

Gestion budgétaire de l'État et des organismes publics nationaux et opérateurs financés par l'État en période de services votés

Foire aux questions (FAQ) – 20 janvier 2025

1. Le cadre applicable à la gestion budgétaire en période de services votés

Le décret n° 2024-1253 du 30 décembre 2024 portant répartition des crédits relatifs aux services votés pour 2025 ouvre les crédits applicables aux seuls services votés en application 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.

Les modalités de mise en œuvre des services votés sont explicitées dans les circulaires suivantes :

- [Circulaire du Premier ministre du 12 décembre 2024 relative à la mise en œuvre du décret de services votés](#) ;
- [Circulaire du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et de la ministre auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique chargée des comptes publics du 30 décembre 2024 relative à la gestion budgétaire de l'État et des organismes publics nationaux et opérateurs financés par l'État](#). Elle précise la circulaire précitée du 12 décembre.

Un [arrêté du 30 décembre 2024](#) définit les modalités et les procédures relatives au contrôle budgétaire de l'État du 1^{er} janvier 2025 jusqu'à la date d'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2025.

2. Mise à disposition des ressources

Quel est le niveau de crédits mis à disposition ?

Dans le cadre des services votés, chaque programme est doté, 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.

Dans un premier temps, seuls 25% de la ressource ouverte en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) seront disponibles sur les programmes du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux, sur les crédits de titre 2 (T2) et sur les autres titres (HT2), le reste des crédits faisant l'objet d'un blocage.

Comment est réalisée la procédure de blocage ?

Dès le 2 janvier 2025, des blocages sont effectués dans CHORUS par la direction du Budget. Ils sont effectués à l'euro près, de manière distincte entre les crédits T2 et HT2.

S'agissant du T2, 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 T2 dits « hors CAS ».

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

Des débloques sont-ils possibles ?

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, conformément à l'[article 8 de l'arrêté du 30 décembre 2024](#).

À la suite de l'avis rendu par le CBCM sur la prévision de dépenses réalisée par le RPROG avant le 30 janvier 2025, les blocages seront partiellement levés pour porter les crédits disponibles à 50 %. Les besoins de « débloques » 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.

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.

Comment sont réalisés les débloques ?

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

Le processus de déblocage et de blocage dérogatoire est effectué en accord avec les sous-directeurs compétents de la direction du Budget.

Comment seront traitées les dépenses exceptionnelles liées au cyclone Chido à Mayotte ?

Les dépenses d'investissement liées à la reconstruction à la suite du cyclone Chido à Mayotte sont autorisées par exception au titre de l'urgence et de la continuité de l'action de l'État sur le territoire. Les autres dépenses à Mayotte seront examinées au cas par cas par la direction du Budget. Les dépenses urgentes relatives à la gestion de cette crise devront faire l'objet d'un suivi dédié, conformément à la circulaire NOR BCPB2434887C du 20 décembre 2024.

Les taxes affectées plafonnées sont-elles reconduites ?

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.**

Des mouvements de crédits en gestion sont-ils possibles ?

Aucun décret de virement (DV) ou de transfert (DT) ne sera effectué pendant la période des services votés. Les campagnes annuelles sur les mouvements de crédits sont suspendues.

Les reports de crédits de 2024 vers 2025 sont-ils prévus ?

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.

En période de DSV, est-il possible de rétablir des crédits (T2 et HT2) ?

Les règles habituelles décrites dans le RRCBE (VI.A.2.2.3. Affectation de recettes par rétablissements de crédits) restent applicables. La ressource rendue disponible par rétablissement de crédits est soumise aux règles de consommation des services votés.

Le montant des crédits mis à disposition peut-il être ajusté en cas de besoin d'AE pour des engagements d'EJ programmés ?

Pour chaque programme, l'autorité qui exerce le contrôle budgétaire ministériel peut déroger aux taux de mise à disposition des crédits, après accord de la direction du Budget.

Par ailleurs, Il est précisé que les blocages de 25% et 50% s'appliquent au niveau du programme ; il revient aux RPROG et RBOP, chacun en ce qui le concerne, d'ajuster les répartitions de crédits en fonction des prévisions de dépenses.

3. Consommation des crédits et emplois

Quelles sont les règles d'exécution des crédits et des emplois ?

Les modalités de consommation des emplois et des crédits sont définies au paragraphe [2. de la circulaire du 30 décembre 2024](#). De manière générale, elles ont vocation à permettre d'assurer la continuité des services publics. Les dépenses qui ne sont pas strictement nécessaires sont ainsi exclues (ex : créations nettes d'emplois ; dépenses d'intervention discrétionnaires sauf cas particuliers ; nouveaux projets d'investissements qui ne seraient pas urgents, nécessaires pour assurer la mise en sécurité des biens et des personnes ou dont le report serait manifestement trop coûteux, etc.)

Les recrutements sont-ils autorisés ?

Les recrutements sont autorisés seulement s'ils ne conduisent pas à des créations nettes d'emplois et s'ils ne préemptent pas les débats parlementaires sur le PLF 2025. S'il s'agit d'un remplacement, il n'est pas demandé que le départ précède l'arrivée. S'il ne s'agit pas d'un remplacement, le recrutement doit être « gagé » par la suppression d'un autre emploi.

Est-il possible de conclure des conventions de stage gratifiées pendant la période des services votés ?

