



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Paris, le **30 DEC. 2024**

Nos références : SPR/2024/12/3078

Circulaire
à Mesdames et Messieurs les Ministres et Secrétaires d'État

NOR : ECOB2435419C

Objet : Circulaire relative à la gestion budgétaire de l'État et des organismes publics nationaux et opérateurs financés par l'État

Le processus législatif d'examen du projet de loi de finances initiale pour 2025 n'ayant pu arriver à son terme, à compter du 1^{er} janvier 2025, la continuité de la vie nationale et des services publics sera assurée conformément à la Constitution de la V^{ème} République et aux dispositions organiques, dans l'attente de l'adoption d'une loi de finances pour 2025.

À la suite de la promulgation de la loi n° 2024-1188 du 20 décembre 2024 spéciale prévue par l'article 45 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, un décret du 30 décembre 2024 ouvre les crédits applicables aux seuls services votés.

Conformément au cadre constitutionnel et organique de finances publiques, la présente circulaire a pour objet d'organiser les modalités de mise à disposition des ressources et de consommation en crédits et en emplois, pendant la période des services votés.

1/8

139 rue de Bercy
75572 Paris Cedex 12

1. Règles relatives aux ressources mises à disposition pendant la période de services votés (SV)

1.1. Mise à disposition des crédits applicables aux services votés

Le décret ouvrant les crédits applicables aux seuls services votés permet de doter chaque programme au sens de la nomenclature budgétaire du projet de loi de finances pour 2025, dans la limite des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2024.

Au regard du caractère par nature provisoire de la période des services votés, du strict encadrement prévu par le cadre constitutionnel et organique, et de la nécessité de ne pas préempter les autorisations budgétaires qui seront effectivement adoptées par le législateur financier via la loi de finances pour 2025, la mise à disposition aux gestionnaires dès le début de la gestion de l'intégralité des crédits ouverts par décret ne peut être autorisée.

Dès lors, un blocage des crédits ouverts sera mis en place à l'ouverture de la gestion 2025 sur chaque programme doté de crédits limitatifs.

Dans l'attente de l'avis rendu par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) sur la prévision des dépenses du ministère (cf. 4.), seuls 25 % de la ressource ouverte en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) seront disponibles sur les programmes relevant du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux, sur les crédits de personnel, dits de titre 2 (T2) et sur les autres titres (HT2), le reste des crédits faisant l'objet d'un blocage.

La mise en place des blocages dans CHORUS sera effectuée à l'ouverture de la gestion, le 2 janvier 2025, par la direction du Budget, préalablement à la mise à disposition des crédits disponibles au niveau des budgets opérationnels de programme (BOP) par le responsable de programme (RPROG).

Les blocages dans CHORUS s'effectuent à l'euro près et de manière distincte sur les crédits de titre 2 (T2) et sur les autres titres (HT2). Au sein du titre 2, un blocage est effectué sur les crédits destinés au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » (T2 CAS) et un autre blocage distinct sur les crédits du titre 2 hors CAS (T2 HCAS).

Par exception, les programmes dotés de crédits évaluatifs ne feront pas l'objet de ce blocage de crédits.

Sur demande conjointe et motivée présentée par le responsable de la fonction financière ministérielle (RFFIM) et le RPROG, il pourra être procédé à titre exceptionnel à un déblocage partiel de crédits sur décision du CBCM, après accord de la direction du Budget.

À la suite de l'avis rendu par le CBCM sur la prévision de dépenses (cf. 4), les blocages seront partiellement levés pour porter les crédits disponibles à 50 %. Les besoins de « déblocages » supplémentaires de crédits pour un programme, une dotation ou un compte, seront le cas échéant accordés sur décision du CBCM, après accord de la direction du Budget.

La modulation des blocages est réalisée dans CHORUS par les CBCM.

Une fois la loi de finances initiale pour 2025 promulguée, ces modalités de régulation prendront fin. La mise en réserve initiale sera alors effectuée comme pour chaque début de gestion.

