

Cour des comptes



# **Mission**

## **Crédits non répartis**

---

Note d'analyse  
de l'exécution budgétaire

2015

## Crédits non répartis

Programme 551 Provision relative aux rémunérations publiques

Programme 552 Dépenses accidentelles et imprévisibles

<i>M€</i>	PLF	LFI	Crédits disponibles	Exécution
<i>AE</i>	465,2	314,4	14,4	12,2
<i>CP</i>	165,2	14,4	14,4	12,2

---

## Synthèse

---

### Dépenses 2015 et gestion des crédits

---

La mission permet de prendre en charge en cours d'exécution des dépenses imprévisibles au moment du vote de la loi de finances.

Sur les 314,4 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 14,4 M€ en crédits de paiement (CP) ouverts en LFI sur la dotation « dépenses accidentelles et imprévisibles », 12,2 M€ en AE et CP ont été consommés en 2015. Ces crédits ont été ouverts sur le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du gouvernement » au titre des « fonds spéciaux ».

La mission a fait l'objet d'une annulation des 300 M€ d'AE, prévus pour les prises à bail urgentes des administrations, par décrets d'avril et novembre.

---

### Appréciation d'ensemble

---

---

#### Régularité

---

En 2015, les seuls crédits consommés ont abondé les « fonds spéciaux », à hauteur de 12,2 M€, sur le programme 129, *coordination du travail gouvernemental*. L'imprévisibilité des besoins de ce programme, qui pourrait justifier leur couverture par la mission *Crédits non répartis* est sujette à caution lorsqu'on constate que, chaque année, les crédits ouverts sont d'un montant assez stable (18,5 M€ en 2014, 9,96 M€ en 2013, 10,7 M€ en 2012 et 11,3 M€ en 2011). Une budgétisation plus juste du programme 129 pourrait donc permettre de rester dans le droit commun.

---

#### Performance

---

Les crédits n'étant pas répartis, l'analyse de leur emploi relève des missions où ils sont finalement ouverts, uniquement au stade des rapports annuels de performances.

---

#### Soutenabilité budgétaire

---

Cette mission ne soulève pas de problème de soutenabilité.

---

## Recommandations de la Cour

---

### Suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2014

---

Depuis 2011, la Cour formule deux recommandations :

1. *Corriger la dénomination de la mission, dont l'intitulé peut prêter à confusion avec la notion comptable de « provisions ».*

Cette recommandation a été mise en œuvre en LFI pour 2015.

2. *« Préciser la doctrine d'emploi des différentes composantes de la mission ».*

Cette recommandation fait l'objet d'un refus de mise en œuvre. Elle est abandonnée et remplacée par une recommandation visant à réduire le recours aux crédits de cette mission pour abonder ceux du programme 129.

---

### Recommandation formulée au titre de la gestion 2015

---

*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 » (nouvelle recommandation).*

---

## Sommaire

---

<b>1</b>	<b>Résultat 2015 et gestion des crédits .....</b>	<b>7</b>
1.1	Résultat 2015 .....	7
1.2	Programmation des crédits .....	8
1.3	Gestion des crédits en cours d'exercice.....	11
<b>2</b>	<b>Grandes composantes de la dépense.....</b>	<b>12</b>
<b>3</b>	<b>Régularité, soutenabilité et performance budgétaires .....</b>	<b>13</b>
3.1	Régularité de l'exécution budgétaire .....	13
3.2	Soutenabilité budgétaire .....	13
3.3	Démarche de performance.....	14
<b>4</b>	<b>Recommandations de la Cour .....</b>	<b>15</b>
4.1	Suivi des recommandations formulées au titre de 2014 ...	15
4.2	Recommandation formulée au titre de la gestion 2015 ....	15

## Introduction

La mission « crédits non répartis », prévue par l'article 7 de la LOLF, regroupe :

- « une dotation pour dépenses accidentelles destinée à faire face à des calamités et pour dépenses imprévisibles » ;

- « 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. »

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.

La direction du budget n'a pas souhaité répondre au rapport provisoire sur cette note d'exécution budgétaire.

## 1 Résultat 2015 et gestion des crédits

### 1.1 Résultat 2015

Tableau n° 1 : crédits initiaux, mouvements de crédits et crédits consommés

<i>M€</i>	Programme 551 Provision relative aux rémunérations publiques	Programme 552 Dépenses accidentelles et imprévisibles	
		AE	CP
<i>PLF</i>	0,0	465,2	165,2
<i>LFI</i>	0,0	314,4	14,4
<i>Annulations</i>	0,0	-300,0	0,0
<i>Total des crédits disponibles</i>	0,0	14,4	14,4
<i>Crédits consommés</i>	<b>0,0</b>	<b>12,2</b>	<b>12,2</b>

