

Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2024

Mission Crédits non répartis

Avril 2025

SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| SYNTHÈSE..... | 5 |
| RECOMMANDATION UNIQUE (2024)..... | 7 |
| INTRODUCTION..... | 9 |
| CHAPITRE I LA PROGRAMMATION INITIALE | 11 |
| I - LA DOTATION POUR MESURES GÉNÉRALES EN MATIÈRE DE RÉMUNÉRATION (PROGRAMME 551) : UNE PROGRAMMATION EN FORTE AUGMENTATION QUI S'EST AVÉRÉE EXCESSIVE..... | 12 |
| II - UNE PROGRAMMATION INITIALE DE LA DOTATION POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES (PROGRAMME 552) DONT LE MONTANT SE NORMALISE..... | 14 |
| A - Un retour progressif à un niveau de budgétisation pré-crisis | 14 |
| B - Une différence entre AE et CP de 300 M€ maintenue comme les années précédentes et réservée aux prises à bail imprévisibles | 15 |
| CHAPITRE II LA GESTION DES CRÉDITS ET SA RÉGULARITÉ | 16 |
| I - UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 551 LIMITÉE MAIS INHABITUELLE | 17 |
| II - UNE UTILISATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 552 QUI DOIT MIEUX RESPECTER LA CONDITION D'IMPRÉVISIBILITÉ | 19 |
| A - Une utilisation des CP en hausse | 19 |
| B - Une gestion des AE qui ne correspond pas précisément aux conditions d'utilisation de la DDAI | 22 |
| CHAPITRE III PERSPECTIVES ASSOCIÉES À LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE..... | 25 |
| I - LA MISSION <i>CRÉDITS NON RÉPARTIS</i> AU SEIN DE LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR L'ANNÉE 2025 | 25 |
| II - LES PERSPECTIVES TRIENNALES : UNE VOLONTÉ DE NORMALISATION DU NIVEAU DES CRÉDITS..... | 26 |
| ANNEXES..... | 27 |

Synthèse

Instituée sur le fondement de l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf), la mission *Crédits non répartis* compte deux dotations, chacune assimilée à un programme pour des questions de nomenclature. Cependant, contrairement aux autres programmes du budget général de l'État, ceux de la mission *Crédits non répartis* ne concourent pas, par nature, à une politique publique définie.

La première dotation, correspondant au programme 551 - *Provision relative aux rémunérations publiques*, permet de provisionner des crédits de titre 2 dont la répartition par programmes ne peut être déterminée précisément au moment du vote de la loi de finances initiale (LFI). La seconde dotation, correspondant au programme 552, regroupe des crédits destinés à constituer une dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (DDAI).

Ces deux dotations ne sont pas concernées par le volet performance de la Lolf ; elles sont en revanche tenues de répondre à un impératif accru de régularité, conséquence des facilités de mise à disposition des crédits qui y figurent¹.

La mission a bénéficié de 810,5 M€ en autorisations d'engagement (AE) et de 510,5 M€ en crédits de paiement (CP). Finalement, seuls 366,5 M€ (AE) et 195,9 M€ (CP) ont été utilisés et répartis sur d'autres programmes budgétaires.

Le retour en 2024 à une budgétisation à un niveau d'avant-crise amorce une normalisation des crédits de la mission, particulièrement ceux du programme 552, qui devra être confirmée dans les prochaines années. Comme les années précédentes la programmation budgétaire doit être étayée par des hypothèses de dépense réalistes, d'autant plus que l'exécution du programme 551 s'est avérée cette année sans lien avec la programmation affichée. La gestion des crédits doit correspondre précisément aux critères d'utilisation des programmes qui justifient leur singularité, notamment au critère d'imprévisibilité.

Sur le programme 551, des ouvertures en forte progression par rapport à 2023 mais une consommation comparable

Le recours au programme 551- *Provision relative aux rémunérations publiques* est devenu plus fréquent : le programme 551 a, en effet, bénéficié d'une inscription de crédits dans la LFI pour 2024 pour la sixième année consécutive, contre trois fois entre 2006 et 2018.

Le montant des crédits ouverts, de 285,5 M€ en AE et CP est en forte hausse par rapport aux 80 M€ ouverts en 2023. Toutefois, le total des crédits consommés reste dans des ordres de grandeur comparables (76 M€ répartis en 2024 et 77,3 M€ en 2023).

Aucun des sous-jacents de la programmation n'a conduit à des répartitions de crédits au titre de mesures dont la répartition par programmes ne pouvait être connue en LFI. Le programme 551 a en pratique contribué à financer des impasses sur d'autres programmes, essentiellement la paie de décembre des professeurs du second degré, pour 67,6 M€, ce qui répond difficilement à ses critères d'emploi.

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.

Sur le programme 552, une dotation sans précédent en LFI, finalement peu utilisée

S'agissant de la DDAI (programme 552), son montant fixé chaque année à 124 M€ depuis 2018 avait été abondé en lois de finances rectificatives pour des montants importants en 2020, 2021 et 2022 (respectivement 1,62 Md€, 1,5 Md€ et 1 Md€) et porté en 2023 à un niveau inédit de 1 374 M€ en AE et 1 074 en CP, pour une exécution réduite à 33 M€. La programmation de 2024, 525 M€ en AE et 225 M€ en CP, est en forte baisse par rapport à l'année précédente, sans pour autant retrouver le niveau de 2019 (424 M€ en AE et 124 M€ en CP).

Le différentiel de 300 M€ entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement, en vigueur depuis 2012 a été utilisé en 2024 pour la première fois depuis 2016. Il est destiné à faire face à des besoins imprévisibles d'engagements, notamment pour des prises à bail dans le secteur privé, en cas de nécessité impérieuse ou d'opportunité à saisir. La prise à bail en fin d'année 2024 (170 M€ pour un projet immobilier à Gentilly) étant connue depuis au moins le mois de juin, l'imprévisibilité de cette dépense et la nécessité du recours au programme 552 est cependant discutable.

Une mission dont l'emploi aisé des crédits impose la vigilance

La Cour incite à la vigilance sur les trois points suivants pour un emploi de la mission *Crédits non répartis* conforme à son objet.

Après un emploi très ponctuel jusqu'en 2018, la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations (programme 551) est chaque année sollicitée depuis 2019, conséquence de l'instauration du rendez-vous salarial annuel, rebaptisé « conférence sur les perspectives salariales » en 2021, entre le ministre de la fonction publique et les organisations syndicales. Dans les PLF 2024 et 2023, les sous-jacents des crédits votés sur le programme 551 n'y font pourtant pas référence. De surcroît en 2024, la non-réalisation des mesures prévues en programmation pose la question de la qualité de l'information présentée dans les documents budgétaires. En 2021 et 2022, la Cour avait considéré que la documentation budgétaire associée à la dotation pour mesures générales devait être améliorée. Cette recommandation est réitérée en 2024 en raison d'une exécution totalement différente des hypothèses de programmation. De surcroît, concernant toujours le programme 551, l'analyse de l'exécution montre que l'écart entre la programmation et la dépense a surtout servi à assurer le schéma de fin de gestion du titre 2 du programme 141 - *Enseignement scolaire public du second degré*. Cet emploi ne correspond pas à l'usage prévu de la mission *Crédits non répartis* et aurait davantage relevé de la loi de finances de fin de gestion (LFFG).

En ce qui concerne la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (DDAI) du programme 552, sa pertinence en cas de catastrophe naturelle ou d'événement imprévisible est établie. Mais son utilisation doit rester conforme à sa destination et réservée à des événements véritablement imprévisibles. L'utilisation pour la seconde année consécutive de la DDAI pour abonder le programme 145 - *Épargne* est critiquable car, d'une part, il s'agissait d'une dépense prévisible, et d'autre part sa nature ne correspond pas à l'objet du programme 552 qui concerne des dépenses accidentelles et exceptionnelles, catégorie dans laquelle rentrent difficilement les primes associées aux contrats d'épargne logement.

