

Cour des comptes



Mission Provisions

**Note d'analyse de
l'exécution budgétaire
2014**

Provisions

- **Dotation pour dépenses accidentelles destinée à faire face à des calamités et pour dépenses imprévisibles**
- **Dotation pour mesures générales en matière de rémunérations**

En M€	PLF	LFI	Crédits ouverts	Exécution
AE	455	335	335	105
CP	155	35	35	33

Sommaire

I - L'utilisation de la mission comme support de la réserve parlementaire	4
II - L'exécution des crédits de la mission en 2014	5
III - Appréciation d'ensemble sur la régularité : le recours aux crédits de la mission est éloigné de l'objet de la mission tel que défini dans la LOLF	8
A - La dotation pour mesures générales en matière de rémunération	8
B - Les autorisations d'engagement de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles	9
C - Les crédits de paiements de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles	9
D - Observations générales sur la régularité des dépenses avec l'objet de la mission	10
IV - Les recommandations de la Cour	11
A - Le suivi des recommandations formulées antérieurement par la Cour	11
B - La recommandation formulée au titre de la gestion 2014	12

Introduction et présentation de la mission

La mission Provisions (article 7 de la LOLF) regroupe les crédits des deux dotations suivantes :

- 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. Les derniers crédits ouverts sur cette dotation datent de 2009.

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 directe du cabinet du Premier Ministre sur 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'Etat puis à la ratification du Parlement (mise à disposition des crédits au mieux en deux semaines).

I - L'utilisation de la mission comme support de la réserve parlementaire

Dans le cadre de la procédure d'élaboration et d'examen des projets de loi de finances, les crédits de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles comprennent les crédits de « réserve parlementaire » de l'Assemblée nationale et du Sénat visant à être répartis avant le vote définitif de la loi de finances initiale. Cette utilisation est rendue nécessaire car le Parlement n'est pas en mesure d'indiquer, dans des délais compatibles avec le dépôt de la loi de Finances, ses demandes de répartition par missions des crédits de la réserve parlementaire. L'organisation interne des commissions des finances, ne permet pas

d'arrêter une ventilation détaillée des crédits de la réserve avant mi-novembre voire début décembre.

Une fois réalisé le recensement des demandes d'attribution de crédits de la réserve, celle-ci est répartie, en cours de débat parlementaire, sur les missions et programmes dont la spécialité correspond à l'emploi prévisionnel des crédits, par amendements gouvernementaux.

Lors de l'examen du projet de loi sur la transparence de la vie politique, l'article 54 de la LOLF a été modifié par amendement de la commission des lois du Sénat pour prévoir un nouveau document annexe au projet de loi de règlement retraçant le détail de l'utilisation de la réserve parlementaire :

Cette réforme ne permet toutefois pas d'anticiper une répartition des crédits de la réserve parlementaire pour le PLF de l'année N+1 car l'annexe à la loi de règlement porte sur des crédits de l'année N-1.

Par ailleurs, les demandes des parlementaires varient d'une année sur l'autre. Si l'on peut constater que certaines missions sont plus concernées que d'autres (la mission « Relations avec les collectivités territoriales » porte ainsi une grande partie des crédits de réserve parlementaire), la destination de crédits de réserve parlementaire étant laissée à l'initiative des parlementaires, les montants et les programmes concernés sont amenés à évoluer chaque année. Par ailleurs, les projets de subventions inscrits en loi de finances initiale peuvent être annulés, déclarés non éligibles lors de leur instruction par les services ministériels, ou remplacés par d'autres projets à la demande des membres du Parlement.

Ainsi concernant le PLF 2014 et 2015, les crédits ont été, à l'instar des PLF précédents, inscrits à titre provisoire sur la mission « Provisions » puis répartis en cours de débat parlementaire par amendements gouvernementaux (en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale pour le PLF 2014 et 2015).

