

Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2023

Mission « Crédits non répartis »

Avril 2024

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATION UNIQUE	7
INTRODUCTION.....	9
CHAPITRE I LA PROGRAMMATION INITIALE	11
I - LA PROGRAMMATION INITIALE DE LA DOTATION POUR MESURES GÉNÉRALES EN MATIÈRE DE RÉMUNÉRATION (PROGRAMME 551).....	12
II - LA PROGRAMMATION INITIALE DE LA DOTATION POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES (PROGRAMME 552).....	13
CHAPITRE II LA GESTION DES CRÉDITS ET SA RÉGULARITÉ	17
I - UNE RÉPARTITION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 551 DANS LES LIMITES DE LA PROVISION INITIALE (80 M€)	18
II - UNE UTILISATION MODESTE ET EN PARTIE CONTESTABLE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 552.....	19
CHAPITRE III PERSPECTIVES ASSOCIÉES À LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE.....	23
I - LA MISSION <i>CRÉDITS NON RÉPARTIS</i> AU SEIN DE LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR L'ANNÉE 2024	23
II - LES PERSPECTIVES TRIENNALES.....	24
CHAPITRE IV L'INCIDENCE DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES SUR L'ENVIRONNEMENT.....	25
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 personnels dits du « 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).

L'inscription de crédits plus élevés en LFI sur cette mission à compter de 2018 a permis d'éviter des schémas de fin de gestion serrés nécessitant de recourir à des décrets d'avance en fin d'année, comme c'était régulièrement le cas auparavant. Cela ne dispense pas la programmation budgétaire de devoir être étayée par des hypothèses de dépense réalistes.

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 1,15 Md€ de crédits de paiement en LFI. Finalement, seuls 110,3 M€ ont été utilisés et répartis sur d'autres programmes budgétaires.

Sur le programme 551, des ouvertures moins importantes en 2023

Le recours à la 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 2023 pour la cinquième année consécutive, contre trois fois entre 2006 et 2018.

Toutefois, le total des crédits ouverts en 2023 (80 M€ en LFI et 100 M€ en LFG) reste bien moindre qu'en 2022 (423,7 M€ en LFI et 2 Md€ en LFR2 d'août 2022).

Sur le programme 551 - *Provision relative aux rémunérations publiques*, la répartition des crédits au bénéfice d'autres programmes en titre 2 est restée contenue dans les limites de la dotation initiale de 80 M€.

Les 77,3 M€ répartis par arrêtés de répartition en cours de gestion ont contribué à financer l'impact du forfait de mobilités durables (FMD) et de la réforme de la haute fonction publique, ce qui était annoncé en projet de loi de finances pour 2023, mais également de la revalorisation du point fonction publique intervenue en 2023, sans que la part relative de ces différentes mesures ne soit établie.

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.

Une ouverture complémentaire de 100 M€ en loi de finances de fin de gestion le 30 novembre 2023 n'a finalement pas été utilisée.

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

S'agissant de la DDAI, son montant fixé chaque année à 124 M€ depuis 2018 avait été abondé en lois de finances rectificatives pour des montants importants en cours d'année 2020, 2021 et 2022 (respectivement 1,62 Md€, 1,5 Md€ et 1 Md€).

Toutefois, si les crédits avaient été en partie répartis et en partie annulés pour gager des ouvertures en 2020, les crédits n'avaient pas du tout été utilisés en 2021² et très peu (17,9 M€) en 2022.

En 2023, la LFI a doté ce programme de 1 374 M€ en AE et 1 074 en CP. En exécution, l'utilisation est restée limitée à 33 M€. À concurrence de 13 M€, ces crédits sont venus abonder le programme 145 – *Épargne* pour financer les primes versés par l'État au titre de l'épargne logement, ce qui ne relève pas des dépenses accidentelles ou imprévisibles.

Le différentiel de 300 M€ entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement, en vigueur depuis 2012 même s'il n'a pas été utilisé depuis 2016, 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.

Une mission dont l'emploi aisé des crédits impose la vigilance et une information préalable plus complète des parlementaires

Après un emploi très ponctuel jusqu'en 2018, la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations 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.

La dotation pour mesures générales avait bénéficié de montants inédits de crédits en 2021 et 2022 (respectivement 198,5 M€ et 423,7 M€), sans avoir pour corollaire un enrichissement de la documentation budgétaire à destination du Parlement. Son utilisation doit rester conforme à la Lolf, qui prévoit qu'elle finance des mesures salariales « *dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits* ». Même si les montants votés en LFI pour 2023 (80 M€) rendent ponctuellement le sujet moins prégnant, la Cour recommande, comme elle l'avait fait dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021, d'améliorer l'information apportée aux parlementaires en la matière.

En ce qui concerne la DDAI (programme 552), les années 2020 et même 2021 avaient été l'occasion de constater sa pertinence dans le contexte de la crise sanitaire. Mais sa dotation en loi de finances initiale doit retrouver des niveaux plus conventionnels, et son utilisation rester strictement conforme à son objet, ce qui n'a pas été complètement le cas en 2023 avec l'attribution mentionnée précédemment de 13 M€ au programme 145 - *Épargne*.

² En 2021, le gouvernement ayant saturé sa capacité de recourir à des décrets d'avance par rapport au plafond autorisé par la LOLF (1 % des crédits ouverts), il pouvait être justifié d'abonder la DDAI par précaution.

Recommandation unique

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 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-ci 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 de la LFI, constitue le programme 551 - *Provision relative aux rémunérations publiques*. Elle est dotée exclusivement de crédits couvrant des dépenses de personnel dites « du titre 2 ».