1.2. Rattachement de crédits par voie de fonds de concours et attributions de produit

Pendant la période d'exécution des services votés, les rattachements de crédits par voie de fonds de concours et attributions de produits sont mis en œuvre et ouverts aux programmes selon les modalités habituelles.

1.3. Taxes affectées plafonnées

Sur le fondement de l'article 1er de la loi n° 2024-1188 du 20 décembre 2024 spéciale prévue par l'article 45 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, les impositions de toutes natures affectées à des tiers et les plafonds définis à l'article 156 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 sont réputés reconduits jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2025.

1.4. Les reports de crédits

Les reports de 2024 vers 2025 des autorisations d'engagement affectées non engagées (AENE) et des fonds de concours pourront être exécutés selon les modalités et le calendrier fixés par la circulaire N° DF-1BE-24-0054 en date du 29 octobre 2024, tant pour les crédits du budget général que pour les budgets annexes et les comptes spéciaux.

Les arrêtés de reports doivent être publiés le 15 mars 2025 au plus tard.

En revanche, les demandes de reports généraux en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, définis à l'article 15 de la LOLF comme une « majoration » de l'autorisation annuelle de crédits par le Parlement, ne pourront être accordés en l'absence de loi de finances initiale à la date du 15 mars 2025.

En l'absence d'adoption de ladite loi de finances dans les délais pour permettre ces reports, les demandes en crédits supplémentaires qui s'avèreraient indispensables seront examinés dans le cadre des textes financiers pour 2025.

1.5. Mouvements de crédits

Aucun décret de virement ou de transfert ne sera effectué pendant la période des services votés. Les campagnes annuelles sur les mouvements de crédits sont suspendues. De même aucun mouvement de fongibilité asymétrique ne sera autorisé.

2. Règles de consommation des emplois et crédits pendant la période de services votés

L'ouverture de crédits applicables aux services votés est une modalité exceptionnelle visant à sécuriser la continuité de l'action publique dans l'attente de la promulgation de la loi de finances pour 2025. La consommation de ces crédits s'inscrit dans un cadre constitutionnel et organique strict. Aussi des règles spécifiques de consommation des crédits (hors fonds de concours et attributions de produits) et des emplois devront être observées pendant la période des services votés.

2.1. Règles de consommation des emplois et crédits de masse salariale

La consommation en emplois des ministères est limitée au niveau strictement nécessaire pour assurer la continuité des missions de service public. En conséquence, aucune création nette d'emplois n'interviendra pendant la période des services votés.

Les concours de recrutement d'agents titulaires de la Fonction publique se tiennent dans les conditions prévues dans les avis de concours déjà parus à la date de publication de la présente circulaire. Les avis de concours d'agents publics de l'État à paraître sont soumis au visa préalable des CBCM, qui les examinent au regard des besoins de continuité des missions de service public. Le remplacement des départs ou le renouvellement de contractuels seront possibles afin de répondre aux besoins de continuité des missions des services. En outre, les modifications du pyramidage par catégorie d'emplois sont proscrites.

Aucun projet de texte réglementaire prévoyant de nouvelles mesures catégorielles ne pourra entrer en vigueur pendant la période des services votés, à l'exception des textes arrivant à échéance et nécessitant un renouvellement (par exemple, textes arrêtant les taux de promus-promouvables ou les niveaux du contingentement des militaires), et à la condition qu'ils ne consistent qu'en une reconduction de la situation 2024 et ne s'accompagnent d'aucun besoin budgétaire supplémentaire.

Les règles de progression indiciaire et indemnitaires en vigueur, ainsi que les procédures de réexamen triennal des rémunérations des agents contractuels continuent de s'appliquer conformément aux textes en vigueur.

Il ne sera pas procédé à des revalorisations des barèmes indemnitaires pendant la période des services votés.

