



Mission Crédits non répartis

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2018

Mission Crédits non répartis

**Programme 551 – Provisions relatives aux rémunérations
publiques**

Programme 552 – Dépenses accidentelles et imprévisibles

Synthèse

Une dotation derrière chaque programme

Les deux programmes de la mission correspondent chacun à une dotation définie par l'article 7 de la LOLF. La première permet de programmer des crédits sur le titre 2 avant de connaître précisément leur répartition au moment du vote de la loi de finance initiale. La seconde met à disposition des crédits destinés à faire face à des aléas de gestion.

Non destinés au moment de leur budgétisation à mettre en œuvre des actions précises, aucun des deux programmes n'est concerné 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 l'impératif de régularité ; les facilités de mise à disposition des crédits, corollaire de leur finalité, appellent en effet à la vigilance dans leur utilisation.

Une budgétisation ambitieuse mais un emploi critiquable des crédits

Pour l'année 2018, le programme 551 n'a, comme souvent, pas été budgété. Le programme 552 a lui disposé de crédits d'un montant plus élevé que les années précédentes. Avec 424 M€ en AE et 124 M€ en CP, le niveau de 2006 a été atteint, conformément à la recommandation de la Cour dans le rapport sur le budget de l'État en 2017¹.

Les crédits de la dotation dépassent donc les montants habituels destinés à financer des actions redondantes. Si la réserve pour prises à bail (en AE uniquement) n'a pas été utilisée cette année, la dotation a comme chaque année depuis 2008 servi à abonder les crédits des fonds spéciaux, systématiquement sous-budgétés. En bénéficiant de 100 M€ supplémentaires en 2018, en contrepoint de la baisse des mises en réserve de 8 à 3%, la dotation retrouve son ambition de réserve transverse. Toutefois, ce montant a servi à financer une opération concernant le mécanisme européen de stabilité, dont l'objet et le montant étaient connus au moment du PLF pour 2018. Enfin, 4,5 M€ de la dotation ont servi à financer le titre 2 d'un programme régulièrement en difficulté dans sa budgétisation.

¹ « Maintenir la Dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles à un niveau proche de 2006 », soit 463 M€ en AE, et 111 M€ en CP.

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

La marge de manœuvre offerte par les deux programmes de la mission *Crédits non répartis* offre une souplesse d'emploi appréciable qui correspond à leur finalité. Toutefois l'emploi des crédits qui y sont affectés, et particulièrement ceux de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles, est régulièrement critiqué par la Cour. Il appelle à une vigilance pour que ces crédits ne viennent pas combler des sous-budgétisations identifiables dès le PLF.

Recommandation

Recommandation (*Direction du budget*) : Ajuster les crédits du programme 129 – Coordination du travail gouvernemental pour réduire le recours à la mission *Crédits non répartis* (recommandation 2015 reformulée).

Sommaire

Introduction	7
1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE	8
1.1 La programmation initiale	8
1.2 La gestion des crédits et sa régularité.....	11
1.3 L'évolution de la dépense et de ses composantes.....	18
1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire	21
2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME	25
2.1 Programme n°551.....	25
2.2 Programme n°552.....	25

Introduction

La mission *Crédits non répartis* est instituée par 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.

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 le programme concerné.

Simple et rapide, sans plafond autre que les crédits ouverts au sein des programmes de la mission, cette procédure sans consultations ni avis est également une exception aux règles générales de contrôle et de limitation posées par la LOLF, ici dans ses articles 12 et 13².

La loi organique du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a mis fin à la pratique de la « réserve parlementaire », qui jusqu'en 2015 était budgétisée dans le projet de loi de finances au sein de la mission *Crédits non répartis*.

² L'article 12 traite des virements et transferts, l'article 13 des décrets d'avance.

1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

La mission *Crédits non répartis* regroupant deux programmes différents dans leur objet comme dans leur finalité, l'analyse de l'exécution budgétaire de la mission se fera par dotation, correspondant chacune à un programme.

1.1 La programmation initiale

**Tableau n° 1 : Exécution 2017 et programmation 2018 de la mission
Crédits non répartis**

<i>En M€</i>		PLF 2017	LFI 2017	Exéc. 2017	PLF 2018	LFI 2018
<i>Prog. 551</i>	AE	0	0	0	290,5	0
	CP	0	0	0	290,5	0
<i>Prog. 552</i>	AE	324	324	17,2	424	424
	CP	24	24	17,2	124	124

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

Pour la quatrième fois depuis 2006 et la mise en place de la LOLF, le programme 551 a été doté de crédits en AE et en CP dans le projet de loi de finance 2018³. L'enveloppe de 290,5 M€ était destinée à financer les mesures relatives à la fonction publique, suite au rendez-vous salarial du 17 octobre 2017. Contrairement aux années précédentes toutefois, un amendement déposé par le gouvernement, lors de l'examen de la loi de finance initiale, a entraîné la répartition de ces crédits⁴ avant leur exécution. Le programme 551 n'était donc pas budgétisé en LFI pour l'année 2018.