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 à des aléas imprévisibles de gestion.

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, par voie réglementaire : arrêté du ministre chargé des finances, s'agissant des crédits du programme 551 ; décret du Premier ministre sur le rapport du ministre chargé des finances pour ceux du programme 552, annulant et ouvrant à due concurrence les crédits sur les programmes concernés.

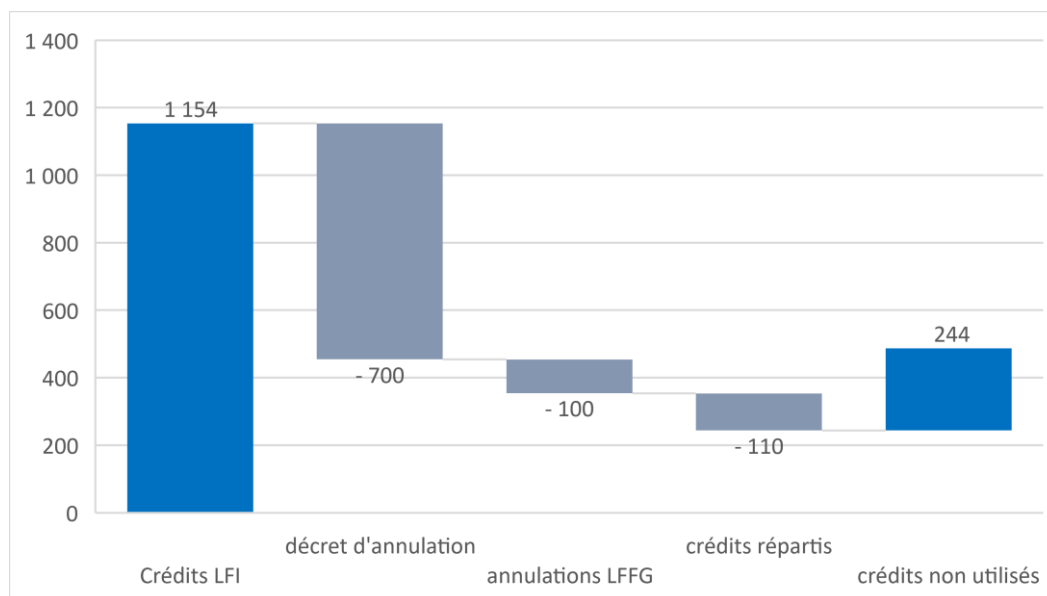
Simple et rapide, sans plafond autre que les crédits ouverts au sein des programmes de la mission, cette procédure sans consultation ni avis³ est également une exception aux règles générales de contrôle et de limitation posées par la Lolf, dans ses articles 12 (virements et transferts) et 13 (décrets d'avance).

Crédits non répartis

Programme 551 – *Provision relative aux rémunérations publiques*.

Programme 552 – *Dépenses accidentelles et imprévisibles*.

³ La loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a cependant introduit une obligation d'information des commissions des finances du Parlement, au moins trois jours avant la publication du décret de répartition, en cas d'utilisation de cette dotation pour les dépenses accidentelles et imprévisibles (programme 552) au-delà d'un montant de 100 M€.

Graphique n° 1 : mission Crédits non répartis - exécution 2023 (CP, en M€)

Source : Cour des comptes

Chapitre I

La programmation initiale

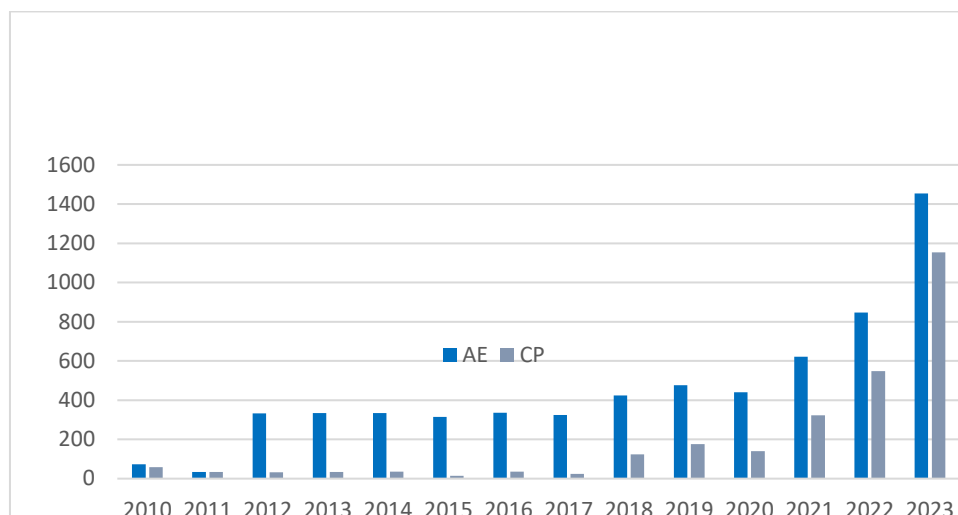
Avec 1 454 M€ en AE et 1 154 M€ en CP en LFI, le montant des crédits de la mission pour l'année 2023 a crû de manière importante par rapport à la LFI 2022 (+ 71,5 % en AE et + 110,7 % en CP) du fait de la forte hausse de la dotation du programme 552 (+ 950 M€ en AE et en CP, soit +224,1 % en AE et + 766,1 % en CP).

