

DIRECTION DU BUDGET

Paris, le

12 DEC. 2019

TÉLÉDOC 242
139, RUE DE BERCY
75572 PARIS CEDEX 12

LE MINISTRE DE L'ACTION
ET DES COMPTES PUBLICS
À MESDAMES ET MESSIEURS LES MINISTRES
ET SECRÉTAIRES D'ÉTAT

NOR CPAB1933059C
N° interne DF-1BE-19-3842

à l'attention de Mesdames et Messieurs les responsables de
la fonction financière ministérielle, les directeurs des affaires
financières et les responsables de programme

À MESDAMES ET MESSIEURS LES
CONTROLEURS BUDGETAIRES ET COMPTABLES
MINISTÉRIELS

Objet : Lancement de la gestion budgétaire 2020 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 2020, 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 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 2019 sont en grande partie reconduits pour 2020. Afin de poursuivre la démarche de responsabilisation, le taux de mise en réserve sera maintenu à 3 % globalement sur les crédits hors masse salariale en 2020 tout en appliquant un taux réduit de mise en réserve à certains programmes particulièrement contraints. Ainsi, **conformément à l'effort continu de « sincérisation » du montant des crédits mis en réserve, un taux réduit de 0,5 % sera appliqué aux programmes 109 : « Aide à l'accès au logement », 157 : « Handicap et dépendance » et 304 : « Inclusion sociale et protection des personnes »** dont les crédits portent très majoritairement des dépenses de prestations sociales à destination des ménages (APL, AAH et PPA) qui sont peu mobilisables. La sincérisation du gel sur ces programmes contraints, conduit, afin de garantir le maintien du niveau global de la réserve, à porter le **taux de mise en réserve sur les autres programmes à 4 % 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 %.**

Par ailleurs, un **nouveau calendrier est proposé en matière de décrets de transfert et de décrets de virement, ceci afin d'en rationaliser le nombre tout au long de l'année.**

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

Diffusion générale

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 » et « Crédits non répartis » sont exemptées de mise en réserve.

b. Assiette et taux de la mise en réserve

La mise en réserve s'effectue de manière indépendante sur les crédits de titre 2 (T2) d'une part et sur les autres titres (HT2) d'autre part. 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 2020. Les crédits ouverts au titre du Grand plan d'investissement (GPI) sont exclus de la mise en réserve dans les conditions précisées au §e.

Pour compenser partiellement la moindre mise en réserve induite par l'application d'un taux minoré à certains programmes (cf. §c), le taux de 4 % en AE et en CP sur le HT2 sera appliqué en 2020 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

Conformément à l'effort continu de « sincérisation » du montant des crédits mis en réserve porté par le Gouvernement, un taux réduit de 0,5 % sera appliqué aux crédits HT2 de trois programmes caractérisés par la nature fortement contrainte de leurs dépenses. Il s'agit des programmes 109 « Aide à l'accès au logement », 157 « Handicap et dépendance » et 304 « Inclusion sociale et protection des personnes » dont les crédits portent très majoritairement des dépenses de prestations sociales à destination des ménages.

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

Comme les années précédentes, l'application du taux de mise en réserve est modulée pour les subventions pour charges de service public (catégorie 32) afin de prendre en compte, par un taux pondéré, les dépenses de personnel supportées par les organismes qui en bénéficient.

Les modalités de cette modulation sont précisées par la circulaire 2B2O-19-3160 du 29 juillet 2019 relative à la gestion budgétaire et comptable publique des organismes et des opérateurs de l'État pour 2020. 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

¹ Les deux programmes de la mission « Remboursements et dégrèvements » et les programmes « 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.

dispositifs spécifiques dont la destination des crédits constitue *in fine* des dépenses de rémunération, dès lors que cette qualification est usuelle et partagée.

e. Exclusion de l'assiette de mise en réserve des crédits du GPI

Les crédits du Grand plan d'investissement (GPI) qui seront ouverts au titre de la LFI 2020 sur les programmes concernés et qui sont identifiés dans le jaune budgétaire « Grand plan d'investissement » seront exclus de l'assiette initiale de mise en réserve. Cette exonération s'applique également aux crédits labellisés Initiative 21 et Initiative 22 dont les montants seront communiqués par le SGPI en lien avec le bureau 1BE. Toutefois, dans le cadre de la reprogrammation des dépenses, la mise en réserve pourra porter sur ces crédits si leur prévision de consommation en 2020 était abaissée par rapport aux plafonds prévus en loi de finances initiale.

II. Modalités pratiques de mise en réserve

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

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 devront, en application de l'article 67² du décret GBCP, établir un DRICE.