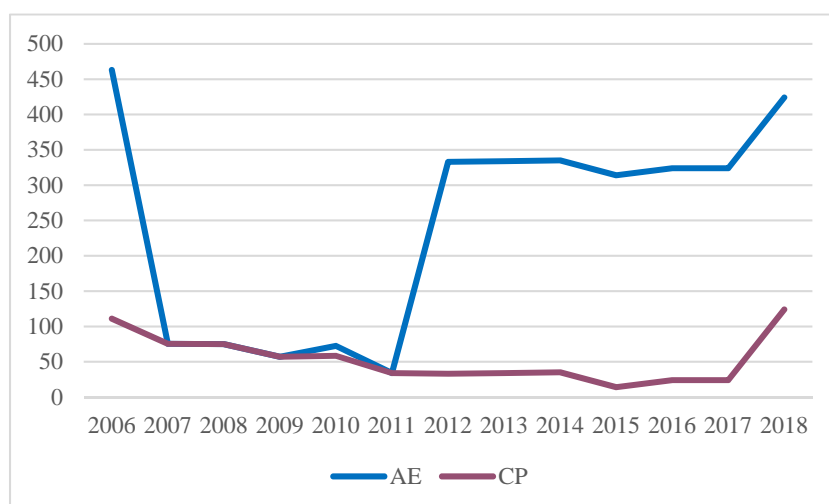
³ Cela est également arrivé en 2008, 2009 et 2016.

⁴ Prévus pour financer partiellement la prime pour les agents publics d'État suite à l'augmentation de la CSG, ces crédits ont été répartis entre les missions et programmes supportant des crédits de masse salariale.

1.1.2 La programmation initiale de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles

Comme souligné dans le rapport sur le budget de l'État en 2017, l'utilité de la réserve transversale que constitue la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles avait fortement décru⁵, et avec elle ses crédits, face à l'importance grandissante de la mise en réserve. L'année 2018 marque un tournant dans sa programmation en la dotant, conformément à la recommandation de la Cour⁶, d'un niveau de crédit en rapport avec son objet.

Graphique n° 1 : Crédits ouverts sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (en M€)



Source : Cour des comptes

Après une baisse quasiment continue des crédits de paiement depuis 2006⁷, ceux-ci augmentent de manière conséquente cette année, s'établissant à leur plus haut niveau depuis la mise en place de la LOLF .

⁵ De 111 M€ en CP en 2006, à 14,5 M€ en 2015, puis 24 M€ en 2016 et 2017.

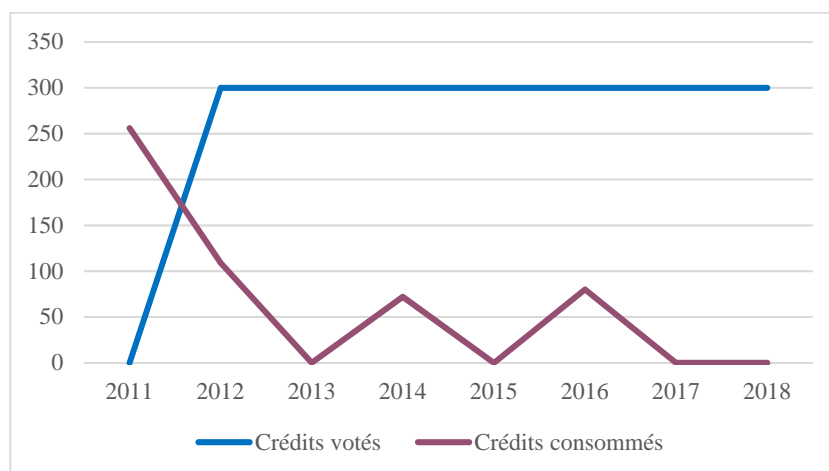
⁶ « Maintenir la Dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles à un niveau proche de 2006 », soit 463 M€ en AE, et 111 M€ en CP, *Rapport sur le budget de l'État en 2017*.

⁷ L'augmentation des AE à compter de 2012 n'est due qu'à la mise en œuvre de la réserve pour prises à bail, qui ne s'accompagne d'aucune allocation supplémentaire de CP.

Bien que la spécificité des crédits de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles réside notamment dans leur non-affectation préalable à une politique publique définie, il est possible avant leur exécution de les répartir en trois catégories.

1-Prise à bail : comme chaque année depuis 2012, le programme 552 bénéficie de 300 M€ en AE destinés aux prises à bail imprévisibles. Le sujet des prises à bail ne concernait pas le programme 552 de la mission *Crédits non répartis* avant que le ministère de l'Intérieur ne doive, en 2011, déménager ses services du bâtiment de la rue Nélaton pour cause d'importants travaux de remise aux normes. Une prise à bail devait intervenir en urgence dès juin 2011 à hauteur de 256 M€, crédits ouverts en AE lors de la première loi de finance rectificative pour l'année 2011. Depuis, et en dépit de besoins très irréguliers et pour des montants très inférieurs aux crédits dédiés, 300 M€ sont systématiquement réalloués d'une année sur l'autre au programme 552.

**Graphique n° 2 : AE votés et consommés pour les prises à bail
(en M€)**



Source : Cour des comptes

NB : en 2011 les crédits consommés n'étant pas ceux de la mission *Crédits non répartis*

2-Fonds spéciaux : 24 M€ de crédits en AE et en CP, correspondant à une dotation équivalente à celle des années 2016 et 2017, proche en volume de celle affectée depuis 2011, permettent d'abonder notamment et

de manière constante le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », qui héberge les fonds spéciaux⁸.

