RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SÉNAT

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2027

COMMISSION
DES
FINANCES

NOTE DE PRÉSENTATION

Mission
« CRÉDITS NON RÉPARTIS »

Examen par la commission des finances le mercredi 28 octobre 2026

Rapporteur spécial :

M. Gabriel AMARD

S O M M A I R E

Pages

PREMIÈRE PARTIE
PRÉSENTATION DE LA MISSION « CRÉDITS NON RÉPARTIS » : DES ENVELOPPES RELATIVEMENT RÉDUITES PAR RAPPORT AUX PROGRAMMATIONS PRÉCÉDENTES

DEUXIÈME PARTIE
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

I. LA PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES : UNE DOTATION INSUFFISAMMENT DOCUMENTÉE, AUX UTILISATIONS PARFOIS CONTESTABLES ET DONT LES CRÉDITS POUR 2027 NE PERMETTENT PAS DE REVALORISER LES AGENTS PUBLICS 6

A. UNE UTILISATION DE LA PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES QUI S'EST PARFOIS ÉLOIGNÉE DE SA VOCATION INITIALE 6

1. Un manque persistant de transparence sur les mesures financées par la provision, au détriment de l'information du Parlement 6

2. Des budgets ministériels trop contraints qui conduisent désormais à détourner la provision de sa vocation initiale 8

B. L'ABSENCE DE MESURES GÉNÉRALES DE REVALORISATION SALARIALE TRADUIT LA VOLONTÉ DU GOUVERNEMENT DE FAIRE DES AGENTS PUBLICS UNE VARIABLE D'AJUSTEMENT BUDGÉTAIRE 9

II. UNE DOTATION POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES REVENUE À SON NIVEAU CONVENTIONNEL, MAIS DONT LES CONDITIONS D'UTILISATION DEMEURENT CONTESTABLES 11

A. UNE DOTATION MAINTENUE À SON NIVEAU CONVENTIONNEL APRÈS PLUSIEURS EXERCICES MARQUÉS PAR UNE BUDGÉTISATION EXCESSIVE 11

B. LE RECOURS À LA DOTATION POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES POUR FINANCER DES DÉPENSES PRÉVISIBLES, SYMPTÔME D'UNE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE INSUFFISANTE 14

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES 17

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, les rapporteurs spéciaux avaient reçu 100 % des réponses.

PREMIÈRE PARTIE :
PRÉSENTATION DE LA MISSION « CRÉDITS NON RÉPARTIS » : DES ENVELOPPES RELATIVEMENT RÉDUITES PAR RAPPORT AUX PROGRAMMATIONS PRÉCÉDENTES

L'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit l'existence d'une mission, qui correspond à la mission « Crédits non répartis », composée de deux dotations. Aussi les **programmes 551 et 552** de cette mission correspondent-ils respectivement **à la dotation pour la « provision relative aux rémunérations publiques » et à la dotation pour « dépenses accidentelles et imprévisibles »**.

Les crédits de paiement de cette mission sont habituellement faibles, l'essentiel des dépenses de l'État devant être réparti par mission, en vertu du **principe de spécialité budgétaire**, **établi par le même article 7**.

Conformément à l'article 11 de la LOLF, **ces dotations sont réparties dans les missions du budget général en cours de gestion** et en tant que de besoin par voie réglementaire, sur le rapport du ministre chargé des finances.

Si des crédits sont systématiquement inscrits pour le **programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles »**, compte tenu de la nature particulière des dépenses qu'il est censé couvrir, le **programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques »** faisait en revanche plus rarement l'objet d'une ouverture de crédits, jusqu'en 2019. **Toutefois, des crédits ont été budgétés sur cette provision lors des huit dernières discussions budgétaires.**

Les crédits demandés pour 2027 diminuent de 290 millions d'euros (- 61,1 %) pour atteindre 185 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Les autorisations d'engagement (AE) reculent également de - 37,4 % pour s'établir à 485 millions d'euros. Cette évolution résulte exclusivement de la diminution des crédits du programme 551, ramenés de 350 à 60 millions d'euros en AE et CP.