2.2. Règles de consommation des crédits hors masse salariale

L'engagement de nouvelles dépenses est exécuté dans le respect des orientations suivantes :

- Les dépenses de fonctionnement courant des services sont limitées à celles strictement nécessaires pour assurer la continuité de l'activité des services dans des conditions normales ;
- Les dépenses d'intervention dites « de guichet » (à titre d'exemple, les prestations sociales) continuent de s'exécuter en application des textes législatifs et réglementaires en vigueur. Celles-ci sont entendues comme les dépenses qui sont rendues obligatoires par des textes législatifs et réglementaires en vigueur et dont l'octroi ne nécessite pas de décision discrétionnaire de l'ordonnateur ;
- Les dépenses d'intervention discrétionnaires ne doivent pas en services votés faire l'objet d'engagement, sauf si elles résultent d'un engagement contractuel de l'État (par exemple : marché public en cours, engagement international de la France) déjà existant ou répondent à une nécessité de continuité des services publics. La conclusion de nouvelles conventions, de nouveaux contrats ou d'avenants aux conventions et contrats existants, y compris un avenant ou une annexe financière annuels à une convention cadre, ainsi que la sélection d'attributaires dans le cadre de nouveaux appels d'offres ou appels à projets financés sur crédits budgétaires, sont suspendus, sauf s'il peut être démontré qu'ils sont absolument indispensables pour poursuivre l'exécution des services publics ou qu'il résulterait de leur report un coût disproportionné pour l'État ;
- Les dépenses relatives aux investissements en cours peuvent être poursuivies, sous réserve de pouvoir assurer la couverture des AE engagées en crédits de paiements en 2025. En revanche, il n'est pas procédé à l'engagement de dépenses relatives à de nouveaux projets d'investissements. Pourront faire exception l'engagement d'AE dont l'affectation a été validée au sein d'un comité financier interministériel par la direction du Budget, l'engagement de tranches d'AE, sans affectation préalable, qui sont strictement liées à des tranches précédentes d'un même projet déjà engagé et les dépenses d'investissement urgentes, dont il pourra être démontré qu'elles sont nécessaires à la continuité de

l'activité des services, notamment le remplacement d'équipements, ou indispensables pour garantir la sécurité des biens et des personnes ;

- Les dépenses relatives aux prises de participations ou opérations en capital ne peuvent être réalisées ; pourront faire exception les prises de participations ou opérations en capital dont il pourra être démontré qu'elles sont indispensables à la continuité de la vie de la nation ou liées à des engagements antérieurs ;
- De nouveaux prêts ou avances ne pourront être accordés qu'en cas d'urgence ou de besoin lié à la continuité des services publics ;

Les responsables de programme doivent veiller à mettre à disposition des BOP déconcentrés les crédits leur permettant d'assurer les dépenses indispensables à la poursuite des services publics.

3. Application du régime des services votés aux organismes publics nationaux et opérateurs financés par l'État

Le régime des services votés s'applique aux dépenses des organismes financés par subvention de l'État ou taxe affectée. Dès lors :

- Les subventions pour charge de service public (SCSP) et les subventions finançant des dépenses d'intervention des opérateurs ne pourront couvrir que les dépenses nécessaires à la continuité des missions de service public selon les mêmes principes que pour l'État (cf. 2), et notamment les dépenses de masse salariale des emplois sous plafond, sans création d'emplois ni mesures catégorielles nouvelles ;
- Les subventions ne devront couvrir que les besoins correspondant à des investissements déjà engagés et dont les paiements doivent impérativement être réalisés pendant la période des services votés. Il ne sera pas procédé à l'octroi de subventions pour charges d'investissement au titre d'un nouvel investissement de l'opérateur, à l'exception des subventions pour charges d'investissement indispensables à la continuité des missions de service public des opérateurs ou indispensables pour garantir la sécurité des biens et des personnes.
- Les dotations en fonds propres, qui ne peuvent être versées aux opérateurs que dans certaines situations exceptionnelles (au titre de première dotation à la création des organismes publics, contrôlés par l'État, mais non qualifiés d'opérateurs), devront obéir à une stricte nécessité en termes de continuité des services publics.