3-Situations exceptionnelles : cette année les crédits du programme 552 sont abondés, en AE comme en CP, de 100 M€ supplémentaires afin de tirer les conséquences de la réduction du taux de mise en réserve de 8% à 3%. Ce montant, fixé à titre conventionnel et prudentiel, n'est de toute évidence pas destiné à compenser la totalité de cette baisse⁹ et garde, par son volume limité, sa vocation à répondre à des situations exceptionnelles que la budgétisation initiale et le principe d'auto-assurance ne suffiraient pas à couvrir¹⁰.

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 une marge prudentielle à hauteur de la dépense imprévue en 2011 (256 M€ pour rappel). De plus, en n'y consacrant que des AE, elle juge que cela n'impacte pas l'équilibre financier global.

La Cour retient ces arguments, tout en soulignant que les autorisations d'engagement non consommées de la DDAI doivent continuer à faire l'objet en loi de règlement d'une annulation sans report.

La recommandation n°2 de 2017 peut donc être levée. La Cour restera également attentive à la réalité du caractère imprévisible des prises à bail qui font appel aux crédits de la DDAI.

1.2 La gestion des crédits et sa régularité

1.2.1 Pour le programme 551

Aucun mouvement réglementaire n'a été effectué sur la dotation pour mesures générales en matière de rémunération (programme 551), qui ne comportait pas de crédits pour l'année 2018.

⁸ Cela a été en effet leur seule utilité en 2011, 2013, 2015, 2016 et 2017.

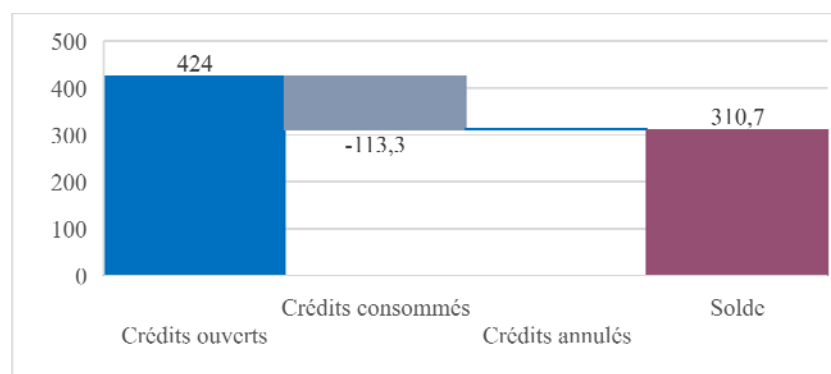
⁹ Évaluée au sein des rapports parlementaires à 8 Md€

¹⁰ Une provision de 300 M€ pour risques et aléas a été mise en place en 2018 sur la mission « Agriculture, alimentation, forêts et affaires rurales ». La provision pour opérations extérieures et missions intérieures de la mission « Défense » est passée de 450 M€ à 650 M€ en 2018, avec une cible de 1,1 Md€ en 2020.

1.2.2 Pour le programme 552

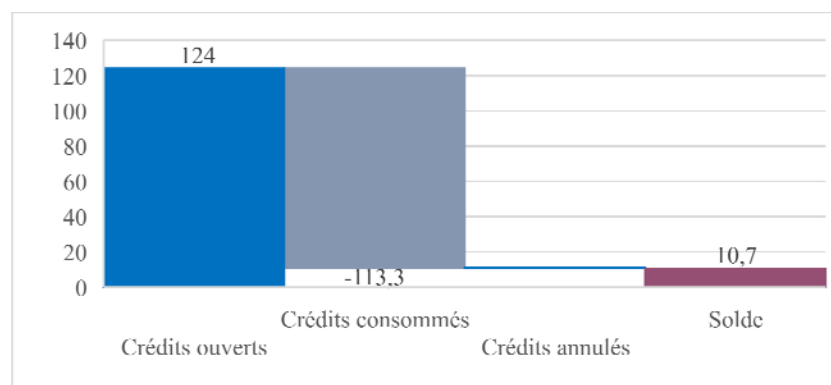
En ce qui concerne le programme 552, cinq opérations de répartition de crédits de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles ont été effectuées en 2018. Comme en 2017, aucune ne concerne les prises à bail.

Graphique n° 3 : Exécution du programme 552 en AE (en M€)



Source : Cour des comptes

Graphique n° 4 : Exécution du programme 552 en CP (en M€)



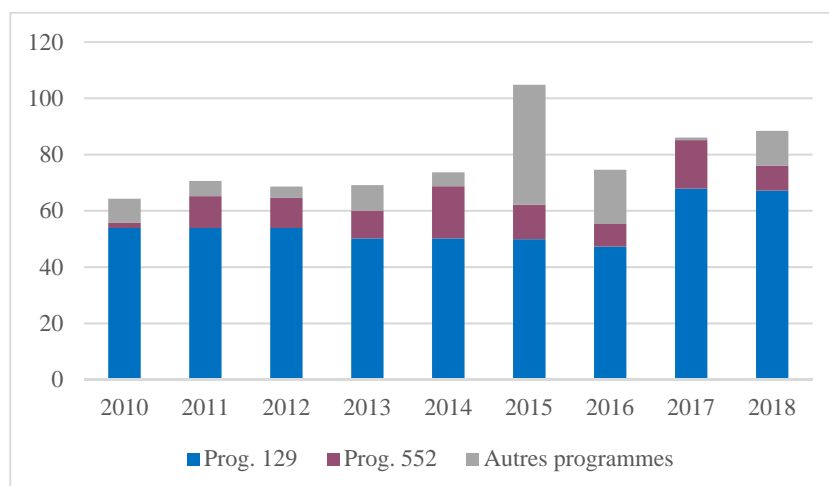
Source : Cour des comptes

1.2.2.1 L'abondement des fonds spéciaux

Trois opérations ont eu lieu au profit du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » rattaché à la mission

« Direction de l'action du gouvernement », pour couvrir les besoins de la sous-action Fonds spéciaux¹¹. Elles ont été effectuées par décrets conformément à l'article 11 de la LOLF, ceux-ci n'ont toutefois, à l'instar des années précédentes, pas été publiés, ce qui n'est pas conforme à l'article 56 de la LOLF, comme la Cour l'a déjà signalé à plusieurs reprises. Ces 3 opérations représentent un montant cumulé de 8,84 M€¹². La mission *Crédit non répartis* a abondé les fonds spéciaux chaque année depuis 2008, dans des proportions variables.