Évolution des crédits de paiement par programme

(en millions d'euros)

Crédits de paiement ouverts en LFI / demandés en PLF	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques »	16	198,5	423,7	80	285,5	100	350	**60**
Programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles »	124	124	124	1 154	225	125	125	**125**

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

DEUXIÈME PARTIE :
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

I. LA PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES : UNE DOTATION INSUFFISAMMENT DOCUMENTÉE, AUX UTILISATIONS PARFOIS CONTESTABLES ET DONT LES CRÉDITS POUR 2027 NE PERMETTENT PAS DE REVALORISER LES AGENTS PUBLICS

A. UNE UTILISATION DE LA PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES QUI S'EST PARFOIS ÉLOIGNÉE DE SA VOCATION INITIALE

1. Un manque persistant de transparence sur les mesures financées par la provision, au détriment de l'information du Parlement

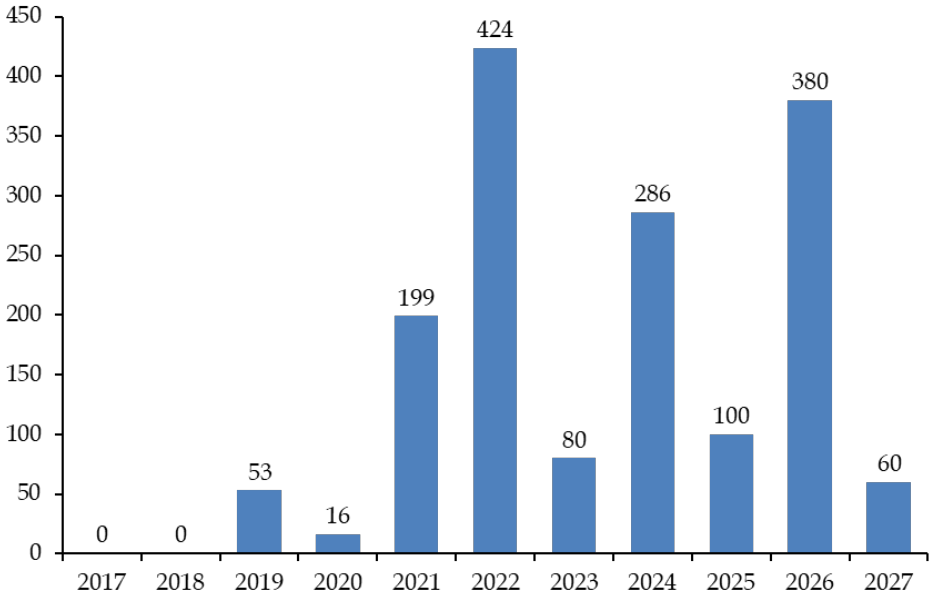
Le **programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques »** a vocation à financer des mesures générales de rémunération dont la répartition entre les différents programmes du budget de l'État ne peut être déterminée avec précision lors du vote de la loi de finances[1]. Cette faculté de répartir des crédits en cours de gestion constitue une dérogation au principe de spécialité budgétaire, qui doit demeurer strictement encadrée.

Le PLF pour 2027 prévoit une **dotation de 60 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP)** sur le programme, contre 350 millions d'euros en 2026. Le Gouvernement n'apporte aucune justification précise sur les crédits demandés pour 2027. Le projet annuel de performances (PAP) rappelle la vocation de cette dotation, **sans identifier la moindre mesure susceptible d'être financée, ni expliciter les hypothèses retenues pour déterminer son montant**. Lors de son audition par le rapporteur spécial, la direction du budget a présenté cette enveloppe comme une « ***provision normalisée*** », justifiée notamment par le contexte d'« ***instabilité politique*** », sans toutefois préciser les besoins auxquels elle pourrait répondre.