Enfin, l'utilisation des AE du programme 552 pour sécuriser une opération immobilière prévue de longue date pose question. La nature et la pertinence de l'opération ne sont pas en cause, mais le caractère d'urgence invoqué pour conclure le contrat en toute fin d'année est contredit par l'alerte du CBCM sur ce sujet en milieu d'année, alors qu'il restait largement le temps d'organiser le mouvement de crédits nécessaire sans recourir au programme 552.

Recommandation unique (2024)

1. (Recommandation réitérée) : Préciser, en annexe du projet de loi de finances, les objectifs et les enjeux budgétaires des mesures de rémunération susceptibles d'être financées par le programme 551 (*direction du budget*).

Introduction

Instituée sur le fondement de l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la mission *Crédits non répartis* compte deux dotations, chacune assimilée à un programme pour des questions de nomenclature. Contrairement aux autres programmes du budget général de l'État, ceux-ci ne concourent pas à une politique publique définie, et ne sont pas astreints aux impératifs habituels d'objectifs, d'évaluation et de performance.

Le programme 551 - *Provision relative aux rémunérations publiques* correspond à la dotation pour mesures générales en matière de rémunération, prévue à l'article 7 I 2° de la LOLF, dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote de la LFI. Elle est dotée exclusivement de crédits couvrant des dépenses de titre 2, donc d'un montant égal en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP)².

Le programme 552 - *Dépenses accidentelles et imprévisibles* permet au gouvernement de faire face à des événements imprévisibles (par exemple des catastrophes naturelles) avec la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (DDAI), prévue à l'article 7 I 1° de la LOLF. Cette provision constitue un dernier recours quand les autres marges de manœuvre de la mission concernée (auto-assurance) sont épuisées, conformément au principe de responsabilisation des gestionnaires³.

Aux termes de l'article 11 de la LOLF, les crédits ouverts sur ces dotations sont répartis en cours de gestion, en tant que de besoin. Les crédits sont annulés, par voie réglementaire, soit par arrêté du ministre chargé des finances s'agissant des crédits du programme 551, soit par décret du Premier ministre sur le rapport du ministre chargé des finances pour le programme 552. Des crédits d'un même montant sont ouverts pour le montant correspondant en AE et CP sur les programmes bénéficiaires⁴.

La mission *Crédits non répartis* constitue ainsi une réserve transversale, utilisable en cas de situations d'urgence ou de besoins imprévus. Contrairement aux virements et transferts (article 12 de la LOLF) et aux décrets d'avance (article 13 de la LOLF), la répartition des crédits ne doit respecter que le plafond voté de chacun des deux programmes. Elle ne nécessite aucune consultation ni avis, à l'exception du cas où un décret prévoirait une utilisation de la DDAI (programme 552) supérieure à 100 M€.

² Article 7 I. - 2° de la LOLF: (...) *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.*

³ Article 7 I 1° : (...) *une dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles.*

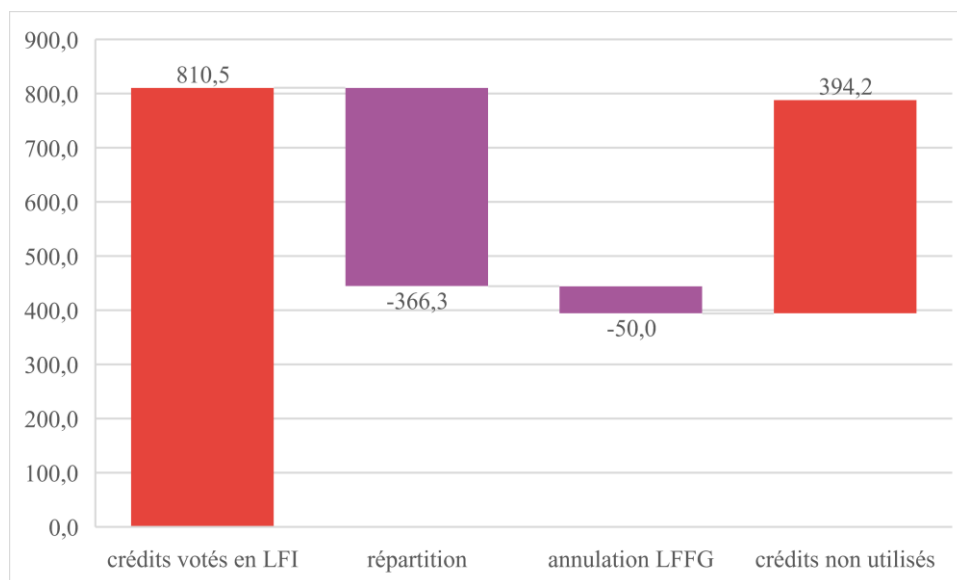
⁴ Article 11 : *En tant que de besoin, les crédits ouverts sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles sont répartis par programme, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances. Lorsque ce décret occasionne une répartition de crédits excédant 100 millions d'euros, le ministre chargé des finances informe, trois jours au moins avant sa publication, les présidents et rapporteurs généraux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances du montant et du motif de cette répartition ainsi que des programmes concernés. Les crédits ouverts sur la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations sont, par arrêté du ministre chargé des finances, répartis par programme. Cet arrêté ne peut majorer que des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel.*

Mission *Crédits non répartis*

Programme 551 – Provision relative aux rémunérations publiques.

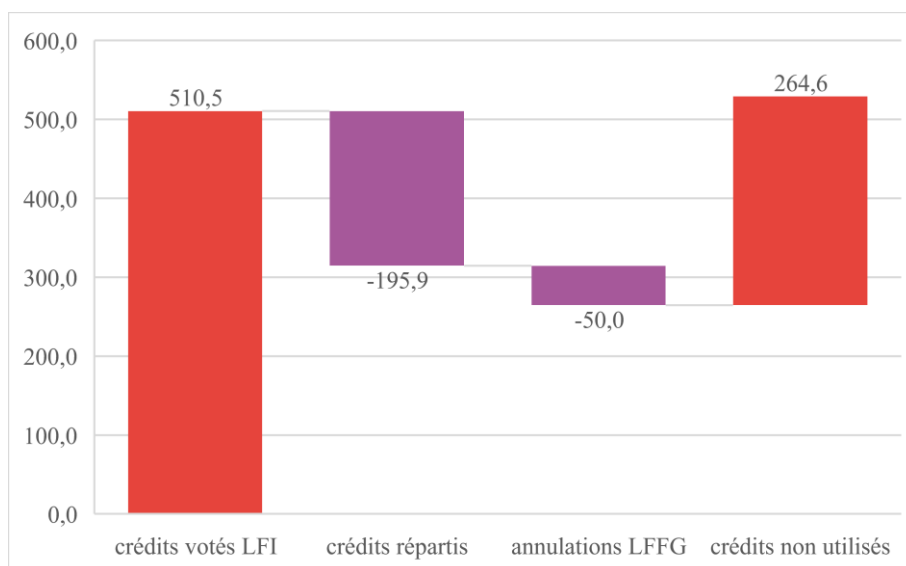
Programme 552 – Dépenses accidentelles et imprévisibles.

Graphique n° 1 : mission *Crédits non répartis*- exécution 2024 en AE (en M€)



Source : Cour des comptes

Graphique n° 2 : mission *Crédits non répartis* - exécution 2024 en CP (en M€)



Source : Cour des comptes

Chapitre I

La programmation initiale

Avec 810,5 M€ en AE et 510,5 M€ en CP en LFI, le montant des crédits est en recul par rapport à 2023, de 62,4 % en AE et 72,5 % en CP, après une hausse de 71,5 % (AE) et 110,7 % (CP) entre 2022 et 2023. Cette évolution est due à la forte baisse de la dotation du programme 552 (-74,7 % en AE et -87,3 % en CP), en dépit de la hausse pourtant importante des crédits du programme 551 (+257% en AE et CP).