Le DRICE présente par ministère la mise en réserve de chaque programme ainsi que la répartition entre les budgets opérationnels de programme des crédits ouverts par la loi de finances initiale, nets des crédits mis en réserve. Il détermine la répartition des crédits ouverts sur le titre 2 entre T2 CAS et T2 HCAS et la mise en réserve qui en découle. Enfin, il indique le montant prévisionnel des crédits dont l'ouverture est attendue dans l'année, sous forme de reports, fonds de concours, attributions de produits.

Le contrôleur budgétaire vérifie l'exactitude des montants de crédits répartis, la cohérence de cette répartition ainsi que le calcul de la mise en réserve et la pertinence de sa répartition notamment au regard 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 initial. 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'au bureau « sectoriel » concerné pour information, au plus tard le lundi 30 décembre 2019.

La mise en place de la réserve dans Chorus est effectuée le jeudi 2 janvier 2020 jusqu'à 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.

² Article 67 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique : « Par ministère il est établi un document de répartition initiale des crédits et des emplois qui présente pour chaque programme : 1° La répartition entre les budgets opérationnels de programme des crédits ouverts en loi de finances initiale, nets de la réserve mise en œuvre en application de l'article 51 de la loi organique du 1er août 2001

2° Le montant prévisionnel des crédits dont l'ouverture est attendue dans l'année, sous forme de reports, fonds de concours, attributions de produits et autres mouvements ainsi que la répartition de ces crédits entre les budgets opérationnels de programme.

Ce document indique également, le cas échéant, la répartition du plafond d'autorisation d'emplois entre les programmes ».

b. Cas des ministères concernés par les expérimentations budgétaires (document de programmation unique)

Pour les ministères listés dans l'arrêté pris en application de l'article 36 du décret n° 2018-803 du 24 septembre 2018 devant expérimenter un document de programmation unique (DPU) le contrôleur budgétaire enverra au bureau 1BE, et au bureau « sectoriel » concerné pour information, au plus tard le lundi 30 décembre 2019 le tableau *ad hoc* décrit au § a. Les montants retracés dans ce tableau seront établis avec le ministère par application des règles de la présente circulaire (notamment § Id et Ie).

La mise en place de la réserve dans Chorus est effectuée le jeudi 2 janvier 2020 jusqu'à 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 de la mise en réserve à réception du document de programmation unique.

c. Positionnement de la mise en réserve

Compte tenu du maintien d'un taux de mise en réserve modéré, **l'emploi des crédits doit être programmé en considérant que les AE et les CP mis en réserve ne seront pas disponibles**, 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 l'année dernière, doit garantir la disponibilité réelle pour annulation des crédits mis en réserve, à confirmer par le CBCM.

III. Modalités de réimputation des crédits mis en réserve

L'exposé général des motifs du projet de loi de finances pour 2020 rappelle que 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 comme cela a été constaté en 2018 et 2019. Dans tous les cas, sa demande doit être 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 de l'Action et des comptes publics. Cette décision est notifiée aux services du contrôleur budgétaire et comptable ministériel qui traduisent sans délai cette décision dans Chorus et en informent les responsables de la fonction financière ministérielle et les responsables de programme concernés. 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 transfert et de virement

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 peut être modifiée en cours de gestion par décret de virement ou décret de transfert. Ces mouvements très encadrés doivent toutefois demeurer exceptionnels. A cet effet, la circulaire DF-1BE-11-3130 du 15 juin 2011 précise les règles devant être respectées quant aux montants des opérations visées par ces décrets.

L'examen des décrets de transfert et de virement publiés au cours des cinq derniers exercices a révélé l'existence de marges de progrès quant à leur nombre, à leur répartition en cours de gestion et au respect des seuils définis par la circulaire susvisée.

Par ailleurs, les actions conduites depuis 2017 pour « sincériser » la gestion doivent permettre de limiter le recours à ces décrets, en prenant notamment appui sur les marges ouvertes par le principe d'auto-assurance ministérielle.

Aussi, à compter de la gestion 2020, une procédure organisée autour de deux campagnes annuelles est mise en place.

Les demandes de transferts ou/et de virements seront désormais regroupées dans deux décrets annuels, publiés respectivement avant le 14 juillet (demandes à formuler entre le 10 et le 25 juin) et avant le 20 novembre (demandes à formuler entre le 10 et le 25 octobre).

Seuls les décrets de transfert relevant de l'article 56 de la LOLF (sujets à caractère secret), les cas d'urgence avérée aboutissant à un risque de trésorerie ne pouvant être couvert par l'auto assurance au sein du programme (ex : décret de virement pris dans le cadre de l'auto-assurance ministérielle), 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



Amélie VERDIER