[1] *Article 7 de la LOLF.*

Évolution des crédits inscrits sur le programme 551 entre 2017 et 2027

(en millions d'euros et en AE=CP)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Le **manque d'information du Parlement sur l'utilisation prévisionnelle de cette dotation n'est pas nouveau**. La commission des finances a régulièrement dénoncé l'insuffisance des précisions apportées par le Gouvernement sur les mesures ayant vocation à être financées. Lors de l'examen du PLF pour 2024, le précédent rapporteur spécial relevait que « *ni les documents budgétaires, ni les réponses au questionnaire budgétaire ne détaillent la ventilation des crédits*[1] » entre les différentes mesures envisagées, notamment celles relatives à la réforme de la protection sociale complémentaire des agents publics. **Ce constat a été renouvelé lors de l'examen du PLF pour 2025**, alors que la provision devait notamment financer des mesures de revalorisation indiciaire et indemnitaire des hauts fonctionnaires et la mise en place de référentiels de rémunération pour les agents contractuels. **Le coût respectif de ces mesures n'était précisé ni dans les documents budgétaires ni dans les réponses au questionnaire budgétaire[2].**

[1] *Rapport général n° 128 (2023-2024), tome III, annexe 15, volume 2, déposé le 23 novembre 2023.*
[2] *Rapport général n° 144 (2024-2025), tome III, annexe 15, volume 1, déposé le 21 novembre 2024.*

2. Des budgets ministériels trop contraints qui conduisent désormais à détourner la provision de sa vocation initiale

Au-delà du défaut d'information du Parlement, les derniers exercices ont mis en évidence une utilisation du programme 551 pour pallier des insuffisances de crédits de personnel. Cette pratique conduit à mobiliser la provision pour financer des dépenses pourtant prévisibles, qui auraient dû être couvertes par les crédits des programmes ministériels concernés.

En 2024, 76 millions d'euros ont ainsi été répartis sur les 285,5 millions d'euros ouverts en LFI, pour financer des dépenses qui auraient dû l'être par des crédits inscrits sur les programmes des missions idoines du budget général. Parmi ces crédits, 67,6 millions d'euros ont été attribués au programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré » afin d'assurer la paie de décembre des enseignants, à la suite notamment de l'annulation de 87,6 millions d'euros de crédits de personnel intervenue dès février 2024. La Cour des comptes a relevé que cette utilisation ne correspondait pas à la vocation de la dotation[1]. **En 2025, le programme 551 a de nouveau été mobilisé pour couvrir des besoins de personnel en fin d'exercice**, à hauteur de 18,6 millions d'euros, dont 11 millions d'euros attribués au programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation[2] », notamment en raison d'une sous-budgétisation initiale de ses dépenses de personnel.

Le rapporteur spécial considère que ces pratiques témoignent d'une tendance préoccupante du Gouvernement à présenter des budgets ministériels excessivement contraints, qui ne permettent pas toujours de couvrir les besoins de rémunération pourtant prévisibles. Qu'elles résultent d'une sous-budgétisation initiale ou d'annulations de crédits en cours de gestion, ces insuffisances conduisent à mobiliser le programme 551 pour des dépenses qu'il n'a pas vocation à financer.

Une budgétisation sincère suppose de prévoir, dès l'élaboration du projet de loi de finances, les crédits nécessaires pour couvrir les dépenses de personnel et de veiller à ce que les décisions prises en cours de gestion ne compromettent pas leur financement.

---

[1] *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2024 de la Cour des comptes, relative à la mission « Crédits non répartis ».*

[2] *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2025 de la Cour des comptes, relative à la mission « Crédits non répartis ».*

B. L'ABSENCE DE MESURES GÉNÉRALES DE REVALORISATION SALARIALE TRADUIT LA VOLONTÉ DU GOUVERNEMENT DE FAIRE DES AGENTS PUBLICS UNE VARIABLE D'AJUSTEMENT BUDGÉTAIRE

Comme l'ont souligné les organisations syndicales entendues par le rapporteur spécial, **la faible progression des dépenses de personnel prévue par le PLF pour 2027 laisse peu de marges pour financer de nouvelles mesures de rémunération**. Les crédits de titre 2 du budget général augmenteraient d'environ 2,15 milliards d'euros par rapport à la LFI pour 2026, soit une progression de 1,3 %. Or, cette augmentation doit déjà couvrir l'évolution spontanée de la masse salariale, notamment le glissement vieillesse-technicité (GVT)[1], ainsi que les évolutions résultant des hausses d'effectifs dans la fonction publique de l'État.

