



**MINISTÈRE
CHARGÉ DU BUDGET
ET DES COMPTES PUBLICS**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Direction du Budget

Paris, le 22 novembre 2024

LE MINISTRE AUPRES DU PREMIER MINISTRE
CHARGÉ DU BUDGET ET DES COMPTES PUBLICS

À

MESDAMES ET MESSIEURS LES MINISTRES
ET SECRÉTAIRES D'ÉTAT

NOR BCPB2430981C

N° interne DF-1BE-24-0065

À L'ATTENTION DE MESDAMES ET MESSIEURS LES
RESPONSABLES DE LA FONCTION FINANCIERE
MINISTERIELLE, LES DIRECTEURS DES AFFAIRES
FINANCIERES ET LES RESPONSABLES DE
PROGRAMME

Objet : Lancement de la gestion budgétaire 2025 et mise en place de la réserve de précaution

Afin d'assurer le respect en gestion de l'autorisation de dépense fixée par la loi de finances initiale pour 2025, une partie des crédits ouverts sur les programmes du budget général dotés de crédits limitatifs est mise en réserve, conformément aux dispositions de l'article 51 (4°bis) de la loi organique relative aux lois de finances. Ces crédits indisponibles doivent permettre de couvrir les aléas de gestion en garantissant d'une part, la capacité d'auto-assurance ministérielle en cas de dépenses plus dynamiques ou d'imprévus de gestion et, d'autre part, la capacité à faire face aux besoins de la solidarité interministérielle.

Les principes de gestion de l'exercice 2024 sont reconduits pour 2025 avec toutefois des modulations liées aux amendements déposés par le gouvernement en vue de baisser les plafonds de dépense.

Ainsi, **le taux effectif de mise en réserve est maintenu à 4 % globalement sur les crédits hors masse salariale** tout en conservant un taux réduit de mise en réserve aux programmes portant essentiellement des prestations sociales. Le niveau réduit du gel sur ces programmes conduit, afin de garantir le niveau global de la réserve, à appliquer un **taux de mise en réserve sur les programmes dont les dépenses sont plus modulables de 5,5 % des AE et des CP hors titre 2.**

Le taux de mise en réserve applicable aux dépenses de personnel (titre 2) est maintenu à 0,5 %.

Le calendrier de production des décrets de virement et de transfert reste organisé autour de deux temps dédiés dans l'année, à la fin du premier semestre puis à l'issue du dépôt du projet de loi de finances de fin de gestion. **Seuls les cas d'urgence avérée pourront faire l'objet d'un traitement particulier.**

Le respect de la bonne application des consignes de la présente circulaire sera vérifié lors de l'avis ou du visa des documents de programmation par les contrôleurs budgétaires.

I. Calcul de la mise en réserve initiale par programme

a. Programmes contribuant à la mise en réserve

Chaque programme du budget général doté de crédits limitatifs contribue à la mise en réserve¹.

Compte tenu de leur caractère spécifique, les missions « **Pouvoirs publics** », « **Crédits non répartis** », et « **Audiovisuel public** », ainsi que les programmes **365** « Renforcement des fonds propres de l'agence française de développement » de la mission « Aide publique au développement », **369** « Amortissement de la dette de l'Etat liée à la Covid-19 » de la mission « Engagements financiers de l'État », **379** « Reversement à la sécurité sociale des recettes de la Facilité pour la Relance et la Résilience (FRR) européenne au titre du volet « Ségur investissement » du plan national de relance et de résilience (PNRR) » de la mission « Santé » et le programme **384** « Fonds de solidarité pour le développement » de la mission « Aide publique au développement » sont exemptés de mise en réserve.

Les crédits portés par la mission « **Plan de relance** » sont exclus de l'assiette initiale de mise en réserve afin de permettre une mobilisation immédiate des crédits, tout en poursuivant le travail de clôture de la mission engagé en 2024.

b. Assiette et taux de la mise en réserve

La mise en réserve s'effectue à l'euro près et de manière indépendante sur les crédits de titre 2 (T2) et sur les autres titres (HT2). Au sein du titre 2, une mise en réserve est effectuée sur les crédits destinés au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » (T2 CAS) et une autre mise en réserve distincte sur les crédits du titre 2 hors CAS (T2 HCAS). Pour ces trois types de crédits (HT2, T2 CAS et T2 HCAS), l'assiette de mise en réserve est constituée des crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2025.

Pour compenser partiellement la moindre mise en réserve induite par l'application d'un taux minoré à certains programmes (cf. §c), **le taux de 5,5 % en AE et en CP sur le HT2 sera appliqué en 2025** sur tous les autres programmes pour obtenir le montant de la réserve. **Le taux de 0,5 % en AE et en CP sur le T2 demeure inchangé.**

Afin de garantir un suivi CAS/hors CAS des crédits de masse salariale mis en réserve, il sera constitué, pour les programmes concernés, deux réserves distinctes (CAS/hors CAS) sous forme de deux blocages différents dans le système d'informations CHORUS. Afin de distinguer les deux pièces CHORUS relatives à ces blocages, il est demandé d'utiliser le champ « Texte » avec les valeurs « T2 CAS » et « T2 HCAS ».