Les conventions de stage gratifiées peuvent s'inscrire dans la continuité des services votés, si les stages sont obligatoires dans le cadre d'un cursus (elles sont acceptables au regard du besoin de continuité du service public de l'éducation).

Peut-on mettre en œuvre, en période de services votés, la possibilité de redéployer 3 % des effectifs au sein de l'ATE ?

Non, car en l'absence de LFI, il n'existe pas de plafond d'autorisations d'emplois et donc l'assiette de calcul des 3 % d'emplois pouvant être redéployés entre BOP de l'administration territoriale n'est pas connue. Le dispositif trouvera à s'appliquer une fois la LFI promulguée.

Peut-on recruter des vacataires ?

Oui, à condition que ces recrutements soient indispensables pour assurer la continuité des services publics.

Peut-on lancer des concours de recrutement ?

Ainsi qu'indiqué dans la circulaire du 30 décembre 2024, « *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.* ». Dans la mesure où les créations nettes d'emplois ne sont pas autorisées, il faut porter une attention particulière au bon calibrage des concours.

Comment sont traités les dispositifs de guichet ?

Les dépenses d'intervention dites « de guichet » continuent de s'exécuter en application des textes législatifs et réglementaires en vigueur. Celles-ci sont entendues comme les dépenses rendues obligatoires par des textes législatifs ou réglementaires en vigueur et dont l'octroi ne nécessite pas de décision discrétionnaire de l'ordonnateur.

Le report de droit des AENE pour des projets qui ne sont pas encore engagés doit-il être considéré comme un droit à engager ou malgré tout, les engagements prévus pendant la période SV pour ces projets sont-ils suspendus ?

Le report de droit des AENE ne doit pas être considéré comme un droit à engager ces AE ; seuls les projets d'investissement déjà en cours (ayant déjà donné lieu à consommation d'AE au titre de marchés en cours d'exécution, ou faisant l'objet de procédures de marchés publics en cours avec un appel d'offres déjà publié au 1er janvier 2025) peuvent être poursuivis et donner lieu à des engagements. Les procédures de marchés publics relatifs à de nouveaux investissements et pour lesquelles les appels d'offres n'étaient pas publiés au 1er janvier 2025 sont suspendues.

Les dépenses relatives aux études préalables aux investissements peuvent-elles être engagées en période de SV ?

Les dépenses relatives aux études préalables à des investissements ne peuvent pas être engagées car elles concernent en principe des nouveaux investissements. Par exception, peuvent être engagées les études préalables :

- qui n'impliquent pas nécessairement le lancement effectif de l'investissement dont elles sont le préalable ;
- s'il peut être démontré qu'il résulterait de leur report un surcoût important ;
- si l'investissement concerné est financé sur fonds de concours (attendre les arrêtés de rattachement hebdomadaires).

Lorsqu'une commission attributive d'aides s'est prononcée favorablement en 2024 sur des dépenses discrétionnaires à engager en 2025, peut-on engager la dépense pendant la période de SV ?

Non, il faut suspendre le versement de l'aide car d'une part la dépense discrétionnaire est financée sur une ressource 2025 non acquise en l'absence de LFI, et d'autre part l'avis de la commission n'est le plus souvent que consultatif et ne constitue pas un engagement juridique liant l'État.

Faut-il demander la suspension des commissions attributives d'aides discrétionnaires pendant la période des services votés ?

Une analyse au cas par cas doit être effectuée en fonction de la portée de l'avis de la commission. Si l'avis de la commission n'est que consultatif, il n'y a pas lieu de demander la suspension de la tenue de la commission. La dépense discrétionnaire ne pourra pas être mise en œuvre par l'ordonnateur en période de services votés mais pourra l'être après l'adoption de la loi de finances. Les travaux de la commission peuvent donc être considérés comme préparatoires à la décision post période de services votés.

Les dépenses de communication sont-elles autorisées ?

Par principe les dépenses de communication sont discrétionnaires et donc ne constituent pas des dépenses autorisées pendant la période des services votés. Des dérogations exceptionnelles ne peuvent être accordées par la direction du budget que si la communication constitue la mission essentielle et principale d'un organisme, au titre de la continuité des services publics.

Les dépenses relatives aux frais de justices sont-elles autorisées en période de services votés ?

Sous réserve de cas particulier à analyser, les frais de justice sont des dépenses qui répondent *a priori* à une nécessité de continuité de service public.

Est-il possible de procéder, pendant la période des services votés, à la notification d'un marché de couverture complémentaire d'assurance santé et / ou prévoyance au profit des personnels au titre de la protection sociale complémentaire prévue par l'ordonnance n°2021-175 du 17 février 2021 ?

La LFI 2024 prévoit l'obligation de mettre en place des contrats collectifs de protection sociale complémentaire

- au terme des contrats de couverture dits « référencés », éventuellement prolongés d'une année,
- ou à compter du 1^{er} janvier 2025 pour les employeurs ne disposant pas d'offre référencée¹.

Aussi, un employeur ne disposant pas de contrat référencé en cours peut notifier un marché de couverture complémentaire pendant la période de services votés.

Faut-il renégocier les accords-cadres pluriannuels ?

Non, il n'est pas demandé de renégocier les accords-cadres pluriannuels ; ce sont les actes subséquents à ces accords-cadres, par exemple les marchés subséquents ou bons de

¹ Compte tenu du retard pris par certains employeurs, un amendement au PLF 2025 a été déposé pour repousser cette échéance.

commande qui engagent la dépense et qui doivent donc être pilotés en conformité avec les règles des services votés.

