundesbank pour l'année 2019¹². En conséquence, la France devra par réciprocité verser 98 M€ à la Banque de France pour couvrir le remboursement par celle-ci des intérêts payés par le MES. Cette dépense n'ayant pas fait l'objet d'une ouverture de crédits en LFI sur le programme 336, la DGT précise que le remboursement de ces rétrocessions sera étudié en gestion lors de l'année 2020. Cette situation correspond à une sous-budgétisation du programme 336 qui pourrait, comme en 2018, mettre la DDAI à contribution.

3 - L'abondement des fonds spéciaux

Les fonds spéciaux, au sein de l'action n° 02 du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, bénéficient chaque année depuis 2008 de crédits de la DDAI.

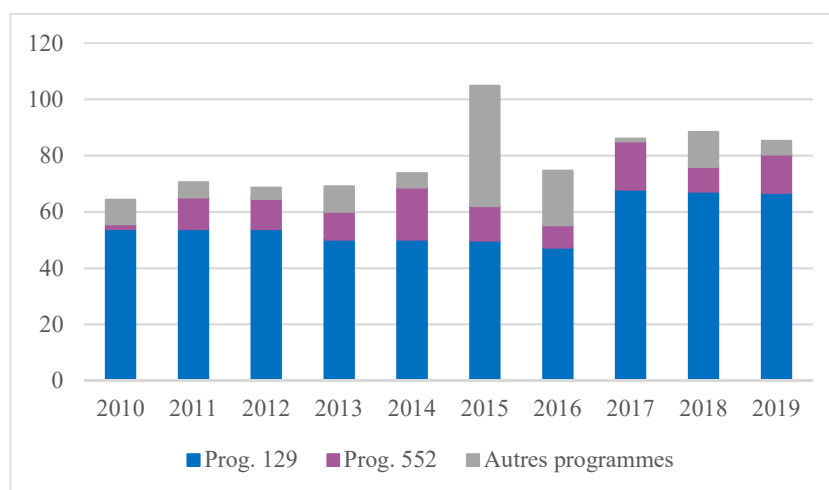
¹⁰ *Missions Crédits non répartis, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018*, Cour des comptes, 2019.

¹¹ En 2018, 100 M€ avaient été annulés sur la DDAI et ouverts au profit du programme 336 « Dotation du mécanisme européen de stabilité ».

¹² *Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2020 (Haushaltsgesetz 2020)* vom 21. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2890).

Cette contribution est en moyenne de 12,25 M€ depuis 2011, sans jamais être inférieure à 8 M€, ce qui ne relève pas de l'imprévisibilité attachée à l'emploi de la DDAI. Cela justifie les réserves récurrentes du CBCM des services du Premier ministre concernant la budgétisation de ces fonds, d'autant que le taux de mise en réserve générique de 3 % et la réserve pour aléas de gestion, de 3 % également, leur sont appliqués¹³.

**Graphique n° 7 : Financement des fonds spéciaux 2010 – 2019
(CP, M€)**



Source : Cour des comptes

En 2019, 13,64 M€ en AE=CP ont été annulés au sein du programme 552 pour une ouverture à due concurrence au profit des fonds spéciaux. Ce mouvement a été exécuté par décret du 2 septembre 2019, non publié en dépit de l'article 56 de la LOLF qui précise que seuls les rapports de motivation sont susceptibles de ne pas être publiés pour des questions les sujets à caractère secret touchant à la défense nationale, à la sécurité intérieure ou extérieure de l'État ou aux affaires étrangères. Ressource de dernier recours, la DDAI a été sollicitée après le transfert en août 2019 au profit des fonds spéciaux de 4,8 M€ provenant du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » de la mission *Défense*¹⁴.

¹³ Avis sur la programmation initiale établie pour la gestion budgétaire 2019 du programme 129 et du budget opérationnel de programme (BOP) « soutien » sur les crédits de hors titre 2 (HT2), 2019-013-MK/CV, 28 février 2019.

¹⁴ Décret n° 2019-844 du 19 août 2019 portant transfert de crédits.

La sollicitation de la DDAI représente 74 % des 18,4 M€ nécessaires à l'exécution des crédits des fonds spéciaux, supérieure de 27,5 % à la programmation initiale. En 2017 et 2018, cette sous-budgétisation représentait déjà respectivement 18,1 et 21,1 M€, pour des niveaux d'exécution proches de celui de 2019, comme le montre le tableau ci-dessous qui retrace le budget des fonds spéciaux au sein du programme 129.