Tableau n° 1 : mission Crédits non répartis – LFI 2022 et 2023

En M€		PLF 2022	LFI 2022	PLF 2023	LFI 2023	Variation LFI 2023/2022
Prog. 551	AE	323,7	423,7	80,0	80,0	-81,1 %
	CP	323,7	423,7	80,0	80,0	-81,1 %
Prog. 552	AE	424	424	2 074,0	1 374,0	+ 224,1 %
	CP	124	124	1 774,0	1 074,0	+ 766,1 %
Total mission	AE	747,7	847,7	2 154,0	1 454,0	+71,5 %
	CP	447,7	547,7	1 854,0	1 154,0	+110,7 %

Source : Cour des comptes

En conséquence, les montants ouverts en LFI pour 2023 ont atteint des niveaux inédits comme le montre le graphique ci-après.

Graphique n° 2 : mission Crédits non répartis – crédits votés en LFI 2010 - 2023 (M€)

Source : Cour des comptes

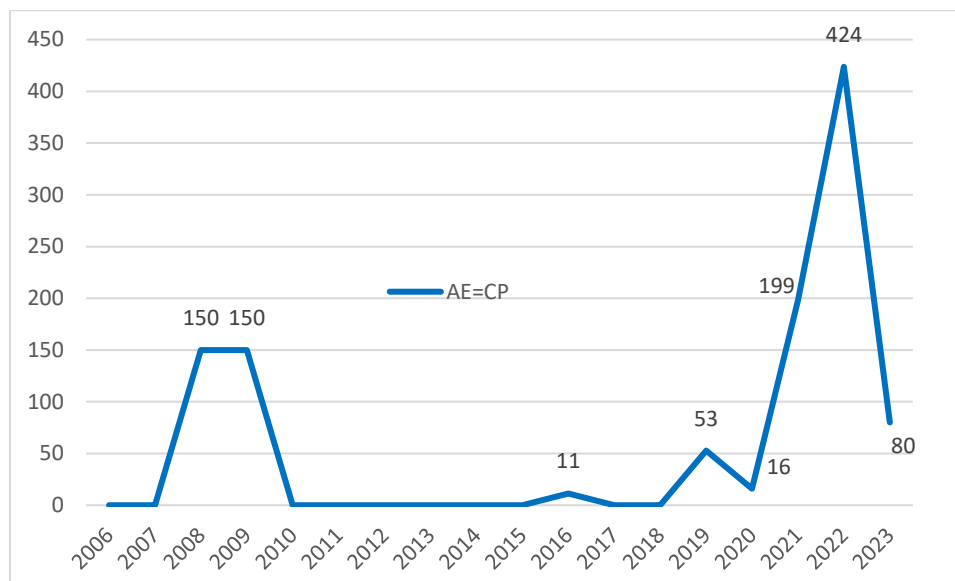
I - La programmation initiale de la dotation pour mesures générales en matière de rémunération (programme 551)

La mise à disposition de crédits pour mesures générales en matière de rémunération en LFI est plus fréquente. Cette pratique est systématique depuis 2019 en lien avec l'instauration du « rendez-vous salarial de la fonction publique », rebaptisé « conférence sur les perspectives salariales » en 2021, qui se tient au cours de l'été, alors que la procédure d'élaboration du budget pour l'exercice suivant est déjà dans sa phase de finalisation.

En pratique, la date de la tenue de ce rendez-vous annuel empêche les ministères concernés de prendre en compte le coût budgétaire des mesures décidées, à supposer qu'ils soient à même de le calculer, dans leur projet de budget.

De ce fait, l'inscription de crédits plus élevés en LFI sur ce programme à compter de 2019 a permis d'éviter des schémas de fin de gestion serrés nécessitant de recourir à des décrets d'avance, comme c'était le cas auparavant. À cet égard, le montant des crédits de la provision relative aux rémunérations avait atteint un niveau inédit en 2022 (423,7 M€ en AE et en CP), comme le montre le graphique ci-après. Il est revenu à un niveau moindre en 2023 (80 M€).

Graphique n° 3 : crédits ouverts en LFI sur la dotation pour mesures générales en matière de rémunération, 2006 - 2023 (M€)



Source : Cour des comptes

Selon le projet annuel de performance annexé au PLF 2023 pour le programme 551, la provision de 80M€ était destinée à financer deux mesures :

- L'évolution du « forfait mobilités durables » (FMD) annoncée à l'occasion de la conférence salariale du 28 juin 2022. L'estimation des crédits s'avérait difficile, car le nouveau dispositif qui permet de cumuler le FMD et l'indemnité liée aux frais de transport en commun était susceptible d'augmenter substantiellement le nombre de bénéficiaires, sachant qu'à fin août 2022 les versements s'élevaient à 15,52 M€ pour un total de près de 76 000 ETPT ;
- Des mesures relatives à la réforme de la haute fonction publique, qui touche environ 5 600 ETPT. Ayant vocation à devenir le corps socle de l'encadrement supérieur de l'État, le corps des administrateurs de l'État (AE) comprend depuis sa création au 1^{er} janvier 2022 les corps des administrateurs civils et des conseillers économiques, les autres corps devant être intégrés au 1^{er} janvier 2023. Cette seconde vague d'intégration devait conduire à une évolution des régimes indiciaires et indemnitaires actuels, selon des modalités qui n'étaient pas encore définitivement fixées.

Les hypothèses conduisant à une dotation provisionnelle de 80 M€ n'étaient pas explicitées.