La Cour des comptes a rendu public, le 12 février 2015, un référé sur les subventions pour travaux divers d'intérêt local dont une partie des observations concerne le fonctionnement de la « réserve parlementaire ».

II - L'exécution des crédits de la mission en 2014

Les crédits consommés sur la dotation « Dépenses accidentelles et imprévisibles » au titre de l'année 2014 se sont élevés au total à 105 021 253 € en autorisations d'engagement et 33 000 000 € en crédits

de paiement (dont 9,5M€ annulés en AE=CP en loi de finances rectificative de décembre 2014).

Tableau n°1 : Crédits ouverts et consommés depuis 2006 sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (en M€)

Année	Source	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Taux de consommation des CP ouverts en LFI
2014	Consommation	105	33	94%
	LFI	335	35	
2013	Consommation	9,9	9,9	29%
	LFI	334	34	
2012	Consommation	137	28	85%
	3°LFR	18	18	
	LFI	333	33	

(Source : Cour des comptes)

En AE comme en CP, l'exécution 2014 correspond au plus haut taux de consommation des crédits sur la mission depuis 2006 (le taux de consommation se situe plutôt entre 25% et 70%).

Comme l'indique le tableau n°2 ci-dessous, neuf mouvements réglementaires ont été effectués en 2014 à partir de la dotation.

Tableau 2 : Les décrets de 2014 de consommation des crédits de la mission Provisions

Décrets concernés en 2014	Montant des crédits	Programmes bénéficiaires	Actions urgentes justifiant le décret
Décrets des 14 mars, 26 juin, 21 juillet, 7 octobre et 22 décembre	18,5 M€ en AE et CP	Programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »	Fonds spéciaux
Décret du 29 septembre	5 M€ en AE et en CP	Programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au	Financement par la France d'un plan de réponse humanitaire aux crises syriennes et irakiennes

		développement »	
Décret n°2014-392 du 29 mars	28,4 M€ en AE	Programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »	Signature d'un nouveau bail dans le cadre de la restructuration immobilière des ministères sociaux, à la suite du départ d'un locataire dans un immeuble déjà partiellement occupé par des services des ministères sociaux.
Décret n°2014-553 du 28 mai	18,1 M€ en AE	Programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission «Administration générale et territoriale de l'Etat »	Signature d'un nouveau bail de neuf ans dans le cadre de la conduite du schéma pluriannuel de stratégie immobilière du ministère de l'Intérieur (Regroupement à l'été 2015 des services de l'administration centrale du ministère actuellement disséminés sur 7 sites dans un immeuble en cours de construction.
Décret n°2014-726 du 27 juin	25,5 M€ en AE	Programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales »	Signature d'un nouveau bail dans le cadre du plan de relocalisation de l'administration centrale du ministère de l'agriculture. (conditions avantageuses en termes de loyer, générant une économie de plus de 50 000 € par mois).

Source : Cour des comptes

Par ailleurs la loi de finances rectificative du 29 décembre 2014 a annulé 9,5 M€ en AE=CP sur la dotation « Dépenses accidentelles et imprévisibles » pour contribuer à la compensation des ouvertures de

crédits indispensables sur les autres programmes du budget général et ainsi respecter la cible globale d'exécution pour les dépenses de l'Etat.

III - Appréciation d'ensemble sur la régularité : le recours aux crédits de la mission est éloigné de l'objet de la mission tel que défini dans la LOLF

L'utilisation des crédits n'est qu'accessoirement en rapport avec l'objet de la mission tel que défini à l'article 7 de la LOLF : la gestion des calamités et les rémunérations décidées tardivement. Le Gouvernement recourt désormais à la mission Provisions pour traiter des questions budgétaires de faible montant pour lesquelles la souplesse et la rapidité d'utilisation des décrets simples de la mission Provisions sont jugées supérieures à celles des décrets d'avance. La direction du Budget interprète la loi organique en réservant les décrets d'avance aux cas d'urgence modérée et les décrets de la mission Provisions aux cas d'urgence immédiate de toute sorte.

