

APPENDICE 3
TRANSFERTS DE CREDITS EN GESTION
MODALITES DE PRISE EN COMPTE EN ANALYSE DES COUTS DANS LE RAP

1 – RAPPEL DE LA LOLF :

Selon l'article 12 de la loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances :

- I. - Des virements peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère. Le montant cumulé, au cours d'une même année, des crédits ayant fait l'objet de virements, ne peut excéder 2 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacun des programmes concernés. Ce plafond s'applique également aux crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel pour chacun des programmes concernés.
- II. - Des transferts peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, correspond à des actions du programme d'origine. Ces transferts peuvent être assortis de modifications de la répartition des emplois autorisés entre les ministères concernés.
- III. - Les virements et transferts sont effectués par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, après information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et des autres commissions concernées. L'utilisation des crédits virés ou transférés donne lieu à l'établissement d'un compte rendu spécial, inséré au rapport établi en application du 4° de l'article 54.
- IV. - Aucun virement ni transfert ne peut être effectué au profit de programmes non prévus par une loi de finances. Aucun virement ni transfert ne peut être effectué au profit du titre des dépenses de personnel à partir d'un autre titre.

2 - CRITERES DE PRISE EN COMPTE EN ANALYSE DES COÛTS :

La prise en compte en analyse des coûts des transferts de crédits en gestion est donc limitée par plusieurs éléments :

21- L'objet même du transfert de crédits en gestion

La prise en compte en analyse des coûts dans le RAP des transferts de crédits en gestion se justifie par la finalité même de l'analyse qui est **d'imputer les dépenses aux seules actions de politique publique auxquelles elles se rattachent :**

Un déversement de dépenses doit donc être opéré seulement si le programme d'origine (dont les crédits ont été annulés) porte effectivement la politique publique à laquelle se rattache la dépense exécutée par le programme destinataire (sur lequel les crédits ont été ouverts).

De même, un déversement de dépenses doit être opéré si le programme d'origine est un programme de soutien et s'il a fait l'objet, dans le cadre du PAP, d'un déversement de crédits vers un ou des programmes de politique publique. Dans ce cas, le déversement des dépenses, dans le RAP, doit être effectué directement vers lesdits programmes de politique publique (afin d'éviter des déversements « en cascade »).

A contrario, les transferts de crédits décidés au titre de la contribution à une politique publique non ou insuffisamment dotée en LFI ou au titre d'un remboursement ne devraient pas, a priori, donner lieu à déversement, entre programmes, des dépenses exécutées correspondantes.

Ces critères peuvent être appréciés au vu des rapports relatifs aux décrets de transfert, publiés au journal officiel. La direction du budget tient ces documents à la disposition des ministères.

APPENDICE 3
TRANSFERTS DE CREDITS EN GESTION
MODALITES DE PRISE EN COMPTE EN ANALYSE DES COÛTS DANS LE RAP

Ainsi, les dépenses exécutées sur la base de transferts de crédits en gestion devant donner lieu à déversement en analyse des coûts dans le RAP (alors qu'ils n'étaient pas prévus dans le PAP) concernent en majeure partie :

- les dépenses de personnel de ministères (a fortiori de programmes) ne disposant pas de corps de fonctionnaires propres, dont l'exécution est assurée par d'autres ministères¹ ;
- des dépenses de fonctionnement mutualisées, dont l'exécution est assurée par un programme au profit d'autres programmes ;
- des dépenses d'investissement ou de fonctionnement exécutées pour des raisons techniques par un programme au profit d'un autre programme².

22 – Le caractère significatif du transfert de crédits

En effet, il n'est pas envisagé de traiter en analyse de coûts la totalité des dépenses liées aux transferts de crédits répondant au critère défini au point 21.

Ainsi, le montant du transfert doit être d'un montant significatif pour l'on puisse retenir un déversement en analyse des coûts pour les dépenses exécutées qui y correspondent.

23 – La prise en compte en analyse des coûts doit être réciproque

En tout état de cause, s'agissant de déversements entre programmes relevant le plus souvent de ministères distincts, un accord doit être trouvé entre tous les acteurs concernés, tant sur les critères de prise en compte précités que sur les montants de dépenses exécutées à traiter et sur les règles de déversement à appliquer. Des fiches explicatives de déversement retraceront cet accord.

3 - ILLUSTRATIONS :

CAS n° 1 : transfert non traité en CAC

Exemple d'un montant de 1,5 M€ transféré du P 129 de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » vers le P 221 de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

Ce transfert a pour objet (selon le rapport explicatif du décret 1034 du 26 août 2009) :

le financement des moyens de fonctionnement de la mission d'évaluation des politiques publiques (MEPP) rattachée auparavant au secrétariat d'État chargé de la prospective et du développement de l'économie numérique. Depuis le 15 janvier 2009, l'évaluation des politiques publiques relève des attributions du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État.

¹ Cas notamment de la mission « Écologie, développement et aménagement durables », dont les dépenses de personnel sont exécutées par les ministères chargés de l'agriculture, ou du travail, ou de l'économie, des finances et de l'emploi pour les activités qu'ils remplissent au titre de cette mission.

² Exemples :

- acquisition d'un outil opérationnel de navigation par la marine nationale (MINDEF) pour le compte de la direction des affaires maritimes (MEEDDAT);
- financement des programmes aéronautiques de la direction de la défense et de la sécurité civiles (MIOCT) ou de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI- ministère du budget) mis en œuvre par la direction des services aéronautiques (MINDEF).