II - La programmation initiale de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (programme 552)

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 DDAI, du fait de l'importance grandissante des dispositifs d'auto-assurance et de mise en réserve sur chacune des missions du budget général. 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.

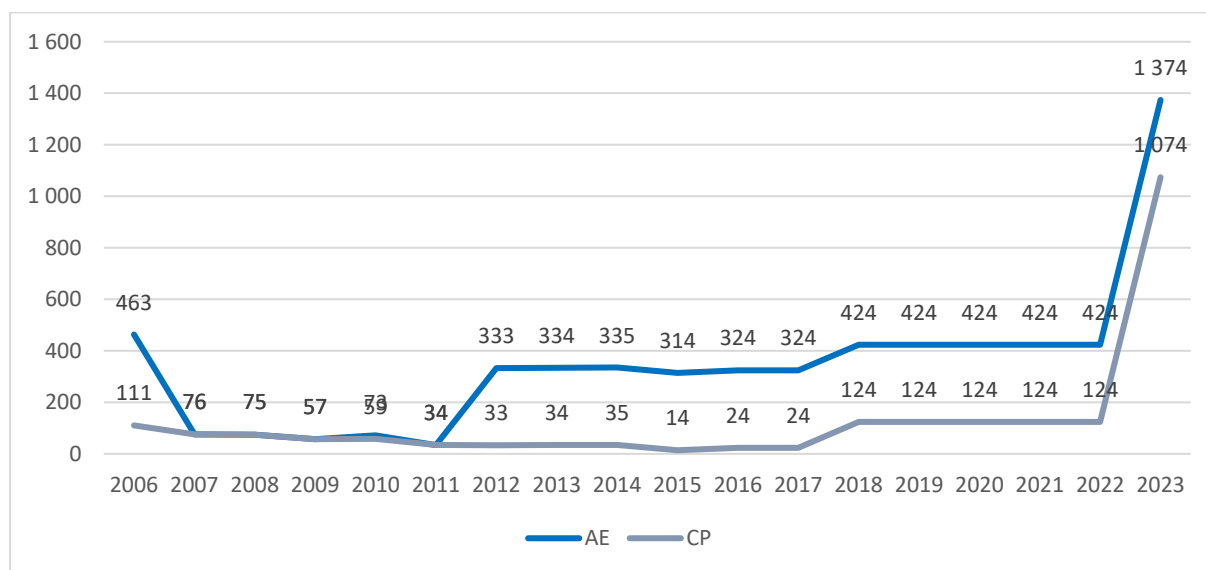
Ce niveau conventionnel a depuis été maintenu en LFI, y compris en 2022, malgré un accroissement des crédits en cours de gestion en 2020, 2021 et 2022, en lien avec la crise sanitaire.

La dotation inscrite au PLF 2023 pour « les dépenses accidentelles et imprévisibles » étaient en très forte progression, avec 2 074 M€ en AE et 1 774 M€ en CP, un niveau sans précédent en PLF, alors même que la crise sanitaire s'estompait. Le projet annuel de performance ne comportait pourtant aucune justification de ce niveau élevé de dotation au stade du PLF, à l'exception de la justification de la différence de 300 M€ entre AE et CP (voir ci-dessous).

Ces montants ont été contestés par la commission des finances du Sénat, qui a adopté un amendement pour les réduire de 1 Md€ en AE et CP. Finalement, la réduction retenue lors du vote définitif du PLF aura été de 700 M€ en AE et CP, conduisant à une dotation en LFI 2023 de 1 374 M€ en AE et 1 074 M€ en CP, un niveau qui reste néanmoins sans précédent en LFI.

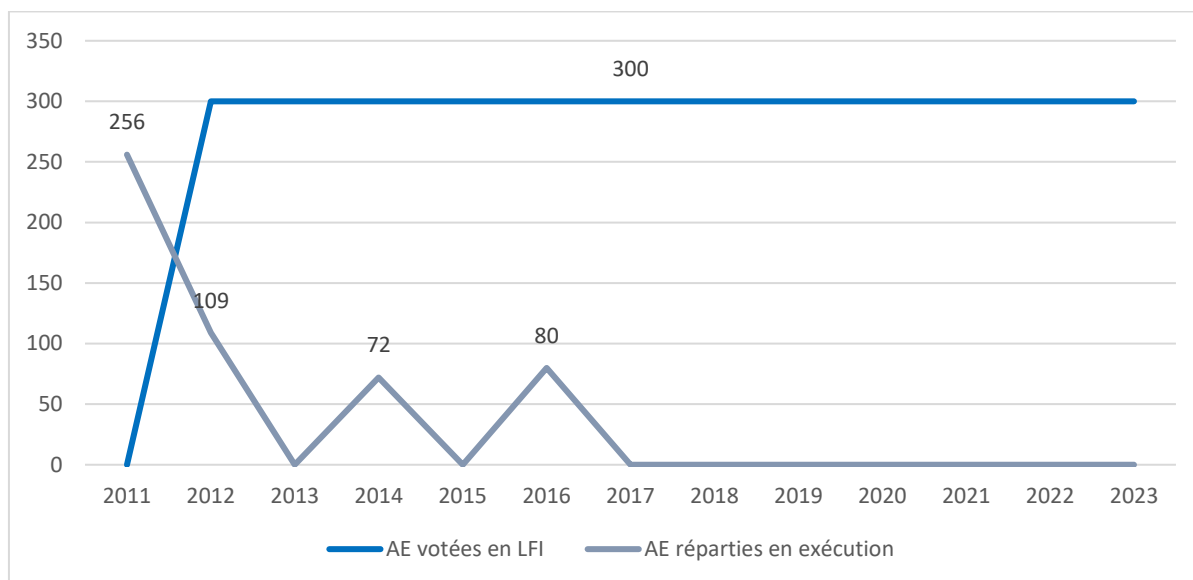
Il est observé également, a posteriori, que le taux de mise en réserve sur le budget général a été porté à 5 % en début d'année, complété par 1 % supplémentaire en mai 2023, soit un retour à des niveaux de gel global qui justifient moins une dotation aussi conséquente de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles.