Graphique n° 5 : Origine et répartition des crédits alloués en exécution à la sous-action « Fonds spéciaux » (en M€)



Source : Cour des comptes

De fait, les crédits de la missions *Crédits non répartis* alimentent la sous-budgétisation récurrente des fonds spéciaux. En moyenne entre 2010 et 2018, la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles participe à hauteur de 11 M€ à leurs besoins de financement¹³. L'augmentation significative des crédits des fonds spéciaux en 2017, passant de 50 M€ à 67 M€, montant reconduit en 2018, n'a pas réduit ces besoins en crédits complémentaires, qui représentent encore 27% des crédits initiaux en 2017, et 31% en 2018¹⁴. En écartant l'année 2015, on note donc une augmentation

¹¹ Pour l'année 2018, 67,2 M€ programmés en LFI, et 88,3 M€ réalisés en exécution.

¹² 2,5 M€ ouverts par décret du 4 juin 2018, 4,45 M€ ouverts par décret du 31 août 2018, 1,89 M€ ouverts par décret du 15 novembre 2018.

¹³ Sur une moyenne de 18,85 M€ de sous-budgétisation, année 2015 exclue.

¹⁴ En 2017, 18,1 M€ pour 67,9 M€ en LFI, et en 2018, 21,1 M€ pour 67,2 M€ en LFI.

continue des crédits nécessaires au financement des fonds spéciaux. Or, chaque année, les crédits en LFI minorent de manière conséquente ceux en exécution. Le contrôleur budgétaire et comptable des services du Premier ministre, s'agissant de la programmation initiale établie pour la gestion budgétaire 2018 du programme 129, assortit son avis favorable de réserves concernant les dépenses des fonds spéciaux et la soutenabilité de leur financement¹⁵.

Cette sous-budgétisation récurrente contredit l'imprévisibilité attachée à l'utilisation de la DDAI¹⁶. De même, la notion de dernier recours s'efface devant la chronologie des transferts et ouvertures destinés à financer les 21,1 M€ manquant en exécution en 2018 : les décrets d'annulation et d'ouverture depuis le programme 552 s'étalent de juin à novembre, alors qu'un transfert de crédits issus du programme 144 est effectué le 12 novembre 2018 par décret n°2018-980, et que 3,06 M€ sont dégelés de la réserve de précaution du programme 129 le 10 décembre 2018. La DDAI a donc été chronologiquement la première, et non la dernière comme elle est censée l'être, source de financement complémentaire des fonds spéciaux.

La recommandation concernant l'ajustement des crédits du programme 129, renouvelée depuis 2015, a fait jusqu'ici l'objet d'un refus de mise en œuvre, l'administration estimant que les fonds spéciaux entraînent des dépenses dont la nature et le montant sont imprévisibles. La Direction du budget envisage toutefois une rebudgétisation de ces crédits à hauteur de 8 à 10 M€ si le recours au programme 552 devait perdurer. Cette condition de temps est liée à l'augmentation significative des crédits des fonds spéciaux en 2017, évoquée *supra*. La Cour estime qu'une budgétisation des crédits des fonds spéciaux, à hauteur du niveau moyen d'exécution des deux années précédentes, apparaît nécessaire ; cela permettrait de limiter le recours à la DDAI à son objet premier, c'est-à-dire faire face à des dépenses imprévisibles. Dans l'attente de la mise en œuvre de cette mesure en LFI 2020, la recommandation est maintenue.

¹⁵ Avis sur la programmation initiale établie pour la gestion budgétaire 2018 du programme 129 (P129) et du budget opérationnel de programme (BOP) « soutien » sur les crédits de hors titre 2 (HT2), réf 2018 – 018 – MK/CV du 22 mars 2018.

¹⁶ Besoin en financements supplémentaires de 23,5 M€ en 2014, dont 18,5 M€ de la DDAI, de 54,9 M€ en 2015, dont 12,2 M€ de la DDAI, de 27,3 M€ en 2016, dont 8 M€ de la DDAI, de 18,1 M€ en 2017, dont 17,2 M€ de la DDAI, et de 21,1 M€ en 2018, dont 8,84 M€ de la DDAI.

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

1.2.2.2 L'alimentation du titre 2 du programme 105 du MEAE

Les dépenses de personnel du ministère européen et des Affaires étrangères (MEAE) sont très sensibles à l'effet taux de change. Non pris en compte par l'outil de budgétisation, celui-ci impacte les nombreux paiements en monnaies étrangères assumés par l'ensemble de ses programmes, et plus spécifiquement le 105 « Action de la France en Europe et dans le monde », de la mission *Action extérieure de l'État*. Ce programme intègre en effet la rémunération des personnels civils en poste à l'étranger, ainsi que celle des personnels de droit local.