Aucune dérogation ne sera accordée à la constitution de la réserve de précaution.

c. Réduction du taux de mise en réserve pour certains programmes

Un taux réduit de 0,5 % est appliqué aux crédits HT2 des programmes portant essentiellement des prestations sociales. Il s'agit des programmes **109** « Aide à l'accès au logement », **157** « Handicap et dépendance » et **304** « Inclusion sociale et protection des personnes ». De même, eu égard à leur caractère peu pilotable, les trois programmes de la mission « **Régimes sociaux et de retraite** » sont soumis au taux abaissé de 0,5 %.

d. Modulation de la réserve en fonction de la nature des dépenses supportées par les opérateurs bénéficiant d'une subvention pour charges de service public

L'application du taux de mise en réserve peut être modulée pour les crédits destinés aux subventions pour charges de service public (SCSP - catégorie 32) afin de prendre en compte la part de dépenses de personnel supportées par les opérateurs de l'État bénéficiant de ces subventions.

¹ Les deux programmes de la mission « Remboursements et dégrèvements », les programmes « Charge de la dette de SNCF réseau reprise par l'État », « Charge de la dette et trésorerie de l'État » et « Appels en garantie de l'État » de la mission « Engagements financiers de l'État », dotés de crédits évaluatifs, ne contribuent donc pas à la mise en réserve.

La méthodologie de calcul de cette modulation est précisée au sein du Vademecum relatif à la gestion budgétaire et comptable des organismes publics et des opérateurs de l'État². Toute réduction de la mise en réserve à ce titre doit être dûment justifiée auprès du contrôleur budgétaire par le responsable de programme. La répartition de la réduction calculée à ce titre entre les opérateurs du programme relève de l'appréciation du responsable de programme dans le respect de la soutenabilité de cette réserve. Un tel traitement pourra être appliqué à certains dispositifs spécifiques dont la destination des crédits constitue *in fine* des dépenses de rémunération, dès lors que cette qualification est usuelle et partagée.

e. Modulations de la réserve liée à l'effort de redressement des finances publiques

Au cours du débat parlementaire, des mesures de redressement ont été proposées par le gouvernement afin de préserver la trajectoire des finances publiques en 2025.

Pour tenir compte de cette minoration des crédits ouverts par programme, la réserve de précaution sera abaissée à due concurrence des montants votés par la représentation nationale sur le **HT2** au titre des **mesures transversales avec un seuil plancher sur le HT2 correspondant à une mise en réserve plancher de 0,5 %**. Sur le titre 2 HCAS, une minoration sera également mise en œuvre.

Les montants de ces réfections HT2 et T2 HCAS vous seront communiqués par le bureau de suivi de l'exécution budgétaire (1BE).

II. Modalités pratiques de mise en réserve

a. Cas des ministères concernés par les expérimentations budgétaires

Pour les ministères listés dans les arrêtés pris en application de l'article 36 du décret n° 2018-803 du 24 septembre 2018 modifié, qui expérimentent le document de programmation unique (DPU) ou l'exercice du contrôle budgétaire sur un périmètre de programmes défini dans le cadre de protocoles, les dispositions sont les suivantes.

❖ Expérimentation du document de programmation unique

Le contrôleur budgétaire transmettra pour information au bureau 1BE et aux bureaux « sectoriels » concernés, au plus tard le vendredi 27 décembre 2024 le tableau *ad hoc* décrit au § b. Les montants retracés dans ce tableau seront établis avec le ministère par application des principes de la présente circulaire (notamment § Id).

La mise en place de la réserve dans CHORUS devra être effectuée le **jeudi 2 janvier 2025 avant 14h** par les services du contrôleur budgétaire et comptable ministériel, préalablement à la mise à disposition des crédits disponibles au niveau des BOP par le responsable de programme **à partir de 14h**.

Enfin, le contrôleur budgétaire transmet au bureau 1BE et au bureau « sectoriel » concerné pour information, la ventilation définitive de la mise en réserve à réception du document de programmation unique.

❖ Expérimentation relative aux responsabilités et compétences élargies des RFFiM des ministères

Pour le périmètre des programmes compris dans le champ de cette expérimentation, la transmission à la direction du Budget du tableau décrit au b du II. est effectuée par le RFFiM du ministère concerné (ministère des Armées).

En revanche, la mise en place de la réserve dans CHORUS sera effectuée par la direction du Budget, bureau 1BE, dans les mêmes délais (jeudi 2 janvier 2025 avant 14h).

b. Cas des ministères devant établir un document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE)

Les ministères qui ne sont pas concernés par les expérimentations budgétaires prévues à l'article 36 du décret n°2018-803 du 24 septembre 2018 modifié doivent, en application de l'article 67 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, établir un DRICE.