Faut-il fractionner les conventions annuelles ?

Il est préférable si c'est possible de fractionner par périodes de 3 mois les conventions annuelles dans la mesure où le montant des ressources prévues au PLF 2025 pour leur financement est susceptible d'évoluer à la baisse en LFI 2025.

Les dépenses relatives aux CPER constituent-elles des engagements de l'État au sens des services votés ?

Les CPER ne relèvent pas d'un engagement juridique de l'État mais d'une logique d'intention confirmée sur chaque projet. C'est donc sur chaque projet qu'il faut regarder s'il y a déjà eu un engagement contractuel de l'État. Le fait qu'une dépense s'inscrive dans un CPER, ou autre contrat territorial, ne suffit pas à l'autoriser aux titres des services votés.

Le risque de licenciement économique de salariés d'une association subventionnée n'est-il pas un motif d'acceptation de la subvention en période de services votés, en tant que dépense indispensable ?

Les risques de licenciement ne peuvent constituer à eux seuls une justification suffisante de la conformité de la dépense aux règles de consommation des crédits prévues dans la circulaire du 30 décembre 2024 pendant la gestion des services votés ; en revanche, cette situation peut être prise en compte pour déterminer le montant et le calendrier de versement de la subvention à l'association lorsque cette dépense est indispensable à la continuité des services publics.

Peut-on engager un renouvellement de bail en SV ?

Oui, dans la mesure où le bail relève des dépenses de fonctionnement courant nécessaires à la continuité de l'activité des services.

Peut-on fractionner à titre dérogatoire un engagement admissible au titre des services votés ?

Si la dépense n'est pas indispensable à la continuité du service public, elle doit être reportée.

Si la dépense est indispensable à la continuité du service public,

- et que l'enveloppe allouée à cette dépense est susceptible d'être réduite en LFI 2025, une convention annuelle peut être fractionnée en conventions trimestrielles dans une logique de gestion prudente et parcimonieuse ;
- et que l'enveloppe allouée à cette dépense, du fait de la nature / l'objet de celle-ci, n'est pas susceptible d'être réduite en LFI 2025, il est préférable, dans une logique de sincérité budgétaire, de ne pas fractionner la convention : en cas d'insuffisance en AE avérée et démontrée *au niveau du programme*, une demande de déblocage d'AE peut être adressée au contrôleur.

Dans tous les cas, la consommation d'AE doit refléter le montant de l'engagement ferme de l'État tel qu'inscrit dans la convention, en application des règles de la comptabilité budgétaire.

Les engagements annuels de plans de facturation peuvent-ils être maintenus ou doivent-ils être alignés sur une période réduite (par exemple 3 mois) ?

Les processus d'engagements et les modalités de paiement de ces engagements mis en œuvre lors des exercices précédents peuvent être maintenus.

L'engagement de protocoles transactionnels est-il autorisé ?

Il n'y a pas d'opposition de principe à l'engagement de protocoles transactionnels pendant la période des services votés, dans la mesure où une transaction doit permettre à l'État d'obtenir des concessions de la part du cosignataire et d'éviter un contentieux susceptible d'entraîner des pénalités significatives.

Pour les transactions portant sur des montants significatifs, il convient de signaler le sujet aux bureaux sectoriels de la DB.

Les frais de mission peuvent-ils être engagés en période de services votés ?

Si des missions sont nécessaires à la continuité du service public, elles peuvent se tenir et faire l'objet de remboursement de frais de mission conformément aux règles en vigueur.

Les études préalables en vue de solliciter du mécénat sont-elles autorisées ?

Si ces études sont un préalable indispensable à l'obtention d'un mécénat, alors elles sont autorisées car elles ont pour objectif d'accroître et de diversifier les ressources.

Les projets financés en tout ou partie sur des fonds de concours européens peuvent-ils être poursuivis ?

Les projets financés totalement ou co-financés sur des crédits européens ne doivent pas être freinés.

Les subventions aux établissements publics locaux d'enseignement (EPL) centralisateurs destinées au paiement des assistants d'éducation (AED) peuvent-elles être maintenues ?

Oui, car les AED sont nécessaires à la continuité du service public dans les EPL.

Les engagements souscrits par convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) envers les associations doivent-ils être honorés ?

Si la convention à analyser est rédigée selon le modèle de CPO annexé à la circulaire de 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations, alors la CPO ne constitue pas un engagement à verser la subvention. Pour rappel, le modèle annexé à la circulaire prévoit :

- ARTICLE 3 - MONTANT DE LA SUBVENTION

« Cette subvention n'est acquise que sous réserve de l'inscription des crédits en loi de finances (pour l'État), ... »

- ARTICLE 4 - MODALITÉS DE VERSEMENT DE LA SUBVENTION

« Ces montants prévisionnels sont versés selon les modalités suivantes : - Une avance avant le 31 mars de chaque année dans la limite de 50% du montant prévisionnel annuel de la contribution fixée à l'alinéa précédent, sous réserve de l'inscription des crédits de paiement

en loi de finances ; - Le solde annuel sous réserve du respect des conditions fixées au deuxième alinéa de l'article 3 »

Cela étant, le versement de tout ou partie de la subvention demeure possible, sous réserve de son caractère indispensable à la poursuite des missions de service public : chaque ministère devra juger du montant possible et opportun, au cas par cas.

Si la convention diffère du modèle, il convient de procéder à son analyse juridique approfondie pour bien évaluer la portée de l'engagement qu'elle constitue pour l'État.