Le décret n° 2018-1114 du 10 décembre 2019 a annulé 4,5 M€ en AE et en CP sur le programme 552, et les a ouverts sur le titre 2 du programme 105. Le rapport de motivation précise que les opérations de pré liquidation de la paie de décembre ont fait apparaître un besoin supérieur aux prévisions, non anticipé au moment du débat sur le projet de loi de finance rectificative, et que les règles de la LOLF, concernant les virements notamment, n'ont pas permis d'y affecter des crédits, pourtant disponibles, d'autres programmes de la mission.

La régularité de cette opération se juge donc à l'aune de trois critères : la régularité du recours au programme 552 pour alimenter du titre 2, l'usage du programme 552 en tant que dernier recours, l'imprévisibilité de la dépense couverte par le recours aux crédits du programme 552.

La régularité du recours au programme 552 pour alimenter du titre 2

Les crédits de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles sont inscrits, à titre conservatoire selon les termes des annexes budgétaires, au sein de la catégorie 31 (dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel). L'article 11 de la LOLF ne pose pas de limites à leur destination, soutenu en cela par les termes de l'article 7.IV. En 2007, l'utilisation de ces crédits, déjà pour alimenter le titre 2 du ministère des Affaires étrangères, avait été jugé par la Cour contraire à l'interdiction d'abonder des dotations de personnels à partir de crédits d'une autre nature¹⁷. Le ministre du budget, des comptes publics et

¹⁷ Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'exercice 2007, p.152.

de la fonction publique s'était par ailleurs engagé devant l'Assemblée et devant le Sénat, le 1^{er} décembre 2007, à « réserver l'utilisation de la provision pour dépenses accidentelles et imprévisibles aux seules dépenses présentant un caractère d'urgence et résultant de la survenance d'aléas climatiques et sanitaires », inscrivant là une jurisprudence dans l'usage de ces crédits. Malgré tout, le recours à la dotation du programme 552 pour alimenter le titre 2 d'autres programmes devait se répéter deux fois, en 2010 et 2012¹⁸. A chaque fois, la Cour a considéré qu'il ne fallait « pas utiliser la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles pour se soustraire à la procédure des décrets d'avance »¹⁹, et qu'elle ne « saurait être un outil destiné à financer des erreurs de programmation notamment en matière de rémunérations, ce qui serait contraire au principe de responsabilisation »²⁰.

Cet usage est en effet contraire à l'esprit de la LOLF, et peut permettre un dépassement, sans débat ni limite fixée, des plafonds de dépenses de personnel.²¹

L'usage du programme 552 en tant que dernier recours

L'article 12 de la LOLF prévoit une limite aux virements permettant de modifier la répartition des crédits entre programmes, qui s'applique aux crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel. L'étude de l'exécution du programme 105 montre que son titre 2 a été abondé d'abord par la LFR, puis par virement du 10 décembre 2018 depuis le programme 209, avant à cette même date d'avoir recours aux crédits du programme 552. Bien que disposant effectivement de fonds disponibles, le programme 209 a atteint par le mouvement susvisé la limite de virement définie par la LOLF, les autres programmes du ministère ne semblant pas disposer de marges de manœuvres financières suffisantes pour couvrir les besoins du programme 105.

¹⁸ Dans les deux cas pour compenser la défaillance d'outils informatiques ; CHORUS en 2010, LOUVOIS en 2012.

¹⁹ *Note d'exécution budgétaire de la mission Provisions pour l'année 2012*, mai 2013 ; citant le *Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'exercice 2010*.

²⁰ *Note d'exécution budgétaire de la mission Provisions pour l'année 2010*, mai 2011.

²¹ La note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Action extérieure de l'État* ajoute que « de par la spécificité des crédits de titre 2, ces derniers ne devraient pas pouvoir être engagés au travers d'une procédure d'exception échappant au contrôle parlementaire. Il aurait fallu calibrer convenablement la LFR ou prendre un décret d'avance pour effectuer cette opération ».

L'imprévisibilité de l'aléa de gestion du titre 2 du programme 105

Outre le précédent de 2007, la note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Action extérieure de l'État* pour l'année 2017 évoquait les sur-exécutions récurrentes de la masse salariale de la mission²², et 2018 ne fait pas exception. En juillet, la conférence budgétaire faisait le constat d'un écart de 40,5 M€ entre les ressources certaines et les prévisions d'exécution du titre 2 de la mission. En novembre, lors du dépôt du texte de la loi de finances rectificative pour 2018, 20,6 M€ étaient ouverts au profit du titre 2 du programme 105. Face à ces difficultés récurrentes, connues et identifiées, la Cour avait en 2015 recommandé la mise en place d'un mécanisme de couverture du risque de change²³. Faute jusqu'ici d'entente avec la direction du budget, le MEAE a conservé l'habitude de faire face à ce qu'il qualifie de sous-budgétisation au travers de crédits votés par décret d'avance en fin de gestion (18,2 M€ en 2016, 22,7 en 2017). La volonté gouvernementale de ne pas recourir en 2018 à la procédure du décret d'avance, et une évaluation inadaptée des besoins en titre 2 au moment du vote de la LFR, ont conduit le MEAE à recourir quelques jours plus tard aux crédits du programme 552.

Tant l'usage des crédits pour alimenter le titre 2 que l'absence d'imprévisibilité amènent la Cour à contester le recours à la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles pour abonder le programme 105.