² cf. page 28 du Vademecum relatif à la gestion budgétaire et comptable des organismes publics et des opérateurs de l'État ; publié sur le site Budget.gouv.fr

Le contrôleur budgétaire vérifie l'exactitude des montants de crédits, le calcul de la mise en réserve, la cohérence de la répartition ainsi que sa pertinence au regard notamment de sa soutenabilité budgétaire. Il vise le DRICE après s'être assuré, le cas échéant, que l'application des consignes énoncées au point I est partagée avec le bureau 1BE de la direction du budget. Ce visa conditionne la mise en place effective des crédits ouverts par la loi de finances initiale. Enfin, il en informe parallèlement **le bureau 1BE qui vérifie le respect des règles de mise en réserve et de l'exactitude du montant de mise en réserve initiale**. Cette information prend la forme d'un tableau *ad hoc* envoyé aux contrôleurs budgétaires qui doit être renseigné puis retourné au bureau 1BE, ainsi qu'aux bureaux « sectoriels » concernés pour information, au plus tard le vendredi 27 décembre 2024.

La mise en place de la réserve dans CHORUS devra être effectuée **le jeudi 2 janvier 2025** avant 14h par les services du contrôleur budgétaire et comptable ministériel, préalablement à la mise à disposition des crédits disponibles au niveau des BOP par le responsable de programme à partir de 14h.

c. Positionnement de la mise en réserve

L'emploi des crédits doit être programmé en considérant que les AE et les CP mis en réserve ne seront pas disponibles, ce afin de garantir d'une part, la capacité d'auto-assurance ministérielle, en cas de dépenses plus dynamiques que prévu ou d'imprévus et d'autre part, la capacité à faire face aux besoins de la solidarité interministérielle.

Ainsi, sous le contrôle du RFFiM, les crédits gelés devront être positionnés par les responsables de programme prioritairement sur des dépenses à caractère mobilisable.

Une différenciation du taux de mise en réserve selon les programmes, tenant compte du degré de contrainte de leurs dépenses, est possible et souhaitable au sein d'un ministère, en respectant le montant total de mise en réserve prévu au niveau du ministère. Cette différenciation, appliquée par plusieurs ministères depuis 2019, doit garantir la disponibilité réelle pour annulation des crédits mis en réserve.

III. Modalités de réimputation des crédits mis en réserve

La vocation première de la réserve initiale de précaution est de faire face aux seuls aléas de gestion qui ne pouvaient être anticipés par le responsable de programme et qui ne peuvent être couverts par redéploiement. **Le « dégel » des crédits mis en réserve sur un programme revêt donc un caractère exceptionnel et n'a vocation à intervenir qu'en cas de besoin immédiat, donc prioritairement sur le dernier trimestre de l'année. Sa demande doit être dûment justifiée et accompagnée d'une proposition de réimputation du gel sur des crédits ne portant pas de dépenses contraintes.**

Les crédits mis en réserve sont rendus disponibles par décision du ministre chargé du budget et des comptes publics. Cette décision est notifiée aux services du contrôleur budgétaire et comptable ministériel qui la traduisent sans délai dans CHORUS et en informent les responsables de la fonction financière ministérielle et les responsables de programme concernés. Dans le cadre de l'expérimentation relative aux compétences élargies de la DAF telle que mentionnée au II-a, cette notification est adressée directement au RFFiM et traduite sans délai dans CHORUS par la direction du Budget.

Cette décision est prise en compte pour l'actualisation de la programmation budgétaire par les responsables de programme et les responsables de BOP concernés, en lien avec leur contrôleur budgétaire.

IV. Recours aux décrets de virement et de transfert

En application des articles 7-IV et 12 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la répartition des crédits par programme peut être modifiée en cours de gestion par décret de virement ou décret de transfert. Ces mouvements encadrés doivent demeurer exceptionnels. À cet effet, la circulaire DF-1BE-11-3130 du 15 juin 2011 précise les règles devant être respectées quant aux montants minimums des opérations visées par ces décrets.

La procédure est organisée autour de deux campagnes par an. Les demandes de virements ou/et de transferts sont ainsi regroupées dans trois (voire quatre) décrets semestriels (un décret de virement, un décret de transfert, un décret de transfert (voire de virement) relevant de l'article 56 de la LOLF, c'est-à-dire sans rapport de motivation publié), publiés respectivement avant le 30 juin et avant le 20 novembre.

Seuls les cas d'urgence avérée aboutissant à un risque de trésorerie ne pouvant être couvert par l'auto-assurance au sein du programme, ainsi que les décrets permettant de sécuriser la paie de décembre, continueront à faire l'objet d'un traitement particulier.

Pour le Ministre et par délégation :

La Directrice du Budget

Signé électroniquement par : Mélanie JODER
Date de signature : 22/11/2024
Qualité : Directrice du Budget

Mélanie JODER