Tableau n° 2 : exécution des fonds spéciaux 2017-2019 (CP, M€)

	2017	2018	2019
<i>Crédits votés en LFI</i>	67,9	67,2	66,8
<i>Total en exécution</i>	86	88,3	85,2
<i>Sous-budgétisation</i>	18,1	21,1	18,4
<i>Crédits issus de la DDAI</i>	17,2	8,84	13,6

Source : Cour des comptes

La Cour recommande depuis 2015 de diminuer le recours à la DDAI par les fonds spéciaux en ajustant les crédits du programme 129. Après avoir longtemps opposé à cette recommandation l'imprévisibilité de ces dépenses, la direction du budget a annoncé en 2018 envisager une rebudgétisation des fonds spéciaux, à hauteur de 8 à 10 M€, si le recours au programme 552 devait perdurer. Cette condition de temps était liée à l'augmentation significative des crédits des fonds spéciaux de 20 M€ en 2017, dont les effets sur l'exécution devaient être évalués.

Au vu des trois derniers exercices, une enveloppe de 76,36 M€ (AE = CP) a été prévue en LFI pour 2020 pour les fonds spéciaux. Cette hausse des crédits de 9,5 M€, soit la moitié de la sous-exécution moyenne des trois dernières années, ne suffit pas à résorber l'écart récurrent avec la dépense effective mais elle est de nature à réduire de manière significative le recours aux autres programmes et à la DDAI. Cette évolution va dans le sens de la recommandation de la Cour dès lors que la DDAI continue d'être sollicitée, le cas échéant, en dernier recours.

4 - L'annulation de crédits du programme 552 au profit du programme 174 « Énergie, climat et après-mines »

En 2019, la DDAI a servi au financement à hauteur de 70 M€ de la prime de conversion des véhicules polluants¹⁵ (PAC), portée depuis cette année par le programme 174 « Énergie, climat et après-mines ». L'enveloppe spécifique de 596 M€ (AE = CP), dont a été dotée en LFI l'action n° 7, spécifiquement créée, s'est révélée dès le printemps insuffisante au regard du succès de la mesure.

En 2018, cette dépense était imputée au sein du programme 792 « Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants » du CAS « *Aides à l'acquisition de véhicules propres* ». Cette année-là, près de 300 000 demandes de prime avaient été déposées, et 255 000 attribuées, au lieu des 100 000 attendues en 2018¹⁶. Les besoins en financement sont passés de 122 M€ en LFI à 365 M€ en exécution¹⁷.

Dans le PLF pour 2019, 306 M€ ont été prévus, le PAP précisant que « *les caractéristiques des véhicules éligibles à l'achat seront révisées en fonctions des résultats atteints aux termes des premiers mois de mise en œuvre de ce dispositif renouvelé*¹⁸ ». Ce montant était très inférieur aux 739 M€ estimés nécessaires par la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), responsable du programme, dans le cadre de ses travaux préparatoires.

En LFI pour 2019, le financement de la prime a été transféré au sein du programme 174 et a été porté à 596 M€, pour tenir compte de mesures nouvelles annoncées par le Gouvernement en faveur des ménages les plus modestes et des conducteurs effectuant de longs trajets « domicile-travail »¹⁹. Même ainsi, cette dotation restait inférieure de 143 M€ à l'évaluation de la DGEC

¹⁵ La prime de conversion des véhicules polluants est une mesure du Grand Plan d'Investissement (GPI).

¹⁶ Entre 2015 et 2017, 19 000 véhicules ont bénéficié de la prime à la conversion.

¹⁷ Avis sur les documents prévisionnels de gestion du programme 174 du 13 mars 2019, n° 19-0027/CBCM/DCB, et RAP 2018 du CAS « Aides à l'acquisition de véhicules propres ».

¹⁸ Le seuil des émissions de CO₂ ayant été abaissé de 130 à 117 g/km.

¹⁹ Doublement de 2 000 à 4 000 € du montant de la prime pour les ménages non imposables, extension du bénéfice de la prime à l'ensemble des automobilistes effectuant un trajet quotidien « travail-domicile » supérieur à 60 kilomètres aller-retour.