La Cour suivra avec attention les résultats des travaux initiés en 2018 par le MEAE, en coordination avec la direction du budget, pour notamment fiabiliser la budgétisation du programme 105.

1.2.2.3 L'annulation de crédits du programme 552 au profit du programme 336 « Dotation du mécanisme européen de stabilité »

Par décret n°2018-1241 du 26 décembre 2018, 100 M€ ont été annulés, en AE et en CP, au sein du programme 552 et ouverts à due concurrence au profit du programme 336 « Dotation du mécanisme européen de stabilité ». Ces crédits correspondent à l'engagement par la France, en mai 2017, de rétrocéder les intérêts perçus en 2018, au titre de la facilité de dépôt²⁴, sur la fraction du capital du mécanisme européen de

²² Jusqu'en 2017, le MEAE a transmis des données sur le titre 2 déconnectées de la nomenclature par programme, considérées donc uniquement au niveau global ministériel.

²³ *Les contributions internationales de la France 2007-2014*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, octobre 2015.

²⁴ Au taux de 0,4%.

stabilité placée à la Banque de France. Cette rétrocession était toutefois accompagnée de la condition que l'Allemagne prenne le même engagement sur la fraction détenue à la Bundesbank ; ceci n'a été effectif qu'en fin d'année 2018, après le vote de la loi de finance rectificative.

L'imprévisibilité de cette dépense, connue, chiffrée et éventuelle selon les termes de la Direction du budget, ne semble donc pas établie. Depuis 2017 les ministères économiques et financiers savent qu'ils sont susceptibles de devoir y faire face, ce qui était d'ailleurs l'hypothèse la plus probable. Rien ne s'oppose à ce que ces crédits aient abondé directement le programme 336 en LFI, comme l'avait noté la Cour l'an dernier. A défaut, ils n'auraient pas été consommés. Lors de la contradiction, la Direction du budget a fait valoir qu'il lui paraissait peu opportun de prévoir en LFI, « dans une perspective provisionnelle », des crédits liés aux rétrocessions au profit du MES et que les marges de manœuvre existant au sein de la mission *Engagements financiers de l'État*, ne permettait pas d'y faire face en 2018.

La Cour rappelle que la LFI constitue une prévision des dépenses, certaines comme éventuelles, que, si le financement complémentaire pour le MES n'était pas certain, il était probable, qu'en conséquence prévoir les crédits nécessaires au programme 336 n'affectait pas plus la sincérité de la loi de finances que les dotations prévues pour le financement des opérations extérieures ou les refus d'apurements communautaires. Le recours à la DDAI est donc inapproprié. La note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Engagements financiers de l'État* recommande à ce titre d'« inscrire en loi de finance initiale une dotation au titre du mécanisme européen de stabilité ».

Aucune dotation n'ayant été inscrite en LFI pour 2019 pour cette dépense, bien que l'engagement pris par la France soit toujours valable, on ôte ainsi à la DDAI toute marge de manœuvre pour faire face à de véritables dépenses imprévisibles. La nouvelle budgétisation du programme 552 conserverait ainsi les défauts des années antérieures, mais sur des montants bien supérieurs.

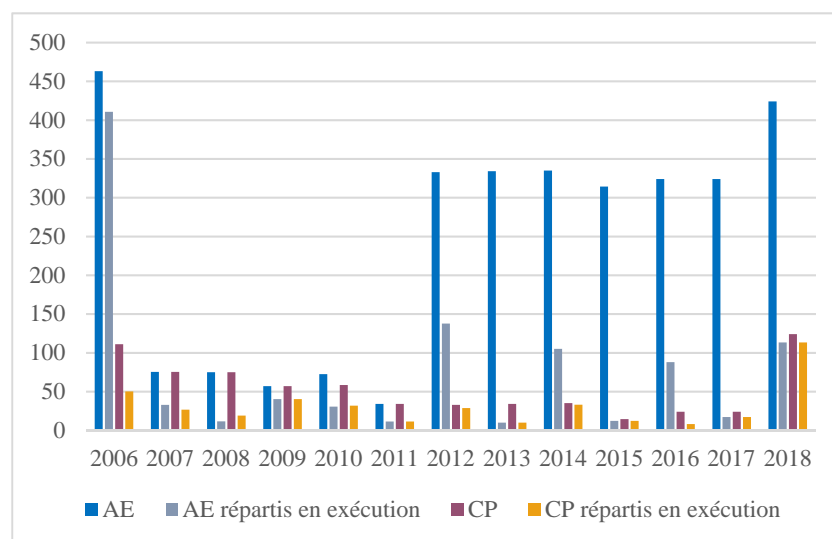
1.3 L'évolution de la dépense et de ses composantes

L'étude de l'évolution de la dépense de la mission *Crédits non répartis* se heurte aux limites de sa spécificité. En effet elle ne s'inscrit pas dans une stratégie de performance, et regroupe des crédits indicatifs qui n'ont pas tous vocation à être entièrement consommés.

Le programme 551 est rarement budgété, et la nature de ce programme appelle à une consommation totale des crédits alloués.

En ce qui concerne le programme 552, le caractère accidentel ou imprévisible des dépenses qu'il est sensé couvrir rend l'examen des taux d'utilisation des crédits peu pertinent.