APPENDICE 3
TRANSFERTS DE CREDITS EN GESTION
MODALITES DE PRISE EN COMPTE EN ANALYSE DES COUTS DANS LE RAP

L'objet même du transfert conduit à exclure la prise en compte de ce transfert en analyse des coûts. En effet, il n'a pas pour conséquence de faire réaliser par le programme 221, destinataire du transfert, des dépenses contribuant à l'une des politiques publiques de la mission Direction de l'action du Gouvernement.

Selon ce rapport, il s'agit bien d'une mesure que l'on peut qualifier de "technique" permettant un ajustement du budget consécutif au changement de rattachement d'un organisme.

Conclusion : dans cet exemple le transfert n'a pas à être matérialisé entre les services du Premier ministre et le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique **par un déversement externe**. En dépenses exécutées, le P 129 ne prend pas en compte le montant transféré en gestion et, a contrario, le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique les aura dans les dépenses du P 221.

CAS N°2 : transfert traité en CAC

Exemple du montant de 4,5 M€ transféré du P 166 de la mission « Justice » sur le P 176 de la mission « Sécurité ».

Selon le rapport explicatif du transfert (cf. décret 867 du 13/07/09) l'objet du transfert est de :

« financer la contribution du ministère de la justice à l'opération de construction, au Havre, d'un hôtel de police et d'une annexe du palais de justice destinée à abriter le tribunal pour enfants, le conseil des prud'hommes, le tribunal d'application des peines et le tribunal de commerce (travaux, sous maîtrise d'ouvrage du ministère de l'intérieur).

On doit donc bien considérer que les dépenses exécutées par le programme bénéficiaire du transfert de crédits (le P 176) traduit sa participation à la politique publique porté par le programme d'origine P 166.

A ce titre le déversement en CAC doit matérialiser ce lien puisque l'objectif est bien de "réaffecter" (c'est-à-dire en les redéversant en CAC) les dépenses sur la ou les actions de politique publique auxquelles elles se rattachent.

Dans cet exemple, le déversement en analyse des coûts est alors matérialisé :

* **par un montant négatif pour les programmes P 176** et ce, à concurrence du montant réel des dépenses exécutées par lui avec les crédits reçus en transfert,

* **par un montant positif pour le programme P 166** qui prend ainsi en compte en analyse des coûts les dépenses effectuées par cet autre programme au titre de la politique publique qu'il porte,

* **par une modification des schémas de déversement de chacun de ces deux programmes pour prise en compte de ce déversement du P 176 vers le P 166** (si ces schémas ne retraçaient pas déjà un tel lien).

L'attention est appelée **sur 3 points** :

- **Lorsque le transfert de crédits en gestion est effectué entre deux programmes de soutien** : Si le déversement en analyse des coûts est effectué entre 2 programmes de soutien, cela conduirait à un « déversement en cascade ». En effet, le programme de soutien, destinataire du déversement en CAC, devra ensuite le répercuter sur un ou plusieurs programmes de politique publique de la mission.

Pour éviter cela, il convient de privilégier le déversement en analyse des coûts à partir du programme de soutien ayant exécuté la dépense directement sur le ou les programmes de politique publique concernés. Cela nécessite une concertation entre les deux équipes ministérielles chargées de la CAC pour échanger les informations nécessaires à cette prise en compte par chacun.

APPENDICE 3
TRANSFERTS DE CREDITS EN GESTION
MODALITES DE PRISE EN COMPTE EN ANALYSE DES COÛTS DANS LE RAP

- **Le montant déversé en CAC pourra ne pas être forcément égal au montant annoncé par le décret de transfert** et cela pourra alors donner lieu à explication par le programme bénéficiaire du transfert.
- La prise en compte en CAC de ce transfert nécessite donc un **accord entre les programmes concernés** puisque la **cohérence des déversements entre les programmes** doit être respectée. Il importe donc qu'il y ait un accord entre les deux programmes concernés avant de décider comment le transfert de crédits est pris en compte par chacun.

4- CRITERES DE PRISE EN COMPTE EN ANALYSE DES COÛTS :

➤ Une synthèse des transferts de crédits en gestion sera adressée à chacun début 2010, précisant les transferts qu'il serait nécessaire de traiter en analyse des coûts dans le RAP 2009.

➤ Présentation formelle des déversements résultant des transferts de crédits en gestion

Une fois déterminés les transferts de crédits à prendre en compte de façon réciproque selon les indications ci-dessus, chaque équipe ministérielle peut, pour une question de lisibilité, les isoler dans une colonne à part (montants en plus ou en moins) dans la matrice de déversement des DEPENSES COMPLETES 2009.

Mais, quelque soit la façon de les faire apparaître dans la matrice, il sera nécessaire qu'ils soient correctement inclus dans la colonne « total dépenses à répartir » pour ne pas risquer d'avoir une balance qui ne soit pas carrée entre cette colonne et la dernière colonne de la matrice totalisant tous les déversements externes.

Pour permettre également une prise en compte corrélative en termes de COÛTS DIRECTS, les éléments (qui peuvent être estimés sur la base de calcul statistique proportionnel) seront fournis :

- par l'équipe ministérielle chargée de la CAC du programme ayant exécuté ces dépenses et donc ayant supporté les coûts directs,
- à celle chargée de la CAC du programme qui a transféré les crédits en gestion.

* * *