Dans le cadre du rendez-vous salarial du 8 juillet 2026, le Gouvernement a pourtant annoncé plusieurs mesures destinées à améliorer les parcours professionnels des agents publics, notamment une meilleure prise en compte de l'expérience professionnelle lors du recrutement, un élargissement des possibilités d'avancement et une réflexion sur les conditions de promotion interne. **Le rapporteur spécial s'interroge sur la traduction budgétaire de ces annonces dans le PLF pour 2027**.

Par ailleurs, ces mesures ne permettent pas de répondre à la question de la revalorisation générale des rémunérations des agents publics. **Le rapporteur spécial regrette la poursuite du gel de la valeur du point d'indice, qui n'a fait l'objet d'aucune revalorisation depuis le 1er juillet 2023.** Aucune hausse n'est en effet intervenue depuis les augmentations de 3,5 % en juillet 2022 et de 1,5 % en juillet 2023. Le Gouvernement prévoit de reconduire ce gel en 2027, alors même que les **prix à la consommation ont progressé d'environ 6 % depuis la dernière revalorisation.**

Le rapporteur spécial rappelle que, pour les agents qui ne bénéficient pas d'autres hausses de rémunération, **le gel du point d'indice se traduit immanquablement par une perte de pouvoir d'achat qui s'accumule au fil des ans.**

Comme l'ont souligné les organisations syndicales de la fonction publique entendues par le rapporteur spécial lors de ses auditions, **cette situation contribue également au tassement des grilles indiciaires**, particulièrement marqué en début de carrière. Les revalorisations successives du SMIC, sans augmentation correspondante de la valeur du point d'indice, conduisent un nombre croissant d'agents à percevoir un traitement indiciaire inférieur au salaire minimum. Le recours à l'indemnité différentielle permet de garantir le respect de ce minimum légal, mais ne résout pas le problème du tassement des grilles indiciaires.

---

[1] *Lors de son audition, Force ouvrière (FO) Fonction publique a estimé le coût du GVT positif en 2027 à environ 700 millions d'euros.*

Les mesures annoncées par le ministre de l'action et des comptes publics, David Amiel, le 2 octobre 2026, ne devrait pas permettre de répondre pleinement à ces difficultés. Le Gouvernement a proposé de relever l'indice minimum de traitement de 366 à 372 au 1er janvier 2027, pour environ 400 000 agents. Toutefois, cette revalorisation du traitement indiciaire serait, pour les **agents bénéficiant de l'indemnité différentielle,** largement compensée par une réduction de cette dernière. Si elle présente certes un intérêt pour les droits à pension des fonctionnaires, elle pourrait n'avoir que peu d'effets immédiats sur leur pouvoir d'achat[1].

Dans ces conditions, le rapporteur spécial estime qu'une revalorisation générale du point d'indice est nécessaire pour engager un rattrapage des pertes de pouvoir d'achat accumulées depuis juillet 2023. Une revalorisation permettant de compenser l'inflation constatée depuis cette date représenterait une hausse de l'ordre de 6 % de la valeur du point d'indice. Sur la base des estimations disponibles, son coût pourrait être de l'ordre de 6 à 7 milliards d'euros en année pleine pour la seule fonction publique de l'État[2].

