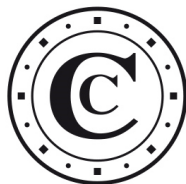


Cour des comptes



# **Mission Crédits non répartis**

---

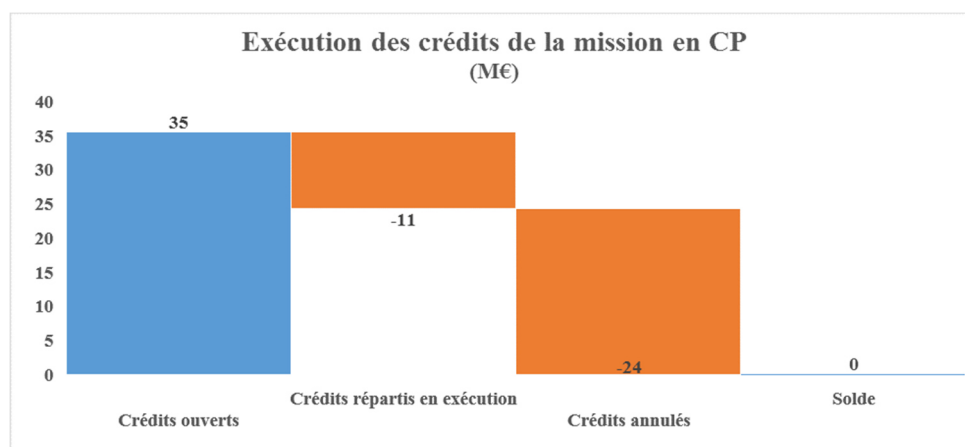
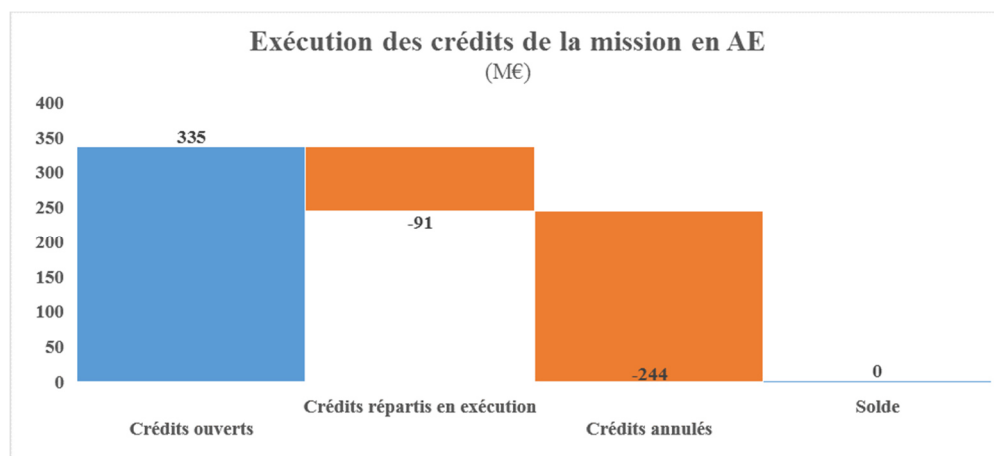
Note d'analyse  
de l'exécution budgétaire

2016

## Mission Crédits non répartis

Programme 551 - Provision relative aux rémunérations publiques

Programme 552 - Dépenses accidentelles et imprévisibles



## Synthèse

### Les principales données de la mission

---

Sur les 335 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 35 M€ en crédits de paiement (CP) ouverts en LFI, 91 M€ en AE et 11 M€ en CP ont été répartis en exécution en 2016. Les crédits ont été répartis aux fins d'une prise à bail, du versement des primes d'accompagnement de la réforme territoriale et d'opérations des services spéciaux. La mission a fait l'objet d'une annulation de 244 M€ d'AE et 24 M€ de CP, prévus principalement pour les prises à bail urgentes des administrations, par le décret d'avance du 2 décembre 2016 et la loi de finances rectificative du 29 décembre 2016.