Dès son avis du 13 mars 2019 sur les documents prévisionnels de gestion du programme 174, le CBCM près le ministre de la transition écologique et solidaire a estimé que la dynamique de la dépense de la prime à la conversion était « *probablement très sous-évaluée* ». Il précisait que la DGEC estimait dès la fin du premier trimestre le besoin potentiel de financement supplémentaire de la PAC à 100 M€, pour une dépense totale prévisionnelle de 700 M€.

Au 1^{er} août 2019, un assouplissement des critères d'éligibilité pour les ménages aux revenus les plus modestes, et un durcissement pour les ceux aux revenus plus élevés²⁰, a conduit à modifier une nouvelle fois l'évaluation des besoins en exécution. Lors du deuxième compte-rendu de gestion en octobre 2019, la prévision d'exécution de la prime par la DGEC s'élevait à 820 M€ (AE=CP).

Finalement, la mesure a coûté 823,5 M€ pour l'année 2019. Les 227,5 M€ de besoins de crédits apparus en gestion ont été successivement couverts :

- pour 80,3 M€, par des redéploiements de crédits internes à la mission²¹ ;
- pour 70 M€, par le recours à la DDAI (décret n° 2019-1165 du 12 novembre 2019 portant ouverture et annulation de crédits) ;
- pour 83 M€, par la loi de finances rectificative de fin d'année²².

Au vu des prévisions de la DGEC utilisées dans le cadre des travaux sur le PLF pour l'année 2019, la prime à la conversion a fait l'objet d'une budgétisation insuffisante en LFI, manifeste dès le mois de mars 2019. De plus, la modification, début 2019 puis en cours d'année, des critères d'éligibilité ont rendu plus difficile l'évaluation des besoins de financement et alourdi les dépenses. Au final, le montant en exécution dépasse de 83,5 M€ la prévision la plus élevée de la DGEC. Les crédits issus de la DDAI représentent 31 % des besoins en financement de la prime à la conversion en 2019, et 8,5 % des 823,5 M€ dépensés.

Pour 2020, la prime à la conversion est inscrite à l'action n° 03 du programme 174 avec une dotation de 405 M€ en LFI.

²⁰ Détaillés dans le PLF pour 2020 du programme 174, au sein de l'action n° 3 qui porte maintenant ces crédits.

²¹ Utilisation de la réserve de précaution du programme de 19,5 M€, de 8,9 M€ de reports de crédits budgétaires de 2018 sur 2019, de redéploiements internes au programme de 32 M€, et d'un virement de crédits en provenance du programme 345 « Service public de l'énergie » de 19,9 M€.

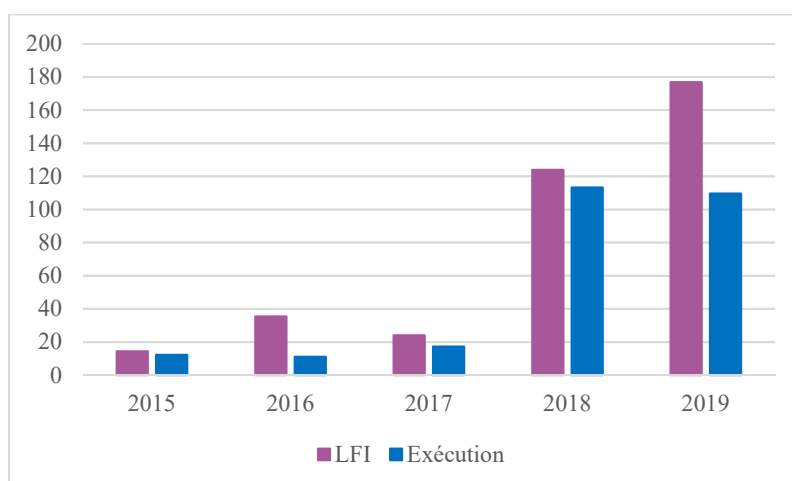
²² Loi n° 2019-1270 du 2 décembre 2019 de finances rectificative pour 2019. Ouverture au total de 83,7 M€ en AE et de 132 M€ en CP pour le programme 174.

III - Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes

Pour l'exercice 2019, 109,67 M€ en AE=CP ont été dépensés sur la mission, soit le deuxième plus haut niveau d'emploi des crédits après 2018 (113,35 M€ en AE=CP). La mission *Crédits non répartis* ne s'inscrit pas dans une stratégie de performance et regroupe des crédits qui n'ont pas vocation à être systématiquement entièrement consommés.

Le graphique ci-après illustre le rôle de réserve retrouvé par la mission.

Graphique n° 8 : LFI et exécution 2015-2019 (CP, Md€)



Source : Cour des comptes

IV - Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

A - La mission *Crédits non répartis* au sein de la loi de finances initiale pour l'année 2020

En LFI pour l'année 2020, la mission *Crédits non répartis* dispose de 440 M€ en AE et de 140 M€ en CP, ce qui la maintient pour la troisième année consécutive à ses niveaux les plus hauts depuis la mise en place de la LOLF.

1 - Les crédits ouverts au sein du programme 551

Par rapport au PLF pour 2020, qui prévoyait une dotation de 26 M€ (AE=CP), 10 M€ (AE=CP) ont été répartis sur 15 missions avant le vote de la LFI, car correspondant à des dépenses de titre 3²³.

En LFI pour 2020, la dotation pour mesures générales en matière de rémunération s'élève donc à 16 M€, correspondant au financement :

- de la revalorisation du régime indemnitaire de certains corps de la filière sociale²⁴, pour un coût de 6 M€, mesure annoncée lors du rendez-vous salarial du 2 juillet 2019 entre le ministre de l'action et des comptes publics et les organisations syndicales ;
- du report du déploiement du forfait mobilité durable, réévalué à hauteur de 10 M€²⁵.

La première de ces mesures n'a pas fait l'objet de répartition précise au sein des missions et programmes destinataires alors qu'elle a été décidée six mois avant le vote de la LFI.

2 - Les crédits ouverts au sein du programme 552

La dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles dispose en LFI pour 2020, des mêmes crédits que pour l'année 2019, soit 424 M€ en AE et 124 M€ en CP.

B - La programmation des crédits de la mission *Crédits non répartis* pour les années 2018 à 2022

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 prévoyait une augmentation importante, à 700 M€ (AE = CP), des crédits de paiement de la mission à l'horizon 2020, multipliant par 7 les montants de l'année 2018, et par 35 ceux de l'année 2017. Cette augmentation était due à la constitution d'une réserve centrale de budgétisation afin de répondre aux situations non anticipées au moment du vote de la loi de programmation.

²³ Revalorisation du barème de remboursement des frais de repas des agents publics en formation ou en mission de 15,25 € à 17,5 €.

²⁴ Alignement du régime indemnitaire des assistants sociaux et conseillers techniques de service social sur celui des autres fonctionnaires de catégorie A.

²⁵ Le montant initial prévu était de 9 M€ pour un plafond individuel de 200 € par an, soit 45 000 fonctionnaires concernés. Les crédits votés en LFI anticipent une montée en puissance progressive du dispositif au cours de l'année 2020.

Cette réserve n'a pas eu à être constituée, les crédits associés ayant été répartis entre les différentes missions du budget général lors de la présentation du PLF puis du vote de la LFI pour 2020.

Chapitre II

Points d'attention par programme

La Cour, au travers des notes annuelles d'analyse de l'exécution budgétaire, se montre attentive aux modalités de recours aux crédits alloués à la mission *Crédits non répartis*, eu égard à leur souplesse d'emploi voulue par le législateur.

I - Programme n° 551

Outil permettant par son objet d'éviter en gestion de complexes mouvements de crédits affectés au titre 2, l'utilité de la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations n'est pas à remettre en cause.