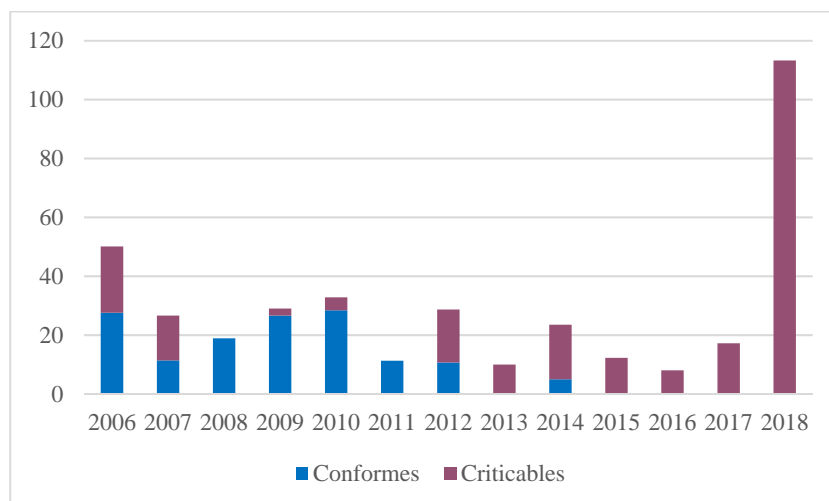
Graphique n° 6 : Évolution de la dépense du programme 552 (en M€)



Source Cour des comptes

En revanche, l'étude des notes d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Crédits non répartis* permet d'évaluer, sur le temps long, la part des crédits du programme allouée à des dépenses jugées critiquables par la Cour.

Graphique n° 7 : Répartition des crédits de paiement du programme 552 entre dépenses jugées conformes et dépenses jugées critiquables par la Cour (en M€)



Source : Cour des comptes

NB : les crédits alloués aux fonds spéciaux sont apparus en 2008, mais n'ont été remis en cause par la Cour de par leur récurrence qu'à compter de 2013. Ainsi ces dépenses sont considérées conformes jusqu'en 2012, et critiquables à compter de 2013.

Ce graphique, qui ne prend donc pas en compte le sujet spécifique des AE dédiées aux prises à bail, illustre la difficulté de l'emploi de la DDAI conformément aux termes fixés par la LOLF et à son esprit.

A titre d'illustration, entre 2011 et 2017, la DDAI n'a été utilisée qu'une seule fois, et pour un montant minime²⁵, pour financer d'autres dépenses que celles des fonds spéciaux. La direction du budget y voit l'efficacité de l'application du principe d'auto-assurance, comme le prouve le non-emploi des crédits du programme au profit de catastrophes notamment. Mais les différents recours à la DDAI en 2018, détaillés *supra*, montrent que l'utilisation de celle-ci semble plus guidée par la facilité d'emploi de ses crédits, que par le respect de son but premier.

²⁵ En 2014, 5 M€ en AE et CP ont été annulés et ouverts par décret au profit du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » pour financer un plan de réponse humanitaire aux crises syrienne et irakienne.

La Cour a déjà souligné *supra* la pertinence de la nouvelle programmation initiale de la DDAI pour l'année 2018, qui répond à la recommandation exprimée au sein du rapport sur le budget de l'État en 2017. Le retour d'une budgétisation du programme conforme à son objet initial doit toutefois s'accompagner d'une plus grande rigueur dans son exécution. Ainsi les crédits accordés à la dotation doivent-ils être réservés aux véritables aléas de gestion, et non servir à compenser sous-budgétisations et erreurs de programmation ou de gestion.

Le respect de cette doctrine d'emploi, fondement même de l'existence de la DDAI, apparaît d'ailleurs être une condition nécessaire à toute évolution à la hausse de ses crédits.

1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

1.4.1 La mission *Crédits non répartis* au sein de la loi de finances initiale pour l'année 2019

En LFI pour l'année 2019, la mission *Crédits non répartis* retrouve pour le programme 552 exactement le même niveau de crédits, en AE comme en CP, qu'en 2018.

Elle franchit toutefois, avec 476 M€ en AE et 176 M€ en CP, son niveau de crédits le plus élevé depuis la mise en place de la LOLF. Ceci est dû à l'inscription exceptionnelle de 52 M€ de crédits, en AE et en CP, sur le programme 551. Ces 52 M€ sont d'ailleurs responsables du dépassement, de ce montant exact, du plafond de crédits alloués par l'article 15 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

1.4.1.1 Les crédits ouverts au sein du programme 551

Le projet de loi de finance pour l'année 2019 avait budgété pour le programme 551 une enveloppe en AE et en CP de 79 M€ de titre 2 en prévision du financement des mesures annoncées lors du rendez-vous salarial de 2018.

70 M€ devaient ainsi servir à revaloriser :

- le barème de monétisation des jours épargnés sur un compte-épargne temps, ainsi qu'un abaissement du seuil permettant la monétisation de 20 à 15 jours ;

- l'indemnité kilométrique versée aux agents à hauteur de 17%, soit l'inflation observée depuis 2006 ;
- le plafond des barèmes des frais de nuitées, qui passe de 60 à 70 euros (90 euros dans les grandes villes, 110 à Paris, et 120 pour les personnes à mobilité réduite), soit 21 M€ pour la FPE.

9 M€ transférés du programme 203, devaient servir à financer, au sein de l'ensemble de la fonction publique d'État, l'introduction du « forfait de mobilité durable » présenté lors du plan « Vélo » en septembre 2018. Ce forfait²⁶, destiné à encourager l'usage du vélo pour les trajets domicile-travail, sera mis en place au travers d'une future loi d'orientation des mobilités courant 2019, et ne sera donc pas opérationnel sur une année pleine.