Les versements de l'État couvrant les conventions d'« emplois FONJEP » avec des associations déjà signées sont-ils possible ?

La poursuite du paiement du soutien aux postes en cours est possible, mais les renouvellements de postes sont interdits.

4. Organismes publics nationaux et opérateurs de l'État financés par subventions de l'État et/ou taxes affectées

a. Périmètre des organismes concernés

Comment sont traités les organismes publics nationaux et opérateurs financés par l'État ?

Conformément au paragraphe [3. de la circulaire du 30 décembre 2024](#), le régime des services votés s'applique également aux dépenses des organismes financés par subvention de l'État ou taxe affectée.

Comment déterminer si un organisme public est concerné par les services votés ?

Les organismes publics nationaux et les opérateurs de l'État, quel que soit leur statut, leur régime budgétaire et comptable et leur régime de contrôle, sont concernés par les services votés dès lors qu'ils sont financés par subvention de l'État et/ou taxes affectées.

Le périmètre des organismes bénéficiaires de taxes affectées est celui défini en annexe 2 du [tome 1 des « Voies & moyens » annexé au PLF 2024](#), en application de l'article 1 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 règles définies dans la circulaire du 30 décembre 2024 ne s'appliquent toutefois pas aux dépenses des organismes publics nationaux et opérateurs de l'État financées exclusivement sur ressources propres (étant précisé que les subventions de l'État et les taxes affectées ne constituent pas des ressources propres).

Est-ce que les AAI et les API sont concernées par le régime des services votés ?

Ces structures étant financées par le budget général de l'État ou par fiscalité affectée, elles relèvent du régime des services votés, dans le respect de leur autonomie de gestion.

Un GIP soumis au seul contrôle économique et financier (décret 1955) est-il soumis au même régime des services votés ?

Oui. Les organismes publics nationaux et les opérateurs de l'État, quel que soit leur statut, leur régime budgétaire et comptable et leur régime de contrôle, sont concernés par les services votés dès lors qu'ils sont financés par subvention de l'État et/ou taxes affectées.

Les chambres consulaires (CCI, chambre d'agriculture, des métiers, artisanat) sont-elles soumises au régime des services votés ?

La circulaire du 30 décembre prévoit que « le régime des services votés s'applique aux dépenses des organismes financés par subvention de l'État ou taxe affectée. » Dès lors qu'une structure est financée par taxe affectée, elle est soumise aux règles relatives aux services votés.

b. Budgets 2025

Quel budget pour 2025 un organisme public doit-il saisir dans son système d'information financière ? Dans l'Infocentre de la DGFIP ?

Les budgets initiaux pour 2025, dès lors qu'ils ont été votés et approuvés, dans les conditions prévues par le cadre réglementaire applicable à chaque organisme, doivent être saisis dans les systèmes d'information. En revanche, l'exécution en période de services votés doit respecter les principes définis par la [circulaire du 30 décembre 2024](#).

Les organismes publics nationaux et opérateurs financés par l'État doivent-ils préparer des budgets rectificatifs ?

La circulaire du 30 décembre 2024 indique que « 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 ».

Cette prévision encadrera l'exécution de façon à limiter strictement les dépenses à celles autorisées par la circulaire du 30 décembre 2024, mais il n'est pas demandé à ce stade de la traduire dans un budget rectificatif. Lorsque la loi de finances initiale pour 2025 entrera en vigueur, les organismes devront, le cas échéant, modifier leur budget initial pour 2025 par le vote d'un budget rectificatif, afin de mettre en cohérence la programmation budgétaire de l'organisme avec la loi de finances.

c. Prévisions de dépenses relatives aux services votés

À quelle échéance les organismes publics nationaux et les opérateurs financés par l'État doivent-ils communiquer aux tutelles et au contrôleur leurs prévisions de dépenses relatives aux services votés ?

Cette prévision devra être transmise en temps utile aux responsables de programme pour alimenter la prévision de HT2 que ces derniers doivent communiquer au plus tard le 30 janvier. Elle sera d'autant plus urgente et importante que le poids des ressources propres de l'organisme est faible, et que celui-ci dépend de ce fait des crédits versés au titre des services votés. Ces versements devront être intégrés dans la prévision de dépenses en crédits hors titre 2 transmise au CBCM par le RRFIM avant le 30 janvier.

Quelle durée doit couvrir la prévision de dépenses relative aux services votés demandée aux organismes ?

La prévision de dépenses relative aux services votés demandée aux organismes devra porter autant que possible sur une durée cohérente avec celle de la prévision du ministère de rattachement, et de manière obligatoire sur les trois premiers mois de l'année.

Quel est le format de la prévision de dépenses relatives aux services votés attendue des organismes ? Y-a-t-il un modèle de document ?

Il n'y a pas de modèle de document de prévision pour les organismes.

Ces derniers pourront utiliser les documents de programmation traditionnellement utilisés par l'organisme lorsqu'ils existent. Certains documents de contrôle prévoient par exemple que les organismes transmettent au contrôleur des tableaux de programmation des engagements / prévisions de dépenses après le vote du budget. Le format de ces documents pourra, le cas échéant, être adapté, en accord avec les tutelles et le contrôleur.

S'il n'existe pas de documents de programmation, le format doit être déterminé entre l'organisme, les tutelles et le contrôleur pour permettre de disposer d'un degré suffisant de détail sur les dépenses envisagées.