### Les principales observations

---

L'exécution de la mission est globalement identique à celle des années précédentes. La surévaluation récurrente des crédits destinés aux prises à bail urgentes de l'administration s'étend cette année à la provision pour dépenses de personnel, dotée pour la première fois depuis 2009 de crédits, au titre de la réforme territoriale.

### Les recommandations de la Cour

---

#### Le suivi des recommandations formulées pour 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 ».*

Le recours à la mission *Crédits non répartis* pour ce programme, au titre des fonds spéciaux, a diminué, passant de 12 M€ en 2015 à 8 M€ en 2016. Ce montant est le plus faible depuis 2011. En outre, les crédits prévus pour les fonds spéciaux dans le programme 129, en loi de finances pour 2017, augmentent de près de 20 M€ par rapport à 2016, ce qui devrait permettre de faire baisser en exécution le recours à la mission crédits non répartis. Enfin compte tenu de la nature de ces dépenses, qui ne peuvent être intégralement couvertes par l'auto-assurance, il peut être considéré que la recommandation a été satisfaite pour 2016, la Cour restant vigilante pour l'avenir.

#### Recommandation formulée pour 2016

---

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

## Sommaire

<b>Introduction.....</b>	<b>5</b>
<b>1 EXÉCUTION DES DEPENSES .....</b>	<b>6</b>
<b>2 QUALITÉ DE LA GESTION .....</b>	<b>7</b>
2.1 Une plus grande cohérence entre PLF et LFI.....	7
2.2 Des besoins largement surévalués.....	8
<b>3 RECOMMANDATIONS DE LA COUR .....</b>	<b>10</b>
3.1 Suivi de la recommandation pour 2015.....	10
3.2 Recommandation pour 2016 .....	10

## Introduction

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

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

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

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

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

---

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

# 1 EXÉCUTION DES DEPENSES

Tableau n° 1 : Synthèse de l'exécution 2016

M€	AE	CP
crédits ouverts en LFI	335	35
crédits répartis en exécution	91	11
crédits annulés	244	24
solde	0	0

Source : Cour des comptes d'après direction du budget

Sur les 335 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 35 M€ en crédits de paiement (CP) ouverts en LFI sur la dotation « dépenses accidentelles et imprévisibles », 91 M€ en AE et 11 M€ CP ont été consommés en 2016.

La mission a fait l'objet d'une annulation de 244 M€ d'AE et 24 M€ de CP, prévus principalement pour les prises à bail urgentes des administrations, par le décret d'avance du 2 décembre 2016 et la loi de finances rectificative du 29 décembre 2016.

L'exercice 2016 a donné lieu à trois opérations de répartition de crédits sur d'autres missions au moyen de l'annulation de crédits sur la présente mission :

- décret du 6 juillet 2016 : 80 M€ en AE au profit du programme 218 - *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*, de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* afin de permettre la signature d'un nouveau bail, d'une durée de neuf ans, dans le cadre du plan de relogement des services de la direction générale de l'Insee à Montrouge ;
- décret non publié : 8 M€ en AE et CP au profit du programme 129 - *Coordination du travail gouvernemental*, de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* afin de financer certaines opérations des services spéciaux ;
- arrêtés de répartition des 21 et 25 novembre 2016<sup>2</sup> : 3,1 M€ en AE et CP au profit de 11 programmes concernés par la prime d'accompagnement de la réforme territoriale (cf. point 2.2.1. *infra*).