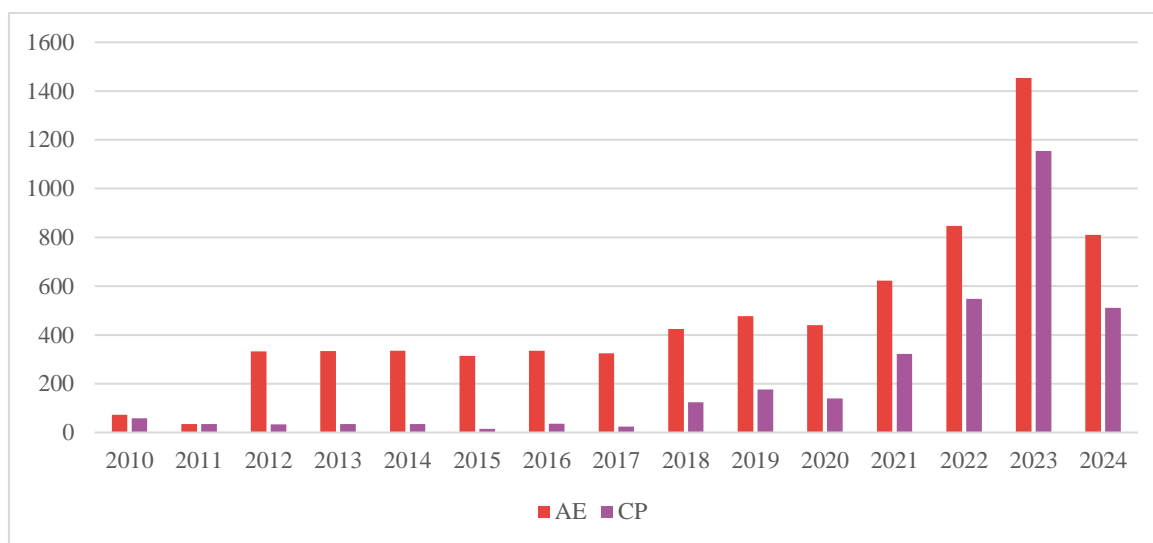
Tableau n° 1 : mission Crédits non répartis – LFI 2023 et 2024

| En M€ | | PLF23 | LFI23 | PLF24 | LFI24 | variation LFI2023- LFI2024 |
|----------------|-----------|----------------|----------------|--------------|--------------|----------------------------------|
| Prog. 551 | AE | 80,0 | 80,0 | 285,5 | 285,5 | 256,9% |
| | CP | 80,0 | 80,0 | 285,5 | 285,5 | 256,9% |
| Prog. 552 | AE | 2 074,0 | 1 374,0 | 525,0 | 525,0 | -74,7% |
| | CP | 1 774,0 | 1 074,0 | 225,0 | 225,0 | -87,3% |
| Mission | AE | 2 154,0 | 1 454,0 | 810,5 | 810,5 | -62,4% |
| | CP | 1 854,0 | 1 154,0 | 510,5 | 510,5 | -72,5% |

Source : Cour des comptes

Le montant global des crédits ouverts en LFI pour 2024 est revenu à un niveau comparable, en AE et CP, à celui de 2022, après la hausse inédite de 2023, comme le montre le graphique ci-après.

Graphique n° 3 : mission Crédits non répartis – crédits votés en LFI 2010 - 2024 (AE et CP en M€)

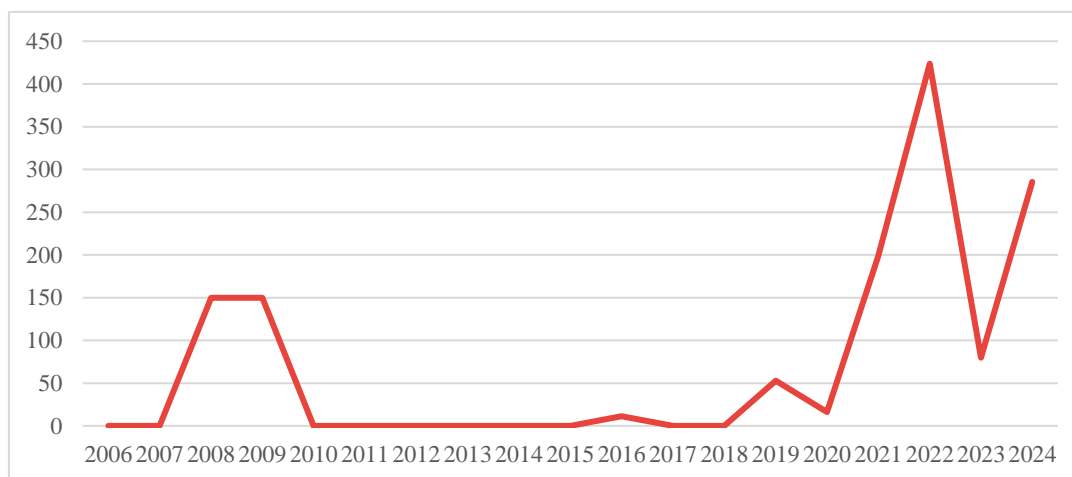


Source : Cour des comptes

I - La dotation pour mesures générales en matière de rémunération (programme 551) : une programmation en forte augmentation qui s'est avérée excessive

La programmation de la dotation générale en matière de rémunérations présente une forte variation depuis 2020 (cf. graphique ci-dessous). Les crédits votés en 2024 (285,5 M€) en forte hausse représentent plus de trois fois le montant en LFI de l'année 2023 (80 M€) où les crédits votés étaient en fort recul par rapport au point haut atteint en 2022 (423,7 M€).

Graphique n° 4 : crédits ouverts en LFI sur la dotation pour mesures générales en matière de rémunération, 2006 - 2024 (AE=CP, en M€)



Source : Cour des comptes

La mise à disposition de crédits pour mesures générales en matière de rémunération est une pratique systématique depuis 2019, dans le cadre de la rencontre entre l'administration et les organisations syndicales de la fonction publique, le « rendez-vous salarial de la fonction publique », rebaptisé « conférence sur les perspectives salariales » en 2021. La date de ces entretiens ne permettant pas de répartir dans le PLF le coût des mesures décidées entre les différents programmes ministériels, c'est la dotation générale en matière de rémunérations qui constitue une sorte d'enveloppe provisionnelle. Pour autant, la justification au premier euro des crédits inscrits au PLF 2024 sur le programme 551 ne correspond pas aux mesures évoquées lors de la conférence salariale du 12 juin 2023⁵ et qui ont été mises en œuvre dans les mois qui ont suivi.

Selon le projet annuel de performance annexé au PLF 2024, la dotation du programme 551 de 285,5 M€ était en effet destinée à financer les mesures suivantes :

- les conséquences de l'accord interministériel sur la protection sociale signé le 20 octobre 2023. Les mesures prévues en matière de protection sociale complémentaire à hauteur de 200 M€ ont été mises en œuvre plus tard que le calendrier prévu et pour des montants moindres sur 2024.
- 20 M€ étaient prévus pour financer des référentiels de métiers en tension, comme cela a été fait pour les référentiels du numérique. Le financement des référentiels des métiers des achats et de l'immobilier a été prévu au sein du programme 551 mais n'a pas été mis en œuvre.
- 50 M€ concernent la réforme de la haute fonction publique, crédits qui n'ont finalement pas été dépensés en 2024 dans le cadre des mesures d'économies. On peut s'interroger sur la raison qui a conduit à inscrire ces crédits dans le programme 551 et non dans le programme correspondant alors que la mesure concernait les grands corps techniques qui faisaient partie du périmètre initial de la réforme. Cette programmation ne remplit donc pas les conditions d'utilisation du programme 551.
- Enfin, 16 M€ correspondaient au renforcement des plateformes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH6, 45 ETP) et le recrutement d'experts de haut niveau au profit du ministère de l'intérieur et des outre-mer (77 ETP). Ces mesures ont été décidées à la suite du comité interministériel de la transformation publique (CITP) du 9 mai 2023. L'instruction n'a pas permis de savoir pourquoi ces crédits ont été inscrits sur le programme 551 et non sur les programmes du ministère de l'intérieur et des Outre-mer. Cette inscription ne correspond pas à la vocation précise de la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations publiques puisque ces crédits auraient pu être inscrits en loi de finances.