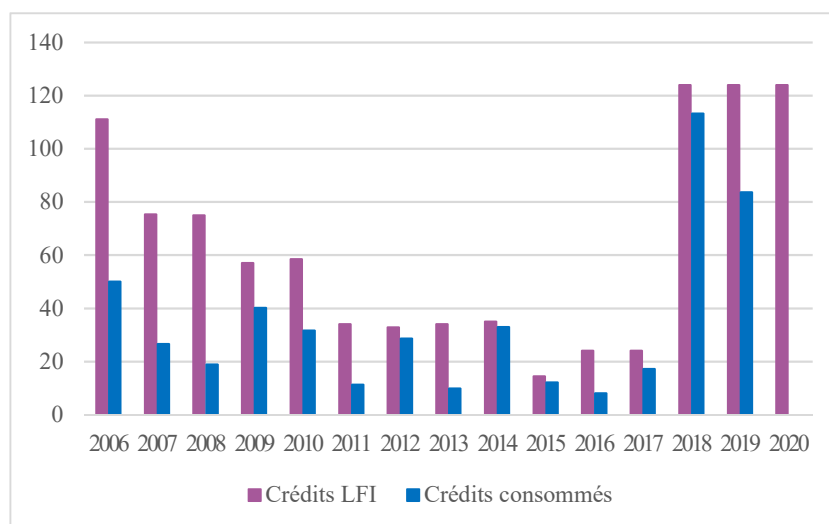
Après un emploi occasionnel jusqu'en 2015, la dotation est depuis davantage sollicitée. Elle accueille, dans la LFI pour 2020 et pour la deuxième année consécutive, des crédits liés aux décisions prises lors des rendez-vous salariaux, non encore répartis lors du vote de la loi.

En 2018 et en 2019 la direction du budget l'a également utilisée, entre le vote du PLF et de la LFI pour l'année suivante, pour y placer des crédits de titre 3, également issus des décisions prises lors des rendez-vous salariaux, jusqu'à connaître leur répartition exacte.

II - Programme n° 552

Jusqu'en 2017, la construction de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles, avec des autorisations d'engagement élevées justifiées par d'hypothétiques prises à bail et des crédits de paiement de plus en plus faibles, presque exclusivement utilisés au profit des fonds spéciaux, ont réduit sa pertinence.

Graphique n° 9 : programmation et consommation des crédits de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (CP, M€)



Source : Cour des comptes

En LFI pour 2018, 2019 et 2020, la DDAI a été dotée de crédits de paiement davantage en rapport avec son objet de réserve transversale.

La hausse des crédits des fonds spéciaux en LFI pour 2020 est de nature à réduire leur sous-budgétisation récurrente et donc le recours à la DDAI.

L'emploi de la DDAI pour financer les rétrocessions au MES (cf. 1.2.2.2), qui sont traitées en gestion plutôt que par une inscription en LFI sur le programme 336, appelle une recommandation réitérée dans la note d'exécution budgétaire relative à la mission Engagements financiers de l'État pour 2019²⁶.

²⁶ Recommandation n° 1 de la note d'exécution budgétaire de la mission Engagements financiers de l'État pour 2019 : « Inscrire en loi de finances initiale, tant que les taux d'intérêt de la facilité de dépôt restent négatifs, une dotation au titre de la rétrocession au mécanisme européen de stabilité des intérêts perçus par la Banque de France pour l'année antérieure » (recommandation reformulée)

Annexe n° 1 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2018

N° 2017	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2018	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	Ajuster les crédits du programme 129 – Coordination du travail gouvernemental pour réduire le recours à la mission Crédits non répartis (recommandation 2015 reformulée).	Des crédits du programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles » abondent effectivement chaque année, en cours de gestion, les crédits de fonds spéciaux du programme 129, et ce afin de répondre à des besoins spécifiques opérationnels. Il est toutefois difficile d'anticiper le besoin exact de ces crédits, qui sont liés à l'activité des services et à des circonstances conjoncturelles. Le rehaussement du niveau des crédits de fonds spéciaux pourrait en outre être interprété, à tort, comme une anticipation à la hausse de l'activité des services. Si cette tendance à abonder les crédits de fonds spéciaux par le programme 552 venait à perdurer, la direction du budget pourrait néanmoins envisager une rebudgétisation de ces crédits à hauteur de 8 à 10 M€.	La LFI pour 2020 dote les fonds spéciaux de 9,5 M€ supplémentaires par rapport à ceux des années précédentes. Le besoin en exécution, stable depuis trois années à environ 20 M€, est comblé de moitié. Cette hausse des crédits des fonds spéciaux va dans le sens de la recommandation de la Cour dès lors que les crédits de la DDAI continuent d'être sollicités en dernier recours, après le concours éventuel d'autres programmes.	Totalement mise en œuvre

* Totalement mise en œuvre, mise en œuvre en cours, mise en œuvre incomplète, non mise en œuvre, refus, devenue sans objet

** recommandations faisant partie du référé n°2017-2207 du 19 juillet 2017