Graphique n° 4 : crédits ouverts en LFI sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles, 2006 – 2023 (M€)



Source : Cour des comptes

Depuis 2012, 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. Cette provision spécifique n'a été utilisée que trois fois, sur la période entre 2012 et 2016.

Graphique n° 5 : crédits destinés aux prises à bail 2011 – 2023 (AE, en M€)

Source : Cour des comptes

En 2016 puis en 2017, la Cour avait recommandé de réduire le niveau des AE pour les prises à bail à un montant proche du maximum exécuté au cours des cinq derniers exercices, afin de responsabiliser les gestionnaires dans leur programmation immobilière. La direction du budget a toujours souhaité garder, sur ce point, une marge prudentielle à hauteur de 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, tout en soulignant que les AE non consommées de la DDAI devaient continuer à faire l'objet d'une annulation sans report⁴ en loi de règlement, comme cela a été le cas jusqu'à présent, et qu'elle resterait attentive à la réalité du caractère imprévisible des prises à bail qui feraient appel aux crédits de la DDAI. Cette position demeure, depuis lors, inchangée.

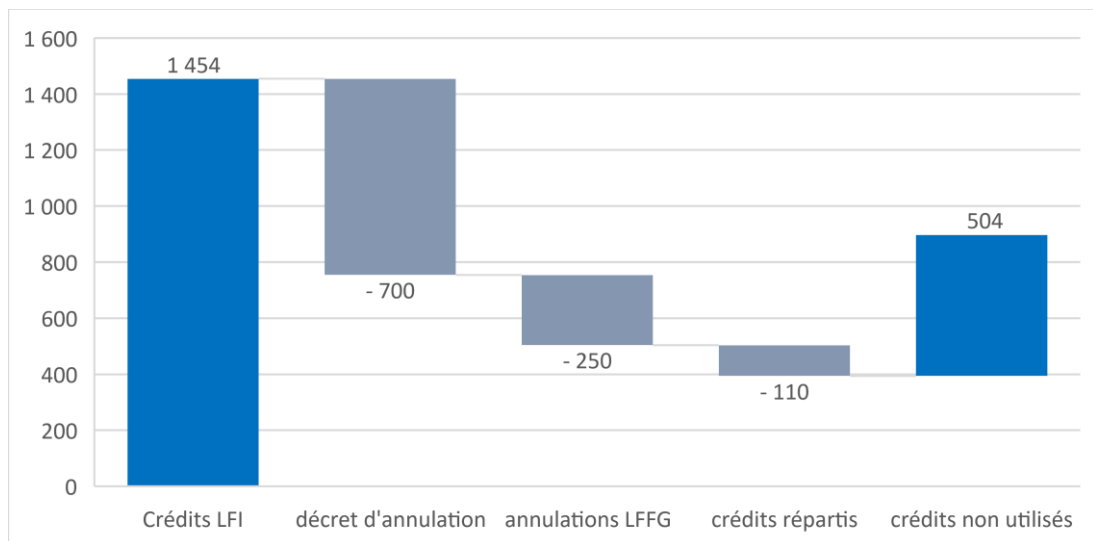
⁴ Les dotations dérogent aux modalités de gestion ordinaires prévues pour les programmes et les crédits ne peuvent faire l'objet de reports.

Chapitre II

La gestion des crédits et sa régularité

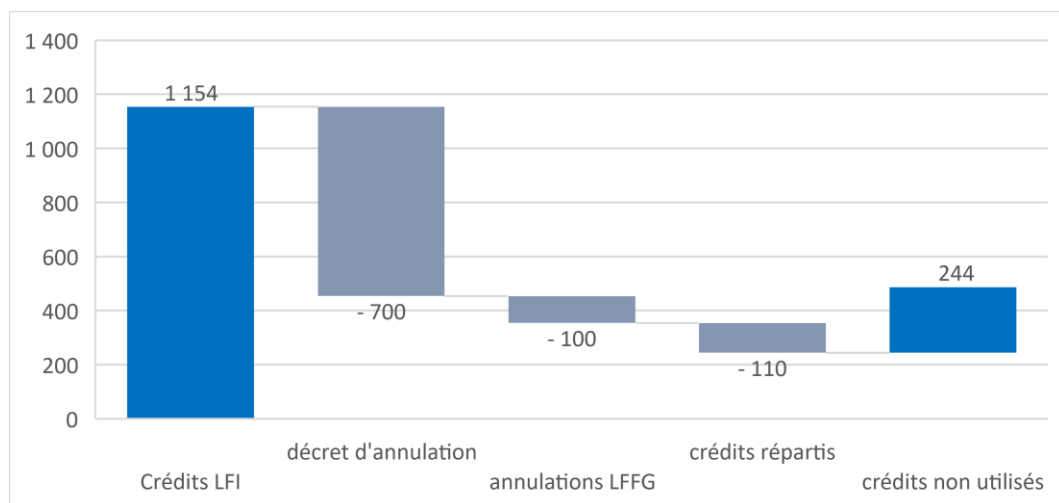
L'exécution des crédits de la mission est présentée, pour les AE et les CP, dans les deux graphiques ci-après.