⁵ Mesures annoncées lors de la conférence salariale :

- la revalorisation du point d'indice effectivement intervenu le 1^{er} juillet 2023 (+1,5 %) ;
- l'attribution de 5 points d'indice à tous les agents publics à compter du 1^{er} janvier 2024 ;
- la mesure dite « bas de grille » pour rétablir une certaine progressivité des rémunérations post relèvement de l'IMT, pour les C et les B des 3 versants ;
- la prime pouvoir d'achat dégressive de 800 € brut à 300 € avec le principe d'un versement avant la fin 2023 ;
- la reconduction de la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) ;
- mais également diverses mesures : la revalorisation des frais de mission, l'amélioration de la prise en charge employeur des abonnements aux transports collectifs, et la revalorisation de la monétisation des jours de CET .

⁶ Les plateformes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH) sont placées au sein des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR), sous l'autorité des préfets de région.

Aucune des dépenses anticipées n'a donné lieu à un arrêté de répartition au cours de l'année 2024, ce qui peut s'expliquer en partie, il est vrai, par des aléas liés à la vacance gouvernementale en milieu d'année.

Même si la dotation pour mesures générales en matière de rémunération concerne des crédits « *dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits* », sa programmation doit permettre de déterminer dans une certaine mesure l'objet de la dépense. L'analyse de l'exécution ci-après montre que l'essentiel de la répartition des crédits a été employée pour assurer la fin de gestion du programme 141 - *Enseignement scolaire public du second degré* alors que c'était le rôle de la loi de fin de gestion.

Comme l'année précédente, la Cour recommande d'améliorer l'information parlementaire sur ce que recouvre cette dotation dans les éléments figurant à l'annexe du PLF. Il importe, en particulier, d'y faire figurer la liste des mesures salariales connues au moment de la préparation des documents budgétaires en décrivant précisément ces mesures, les objectifs poursuivis et surtout en estimant, pour chacune d'entre elles, leur ordre de grandeur budgétaire.

II - Une programmation initiale de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (programme 552) dont le montant se normalise

A - Un retour progressif à un niveau de budgétisation pré-crisis

Le rapport de la Cour sur le budget de l'État (RBDE) en 2017 avait souligné la baisse, depuis sa mise en place par la LOLF en 2006, de l'utilité de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (DDAI), du fait de l'importance grandissante des dispositifs d'auto-assurance et de mise en réserve sur chacune des missions du budget général. Elle avait alors recommandé d'utiliser pleinement cette dotation en corolaire d'une budgétisation plus sincère, caractérisée par une gel réservé aux crédits véritablement pilotables et d'un niveau modéré. Cette recommandation avait été satisfaite les années suivantes⁷ : en 2018, année de la réduction du taux de mise en réserve de 8 % à 3 %, la dotation avait été majorée par rapport à ses niveaux précédents de 100 M€, atteignant 424 M€ en AE et 124 M€ en CP.

Alors que ce niveau a été maintenu en LFI, malgré un accroissement des crédits en cours de gestion en 2020, 2021 et 2022, en lien avec la crise sanitaire, la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles a atteint un niveau inédit en LFI 2023. Les montants, de 1 374 M€ en AE et 1 074 M€ en CP, n'ont pas été accompagnés de justifications dans le projet annuel de performance autrement que par les aléas susceptibles d'intervenir en 2023⁸. Cette augmentation semblait d'autant moins justifiée qu'elle s'ajoutait à une réserve en augmentation sur le budget général, de 5 % en début d'année, complétée par 1 % supplémentaire en mai 2023.

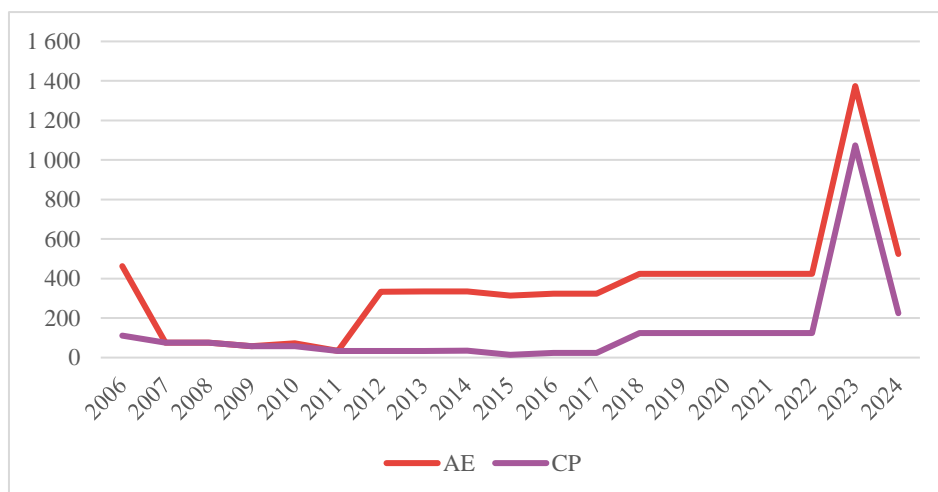
La budgétisation de 2024 amorce un retour progressif à un budgétisation pré-crisis, avec un montant de crédits votés (525 M€ en AE et 225 M€ en CP) qui se rapproche du niveau observé entre 2018 et 2022 (424 M€ en AE et 124 M€ en CP) accompagné d'un niveau de

⁷ RBDE 2019

⁸ Projet annuel de performance 2023

réserve de 4 % hors T2, comme le montre l'évolution de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles dans le graphique ci-dessous.

Graphique n° 5 : crédits ouverts en LFI sur la DDAI, 2006 – 2024 (M€)



Source : Cour des comptes

B - Une différence entre AE et CP de 300 M€ maintenue comme les années précédentes et réservée aux prises à bail imprévisibles

Depuis 2012, et encore en 2024, la différence de 300 M€ entre les AE et les CP constitue une provision spécifique destinée à faire face à des besoins d'engagements imprévisibles. Selon le projet annuel de performance, cette provision peut, par exemple, être mobilisée lors d'éventuelles prises à bail privées impromptues des administrations centrales ou déconcentrées. De telles situations peuvent résulter de décisions urgentes de relocalisation de certaines administrations, par contrainte ou pour saisir une opportunité. La signature du bail nécessite alors des AE couvrant la totalité de sa durée généralement six ou neuf ans mais parfois plus, jusqu'à 25 ans. Son montant fait écho aux 256 M€ ouverts en urgence en AE en juin 2011, pour une prise à bail soudaine au profit du ministère de l'intérieur.

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 toujours souhaité garder, sur ce point, une marge prudentielle comparable à la dépense imprévue de 2011, le schéma retenu n'affectant pas l'équilibre financier global du budget de l'État en CP. En 2018, la Cour a pris acte de la position de la direction du budget en l'assortissant de conditions en termes de gestion des crédits, (cf. chapitre II).