Les débats entre ministères, préalables au vote de la loi de finance initiale pour l'année 2019, ont permis d'affiner les modalités et montants liés au financement de ces différentes mesures, menant à un double mouvement :

- 46 M€ ont été annulés sur le programme. Correspondant aux revalorisations de l'indemnité kilométrique et des frais de nuitées, ils correspondaient à du HT2 et ont donc logiquement été ventilés vers les programmes destinataires ;
- 20 M€ ont été ouverts sur le programme, au titre de la revalorisation du barème de monétisation des jours épargnés sur un compte-épargne temps, qui est bien une dépense de titre 2.

Au final, 53 M€ sont donc budgétés en titre 2 au sein du programme 551 par la LFI 2019, en attente de répartition. Il est toutefois à noter que le rendez-vous salarial s'est tenu plus de 5 mois avant la promulgation de la loi. D'autre part, s'il est régulier, le transfert des 9 M€ du programme 203 vers le programme 551 aurait pu s'effectuer en cours de gestion, comme l'autorise la LOLF.

1.4.1.2 Les crédits ouverts au sein du programme 552

La dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles dispose en LFI 2019, des mêmes crédits que pour l'année 2018, soit 424 M€ en AE et 124 M€ en CP.

²⁶ D'après les données de la direction du budget, il s'élèvera à 200€ et concernera les 2% d'agents de la fonction publique d'État utilisant leur vélo pour aller au travail ; $2,25 \times 0,02 \times 200 = 9$.

1.4.2 La mission *Crédits non répartis* au sein de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022

Tableau n° 2 : La mission *Crédits non répartis* au sein de la LPFP 2018-2022

<i>Crédits de paiement (en Md€)</i>	LFI 2017	LFI 2017 (format 2018)	2018	2019	2020
<i>Projet de LPFP</i>	0,02	0,02	0,41	0,52	1,36
<i>LPFP</i>	0,02	0,02	0,12	0,12	0,85

Source : Cour des comptes

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 prévoit une augmentation conséquente 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.

Contrairement aux budgets triennaux 2013-2015 et 2015-2017, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 prévoit une réserve centrale de budgétisation de 0,7 Md€ en 2020²⁷. Selon les termes de la loi, « l’incapacité de prévoir la totalité des événements susceptibles d’intervenir et la nécessité de pouvoir initier des actions nouvelles en cours de programmation justifient l’existence de marges de manœuvre tant pour la budgétisation au sein d’une période pluriannuelle, qu’en gestion ».

Une partie de ces crédits est destinée en budgétisation à répondre aux situations nouvelles non anticipées à ce stade²⁸, au travers d’un rehaussement, lors de l’examen du PLF 2020, des plafonds de missions soumises à des dépenses plus dynamiques que prévues ou imprévisibles, dépassant leur capacité « d’auto-assurance ».

Si ces crédits ont vocation à être répartis avant la phase d’exécution, il n’en demeure pas moins qu’en l’état actuel de la programmation, la DDAI se retrouve potentiellement dotée d’une capacité de financement

²⁷ Il faut remonter à la programmation 2009-2012 pour retrouver la constitution d’une telle réserve.

²⁸ Par exemple le financement du Service National Universel (SNU).

inédite, qui doit être mise en regard des facilités offertes par la LOLF pour user de ces crédits échappant à la fois au principe de spécialité budgétaire et au contrôle parlementaire.

La Cour sera particulièrement attentive au niveau des crédits du programme 552 voté en LFI.

2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME

La Cour, au travers des notes annuelles d'analyse de l'exécution budgétaire, se montre régulièrement critique sur les modalités de recours aux crédits alloués à la mission *Crédits non répartis*. La souplesse d'emploi voulue par le législateur s'accompagne régulièrement d'entorses à l'esprit de la mission, dont la formulation dans la LOLF laisse place à interprétations.

2.1 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.

Certes, considérée depuis la mise en place de la LOLF, la budgétisation du programme 551 demeure exceptionnelle. Toutefois, entre 2016 et 2019, trois projets de loi de finance l'ont prévue, et deux LFI l'ont confirmée. Le recours à la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations devient donc plus fréquent, et doit s'accompagner d'une attention particulière pour que cet instrument spécifique ne soit pas détourné de son objet initial. Cela a failli être le cas pour 2019 avec le dépôt en PLF de crédits hors T2 sur le programme.

2.2 Programme n°552

Ces dernières années, la construction de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles, avec des autorisations d'engagement élevées fléchées vers les prises à bail, et des crédits de paiement très faibles, presque exclusivement utilisés au profit des fonds spéciaux, l'ont détournée de sa finalité.

L'augmentation envisagée des crédits alloués au programme par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, si elle n'est que théorique et attachée prioritairement au concept de réserve budgétaire, rend d'autant plus nécessaire une attention particulière de la Cour quant à son exécution budgétaire.

Annexe n° 1 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2017

<i>N° 2017</i>	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2017	Réponse de l'administration	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 <i>Crédits non répartis</i>	Désaccord : dépenses dont la nature est imprévisible	Refus
2	Réduire le niveau des AE pour les prises à bail à un montant proche du maximum exécuté au cours des cinq derniers exercices	Désaccord : dotation à vocation prudentielle	Refus