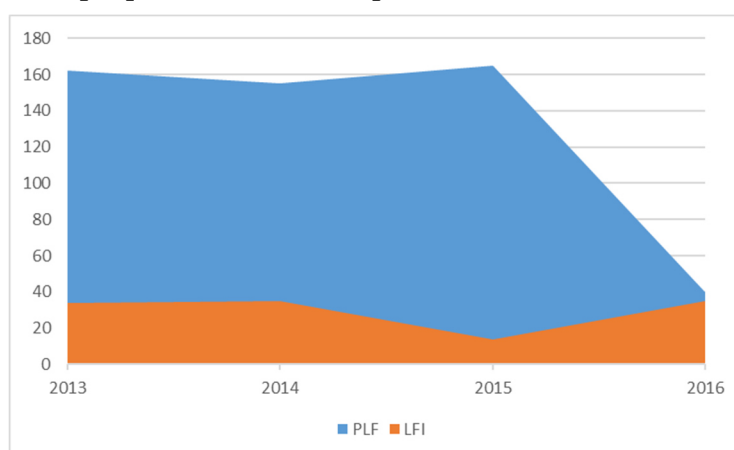
<sup>2</sup> Pris conformément à l'article 11 de la LOLF.

## 2 QUALITÉ DE LA GESTION

### 2.1 Une plus grande cohérence entre PLF et LFI

On peut noter qu'en 2016 les montants ouverts en LFI sont équivalents à ceux ouverts en PLF alors que les années précédentes, il y avait un écart important au titre de la « réserve parlementaire »<sup>3</sup>, de 150 M€ en 2015. Les années précédentes, la différence entre PLF et LFI sur cette mission était répartie par amendements du Gouvernement sur les missions choisies par les parlementaires pour affecter la « réserve parlementaire ».

Graphique n° 1 : Crédits de paiement en PLF et LFI (M€)



Source : Cour des comptes

En 2016, les crédits sont répartis directement par amendements en cours d'examen du projet de loi de finances. Ces amendements ont majoré de 146 M€ la dépense des missions sur lesquelles le Parlement souhaite que soient inscrits les crédits de la réserve parlementaire, désormais sans réduction concomitante des crédits de la mission « crédits non répartis ». Ce dispositif nouveau permet d'éviter de sur-budgétiser la mission « crédits non répartis »<sup>4</sup>. En effet, l'écart était tel entre PLF et LFI que les avis budgétaires de l'Assemblée nationale et du Sénat sur les PLF présentaient les trajectoires pluriannuelles des crédits de cette mission en y soustrayant les crédits de la réserve parlementaire.

<sup>3</sup> Cf. le référé de la Cour des comptes, *Les subventions portant divers travaux d'intérêt local*, 12 février 2015, dont une partie des observations concerne le fonctionnement de la réserve parlementaire

<sup>4</sup> Conformément à l'observation de la note d'exécution budgétaire pour 2015.

## 2.2 Des besoins largement surévalués

### 2.2.1 Une réforme territoriale moins coûteuse en primes du fait de mobilités moins nombreuses que prévu

Dans le programme 551 - *Provision relative aux rémunérations publiques*, sur les 11,4 M€ prévus pour accompagner la réforme territoriale, 8,3 M€ ont été annulés par le décret d'avance du 2 décembre 2016 après que 3,1 M€ ont été répartis par arrêtés des 21 et 25 novembre 2016 entre les 11 programmes bénéficiaires.

La budgétisation s'est appuyée sur une évaluation d'une mobilité pour 800 agents, à partir des organigrammes publiés en août 2015 par les ministères concernés et des barèmes de prime d'accompagnement de la réorganisation régionale de l'État<sup>5</sup>. Ces derniers ont été publiés dans l'arrêté du 4 septembre 2015, pris en application du décret du 4 septembre 2015<sup>6</sup>. Ces barèmes, établis selon les distances kilométriques et la situation familiale, sont compris entre 1 600 et 30 000 € (soit un coût moyen unitaire théorique de 15 000 €).

Dans les faits, les mobilités géographiques ont été moindres en 2016, représentant de l'ordre de 400 agents concernés, ce qui explique la sous-consommation de l'enveloppe de crédits.

Les montants prévus en LFI se sont donc révélés surévalués de 73 %. En effet, à la différence du programme 552 - *Dépenses accidentelles et imprévisibles* qui comprend une marge prudentielle importante et récurrente, la provision relative aux rémunérations publiques n'est dotée de crédits en LFI qu'en cas de besoin identifié, ce qui a été le cas en 2016, pour la première fois depuis 2009.