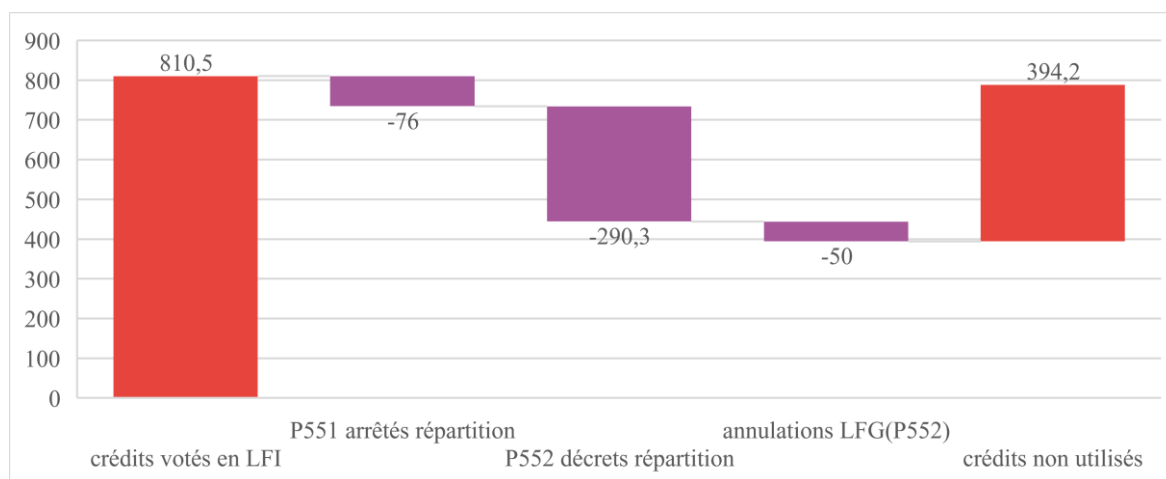
Chapitre II

La gestion des crédits et sa régularité

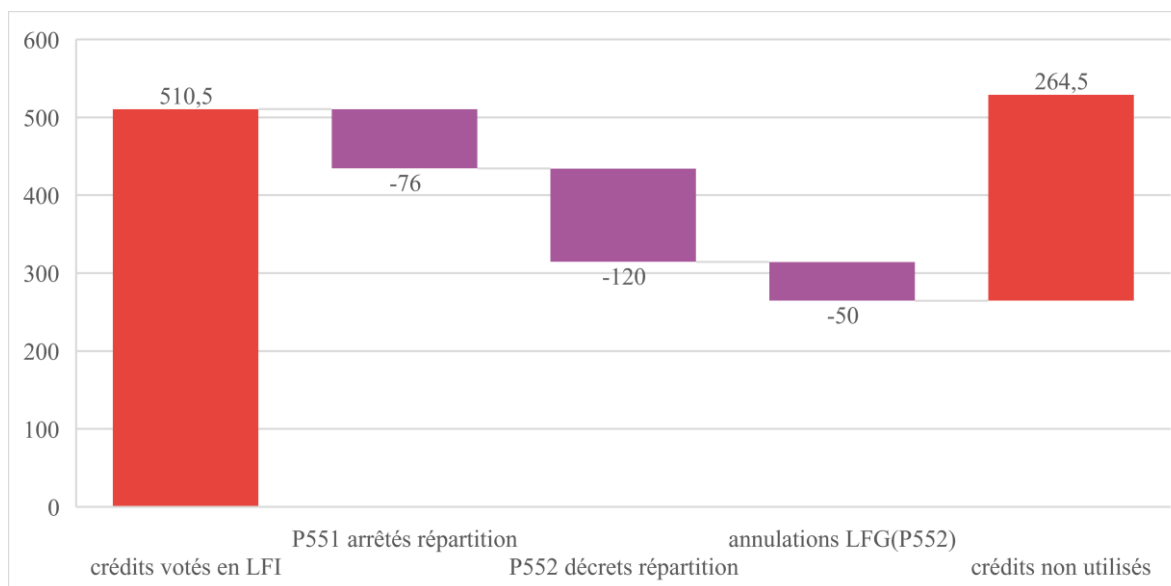
L'exécution des crédits de la mission est présentée, pour les AE et les CP, dans les deux graphiques ci-après. Elle est, sur l'ensemble de la mission d'un niveau supérieur à celui de l'exécution 2023 :

- en AE, 110 M€ répartis en 2023 et 366 M€ en 2024 ;
- en CP, 110 M€ répartis en 2023 et 196 M€ en 2024.

Graphique n° 6 : exécution des crédits de la mission en 2024 en AE (en M€)



Source : Cour des comptes

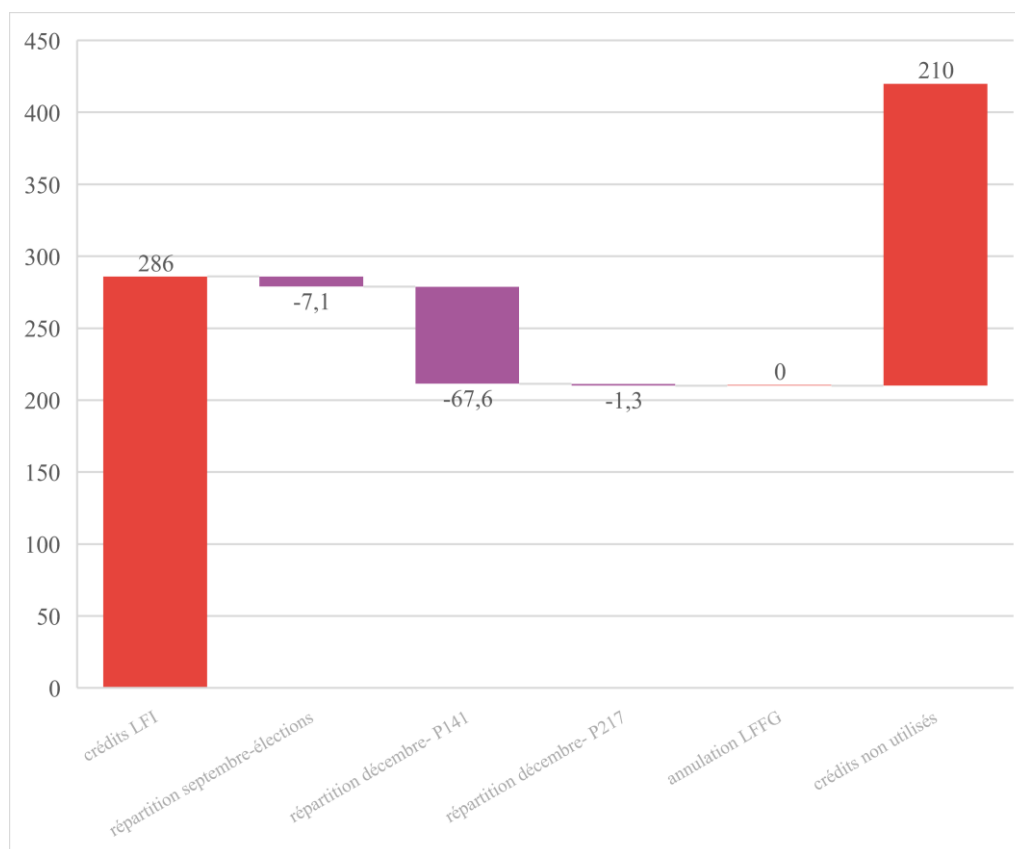
Graphique n° 7 : exécution des crédits de la mission en 2024 en CP (en M€)

Source : Cour des comptes

I - Une consommation des crédits du programme 551 limitée mais inhabituelle

Sur un total de 285,5 M€ votés en LFI en AE et CP, seuls 76 M€ ont été répartis en deux fois, pour des dépenses non prévues dans la programmation initiale. Contrairement à l'année précédente, aucune ouverture n'a été réalisée en cours d'année mais le montant réparti est comparable à celui de l'année 2023 (77,3 M€).

**Graphique n° 8 : évolution des crédits du programme 551 pour l'année 2024
(AE= CP, M€)**



Source : Cour des comptes

Les opérations de répartition ont été les suivantes.

- L'arrêté du 12 septembre 2024 a réparti 7,1 M€ à destination du programme 232 *Vie politique*. Ce montant correspond au financement des indemnités des agents mobilisés pour les élections législatives anticipées, pour un versement sur la paie d'octobre. Elles constituent bien une dépense imprévisible.
- L'arrêté du 6 décembre 2024 a attribué :
 - 1,3 M€ à destination du programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durable* et correspond au paiement d'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE)⁹;
 - 67,6 M€ à destination du programme 141 - *Enseignement scolaire public du second degré*. Cette dépense a été engagée pour assurer la paie du mois de décembre des professeurs du second degré. L'utilisation de ces crédits ne correspond pas à la destination de la dotation du programme 551 qui concerne les dépenses de personnel qui ne peuvent être déterminées avec précision au moment du vote des crédits. L'annulation en février de 87,6 M€¹⁰ de crédits de personnel du programme 141 (enseignement scolaire public du second degré) n'a pas été entièrement compensées par l'ouverture de 59 M€ en

⁹ Le solde du titre 2 du programme 217, hors CAS, s'élevait à la fin de l'année 2024 à 1.9 M€.