Ces règles ne s'appliquent pas aux dépenses financées exclusivement sur ressources propres (au rang desquelles ne figurent pas les taxes affectées).

Les organismes élaborent une prévision de dépenses relative aux services votés et la communiquent aux tutelles et au contrôleur. Le montant et le calendrier des versements aux opérateurs de l'État seront revus sur la base de cette prévision, en tenant compte de la situation financière et notamment du niveau de trésorerie de chaque opérateur.

Des décisions attributives de crédits et d'emplois seront notifiées à titre provisoire aux organismes en début d'exercice, dans l'attente de l'adoption de la loi de finances initiale pour 2025. Des conventions de versement seront établies sur cette base provisoire.

4. L'exercice du contrôle budgétaire pendant la période des services votés

Le contrôle budgétaire participe au contrôle du respect du cadre de la gestion en services votés et vise à s'assurer que les dépenses prévues par les ministères sont indispensables pour poursuivre l'exécution des services publics. Aussi, des modalités de contrôle exceptionnelles sont temporairement mises en place pendant la période des services votés, selon des conditions définies par l'arrêté du 30 décembre 2024 relatif à la gestion budgétaire pendant la période de mise en œuvre de la loi n°2024-1188 du 20 décembre 2024 spéciale prévue par l'article 45 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finance, dont les principes sont exposés ci-dessous.

Dès publication de la présente circulaire, le CBCM et le RFFIM définissent conjointement en lien avec les RPROG les types de dépenses qui peuvent être réalisés sur chaque programme au titre des services votés en application des règles énoncées au 2.

4.1. Le contrôle des documents relatifs à la prévision des dépenses pendant la période de gestion des services votés

Compte tenu des circonstances exceptionnelles d'ouverture de la gestion, il n'est pas demandé aux ministères l'établissement du document de répartition initiale des crédits et des emplois prévus à l'article 67 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Cependant, chaque RPROG communique au CBCM avant le 30 janvier 2025 une prévision des ressources attendues dans l'année sous forme de reports de droit, fonds de concours, et attributions de produits (cf. 1).

Chaque RPROG réalise une prévision de consommation des emplois et des dépenses en AE et CP conforme aux règles énoncées par la présente circulaire.

La période d'exécution des services votés est par nature temporaire et s'achèvera dès l'adoption de la loi de finances pour 2025. Aussi chaque RPROG réalise une prévision de dépenses HT2 en AE et CP conformes aux orientations du 2. *supra*, de manière obligatoire sur les trois premiers mois de l'année. Ces prévisions de dépense s'effectuent selon les nomenclatures propres à chaque programme (notamment par brique et activités) et fait l'objet d'une validation par le RFFIM. Cette prévision est accompagnée d'une liste détaillée des actes prévus.

Le RFFIM établit un document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP) décliné par programme en lien avec les responsables de programme conformément aux orientations du 2.1 *supra*. Les éléments de ce DPGECP, qui s'apparente à un tendancier en crédits de masse salariale et en emplois, porteront sur l'ensemble de l'année.

Les prévisions de dépenses en crédits HT2 et le DPGECP sont actualisées à la demande du CBCM ou de la direction du Budget.

Le format des documents habituellement utilisés pour le DPGECP et la programmation des crédits HT2 (que ce soit pour les ministères en expérimentation ou hors expérimentation) est adapté par accord entre le RFFIM et le CBCM. Le DPGECP et la prévision de dépenses en crédits hors titre 2 sont transmis au CBCM par le RFFIM avant le 30 janvier 2025.

Les CBCM associent les bureaux sectoriels de la direction du Budget aux travaux préparatoires à l'émission de l'avis sur les DPGECP et la prévision de dépenses en crédits hors titre 2.