Graphique n° 6 : exécution des crédits de la mission en 2023 (AE, M€)



Source : Cour des comptes

Graphique n° 7 : exécution des crédits de la mission en 2023 (CP, M€)



Source : Cour des comptes

I - Une répartition des crédits du programme 551 dans les limites de la provision initiale (80 M€)

La LFR du 16 août 2022 avait abondé le montant des crédits du programme 551 à hauteur de 2 Md€ pour procéder au financement de la revalorisation, annoncée le 28 juin 2022, de 3,5 % de la valeur du point d'indice de la fonction publique, portant le total des crédits disponibles à 2,42 Md€. Finalement, plus de 1,4 Md€ de crédits avaient été répartis en 2022 et plus d'un milliard d'euros de crédits restaient disponibles en fin de gestion.

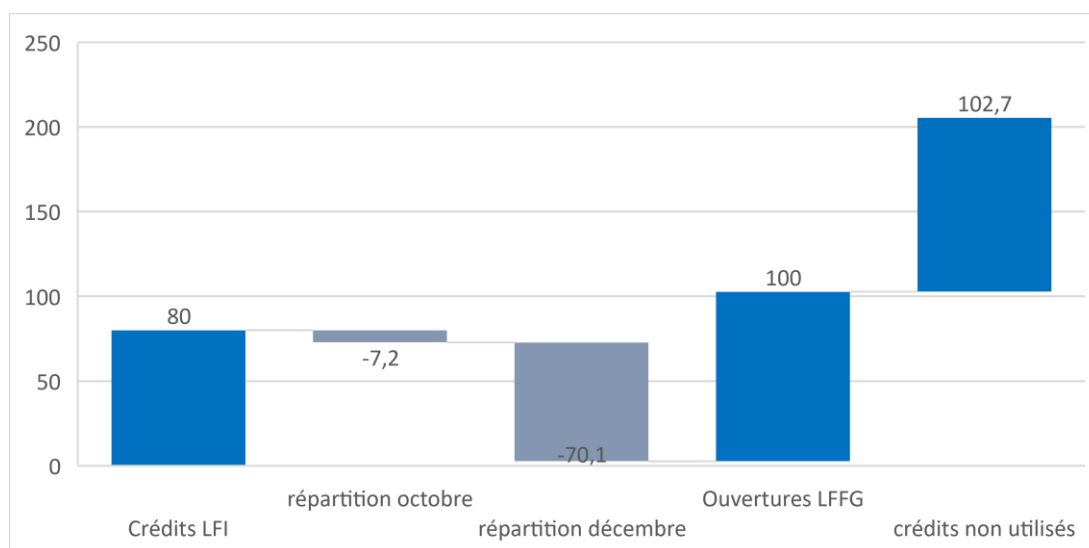
En exécution 2023, le montant des crédits répartis est resté beaucoup plus modeste et s'est élevé à 77,3 M€, dans les limites de la dotation initiale (80 M€), avec un premier arrêté de répartition du 20 octobre 2023 pour un montant de 7 215 344 €, et un second du 6 décembre 2023 pour un montant de 70 129 248 €.

Ces deux répartitions, en octobre et décembre 2023, avaient pour objet de financer la revalorisation du forfait mobilités durables (FMD) et la réforme de la haute fonction publique, comme prévu dès le PLF 2023, mais également la revalorisation du point d'indice intervenue à l'été 2023, après prise en compte des capacités d'autofinancement des ministères.

La loi de finances de fin de gestion 2023 du 30 novembre 2023 a ouvert 100 M€ en AE et CP sur le programme 551, compte tenu des incertitudes sur les capacités d'autofinancement des ministères dues notamment au degré d'adhésion au Pacte enseignant. Ce montant prudentiel n'a pas été mobilisé.

Le solde non réparti des crédits du programme 551 s'est donc élevé à près de 102,7 M€ en fin de gestion 2023.

Graphique n° 8 : évolution des crédits du programme 551 pour l'année 2023 (CP, M€)



Source : Cour des comptes

Après un emploi très ponctuel jusqu'en 2018, le programme 551 a été systématiquement sollicité depuis 2019, principalement pour le financement des décisions prises lors des rendez-vous salariaux annuels.

Contrairement à la pratique de la décennie précédente, il est désormais fait un recours régulier au programme 551, pour des montants élevés dès les lois de finances initiales : près de 200 M€ en 2021, plus de 400 M€ en 2022, 80 M€ en 2023, près de 286 M€ en 2024.

Son utilisation doit rester conforme à la Lolf, qui prévoit que cette provision relative aux rémunérations publiques finance des mesures salariales « *dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits*⁵ ».

Comme l'année précédente, la Cour recommande à nouveau en 2023 d'améliorer l'information parlementaire sur ce que recouvre cette dotation dans les éléments figurant à l'annexe du PLF pour le programme 551 de la mission *Crédits non répartis*. Les développements légèrement plus étayés figurant dans l'annexe au PLF pour 2023 demeurent encore insuffisants. Il importe, en particulier, d'y faire figurer la liste exhaustive des mesures salariales connues au moment de la préparation des documents budgétaires – dont celles annoncées lors des rendez-vous salariaux annuels – en décrivant précisément ces mesures, les objectifs poursuivis et surtout en estimant, pour chacune d'entre elles, leur ordre de grandeur budgétaire.