¹⁰ Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits

LFFG¹¹. Les montants ouverts en LFFG, déterminés au mois d'octobre, auraient été d'après l'administration insuffisants pour couvrir les besoins de la fin de l'année, ce qui a conduit à recourir au programme 551. Cette ouverture, même si elle porte sur de faibles montants au regard de la totalité du titre 2 du programme 141 hors CAS (26 Md€), ne correspond pas aux conditions d'utilisation du programme 551 dans la mesure où il s'agit d'une dépense prévue en LFI et qui n'a pas pu être portée par les crédits du programme 141 en raison de l'annulation excessive en tout début d'année.

La direction du budget indique que le solde de 210 M€ sera annulé par la loi relative aux résultats.

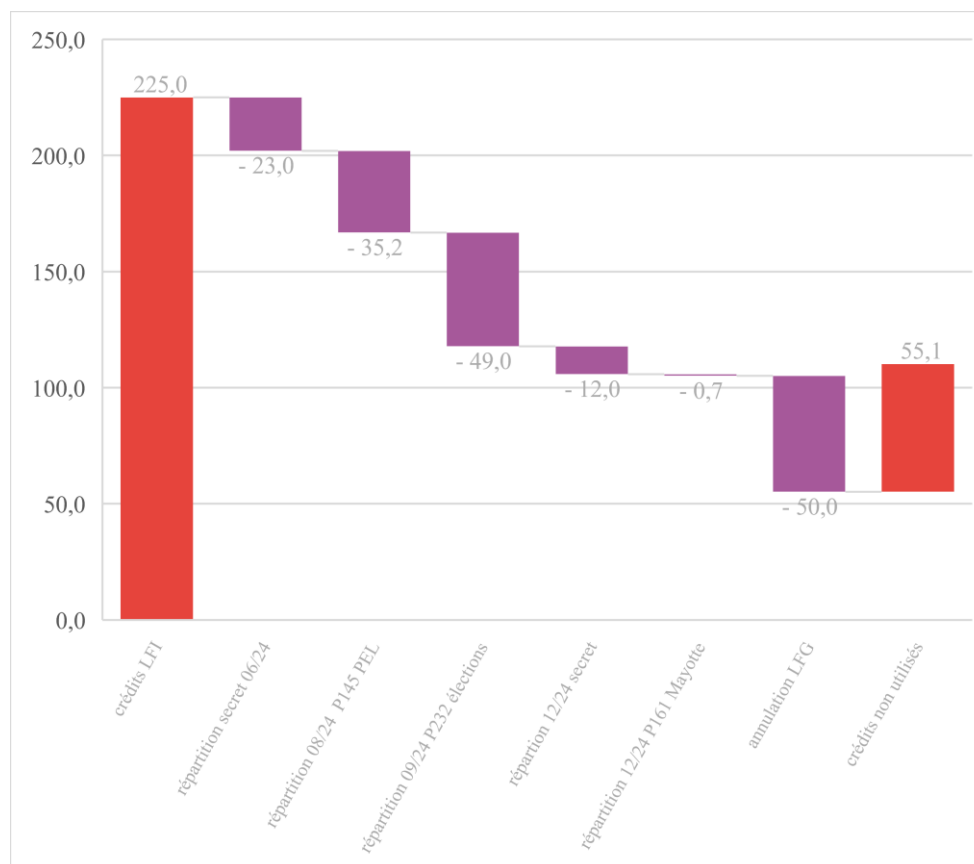
En conclusion, les crédits du programme 551 ont été peu utilisés au regard du montant programmé. Mais leur utilisation est discutable, d'une part en ce qu'elle a été totalement différente de ce qui avait été annoncé par le PLF, d'autre part en ce qu'elle a servi à finaliser le schéma de fin de gestion des rémunérations de la mission *Enseignement scolaire* après une mauvaise programmation des crédits correspondants en LFI, en cours d'année et en LFG.

II - Une utilisation des crédits du programme 552 qui doit mieux respecter la condition d'imprévisibilité

A - Une utilisation des CP en hausse

Les crédits de paiement ont été répartis par 5 décrets au cours de l'année, pour un montant total de 119,9 M€, soit près de 4 fois le montant réparti en 2023 (33 M€). Une annulation a été réalisée en LFFG pour 50 M€ et 55,1 M€ sont restés inutilisés.

¹¹ La LFFG annulé un total de 113 M€ AE et CP sur le T2 du programme 141. Ce montant inclut des annulations de crédits et l'ouverture de 59 M€.

Graphique n° 9 : évolution des crédits du programme 552 pour l'année 2024 (CP, M€)

Source : Cour des comptes

Une répartition en augmentation au profit des fonds spéciaux

Au total, 35 M€ ont été affectés aux fonds spéciaux à partir de la DDAI. Les crédits ont été répartis en deux fois, au mois de juin pour un montant de 23 M€ et en décembre pour 12 M€. Le montant est en hausse par rapport à la répartition de 2023 (20 M€ en AE et CP). La nature de la dépense ne permet pas de disposer d'autres informations.

Une répartition liée à l'organisation des élections législatives qui respecte le caractère d'imprévisibilité

Comme l'arrêté du 12 septembre 2024, le décret n° 2024-891 du 19 septembre 2024 porte ouverture en AE et en CP de 49 M€ sur le programme 232 - *Vie politique*. Cette ouverture de crédits vise à financer le paiement de dépenses (frais d'assemblée électorale, mise sous pli, propagande électorale) liées aux élections législatives anticipées du 30 juin et du 7 juillet dernier¹².

Une utilisation en urgence de la DDAI au profit du programme 161 - Sécurité civile liée au passage du cyclone Chido à Mayotte

Le décret n° 2024-1180 du 16 décembre 2024 a réparti 0,7 M€ de crédits sur le programme 161 - *Sécurité civile* pour financer les premiers besoins urgents des dépenses

¹² La répartition depuis le programme 552 a été complétée par un abondement budgétaire en LFFG (123 M€) pour assurer le remboursement des dépenses inscrites aux comptes de campagne des candidats.

d'intervention des forces de secours à la suite du passage du cyclone Chido à Mayotte le 14 décembre.

Un abondement du programme 145 - Épargne en augmentation

La répartition par décret n° 2024-885 du 30 août 2024 a porté, pour 35,2 M€ en AE et CP sur le programme 145 *Épargne*. Cette ouverture de crédits vise à financer le paiement des primes d'épargne logement (PEL) versées par l'État lors de la clôture de PEL ou de la mobilisation de CEL (compte épargne logement)¹³.

En 2023, la LFI n'avait ouvert à que 59,2 M€ sur le programme 145 avant que celui-ci ne bénéficie de 13 M€ complémentaires issus de la DDAI par décret du 9 octobre 2023. Ceux-ci ont été utilisés puisque le programme 145 a été exécuté à hauteur de 72,81 M€ en CP, soit une exécution proche des crédits ouverts, de 73,39 M€ pour l'exercice¹⁴.

En 2024, les primes ont augmenté et ont représenté 105 M€. La LFI a ouvert 70,8 M€ sur les actions *Épargne logement* du programme 145. Les services de l'État ont indiqué avoir eu recours à la DDAI (35,2 M€) pour éviter une rupture de trésorerie, à la suite de l'accélération du flux d'épargnants décidant de clôturer leurs plans d'épargne logement (PEL) ou de mobiliser leurs comptes épargne-logement (CEL), estimant qu'il s'agissait là d'une dépense dépendant de variables essentiellement comportementales et donc imprévisibles, liées à des facteurs économiques et conjoncturels.

Le caractère imprévisible de cet abondement n'est pas établi. En effet, le versement de la prime est réalisé par la société de gestion SG-FGAS à partir des avances que lui verse la direction générale du Trésor. Celle-ci calcule ces versements à partir des remontées quotidiennes issues de ce prestataire. Elle a ainsi constaté, dès le début de l'année 2024, un niveau plus important des primes payées par rapport à 2023, de 7,8 M€ par mois en moyenne contre 6,2 M€ auparavant. La direction générale du Trésor a alerté la direction du budget dès le mois de mars puis en juin 2024, anticipant des difficultés pour le mois de septembre. Il aurait donc été possible de mobiliser d'autres instruments budgétaires pour éviter de recourir, dans l'urgence, à la DDAI en août.