En outre il est souhaitable que l'opérateur transmette un DPGECF ajusté (cf. réponse ci-dessous au point e).

d. Décisions attributives de financement

Les ministères doivent-ils notifier aux organismes une décision attributive de financement en période de services votés ?

Les organismes publics nationaux et les opérateurs de l'État financés par subvention de l'État et/ou taxes affectés doivent établir une prévision de dépenses relatives aux services votés et la communiquer aux contrôleurs et aux tutelles. Sur cette base, les ministères calibreront le montant et le calendrier des versements des financements aux organismes, et notifieront, à titre provisoire, des décisions attributives des crédits et des emplois au titre des services votés.

Faut-il notifier une SCSP arrêtée à trois mois ou une SCSP annuelle ?

La prévision de dépenses relatives aux services votés, que les organismes doivent élaborer et transmettre aux tutelles et au contrôleur, permettra de calibrer le montant de la SCSP provisoire. Comme indiqué ci-dessus, la prévision de dépenses devra porter, autant que possible, sur une durée cohérente avec la prévision du ministère de rattachement et de manière obligatoire sur les trois premiers mois de l'année.

Comment articuler les notifications de SCSP avec les prévisions de dépenses en crédits HT2 qui doivent être réalisées par les RPROG ?

S'agissant de la durée, la notification doit être calibrée en fonction de la prévision de dépenses que l'organisme doit élaborer, qui doit porter de manière obligatoire sur les trois premiers mois de l'année, par cohérence avec la prévision du ministère de rattachement.

S'agissant du processus de prévision des dépenses et de notification, en application de la circulaire du 30 décembre 2024, il est décliné en cinq étapes :

1/ l'organisme transmet sa prévision de dépenses aux tutelles et à l'autorité chargée du contrôle ;

- 2/ le RPROG intègre dans sa prévision de dépenses HT2 une prévision de subvention à l'opérateur, élaborée à partir de la prévision de dépenses que ce dernier aura élaborée ;
- 3/ La prévision de dépenses HT2 est transmise au CBCM par le RRFIM au plus tard le 30 janvier 2024 ;
- 4/ Le CBCM rend un avis sur la prévision de dépenses ;
- 5/ Les subventions sont notifiées à l'opérateur après visa ou avis du contrôleur budgétaire dans les conditions fixées par les arrêtés de contrôle pris en application de l'article 105 du décret GBCP et dans le recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'État (RRCBE), avec un calendrier de versement qui tient compte de sa situation financière et du niveau de sa trésorerie.

Les décisions attributives de crédits et d'emplois notifiées à titre provisoire aux organismes en début d'exercice doivent-elles être transmises au contrôleur budgétaire ?

La décision attributive est l'acte juridique qui matérialise l'engagement de financement de l'État vis-à-vis de l'organisme. La décision fait l'objet d'un visa ou d'un avis du contrôleur budgétaire dans les conditions fixées par les arrêtés de contrôle pris en application de l'article 105 du décret GBCP et dans le recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'État (RRCBE).

e. Emplois et masse salariale

Faut-il demander aux opérateurs de l'État de communiquer au contrôleur des schémas d'emplois prévisionnels sur trois mois ?

Par cohérence avec la prévision des emplois et des crédits de personnel demandée aux ministères et matérialisée dans un DPGECP, les opérateurs de l'État doivent également élaborer un DPGECP conforme aux orientations de la circulaire du 30 décembre 2024, en modifiant en tant que de besoin le DPGECP élaboré à l'occasion de leur BI 2025, et le transmettre à aux tutelles et au contrôleur. Les éléments de ce DPGECP porteront sur l'ensemble de l'année.

Faut-il nécessairement demander une actualisation des DPGECP qui ont été élaborés par les opérateurs à l'occasion de la présentation du BI 2025 ?

Une actualisation n'est nécessaire que si l'application des règles relatives aux services votés rend nécessaire une reprévision de consommation des emplois et de l'enveloppe de personnel.

Exemple : si le BI 2025 d'un opérateur ne prévoyait ni création nette d'emplois et ni mesure catégorielle nouvelle, il n'est pas nécessaire que le DPGECP produit à l'appui de son BI soit actualisé.

Que faire si un opérateur n'a pas produit de DPGECP à l'appui de son BI 2025 ?

L'élaboration d'un DPGECP est une obligation réglementaire (cf. [article 182](#) du décret GBCP).

Dans l'hypothèse où cette obligation n'aurait pas été respectée, il est indispensable, en période de services votés, que les opérateurs élaborent et transmettent à leur autorité de contrôle et tutelle un document de prévision des emplois (présentant notamment les entrées et les sorties en ETP) et des crédits de personnel. La projection doit porter sur l'ensemble de l'année, comme pour un DPGECP. Ce document de prévision est indispensable pour permettre de vérifier qu'il

n'y a pas de création nette d'emplois et pas de facteur d'évolution des dépenses de personnel autres que ceux prévus en application de la circulaire du 30 décembre 2024.

Que faire si un organisme public national ou un opérateur fournit un DPGEC non conforme aux orientations de la circulaire du 30 décembre 2024 en matière d'emplois ?

Le DPGEC élaboré pendant la période des services votés doit être en cohérence avec les règles de consommation des emplois et de la masse salariale précisées dans le paragraphe 2.1 de la circulaire précitée. Ces règles s'appliquent aux organismes soumis à la comptabilité budgétaire ainsi qu'aux opérateurs de l'État non soumis à la comptabilité budgétaire ou au titre III du décret GBCP.