II - Une utilisation modeste et en partie contestable des crédits du programme 552

Bien que le programme ait été doté à un niveau jamais atteint en LFI de 1 374 M€ en AE et 1 074 M€ en CP, l'utilisation des crédits est restée limitée à 33 M€, suite deux décrets :

- un décret du 6 juillet 2023 (non publié) pour abonder le programme 129 « coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » à concurrence de 20 M€ (en AE et CP), au titre des fonds spéciaux⁶ ;
- un décret du 9 octobre 2023 pour abonder de 13 M€ (en AE et CP) le programme 145 - *Épargne* de la mission *Engagements financiers de l'État*.

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 1^{er} 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 €.

Le mandat de gestion des primes versées pour le compte de l'État est confié, depuis 2021, à la Société de gestion des financements et la garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS). La Caisse des dépôts lui communique les flux d'information en entrées et en sorties du système d'échange.

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

⁵ Cf. l'article 7-I-2° de la loi organique relative aux lois de finances.

⁶ Les crédits votés en LFI pour 2023 dédiés aux fonds spéciaux s'élèvent à 76 M€ sur le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du gouvernement », niveau identique à celui de 2022.

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'exercice⁷.

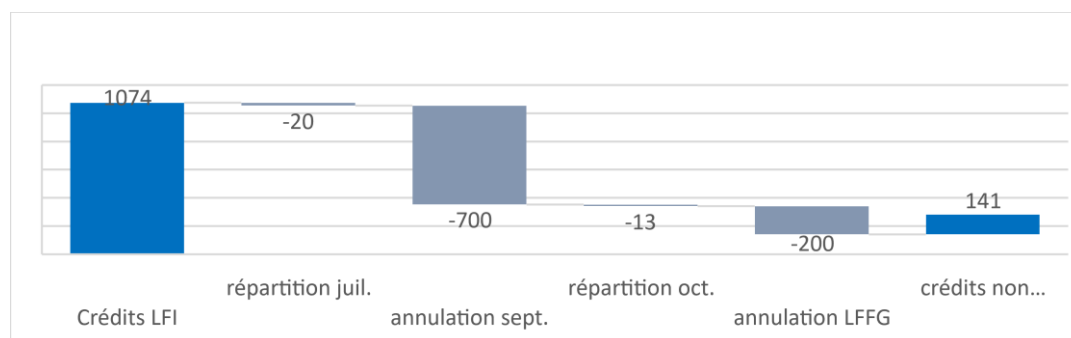
Cet abondement exceptionnel est intervenu suite à l'accélération du flux d'épargnants décidant de clôturer leurs plans d'épargne logement (PEL) ou de mobiliser leur compte d'épargne-logement (CEL), afin de sécuriser le versement des primes d'épargne logement dues par l'État lors de ces opérations (clôture de PEL ou mobilisation d'un CEL). Selon les termes du décret, la mise à disposition des crédits était prévue dès le 13 octobre 2023 afin de garantir le paiement des primes aux établissements de crédit.

Si le comportement des épargnants a pu être influencé par l'évolution à la hausse des taux de marché, plus attractifs que ceux servis sur leurs instruments d'épargne, il est difficile de considérer que cette dépense avait un caractère imprévisible ou accidentel. À cet égard, le recours à la dotation pour dépenses accidentelles ou imprévisibles relèverait plutôt d'un manque d'anticipation dans le suivi de l'exécution budgétaire.

Des annulations sont intervenues en cours d'exercice, tout d'abord pour un montant de 700 M€ en AE et CP par décret d'annulation du 18 septembre 2023, puis en loi de finances de fin de gestion du 30 novembre 2023 pour un montant de 350 M€ en AE et 200 M€ en CP.

Au total, les crédits disponibles en fin de gestion sur le programme 552, à annuler en loi de règlement, s'élèvent à 291 M€ en AE et 141 M€ en CP.

Graphique n° 9 : évolution des crédits du programme 552 pour l'année 2023 (CP, M€)



Source : Cour des comptes

Cette dotation était dotée chaque année depuis 2018 de 124 M€ en crédits de paiement.

L'année 2020 avait été l'occasion pour la DDAI de réaffirmer sa pertinence, comme l'a souligné la Cour des comptes. Disposant de l'ouverture de 1,62 Md€ en LFR d'avril 2020, la DDAI avait alors permis de couvrir divers besoins de financement pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire, dans l'attente de l'adoption des LFR successives. Pour 2021, les crédits de la DDAI ont été à nouveau abondés en LFR de juillet 2021, à concurrence de 1,5 Md€. L'exercice 2022 a conforté ce schéma : la dotation a de nouveau été maintenue en LFI au niveau des années précédentes (124 M€ en CP), une hausse de 1 Md€ étant votée en LFR1 pour faire face aux incertitudes sanitaire, économique et géopolitique pesant sur la gestion 2022. En définitive, la seule utilisation aura été un abondement des fonds spéciaux de 17,6 M€.

⁷ Voir Analyse de l'exécution budgétaire 2023 de la mission « Engagements financiers de l'État » par la Cour des comptes.

En 2023, le niveau sans précédent auquel a été porté la dotation en LFI (1 374 M€ en AE et 1074 M€ en CP) contraste avec le faible niveau d'utilisation des crédits (33 M€), de surcroît à travers une utilisation contestable au profit de l'épargne logement à hauteur de 13 M€. Ce constat invite à revenir à des niveaux plus conventionnels, d'autant que le taux des crédits mis en réserve a recommencé à augmenter depuis 2023.