Cette interprétation laisse une grande liberté mais il a été fait, depuis 2006, un usage modéré de cette souplesse : une trentaine de millions d'euros de CP et entre une dizaine et une centaine de M€ en AE consommées par an pour traiter un nombre limité de situations d'urgence : crises humanitaires, attribution des fonds spéciaux, signature des baux dont la signature n'est possible qu'en disposant rapidement d'autorisations d'engagement couvrant la totalité de leur durée, résolution de dysfonctionnements informatiques inopinés sur les rémunérations.

A - La dotation pour mesures générales en matière de rémunération

En 2014, comme depuis six ans, aucune ouverture de crédits n'a été inscrite en LFI sur cette dotation. Les dernières utilisations de cette dotation datent des LFI 2008 et 2009 à hauteur de respectivement 146,3 M€ et 150 M€ afin de financer les surcoûts liés à l'exonération de charges sociales relatives aux heures supplémentaires effectuées dans la fonction publique de l'Etat et d'autres besoins de masse salariale constatée en fin de gestion. Pour faire à des blocages de rémunération inopinée due à des incidents informatiques imprévisibles en 2010 (Chorus) et en 2012 (« Louvois »), le Gouvernement avait utilisé l'autre dotation de la mission (calamités et dépenses imprévisibles). Cette utilisation avait alors fait l'objet d'observations de la Cour. Depuis 2010, les besoins de crédits de masse salariale qui apparaîtraient en cours d'année avec une impossibilité

de redéploiement interne aux programmes ou missions concernés ne sont donc plus traités par la dotation pour mesures générales en matière de rémunération. Elles sont assurées par l'autre dotation de la mission, par décret d'avance (vecteur privilégié en fin de gestion au regard des échéances de la pré-liquidation de la paye de décembre) ou par loi de finances rectificative.

La direction du Budget considère néanmoins plus prudent de ne pas remettre en question cette dotation prévue par la LOLF dans l'hypothèse où une mesure générale en matière de rémunération serait décidée par le Gouvernement dans des délais qui ne permettraient plus de procéder à la répartition par programme de son impact avant le dépôt du projet de loi de finances au Parlement.

B - Les autorisations d'engagement de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles

Une part importante des AE de la mission sert à la constitution d'une provision spécifique pour les éventuelles prises à bail privées des administrations centrales et déconcentrées qui seraient urgentes et non prévisibles à la date du PLF, et donc non intégrées aux demandes de crédits des programmes du budget général. Les AE pour prises à bail doivent en effet couvrir la durée totale du bail (10 ou 25 ans) et être engagées dès la signature de celui-ci. De telles situations ont déjà été constatées en 2011 et 2012. En 2014, la dotation a été utilisée à trois reprises pour les ministères sociaux, de l'Agriculture et de l'Intérieur. Toute activation de ce «droit de tirage» implique que les projets immobiliers aient été au préalable examinés par la direction du budget et le service France Domaine.

Plutôt que dans la mission Provisions, ces autorisations d'engagement devraient trouver leur place dans les missions du budget général soit dans le cadre de la LFI lorsque les opérations sont prévisibles soit par ouverture d'AE par loi de finances rectificative ou décret d'avance.