Dans l'hypothèse où le DPGEC présenté ne tiendrait pas compte des orientations de la circulaire, le contrôleur est fondé à demander un DPGEC modifié conforme à ces principes. Si l'organisme ne donne pas suite à cette demande, un avis défavorable peut être rendu.

Les revalorisations de rémunération des contractuels prévues pour l'année 2025 par des cadres de gestion (revalorisation triennale, remise à niveau d'indices des bas salaires...) sont-elles autorisées ? Les mesures catégorielles adoptées par délibération du conseil d'administration en 2024 s'appliquent-elles ?

La circulaire du 30 décembre 2024 précise que « *les règles de progression indiciaire et indemnitaire en vigueur, ainsi que les procédures de réexamen triennal des rémunérations des agents contractuels continuent de s'appliquer conformément aux textes en vigueur.* »

En revanche, aucune mesure nouvelle ne pourra entrer en vigueur pendant la période des services votés, même si son principe pour 2025 avait été retenu dans le budget initial pour 2025. Seules les mesures dont l'application au 1^{er} janvier 2025 est prévue par un texte réglementaire ou une délibération adoptée par l'organe délibérant de l'organisme avant le 1^{er} janvier 2025 et devenue exécutoire peuvent être mises en œuvre.

Les recrutements sont-ils autorisés pendant la période des services votés ? La création d'un emploi gagé par la suppression d'un autre emploi est-elle autorisée ?

Pour les opérateurs de l'État, il ne peut pas y avoir de création nette d'emplois sous plafond.

Recrutement dans le cadre d'un remplacement : la circulaire du 30 décembre prévoit que le remplacement des départs est possible afin de répondre aux besoins de continuité des missions de service public. Il n'est pas demandé que le départ précède l'arrivée dès lors qu'il intervient sur l'exercice 2025.

Recrutement prévu en dehors d'un cas de remplacement : il convient de s'assurer qu'il est gagé par la suppression effective d'un emploi de même catégorie (et non uniquement par l'utilisation d'un support temporairement vacant).

Le repyramidage par catégories d'emplois est à proscrire, ce qui veut dire qu'il ne peut pas y avoir de requalification des emplois.

Seules les créations nettes d'emplois hors plafond, c'est-à-dire à durée limitée et intégralement financés sur ressources propres, sont possibles.

Pour **tous les autres organismes publics non opérateurs de l'État**, les créations d'emplois nettes sont possibles si elles sont intégralement financées par ressources propres.

Le remplacement d'un agent parti en septembre 2024, remplacé au 1er trimestre 2025 dont le principe (montant de rémunération, durée du contrat et niveau de rémunération) a été validé en décembre avec le contrôleur peut-il être visé dans la période des services votés ?

Si le principe et les modalités de remplacement ont été validés par le contrôleur en 2024, mais que le visa n'a pas pu être rendu sur cet exercice, le visa et donc le recrutement sont possibles dès lors qu'il s'agit d'un remplacement qui permet de répondre aux besoins de continuité des missions de service public de l'organisme.

La position de mise à disposition ne consomme pas d'emploi pour l'organisme : est-il donc possible de viser une convention de mise à disposition (avec et sans remboursement) durant cette période ?

Les conventions de mises à disposition sans remboursement peuvent être visées, car il n'y a pas de consommation d'autorisation d'emplois et de crédits pour l'organisme.

S'agissant des conventions de mise à disposition avec remboursement, elles ne donnent pas lieu à consommation d'autorisation d'emplois pour l'organisme, mais consomment des crédits de fonctionnement. En application des règles de consommation des crédits hors masse salariale définies dans la circulaire du 30 décembre 2024, l'accueil d'un agent mis à disposition contre remboursement est autorisé s'il est strictement nécessaire pour assurer la continuité de l'activité de l'organisme dans des conditions normales.

Si un opérateur finit l'année avec un schéma d'emploi avec un solde négatif, peut-on reporter ce solde sur l'année 2025 ou repart-on sur un SE neutre ?

Le schéma d'emploi s'apprécie annuellement. Il n'y a donc pas de report « *de droit* » du schéma d'emploi d'un exercice à l'autre, que l'on soit en période de services votés ou hors période de service votés.

Si une souplesse pluriannuelle exceptionnelle (décalage, rattrapage de schéma d'emploi) est nécessaire, elle doit faire l'objet d'un examen au cas par cas, être dûment justifiée et soumise à l'arbitrage.

f. Ressources des organismes et règles de consommation des crédits

Les opérateurs peuvent-ils financer un nouvel investissement sur leur trésorerie ?

Il ne peut pas être procédé à l'engagement de dépenses relatives à de nouveaux projets d'investissement, sauf

- si ceux-ci sont exclusivement financés par ressources propres ;
- ou dans les cas d'exceptions prévus par la circulaire : « *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.* »

La circulaire précitée prévoit que le régime des services votés ne s'applique pas aux dépenses exclusivement financées sur ressources propres. Qu'en est-il des dépenses

couvertes par un prélèvement sur la trésorerie (utilisation des excédents cumulés des exercices antérieurs) ?

La trésorerie ne constitue pas par principe une ressource propre. Elle peut toutefois être constituée, en partie, de ressources propres perçues au cours d'exercices antérieurs et non consommées. Il appartiendra donc à l'organisme de démontrer que la trésorerie qu'il entend mobiliser pour financer une dépense en période de services votés est bien issue exclusivement de ressources propres antérieurement accumulées. L'existence d'une marge en trésorerie ne peut être suffisante pour justifier une dépense.