Afin de traduire cette orientation dans le cadre de l'examen du PLF 2027, **le rapporteur spécial a proposé un amendement, rejeté par la commission, visant à majorer de 100 millions d'euros les crédits du programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques »**, en AE et en CP, afin de contribuer au financement d'une revalorisation du point d'indice. Le rapporteur spécial souligne que le montant de la majoration est contraint par les règles de recevabilité financière qui imposent de compenser toute augmentation des crédits du programme 551 par une diminution équivalente de ceux du programme 552. Or, ce dernier est doté de 125 millions d'euros en CP. Le rapporteur spécial souhaitait par ailleurs préserver une marge suffisante pour faire face à d'éventuelles dépenses accidentelles et imprévisibles (voir *infra*). **La majoration qu'il a proposée était ainsi très inférieure aux crédits nécessaires pour compenser intégralement l'inflation depuis juillet 2023.**

---

[1] *Audition de l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA) et de Force ouvrière (FO) Fonction publique par le rapporteur spécial.*

[2] *Dans son avis sur le PLF pour 2025, la commission des lois du Sénat évalue le coût en année pleine de la revalorisation de 1,5 % du point d'indice intervenue en juillet 2023 à 3,4 milliards d'euros pour les trois versants de la fonction publique, dont la moitié pour la fonction publique de l'État, soit 1,7 milliard d'euros.*

II. UNE DOTATION POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES REVENUE À SON NIVEAU CONVENTIONNEL, MAIS DONT LES CONDITIONS D'UTILISATION DEMEURENT CONTESTABLES

A. UNE DOTATION MAINTENUE À SON NIVEAU CONVENTIONNEL APRÈS PLUSIEURS EXERCICES MARQUÉS PAR UNE BUDGÉTISATION EXCESSIVE

Le **PLF pour 2027** prévoit de **maintenir les crédits du programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles » à 425 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **125 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit un montant identique à celui des deux exercices précédents.** Ce niveau correspond à la budgétisation conventionnelle de la dotation, qui s'établissait à 424 millions d'euros en AE et 124 millions d'euros en CP entre 2018 et 2022. L'écart de 300 millions d'euros entre les AE et les CP correspond à une provision spécifique destinée à faire face à des engagements imprévisibles, notamment à l'occasion de prises à bail immobilier.

Ce retour à une budgétisation plus raisonnable intervient après plusieurs exercices marqués par des ouvertures de crédits excessives, auxquelles la commission des finances s'était régulièrement opposée. Depuis la crise sanitaire, le Gouvernement avait en effet pris l'habitude de constituer d'importantes réserves de crédits sur cette dotation, **en s'appuyant sur des justifications souvent lacunaires**, tenant notamment **aux incertitudes liées au contexte international et macroéconomique**, **dans un contexte marqué par la guerre en Ukraine et la crise énergétique**. Les faibles niveaux de consommation constatés au cours de ces exercices ont régulièrement confirmé le caractère excessif de ces ouvertures de crédits.

La mobilisation exceptionnelle de la DDAI pendant la crise sanitaire de 2020

En 2020, cinq décrets de répartition des crédits de la DDAI ont été pris, pour un montant total de 631,2 millions d'euros en AE et en CP, afin de financer des dépenses exceptionnelles liées à la crise sanitaire. Ils ont notamment permis de financer le fonds de solidarité pour les entreprises (100 millions d'euros), l'acquisition de masques textiles (284,2 millions d'euros), le soutien aux établissements culturels (140 millions d'euros) et aux structures sportives (107 millions d'euros).

Par ailleurs, la **loi de finances rectificative du 30 novembre 2020**[1] a procédé à l'annulation de 1,02 milliard d'euros sur le programme 552, parallèlement à l'ouverture d'un montant équivalent sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », afin de financer des aides exceptionnelles de solidarité.

Source : commission des finances du Sénat, rapport n° 743 (2020-2021), tome II, annexe 15.