C - Les crédits de paiements de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles

Les CP de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles ne sont plus utilisés principalement pour couvrir les risques de calamités (agriculture, écologie, sécurité civile, santé...) auxquels ils étaient destinés selon les travaux préparatoires de la LOLF. Dans l'ensemble des

programmes concernés, le risque de calamités pour l'Etat est désormais couvert au premier chef par d'autres techniques budgétaires : principe d'auto-assurance, dégel des crédits mis en réserve, décret d'avance et LFR et enveloppe dite «réserve exécutive» placée dans le programme 122 de la mission Relations avec les collectivités locales. Aucun crédit n'avait été sollicité dans ce domaine depuis 2010 et en 2014 seuls 5 M€ en AE et CP ont été prélevés au profit du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement » pour permettre le financement par la France d'un plan de réponse humanitaire aux crises syriennes et irakiennes

Les CP de la dotation sont désormais utilisés pour abonder le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du gouvernement » (fonds spéciaux). Ces fonds spéciaux ne sont pas inscrits en base ou en amendement dans le PLF (sur les programmes des missions Défense ou Pouvoirs publics par exemples) compte tenu de leur imprévisibilité. La logique d'auto-assurance ne fonctionnerait pas non plus compte tenu du caractère très largement exogène des déterminants de la dépense considérée.

D - Observations générales sur la régularité des dépenses avec l'objet de la mission

Pour restreindre explicitement le champ de la mission Provisions aux imprévisibilités les plus manifestes, lors de la discussion du projet de loi de finances initiale pour 2008, le ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique s'était engagé 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».

En effet, les crédits de la mission « Provisions » qui avaient été mobilisés les premières années de mise en œuvre de la LOLF pour faire face aux cataclysmes naturels ne répondent plus désormais à ce besoin.

Ce faisant, l'utilisation des crédits de la mission s'éloigne de l'exigence de réelle imprévisibilité qui est sous-entendue dans la rédaction de l'article 7-I-1 de la LOLF et qui est explicite dans les préoccupations du législateur organique exprimées dans les débats préparatoires au vote de la LOLF.

Selon la direction du Budget, les dépenses imputées sur les crédits de la mission restent conformes à son objet tel que défini par la LOLF puisqu'elles rassemblent les dépenses qui ne peuvent pas relever de la règle générale de couverture de dépenses imprévisibles par auto-assurance.

A défaut du recours à d'autres missions pour couvrir les dépenses actuellement assurées par la mission Provisions, la Cour plaide depuis 2006 pour une clarification de la doctrine d'emploi de la mission¹. Ce travail n'a pas été mené. La direction du Budget estime qu'il n'est pas utile de préciser la doctrine d'emploi des crédits de la mission, d'une part parce que « *le législateur organique a ainsi entendu laisser un pouvoir d'appréciation au Gouvernement dans l'emploi de ces fonds, tout en l'encadrant, dans le but de répondre efficacement à des situations urgentes* » et d'autre part parce que « *le Parlement est pleinement informé de ce traitement ... et n'a jamais formulé de critiques à cet égard* ».

IV - Les recommandations de la Cour

A - Le suivi des recommandations formulées antérieurement par la Cour

Pour les exercices de 2011 et 2012, la Cour avait formulé deux recommandations : corriger la dénomination de la mission à l'occasion de la prochaine loi de finances ; préciser la doctrine d'emploi des différentes composantes de la mission. Aucune de ces recommandations n'a été mise en œuvre. Pour l'exercice 2013, aucune nouvelle recommandation n'avait été formulée par la Cour.

Pour l'exercice 2014, la Cour réitère sa recommandation que la doctrine d'emploi des différentes composantes de la mission soit précisée dans le sens d'une meilleure conformité à l'article 7 de la LOLF, d'autant que le ministère du Budget indique ne recourir à cette mission que pour des besoins urgents, liés à des catastrophes naturelles ou à certains besoins des services spéciaux. Dans ces conditions, les marges d'utilisation de la mission permises par cet article étant suffisamment larges, à défaut de le modifier, la Cour attire l'attention des commissions des finances du Parlement sur la nécessité d'en respecter la lettre et l'esprit.

¹ Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'exercice 2006, p. 135 et rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'exercice 2007, p. 153.

**B - La recommandation formulée au titre de la gestion
2014**

Recommandation n°1 : Préciser la doctrine d'emploi des différentes composantes de la mission en conformité avec l'article 7 de la LOLF.