La consommation des ressources propres des organismes est-elle exemptée des règles de consommation relatives aux services votés ?

La circulaire du 30 décembre 2024 prévoit que « *Ces règles ne s'appliquent pas aux dépenses financées exclusivement sur ressources propres (au rang desquelles ne figurent pas les Taxes affectées)* ».

1/ Les dépenses d'un organisme financées sur des **ressources propres provenant directement ou indirectement (par le truchement par exemple d'un autre organisme) de l'État ou de taxes affectées**, et donc relevant de l'autorisation parlementaire, sont soumises aux règles des services votés : si la dépense obéit aux règles de consommation des crédits définies dans la circulaire du 30 décembre 2024, elle peut être financée.

2/ Pour les dépenses financées sur des ressources propres ne relevant pas, même indirectement, de l'autorisation parlementaire, il convient de procéder à la distinction suivante :

a/ Dépenses financées sur ressources propres **fléchées** :

- Les dépenses financées exclusivement sur ressources propres fléchées n'entrent pas dans le champ des services votés dès lors que la dépense financée correspond à l'utilisation prédéterminée définie par le financeur et matérialisée dans un acte d'attribution de financement (décision unilatérale du financeur, contrat, convention...)
- Les dépenses financées en partie seulement sur ressources propres fléchées entrent a priori dans le champ des services votés, et sont à analyser au cas par cas en fonction des engagements préalables pris auprès des financeurs et des risques de perte de ces ressources propres.

b/ Dépenses financées sur ressources propres **non fléchées**

A contrario, les dépenses financées sur ressources propres non fléchées sont bien soumises aux règles de consommation des crédits en période de gestion des services votés.

g. Exercice du contrôle budgétaire pendant la période des services votés

Quelle est la position à tenir si l'autorité chargée du contrôle constate qu'une dépense d'un montant inférieur au seuil de contrôle a priori a été engagée alors qu'elle n'était pas strictement nécessaire pour assurer la continuité des missions de service public ?

Pour un organisme soumis au contrôle budgétaire ou à des modalités spéciales d'exercice du contrôle économique et financier, le contrôleur pourra proposer d'abaisser les seuils de

contrôle a priori dans la mesure où il a identifié un risque dans la mise en œuvre des services votés.

5. Exercice du contrôle budgétaire pendant la période des services votés

Les modalités de contrôle exceptionnelles sont définies par l'arrêté du 30 décembre 2024 et précisées dans le paragraphe 4. de la circulaire précitée.

Peut-on conserver les liasses DPU / DPG ou indiquer le cas échéant seulement ce qui ne doit pas être rempli ?

Conformément à l'article 14 de l'arrêté de contrôle du 30 décembre 2024, les documents de programmation initiale habituellement utilisés peuvent être adaptés, par accord entre le responsable de la fonction financière ministérielle et le contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

S'agissant des prévisions de ressources, sur quel périmètre de ressources portent-elles ?

Les prévisions de ressources portent exclusivement sur les reports de droit, ainsi que sur la prévision de rattachement de fonds de concours et attributions de produits de l'année, et non sur la totalité de la ressource 2025 puisqu'en absence de LFI 2025 cette ressource n'est pas prévisible.

Quelle hypothèse de ressource retenir pour la prévision de dépenses (25 %, 50 % des ressources ouvertes par le décret...) ?

Il n'y a pas d'hypothèse de ressource sous-jacente à la prévision de dépenses car il ne s'agit pas d'une programmation de la ressource 2025, laquelle n'est pas connue en l'absence de LFI 2025. Il s'agit d'une prévision des dépenses indispensables au sens des services votés, i.e. des dépenses conformes aux règles générales énoncées dans la circulaire du 30 décembre 2025.

Cette prévision des dépenses indispensables doit être menée sur un horizon a minima de 3 mois pour le HT2, mais peut faire l'objet d'une prévision sur un plus long terme avec des actualisations infra-annuelles.

Le DPGECP en revanche porte sur l'année.

Sur quoi va porter l'avis du contrôleur budgétaire relatif à la prévision de dépenses ?

L'avis du contrôleur va porter sur la conformité des dépenses inscrites dans la prévision aux règles définies dans la circulaire relative à l'application des services votés. L'inscription, dans cette prévision, de dépenses non conformes à ces règles (par exemple l'inclusion d'investissements nouveaux ou de dépenses d'intervention discrétionnaires), ou encore un manque de précision des sous-jacents de la prévision, qui ne permettrait pas de vérifier la conformité des dépenses prévues, doit conduire à demander une prévision amendée / plus précise.

En cas de refus de la part des RPROG, le contrôleur est fondé à émettre un avis défavorable ou assorti de réserves sur la prévision de dépenses. Dans son avis, le contrôleur explicite les raisons de ses réserves ou de son avis défavorable.

Les cas de certaines grosses dépenses sensibles et / ou pour lesquelles l'application des règles relatives aux services votés mérite une analyse particulière peuvent être signalés auprès des bureaux sectoriels de la direction du Budget.

Si le contrôleur budgétaire rend un avis favorable assorti de réserves ou un avis défavorable, quelles sont les conséquences de cet avis ?