[1] *Loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020.*

Dès 2021, la commission des finances s'est opposée au maintien d'une provision exceptionnelle insuffisamment justifiée. Alors que la DDAI était initialement dotée de 124 millions d'euros en CP, le Gouvernement avait demandé l'ouverture de 1,5 milliard d'euros supplémentaires dans le cadre du projet de loi de finances rectificative de juillet 2021, afin de faire face aux conséquences de la crise sanitaire. À l'initiative de son rapporteur général, la commission des finances avait fait adopter par le Sénat un amendement réduisant cette ouverture de crédits d'un milliard d'euros, pour la ramener à 500 millions d'euros. Cette réduction n'avait toutefois pas été conservée dans le texte issu de la commission mixte paritaire, qui avait rétabli l'enveloppe initialement demandée. **Aucun crédit de la DDAI n'a finalement été consommé en 2021.**

En 2022, le Gouvernement a de nouveau sollicité une ouverture exceptionnelle de crédits, à hauteur de 2 milliards d'euros en AE et en CP, dans le cadre du premier projet de loi de finances rectificative. La commission des finances avait alors fait adopter un amendement visant à réduire cette enveloppe de 1,5 milliard d'euros. Le compromis trouvé en commission mixte paritaire avait finalement porté l'ouverture supplémentaire à 1 milliard d'euros. Face à la faible consommation des crédits, la seconde loi de finances rectificative pour 2022 a ensuite annulé 500 millions d'euros sur la dotation, la ramenant ainsi au niveau retenu par le Sénat en première lecture. **Seuls 17,9 millions d'euros ont effectivement été consommés au cours de l'exercice.**

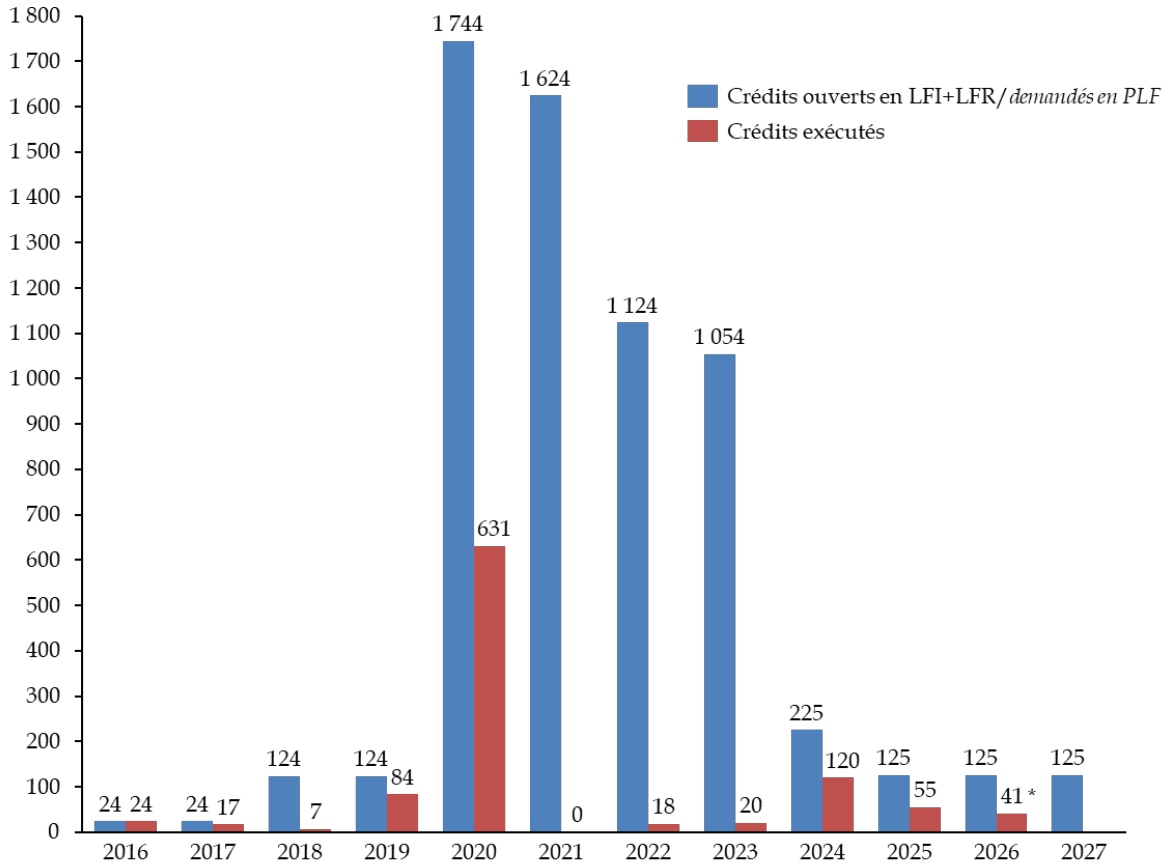
La commission des finances a renouvelé son opposition à une budgétisation excessive de la DDAI lors de l'examen du PLF pour 2023. Le Gouvernement proposait alors d'inscrire 2,074 milliards d'euros en AE et 1,774 milliard d'euros en CP, en invoquant les incertitudes du contexte international et macroéconomique. À l'initiative de ses rapporteurs spéciaux, la commission des finances avait proposé une réduction d'un milliard d'euros en AE et en CP, ramenant les crédits à 1,074 milliard d'euros en AE et 774 millions d'euros en CP. En nouvelle lecture, le Gouvernement avait néanmoins rétabli 300 millions d'euros, dans le texte sur lequel il avait engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. **Les crédits finalement ouverts en LFI avaient ainsi atteint 1,374 milliard d'euros en AE et 1,074 milliard d'euros en CP, pour une consommation limitée à 33 millions d'euros.**