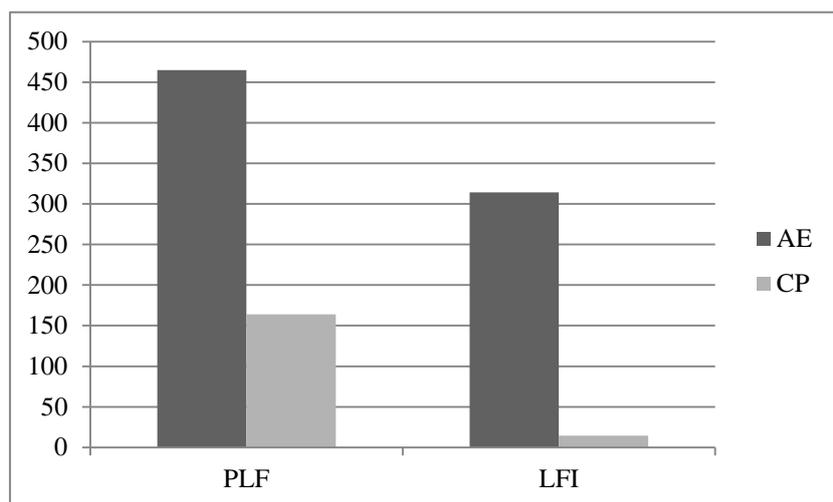
Source : Cour des comptes

Le passage du PLF à la LFI (-150,8 M€) s'explique par la répartition des crédits de la « réserve parlementaire » en cours d'examen du PLF.

Le niveau final d'AE/CP non consommés est faible, traduisant à la fois des crédits disponibles très peu élevés, notamment du fait de l'annulation de 95 % des AE, ainsi qu'un taux de consommation des CP en hausse tendancielle depuis 2011, même s'il est légèrement plus faible qu'en 2014.

## 1.2 Programmation des crédits

Graphique n° 1 : Évolution des crédits entre le PLF et la LFI (M€)



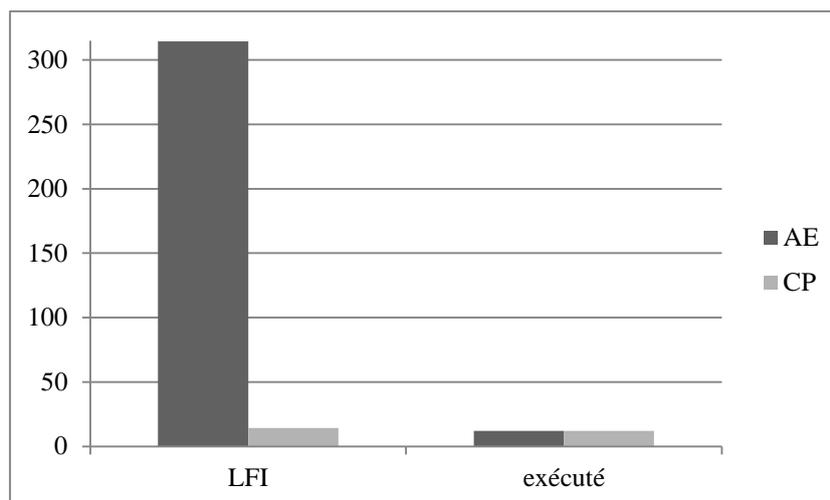
Source : Cour des comptes

Les crédits de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles comprennent les crédits de « réserve parlementaire »<sup>1</sup> de l'Assemblée nationale et du Sénat visant à être répartis avant le vote définitif de la loi de finances initiale. En 2015, la différence entre les crédits de la mission en PLF et en LFI, qui traduit ce processus, est de 150 M€, soit plus de dix fois le montant des crédits consommés *in fine*.

---

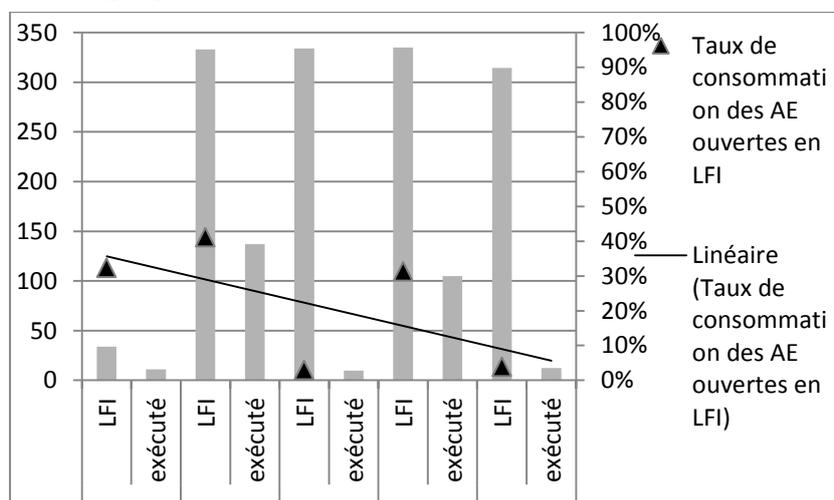
<sup>1</sup> Cf. le référé de la Cour des comptes sur « les subventions portant divers travaux d'intérêt local », 12 février 2015, dont une partie des observations concerne le fonctionnement de la réserve parlementaire