Le CBCM contrôle les prévisions de ressources et de dépenses des RPROG. À ce titre, le CBCM :

- émet un avis favorable, le cas échéant assorti de réserves, ou défavorable sur les DPGECP. L'avis est rendu au regard du respect des critères fixés dans la présente circulaire ;
- émet un avis sur la prévision de ressources en crédits HT2 : l'avis du CBCM porte sur le caractère réaliste de la prévision de reports autorisés en période de services votés, et de l'évaluation des fonds de concours et attributions de produits ;
- émet un avis favorable, le cas échéant assorti de réserves, ou défavorable sur la prévision de dépenses en HT2 au regard de leur caractère indispensable pour la poursuite de l'exécution des services publics, conformément aux critères définis par la présente circulaire.

Le CBCM rend ses avis dans un délai de quinze jours. Lorsque le CBCM a rendu son avis, les blocages de crédits dans CHORUS sont partiellement levés pour porter les crédits disponibles à 50 %, dans les conditions prévues au 1.1.

4.2. Le contrôle des actes devant intervenir pendant la période de gestion des services votés

En fonction des enjeux identifiés dans le cadre de son analyse des prévisions de consommation des emplois et des dépenses, le CBCM peut proposer au ministre du budget de moduler, par rapport à ceux prévus dans l'arrêté ministériel de contrôle :

- Les seuils de visa et les modalités de son contrôle sur les autorisations et les actes de recrutement, ainsi que sur les actes de gestion de personnel ;
- Les seuils de visa et d'avis ainsi que les modalités de son contrôle sur les décisions d'engagement et d'affectation, hors dépenses de personnel.

Le ministre chargé du Budget dispose d'un délai de quinze jours pour statuer sur ces propositions. À l'issue de ce délai, en l'absence de réponse, l'accord du ministre est réputé acquis.

Le CBCM définit les conditions dans lesquelles les décisions d'engagement et d'affectation de crédits peuvent donner lieu à un visa de liste. Les conditions dans lesquelles le CBCM émettent des avis sur les accords-cadres, exécutés le cas échéant par bon de commande, ne sont pas modifiées.

4.3. Le contrôle des actes des organismes

Dans le cas où l'organisme est soumis au contrôle budgétaire ou à des modalités spéciales d'exercice du contrôle économique et financier, les autorités en charge du contrôle pourront proposer, en fonction des enjeux identifiés dans le cadre de l'analyse de la prévision de dépenses communiquée par l'organisme (cf. 3), d'ajuster à la baisse les seuils de visa, d'avis ou d'information préalable fixés dans les documents ou protocoles de contrôle de l'organisme.

Les seuils ainsi révisés seront soumis à l'approbation du ministre chargé du budget dans les conditions d'approbation de l'article 225 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique pour les organismes soumis au contrôle budgétaire, et selon les dispositions des arrêtés spécifiques de contrôle pour les organismes en contrôle économique et financier.

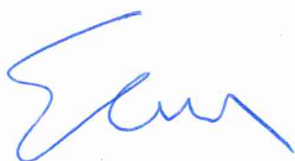
La révision des arrêtés de contrôle des organismes qui fixe la liste des actes soumis à contrôle préalable sera, le cas échéant, étudiée au cas par cas entre les autorités en charge du contrôle et les ministères de tutelle.

5. Le dispositif de contrôle interne financier

Chaque ministère, sous l'égide du RFFIM, et chaque organisme rattaché à l'État en coordination avec le RFFIM et après échanges avec l'autorité chargée de son contrôle, met en place ou adapte le dispositif de contrôle interne financier, proportionné aux risques et aux enjeux financiers, lui permettant de s'assurer que les dépenses engagées respectent bien les critères de celles autorisées pendant la période de gestion des services votés.

6. Information du Parlement

Au regard du caractère exceptionnel du début de gestion de l'année 2025, un dispositif d'informations régulières des commissions des finances des assemblées sera organisé. Il devra permettre de s'assurer du respect du cadre organique tel que décliné dans la présente circulaire, et du niveau de consommation des crédits.



Éric LOMBARD

Ministre de l'Économie, des
Finances et de la Souveraineté
industrielle et numérique



Amélie de MONTCHALIN

Ministre chargée des Comptes publics