En 2024, malgré une diminution des crédits demandés, la commission des finances avait une nouvelle fois proposé de ramener la DDAI à son niveau conventionnel. Le Gouvernement avait initialement prévu 525 millions d'euros en AE et 225 millions d'euros en CP. À l'initiative du rapporteur spécial, la commission avait adopté un amendement visant à réduire ces montants à 424 millions d'euros en AE et 124 millions d'euros en CP. Le Gouvernement avait toutefois rétabli les crédits initialement demandés en nouvelle lecture.

Les faibles niveaux de consommation de cette dotation constatés ces dernières années confortent les réserves exprimées par la commission des finances sur le dimensionnement de la dotation. À compter de 2025, les crédits ont été ramenés à 425 millions d'euros en AE et 125 millions d'euros en CP, un niveau proche des montants conventionnels antérieurs à la crise sanitaire, maintenu dans le PLF pour 2027.

Évolution de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles entre 2016 et 2027

(en millions d'euros et en crédits de paiement)



* au 10 octobre 2026

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

La programmation pluriannuelle annexée au PLF pour 2027 prévoit toutefois une augmentation importante des crédits du programme 552 en 2028 et 2029, qui atteindraient respectivement 625 millions d'euros et 1,125 milliard d'euros en CP. **Selon les précisions apportées par la direction du budget lors de son audition, cette trajectoire résulte d'une convention méthodologique et ne repose sur aucun besoin de financement identifié.** Elle consiste à majorer forfaitairement de 500 millions d'euros par an les crédits prévisionnels de la dotation, afin de tenir compte de l'incertitude

croissante à mesure que l'horizon de programmation s'éloigne. Selon ce qui a été indiqué au rapporteur spécial, ces montants constituent la matérialisation d'un aléa budgétaire susceptible de concerner l'ensemble des politiques publiques, mais ils ne préjugent pas des crédits qui seront effectivement inscrits sur le programme 552 lors des prochains PLF.

B. LE RECOURS À LA DOTATION POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES POUR FINANCER DES DÉPENSES PRÉVISIBLES, SYMPTÔME D'UNE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE INSUFFISANTE

La dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (DDAI) a vocation à financer des besoins exceptionnels qui ne peuvent être anticipés lors de l'élaboration du budget. Comme le soulignait la commission des finances du Sénat lors de l'examen du PLF pour 2025, celle-ci a en effet vocation à couvrir « *d'éventuelles dépenses liées à des événements aléatoires qui ne peuvent être financées par les mesures de régulation de droit commun, après application prioritaire du principe d'auto-assurance – par exemple, utilisation de la réserve de précaution, transfert entre programmes etc. Dès lors,* ***le recours à la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles ne doit se faire qu'en dernier ressort.***[1] »

Or, le Gouvernement a eu tendance, lors des derniers exercices, à recourir à la DDAI pour financer des dépenses dont le caractère imprévisible est contestable. Ces mouvements de crédits ont notamment permis de pallier des sous-budgétisations au sein des programmes ministériels.