**Graphique n° 2 : En PLF, cette mission est donc sur-dotée et les missions où seront répartis les crédits de la réserve sont sous-dotées. L'affectation de ces crédits dans 26 missions et 72 programmes par voie d'amendement ne contribue pas à la clarté de la budgétisation.**  
**Évolution des crédits entre LFI et exécution**



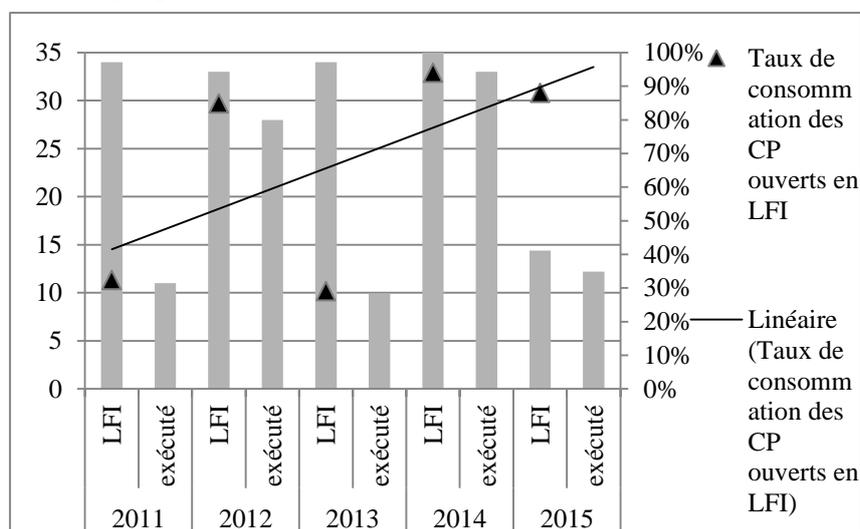
Source : Cour des comptes

Si le niveau de consommation des CP est cohérent avec la LFI, l'écart est très important en matière d'AE. La différence concerne les AE pour prises à bail urgentes, intégrées dans la programmation de la mission depuis 2012.

**Graphique n° 3 : Évolution du taux de consommation des AE**

Source : Cour des comptes

La sur-dotation en AE conduit à un taux de consommation de plus en plus faible. Non seulement les prises à bail étaient gérées en dehors de la mission crédits non répartis avant 2012 mais le montant d'AE réellement consommé n'a jamais dépassé 150 M€ soit la moitié du montant prévu chaque année. Ces opérations de prise à bail urgentes devant rester exceptionnelles, le montant des AE devrait donc être réduit en LFI. Cela permettrait de mieux planifier les opérations immobilières en inscrivant leurs crédits dès le PAP dans leur mission d'affectation.

**Graphique n° 4 : Évolution du taux de consommation des CP**

Source : Cour des comptes

### 1.3 Gestion des crédits en cours d'exercice

**Tableau n° 2 : Annulations d'AE prévues pour les prises à bail**

décret	M€	part dans les annulations de crédit des décrets du 9 avril et 27 novembre
9 avril	- 100,3	25,0 %
27 novembre	- 199,6	9,5 %
<b>total</b>	<b>- 300,0</b>	<b>12,0 %</b>

Source : Cour des comptes

Ces annulations sont rendues possibles par une sous-consommation de la provision spécifique en AE du programme pour les éventuelles prises à bail privées des administrations centrales et déconcentrées.

## 2 Grandes composantes de la dépense

Tableau n° 3 : AE et CP consommés

<i>Affectation</i>	<i>Décret</i>	<i>M€</i>
« fonds spéciaux », programme 129 « coordination du travail gouvernemental », mission « direction de l'action du gouvernement »	13 mai 2015	3,5
	17 juillet 2015	5,0
	8 octobre 2015	3,7
<b>Total</b>		<b>12,2</b>

Source : Cour des comptes

Les crédits ont été annulés sur la dotation « dépenses accidentelles » de la mission « crédits non répartis » et ouverts sur la mission « direction de l'action du gouvernement » par trois décrets, non publiés s'agissant de « fonds spéciaux ». Cet abondement est habituel, la DGSE en est généralement la principale bénéficiaire<sup>2</sup>. Cette ouverture de crédits représente 24 % des « fonds spéciaux » prévus en loi de finances initiale pour 2015 (49,9 M€<sup>3</sup>) sur le programme 129 *coordination du travail gouvernemental*, action n°2.