La Cour avait déjà relevé, à l'occasion de l'exécution 2023, qu'il est difficile de considérer que cette dépense a un caractère imprévisible ou accidentel. La direction du budget justifie le recours à la DDAI en 2024 par l'impossibilité de recourir à d'autres voies de financement pour couvrir un besoin total de 35,2 M€ dans les échéances attendues (30 août 2024), en l'absence d'une loi de finances rectificative et alors que l'intégralité de la réserve de précaution avait déjà été dégelée en juillet 2024. Le décret de transfert était impossible en raison de la spécialité des crédits, le décret de virement en raison de la limite de 2 % des crédits. Cette réponse, qui traduit l'impasse dans laquelle se trouvait l'administration, ne fait qu'étayer l'analyse de la Cour sur la qualité de la budgétisation initiale et la cohérence nécessaire dans la gestion des crédits en cours d'année. Le paiement des primes d'épargne logement ne relève pas des dépenses accidentelles ou imprévisibles et le recours au programme 552 ne doit pas pallier

¹³ Ce programme 145 - Épargne retrace essentiellement les dépenses d'intervention que sont le versement des primes de l'État auxquelles ont droit, dans certaines conditions, les titulaires de plans d'épargne logement (PEL) ou de comptes d'épargne logement (CEL) ouverts avant le 1er janvier 2018. Pour les CEL, cette prime, octroyée si le prêt accessible avec le CEL est utilisé, correspond à 50 % des intérêts acquis, dans la limite de 1 144 €. Pour les PEL le montant et les conditions d'octroi de la prime varient selon la date d'ouverture du PEL. Elle est toutefois plafonnée à 1 525 €.

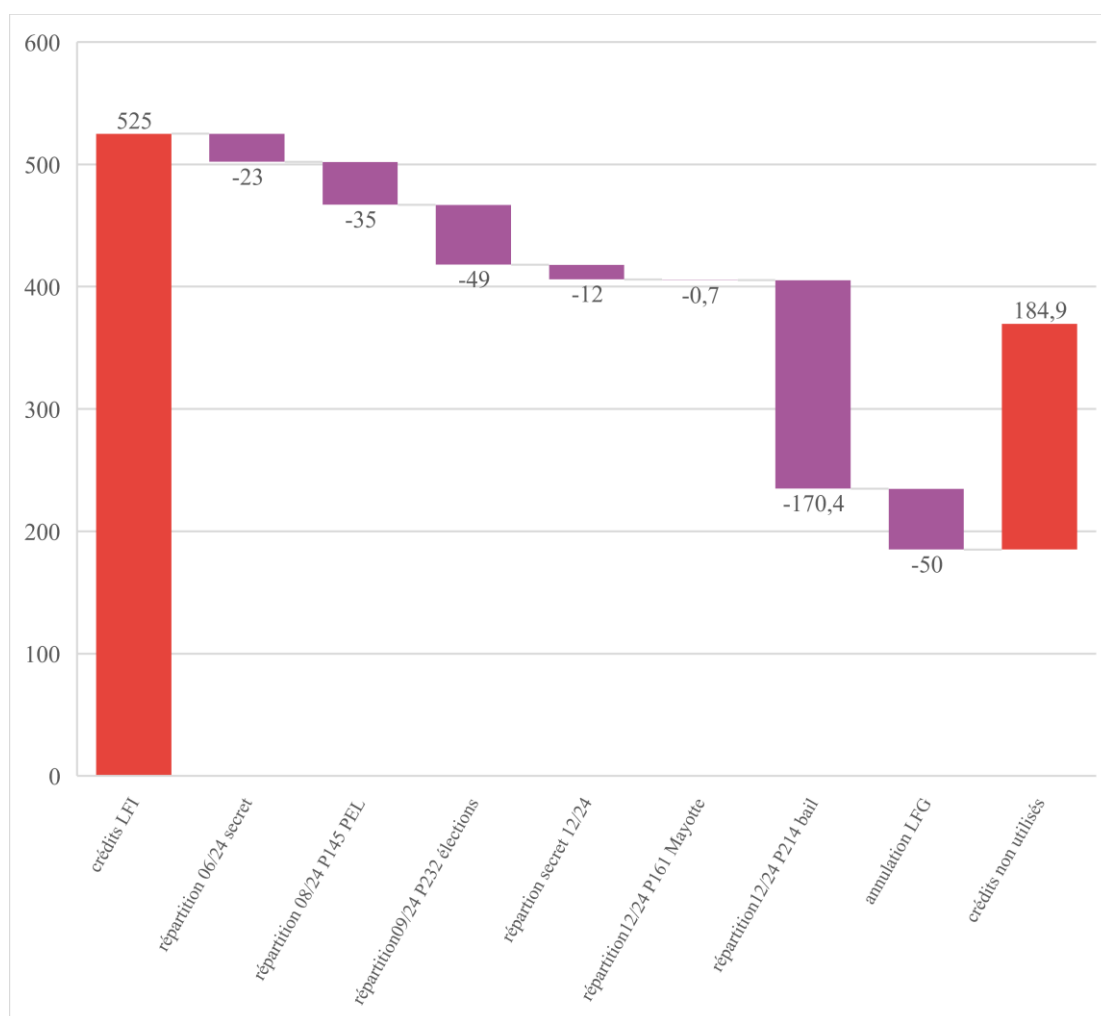
¹⁴ Voir Analyse de l'exécution budgétaire 2023 de la mission « Engagements financiers de l'État » par la Cour des comptes.

un manque d'anticipation dans l'analyse initiale des besoins et le suivi de l'exécution budgétaire.

B - Une gestion des AE qui ne correspond pas précisément aux conditions d'utilisation de la DDAI

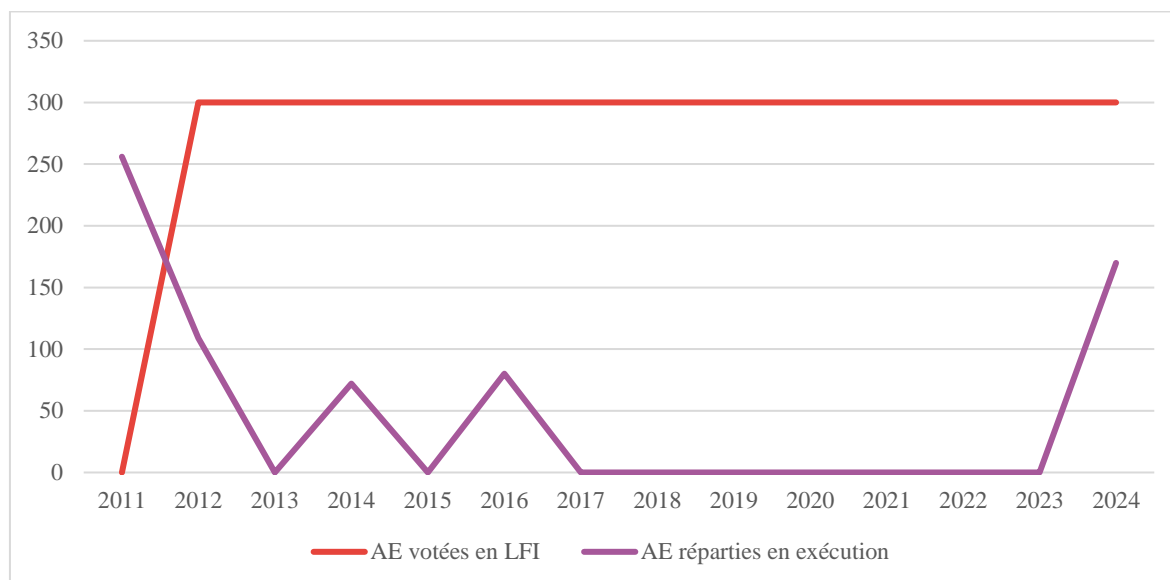
Depuis 2012, 300 M€ d'AE sont spécialement destinés aux prises à bail imprévues. La Cour avait souligné en 2018 que la consommation des AE devait respecter la réalité du caractère imprévisible des prises à bail qui feraient appel aux crédits de la DDAI. Cette position demeure, depuis lors, inchangée.¹⁵

Graphique n° 10 : évolution des crédits du programme 552 pour l'année 2024 (AE, M€)



Source : Cour des comptes

¹⁵ Page 11 NEB CNR 2018

Graphique n° 11 : crédits destinés aux prises à bail 2011 – 2024 (AE, en M€)

Source : Cour des comptes

Cette provision spécifique n'avait été utilisée que trois fois entre 2012 et 2016.