Un avis défavorable ou assorti de réserve est un signal fort qui renvoie l'ordonnateur à sa responsabilité de gestionnaire public s'agissant des projets de dépenses appréciées comme non conformes par le contrôleur.

Si la circulaire fixe un principe général de mise à disposition de 50 % des crédits disponibles suite à l'avis rendu, le dispositif des services votés permet toutefois de moduler les modalités de contrôle ou les montants de crédits disponibles.

En effet, un avis défavorable ou assorti de réserve peut conduire le contrôleur budgétaire à proposer une baisse des seuils de visa sur les actes de gestion considérés comme les plus à risque, dans les conditions prévues aux articles 11, 12 et 13 de l'arrêté de contrôle du 30 décembre 2024 (cf. paragraphe 4.3. de la circulaire).

Le contrôleur peut également dans ce cas proposer un blocage supplémentaire des crédits. En effet, l'arrêté de contrôle du 30 décembre 2024 prévoit également, en son article 8, qu'il peut être dérogé aux taux de mise à disposition des crédits « sur décision de l'autorité qui exerce le contrôle budgétaire ministériel, après accord de la direction du Budget ». La dérogation s'entend à la hausse ou à la baisse.

Des modulations de l'exercice du contrôle budgétaire sont-elles prévues ?

Conformément au paragraphe 4.3. de la circulaire précitée, les seuils de visa, d'avis ou d'information peuvent être abaissés en fonction des enjeux identifiés par le CBCM dans le cadre de son analyse.

La non-conformité aux règles de consommation des services votés d'une dépense soumise à un contrôle *a priori* justifie-t-elle un refus de visa ?

Oui, un refus de visa est justifié sur une dépense non conforme aux principes de consommation s'appliquant pendant la période des services votés, et qu'en particulier elle n'entre pas dans les cas d'exception prévus par la circulaire du 30 décembre 2024.

Que faire si un RBOP ne transmet pas de prévision de dépenses au contrôleur budgétaire régional ?

Dans ce cas, il est recommandé au CBR de se rapprocher du CBCM afin de savoir si une prévision de dépenses a bien été établie au niveau du programme, auquel cas il faut inciter le RBOP à engager un dialogue de gestion avec le RPROG pour que cette prévision trouve sa déclinaison au niveau BOP.

Dans l'attente de la communication de la prévision de dépense, le CBR échange avec les gestionnaires locaux pour les aider à s'approprier les règles de consommation propres aux services votés.

Le contrôle *a priori* s'applique au-delà des seuils de visa / avis, et des contrôles *a posteriori* pour certaines dépenses pour vérifier leur conformité aux règles des services votés peuvent utilement être conduits.

Enfin, en l'absence de transmission d'une prévision de dépenses, le contrôleur budgétaire est pleinement fondé à proposer une baisse des seuils de visa sur les actes de gestion considérés comme les plus à risque (par exemple dépenses d'investissement et dépenses d'intervention discrétionnaires), dans les conditions prévues à l'article 13 de l'arrêté de contrôle du 30 décembre 2024.

Les suspensions de visa prévues dans le RRCBE sont-elles remises en cause ?

Les suspensions de visa prévues dans le RRCBE ne sont pas remises en cause, sauf demande motivée et circonstanciée d'un contrôleur budgétaire suivie d'un accord de la DB.

Dans la mesure où les avis sur les prévisions au niveau des programmes seront rendus par les CBCM vers le 15 février, les BOP disposeront-ils de leurs ressources en temps utile pour transmettre aux CBR leurs prévisions dans ce calendrier ?

Il n'est pas besoin de disposer d'une notification de ressources pour établir la prévision de dépenses ; en effet il ne s'agit pas de programmer une ressource mais d'identifier les dépenses indispensables au sens des services votés, conformément aux principes définis dans la circulaire du 30 décembre.

Une prévision de dépenses doit être transmise par les RBOP aux CBR au plus tard le 15 février, avec un avis à donner dans les 15 jours. La consommation par le RBOP des crédits qui auront été mis à sa disposition est-elle plafonnée dans l'attente de l'avis du CBR ?

Non, le plafonnement ne s'applique pas. En revanche le contrôle *a priori* s'applique au-delà des seuils de visa / avis, et dans l'attente de la communication de la prévision de dépense, des contrôles *a posteriori* de certaines dépenses pour vérifier leur conformité aux règles des services votés pourraient utilement être conduits.

Comment bien contrôler les dépenses « carte d'achat » susceptibles d'être utilisées en période de service votés pour des dépenses non conformes aux règles posées par la circulaire du 30 décembre 2024 ? Cas complexe pour le CIF, etc.

Les règles relatives à l'usage des cartes achat continuent de s'appliquer en période de services votés. Si le risque d'un recours aux cartes achats pour déroger aux règles posées par la circulaire du 30 décembre 2024 apparaît critique, un renforcement temporaire, proportionné aux risques et aux enjeux financiers, des plans de contrôle relatifs à la carte achat pour la période de services votés peut être envisagé.

Les prévisions de dépenses à transmettre au contrôleur doivent-elles comporter uniquement les actes de gestion qui dépassent les seuils de visa ?

Les prévisions de dépenses doivent être exprimées en AE et en CP et doivent être accompagnées de la liste des actes de gestion incluant l'ensemble des actes importants (dont la conformité aux règles des services votés mérite un examen) et d'un montant significatif. À

ce titre, *a minima* tous les actes qui sont au-dessus des seuils de contrôle doivent y figurer, la liste pouvant aller au-delà.