En 2015 comme depuis sept ans, aucun crédit n'a été ouvert sur la dotation pour dépenses de rémunérations. Cette dotation peut toutefois conserver son utilité. Ainsi, la LFI pour 2016 a inscrit 11,4 M€ d'AE et CP pour l'accompagnement indemnitaire de la réforme territoriale prévu par le décret du 4 septembre 2015.

<sup>2</sup> Assemblée nationale, rapport sur le projet de loi de finances pour 2013 au nom de la commission des finances (n° 235), annexe n°12

<sup>3</sup> Sénat, Avis sur le projet de loi de finances pour 2016 n° 166 au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, programme 129

### **3 Régularité, soutenabilité et performance budgétaires**

#### **3.1 Régularité de l'exécution budgétaire**

Les crédits peuvent être mobilisés en vue de couvrir des « dépenses imprévisibles », c'est-à-dire dont la survenance n'est pas confirmée au moment du vote de la loi de finances et qui ne sont par conséquent pas pris en compte dans la justification au premier euro des programmes du budget de l'État.

En 2015, les crédits n'ont ainsi abondé que les fonds spéciaux, à hauteur de 12,2 M€. Ces dépenses de nature particulière pourraient justifier le recours à la mission « crédits non répartis » plutôt que de relever de la règle générale (auto-assurance au sein d'un programme ou obligation de gage prévalant pour les décrets d'avance<sup>4</sup>).

Cependant, l'imprévisibilité des besoins de ce programme est sujette à caution lorsqu'on constate que, chaque année, les crédits ouverts sont du même ordre de grandeur (18,5 M€ en 2014, 9,96 M€ en 2013, 10,7 M€ en 2012 et 11,3 M€ en 2011). Une budgétisation plus exacte du programme 129, « coordination du travail gouvernemental », pourrait donc permettre de rester dans le droit commun.

On peut noter que le PLF pour 2016 a diminué de près de 2,6 M€ la sous-action des « fonds spéciaux » du programme 129 en raison de la prise en charge budgétaire de la rémunération de ses personnels, jusqu'à présent rémunérés sur ces fonds, sur une nouvelle sous-action. Cela confirme qu'une amélioration de la budgétisation est possible en ce domaine.

#### **3.2 Soutenabilité budgétaire**

Si cette mission ne soulève pas de problèmes de soutenabilité, on peut noter néanmoins que l'intégralité des crédits destinés aux prises à bail a été annulée au 27 novembre alors que ces opérations sont

---

<sup>4</sup> Article 13 de la LOLF

particulièrement imprévisibles, selon la direction du budget<sup>5</sup>, et que les AE peuvent être engagées jusqu'au 31 décembre<sup>6</sup>.

### 3.3 Démarche de performance

Les crédits n'étant pas répartis, l'analyse de leur emploi relève des missions au titre desquelles ils sont finalement ouverts, uniquement au stade des rapports annuels de performances.

---

<sup>5</sup> À propos des opérations en 2014 : « l'urgence s'attachant à la conclusion de cette transaction, compte tenu de la durée limitée de l'offre, a justifié l'usage de la procédure poursuivie. » ; « caractère urgent au risque d'une déchéance de l'offre commerciale ou de surcoûts s'il fallait attendre la fin de la gestion » ; « le nouveau bail devant être signé rapidement pour sécuriser les bénéfices de l'accord trouvé avec le propriétaire ».

<sup>6</sup> La circulaire n°DF-1BE-15-3496 prévoit une limite au 31 décembre pour les AE imputés directement sur les crédits d'une UO ou sur tranche fonctionnelle et jusqu'au 24 décembre pour les AE sur réservation de crédits de gestion courante.

## 4 Recommandations de la Cour

### 4.1 Suivi des recommandations formulées au titre de 2014

Depuis 2011, la Cour formule deux recommandations :

1. *Corriger la dénomination de la mission, dont l'intitulé de « provisions » peut prêter à confusion avec la notion comptable.*

La recommandation a été mise en œuvre en LFI 2015.

2. *Préciser la doctrine d'emploi des différentes composantes de la mission.*

La recommandation fait l'objet d'un refus de mise en œuvre. La direction du budget estime depuis 2011 que « la doctrine d'emploi des crédits de la mission, la moins dotée du budget de l'État, apparaît suffisamment précise et n'appelle pas de travaux complémentaires visant à restreindre explicitement l'usage des crédits de cette mission aux cas de force majeure ». Elle est abandonnée et remplacée par une nouvelle recommandation visant à réduire le recours aux crédits de cette mission pour abonder les crédits du programme 129, « coordination du travail gouvernemental ».

### 4.2 Recommandation formulée au titre de la gestion 2015

*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 » (nouvelle recommandation).*