RECOMMANDATION UNIQUE

La Cour réitère la recommandation suivante :

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 2024

La mission *Crédits non répartis* est dotée en LFI⁸ pour l'année 2024 de 810,5 M€ en AE et 510,5 M€ en CP, conformément aux montants prévus au PLF 2024.

Tableau n° 2 : mission crédits non répartis en LFI 2024

<i>LFI 2024 (en €)</i>	AE	CP
<i>Mission Crédits non répartis</i>	810 526 298	510 526 298
<i>Provision relative aux rémunérations publiques</i>	285 526 298	285 526 298
<i>Dépenses accidentelles et imprévisibles</i>	525 000 000	225 000 000

Source : LFI 2024

La provision relative aux rémunérations publiques (programme 551) s'élève à près de 286 M€. Elle a notamment pour objet de financer les évolutions statutaires de la couverture « Prévoyance » des agents publics de l'État, dans le cadre du chantier de la protection sociale complémentaire (PSC) des agents publics., des mesures catégorielles interministérielles liées à l'attractivité de certains métiers en tension et à la réforme de la haute fonction publique, le renforcement des plateformes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (45 ETP), le recrutement d'expert de haut niveau au profit du ministère de l'Intérieur et des outre-mer (77 ETP).

La dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles n'est justifiée que par référence aux aléas susceptibles d'intervenir en 2024, sans plus de justifications. Avec 225 M€ en CP, elle est sans commune mesure avec celle mise en place par la LFI 2023 mais reste supérieure à la référence qui prévalait jusqu'en 2022 (124 M€). Le projet annuel de performance précise néanmoins que, « *compte tenu d'une diminution des aléas sanitaires* », la mission CNR « *retrouve une trajectoire conventionnelle pour la période 2024-2026* ».

⁸ Loi du 29 décembre 2023 de finances pour 2023.

II - Les perspectives triennales

Compte tenu de la nature singulière de la mission *Crédits non répartis*, les prévisions d'AE et de CP figurant au PLF 2024 pour les exercices 2025 et 2026 ne reposent pas sur des sous-jacents établis sur les mêmes bases que ceux des autres missions du budget général.

S'agissant du programme 551, une provision de 50 M€ est prévues pour les années les 2025 et 2026.

Pour le programme 552, une dotation de 100 M€ est prévue en CP et de 400 M€ en AE, avec le maintien d'un différentiel de 300 M€.

Au total, les crédits de la mission sont ainsi prévus à hauteur de 150 M€ en CP et de 450 M€ en AE pour les années 2025 et 2026.

Chapitre IV

L'incidence des dépenses budgétaires sur l'environnement

Au sein du premier « Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État⁹ », publié avec le PLF 2021, 17 missions, dont la mission *Crédits non répartis* avaient été exclues de l'analyse, essentiellement pour des raisons méthodologiques, ce faisant leur impact sur l'environnement était considéré conventionnellement comme neutre¹⁰. L'annexe publiée avec le PLF 2023, réitère cette classification d'impact environnemental « neutre » pour une quinzaine de missions, dont celle au titre des *Crédits non répartis*.

Ce choix s'explique :

- Pour le programme 551, par la convention méthodologique, retenue par le Gouvernement, à la suite des préconisations de la mission d'inspection IGF-CGEDD¹¹, de neutraliser les dépenses de masse salariale¹² dans la cotation environnementale du budget de l'État ;
- Pour le programme 552, par le caractère par nature indéterminé, dans leur montant et leur destination, des crédits ouverts et éventuellement répartis en cours d'exercice.

Cette convention méthodologique, excluant par nature les crédits de masse salariale, ne semble pas totalement adaptée à l'objectif d'analyse de l'impact environnemental des dépenses de l'État. Le programme 551 prévoyait, aux PLF 2021, 2022 et 2023, une mesure relative au « forfait mobilités durables », ayant un objectif environnemental principal.

Si la mission IGF-CGEDD a indiqué que les dépenses n'ayant qu'un effet revenu (transferts sociaux, masse salariale) devaient avoir « *un impact présumé neutre sur l'environnement*¹³ », elle a cependant précisé que des exceptions étaient possibles. En l'occurrence, le « forfait mobilités durables » est susceptible d'influencer le comportement et de modifier l'empreinte environnementale d'un nombre significatif d'agents publics, au même titre que d'autres dispositifs incitatifs, classés favorables à l'environnement dans le « jaune » environnemental 2021, telles que les aides à l'acquisition de véhicules propres¹⁴.

⁹ Prévu par l'article 179 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

¹⁰ Cf. p. 74 et suivantes du « jaune » environnemental 2021.

¹¹ IGF – CGEDD, rapport *Green Budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale*, 25 septembre 2019.

¹² À l'exception de la masse salariale des services et des autorités administratives ayant explicitement un objectif environnemental.

¹³ Cf. p. 21 du rapport IGF – CGEDD précité.

¹⁴ Cf. p. 11 et 15 du « jaune » environnemental 2021.

Pour ce qui concerne le programme 551, le nouvel impératif d'analyse de l'impact environnemental des dépenses de l'État invite à mieux identifier et à estimer *ex-ante*, dans la mesure du possible, les mesures générales annoncées qui en relèvent.

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>	Ces éléments font l'objet d'une présentation dans le cadre de la JPE du P551.	Malgré une amélioration dans le descriptif des mesures dans l'annexe au PLF pour 2023, les éléments contenus dans le projet annuel de performance du programme 551 restent succincts, en deçà des attentes formulées par la Cour dans sa recommandation.	Mise en œuvre partielle

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