En 2024 elle est utilisée à hauteur de 170 M€ en toute fin d'année pour la signature d'un bail de douze ans au profit des ministères de l'éducation nationale et des sports, de la jeunesse et de la vie associative, par un décret du 25 décembre¹⁶ en vue du regroupement immobilier des services d'administration centrale à Gentilly.

L'obligation d'information des présidents et rapporteurs généraux de l'Assemblée nationale et du Sénat prévue à l'article 11 de la LOLF a bien été respectée. Le courrier adressé le 20 décembre 2024 explique le recours à la DDAI par l'insuffisance des AE sur le programme 214 pour couvrir le coût de cette location avec option d'achat d'un montant total de 201,5 M€ couvrant l'ensemble de la durée du bail. L'explication invoquée pour l'utilisation de la DDAI est le caractère imprévisible de l'engagement de la dépense en 2024 résultant de la levée tardive de l'incertitude sur la finalisation du projet de bail. Compte-tenu de la négociation, une signature avant le 31 décembre était nécessaire pour sécuriser la conclusion de la location avec option d'achat. La mise à disposition des crédits a permis une signature le 27 décembre 2024.

En revanche, l'utilisation du programme 552 ne respecte pas précisément le critère d'imprévisibilité puisque le besoin de financement avait déjà été signalé par le CBCM dans le CGR1 de juin 2024 comme principal point de vigilance, à hauteur de 157 M€. Il est relevé également que l'abondement par la DDAI est intervenu postérieurement à la loi de finances de fin de gestion du 6 décembre 2024.

En conclusion, l'utilisation de la DDAI a pour partie respecté les conditions de son utilisation et elle a bien couvert certaines dépenses accidentelles ou imprévisibles comme celles relatives aux élections législatives ou aux conséquences du passage du cyclone Chido à Mayotte. En revanche, son utilisation au titre du programme 145 - *Epargne* et pour la prise à bail sur le programme 214 est plus discutable, même si l'exécution du budget de l'État en 2024

¹⁶ décret n° 2024-1208 du 25 décembre 2024

s'est effectuée dans un contexte économique, budgétaire et institutionnel singulier. Elle ne doit pas constituer une réserve discrétionnaire pour des dépenses qui peuvent être anticipées.

RECOMMANDATION UNIQUE

La Cour réitère la recommandation suivante :

- 1. (recommandation reconduite) Préciser, en annexe du projet de loi de finances, les objectifs et les enjeux budgétaires des mesures de rémunération susceptibles d'être financées par le programme 551 (direction du budget).*
-

Chapitre III

Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

I - La mission *Crédits non répartis* au sein de la loi de finances initiale pour l'année 2025

La LFI 2025 réduit significativement les crédits de la mission (525 M€ en AE et 225 M€ en CP), ramenés à un niveau qui se rapproche de celui de 2019 (477 M€ en AE et 177 M€ en CP), dans une trajectoire de retour à un niveau pré-crise qui devra être confirmée les prochaines années.

Concernant le programme 551, l'absence de conférence salariale en 2024 devrait simplifier la gestion des crédits en 2025. Le montant prévu dans le PLF est supérieur au montant réparti en 2024 (76 M€) et en 2023 (77,3 M€). Les documents budgétaires annexés au PLF ne donnent aucune indication sur les sous-jacents de la programmation.

Le montant prévu au titre du programme 552 n'est expliqué que par les « aléas susceptibles d'intervenir en cours de gestion ». En revanche, la différence de 300 M€ entre les AE et les CP de la DDAI du programme 552 au titre des prises à bail potentielles est conservée et expliquée par les mêmes motifs que les années précédentes¹⁷. Les CP du programme passent de 225 à 125 M€, à peine au-dessus de l'exécution 2024 (120 M€) et de celle de 2023 (33 M€).

Tableau n° 2 : comparaison des AE et des CP de la mission entre la LFI 2024 et le PLF 2025

| | LFI 2024 AE | LFI 2024 CP | LFI 2025 AE | LFI 2025 CP |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Mission Crédits non répartis | 810,5 | 510,5 | 525 | 225 |
| Provision relative aux rémunérations publiques | 285,5 | 285,5 | 100 | 100 |
| Dépenses accidentelles et imprévisibles | 525 | 225 | 425 | 125 |

Source : Cour des comptes à partir du projet de loi de finances transmis au Conseil constitutionnel

¹⁷ PAP 2025, programme 552 : « (...) constitution d'une provision spécifique en AE destinée à faire face à des besoins d'engagements imprévisibles non encore connus et donc non intégrés aux demandes de crédits des programmes du budget général. Cette provision peut, par exemple, être mobilisée lors d'éventuelles prises à bail des administrations centrales et déconcentrées. De telles situations, non prévisibles dès lors qu'elles peuvent résulter de décisions urgentes de relocalisation de certaines administrations, à l'initiative des bailleurs ou de l'administration, lorsqu'une opportunité plus efficiente de localisation se présente, ont été constatées à plusieurs reprises sur le passé. La signature d'un bail privé nécessite, dans ce cas, de disposer rapidement d'AE couvrant la totalité de la durée de ce bail, soit généralement six ou neuf ans, et dans certains cas dix, voire vingt-cinq ans ».

II - Les perspectives triennales : une volonté de normalisation du niveau des crédits

En raison de la nature particulière des crédits inscrits sur la mission *Crédits non répartis*, les prévisions triennales d'AE et de CP ne reposent pas sur des sous-jacents établis sur les mêmes bases que ceux des autres missions du budget général.

La trajectoire de la programmation triennale traduit la volonté de revenir à une normalisation du niveau des crédits de la mission. La projection triennale de la mission *Crédits non répartis* a effectivement évolué entre le PLF 2023, préparé à l'été 2022, dans une période de crise inflationniste faisant suite à la pandémie de la Covid-19 et le PLF 2025 préparé à l'été 2024. La trajectoire triennale prévue par le PLF 2025 correspond à la trajectoire de la loi de programmation 2023-2026 (0,2 Md€ en CP prévus en 2025 et 2026).

Tableau n° 3 : évolution de la programmation triennale entre 2023 et 2025

| (AE/CP, en M€) | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
|----------------|-------------|--------------|-------------|----------|---------|
| PLF 2023 | 2 154/1 854 | 1 164/864 | 1 664/1 364 | | |
| PLF 2024 | | 810,5/ 510,5 | 450/ 150 | 450/ 150 | |
| PLF 2025 | | | 525/225 | 495/195 | 495/195 |

Source : Cour des comptes

Annexes

Annexe n° 1 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2021

| N° | Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2021 | Réponse de l'administration | Analyse de la Cour | Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre* |
|----|--|--|--|--|
| 1 | <i>Préciser, en annexe du projet de loi de finances, les objectifs et les enjeux budgétaires des mesures de rémunération susceptibles d'être financées par le programme 551 (recommandation nouvelle).</i> | Le PAP du programme 551 s'efforce d'exposer chaque année dans la partie « Justification au premier euro » les mesures susceptibles d'être financées par le programme. Tel est le cas dans le PLF 2024 par exemple. Les conditions exceptionnelles de présentation du PLF en 2025 n'ont en revanche pas été favorables, en raison de la nature incertaine des dispositifs, à une explicitation des crédits provisionnés sur le P551. | Malgré une amélioration dans le descriptif des mesures dans l'annexe au PLF pour 2023 et 2024, les éléments contenus dans le projet annuel de performance du programme 551 restent succincts, et non quantifiés en deçà des attentes formulées par la Cour dans sa recommandation. La recommandation prend une importance particulière au regard de la non réalisation des hypothèses de programmation 2024. | Mise en œuvre partielle Recommandation reconduite |

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