En 2023 et 2024, la dotation a ainsi été mobilisée pour financer le paiement des primes d'épargne logement, à hauteur de 13 millions d'euros puis de 35,2 millions d'euros, au profit du programme 145 « Épargne ». Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire pour 2024, **la Cour des comptes a contesté le caractère imprévisible de ces dépenses**, relevant que la direction générale du Trésor avait alerté la direction du budget dès les mois de mars et juin 2024 sur les risques de dépassement. Le recours à la DDAI aurait donc pu être évité par une meilleure anticipation des besoins et la mobilisation d'autres instruments budgétaires[2].

En 2025, la DDAI a également été mobilisée pour renforcer les capacités de cyberdéfense du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), à hauteur de 44 millions d'euros en AE et 12,4 millions d'euros en CP. La Cour des comptes a relevé que ces besoins ne présentaient donc pas un caractère véritablement imprévisible. Cette utilisation apparaît d'autant plus contestable que les crédits du SGDSN

---

[1] *Rapport général n° 144 (2024-2025), tome III, annexe 15, volume 1, déposé le 21 novembre 2024.*
[2] *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2024 de la Cour des comptes, relative à la mission « Crédits non répartis ».*

avaient fait l'objet, quelques mois auparavant, d'annulations de 15,7 millions d'euros en AE et 9,4 millions d'euros en CP[1].

Le financement des fonds spéciaux constitue une autre utilisation récurrente de la DDAI. Les crédits du programme 552 sont régulièrement mobilisés pour abonder les fonds spéciaux du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », principalement destinés à la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE). Ces abondements ont atteint 43 millions d'euros en 2025, contre 17,9 millions d'euros en 2022.

Cette pratique traduit une insuffisance persistante des crédits inscrits en loi de finances initiale. Selon la Cour des comptes, les dépenses exécutées au titre des fonds spéciaux sont passées de 101,3 millions d'euros en 2022 à 160,4 millions d'euros en 2025, alors que leur dotation initiale a diminué de 76 à 67 millions d'euros sur la même période[2]. **Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire pour 2025, la Cour recommande ainsi de mettre en cohérence les crédits inscrits en LFI avec les niveaux de consommation effectivement constatés.**

Le PLF pour 2027 semble apporter une première réponse à cette recommandation. Les crédits consacrés aux fonds spéciaux au sein de l'action 02 « Coordination de la sécurité et de la défense » du programme 129 sont portés à 99,5 millions d'euros, contre 66,5 millions d'euros en 2026, soit une augmentation de 33 millions d'euros. Le projet annuel de performances de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » précise que cette hausse vise expressément à tenir compte des niveaux d'exécution budgétaire constatés.

Le rapporteur spécial **prend acte de cet effort de sincérisation budgétaire, qui devra permettre de mettre fin au recours systématique à la DDAI pour financer les fonds spéciaux en cours d'année.**

---

[1] *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2025 de la Cour des comptes, relative à la mission « Crédits non répartis ».*

[2] *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2025 de la Cour des comptes, relative à la mission « Crédits non répartis »*

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Bureau de la politique salariale et synthèse statutaire et bureau de lois de finances de la direction du budget

- M. Amaury DUCOULOMBIER, chef du bureau de la politique salariale et synthèse statutaire ;

- Mme Caroline VAZ, cheffe adjointe du bureau des lois de finances ;

- M. Loïc JANIN, adjoint à la cheffe du bureau des lois de finances.

Table-ronde des organisations syndicales représentatives de la fonction publique

FO

- Mme Patricia DREVON, secrétaire confédérale en charge de l'organisation, des affaires juridiques et des Outre-Mer ;

- M. Franck FEVIEZ, secrétaire national - fédération FO du ministère de l'Intérieur ;

- M. Maxime RAULET, assistant confédéral.

UNSA

- M. Luc FARRÉ, secrétaire général.