La LFI pour 2017 ne comporte ainsi plus de crédits inscrits sur cette dotation dans la mesure où les crédits destinés à la rémunération des agents de l'État en 2017 ont été intégralement répartis entre les missions et programme supportant des crédits de masse salariale.

#### 2.2.2 Des AE pour prises à bail encore nettement sous-consommées

Dans le programme 552 - *Dépenses accidentelles et imprévisibles*, 300 M€ d'AE pour des prises à bail urgentes de l'administration sont prévues chaque année depuis 2012. Comme tous les ans, moins d'un tiers des AE inscrites à cet effet ont été consommées, la consommation se situant en 2016 à 80 M€ sur une enveloppe de 300 M€. Un ajustement du niveau des AE à montant plus proche du maximum exécuté au cours des cinq dernières années permettrait une budgétisation plus sincère. En effet, les crédits immobiliers sont censés être prévus dans les missions concernées, en fonction des schémas pluriannuels de stratégie immobilière. Conserver

---

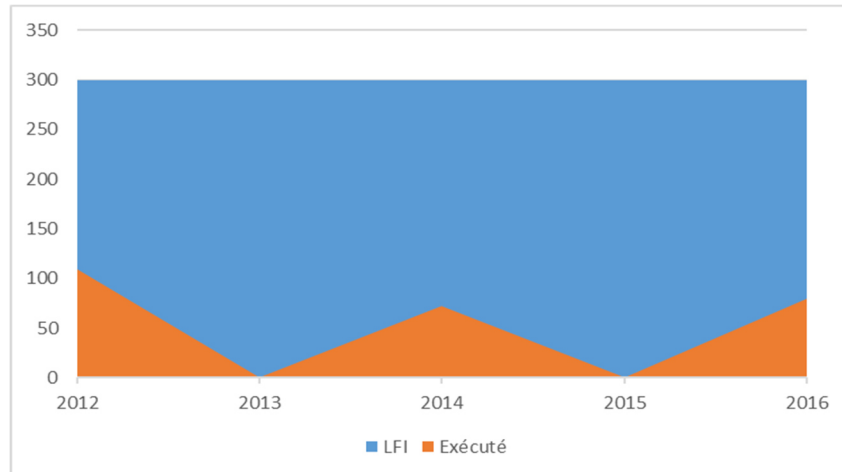
<sup>5</sup> Auquel peut s'ajouter le montant forfaitaire du complément à la mobilité du conjoint.

<sup>6</sup> Décret n° 2015-1120



une dotation aussi importante pour des opérations imprévues affaiblit la qualité de la budgétisation<sup>7</sup>.

**Graphique n° 2 : Exécution des AE de prise à bail (M€)**



*Source : Cour des comptes*

On peut noter qu'à la différence de l'exercice 2015, le décret d'avance du 2 décembre 2016 n'a pas annulé l'intégralité des AE non consommées à cette date. Cela permet de préserver la vocation prudentielle de cette dotation, conformément aux observations de la note d'exécution budgétaire pour l'exercice 2015.

<sup>7</sup> Comme le notent également MM. Bouvard et Carcenac dans le rapport fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le PLF 2017

### **3 RECOMMANDATIONS DE LA COUR**

#### **3.1 Suivi de la recommandation pour 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.*

Le recours à la mission *Crédits non répartis* pour ce programme, au titre des fonds spéciaux, a diminué, passant de 12 M€ en 2015 à 8 M€ en 2016. Ce montant est le plus faible depuis 2011. En outre, les crédits prévus pour les fonds spéciaux dans le programme 129, en loi de finances pour 2017, augmentent de près de 20 M€ par rapport à 2016, ce qui devrait permettre de faire baisser en exécution le recours à la mission crédits non répartis. Enfin, compte tenu de la nature de ces dépenses, qui ne peuvent être intégralement couvertes par l'auto-assurance, il peut être considéré que la recommandation a été satisfaite pour 2016, la Cour restant vigilante pour l'avenir.

#### **3.2 Recommandation pour 2016**

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