

# **Atelier de formation FMI – AFRITAC Centre**

## **« La gestion en AE - CP »**

**Yaoundé**

**24 février 2011**



# Plan de la présentation

1. **Le cadre de la gestion des crédits en AE-CP**
  - ▣ Les fondements juridiques
  - ▣ Les conséquences sur l'autorisation parlementaire
  - ▣ La gestion en AE-CP, un outil au service de la stratégie budgétaire
  
2. **La comptabilisation de la dépense**
  
3. **Les règles de consommation des AE et des CP**
  - ▣ La consommation des AE par les engagements juridiques
  - ▣ La consommation des CP par les paiements
  - ▣ Les différentes catégories de dépense
  - ▣ Les retraits d'engagement et les reports de crédits
  
4. **Les règles de budgétisation des AE et des CP**
  - ▣ Les principes généraux
  - ▣ La budgétisation des dépenses

# Objectifs et enjeux de la formation

## □ Objectifs de la formation :

- Maîtriser les règles de budgétisation et de consommation d'un budget en AE et CP
- Etre en capacité de mettre en pratique ces principes

## □ Enjeux :

- **La mise en œuvre de la loi portant régime financier de l'Etat (LRFE) du 26 décembre 2007 doit s'accompagner d'une plus grande responsabilité des acteurs** : la globalisation des crédits au sein des programmes et la fongibilité accrue de ces derniers offrent des marges de manœuvre aux responsables budgétaires dans un contexte budgétaire et économique par ailleurs contraint. En échange, il leur est demandé de s'engager sur des objectifs mesurables et des cibles de résultats à atteindre et de rendre compte de leur gestion et des résultats obtenus : c'est la logique de la mise en œuvre d'une budgétisation par programme.
- **L'impératif de transparence, de visibilité et de soutenabilité des finances publiques - justification des dépenses, suivi des engagements et risques budgétaires** : la gestion de l'exécution doit refléter de plus en plus précisément le souci d'optimisation des dépenses publiques et de justification des dotations au regard des objectifs et des politiques poursuivis

# Plan de la présentation

1. **Le cadre de la gestion des crédits en AE-CP**
  - ▣ Les fondements juridiques
  - ▣ Les conséquences sur l'autorisation parlementaire
  - ▣ La gestion en AE-CP, un outil au service de la stratégie budgétaire
  
2. **La comptabilisation de la dépense**
  
3. **Les règles de consommation des AE et des CP**
  - ▣ La consommation des AE par les engagements juridiques
  - ▣ La consommation des CP par les paiements
  - ▣ Les différentes catégories de dépense
  - ▣ Les retraits d'engagement et les reports de crédits
  
4. **Les règles de budgétisation des AE et des CP**
  - ▣ Les principes généraux
  - ▣ La budgétisation des dépenses

# Les AE-CP dans le monde

- **Selon les standards internationaux (notamment repris et déclinés dans les directives CEMAC et les travaux actuellement en cours concernant leur refonte) :**
  - les autorisations d'engagement sont définies comme « la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées »
  - et les crédits de paiement sont définis comme « la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement ».
  
- **Selon les pays, les AE peuvent couvrir l'ensemble du champ des dépenses de l'Etat ou seulement les dépenses d'investissement (cas du projet de nouvelle directive de la CEMAC).**
  - De manière relativement générale, les dépenses de personnel font l'objet d'une budgétisation et d'une exécution en AE=CP.
  
- **Les AE sont notamment utiles quand l'engagement est supérieur à l'année civile ou quand une partie de la dépense sera payée sur l'année suivante.**
  - Ainsi, les AE d'une année doivent couvrir au plus près les engagements fermes de l'exercice, qu'ils soient annuels ou pluriannuels.
  
- **Les CP correspondent aux besoins de paiement (trésorerie) de l'exercice concerné, compte tenu du rythme de réalisation des engagements juridiques actés (que ces engagements juridiques aient été pris l'année de l'exercice ou les années antérieures).**

# Le cadre juridique de la LRFE

- **Article 15 de la LRFE : « Les crédits ouverts au titre des dépenses courantes, hors intérêts de la dette, et des dépenses d'investissement sont constitués d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement.»**
  - ▣ Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées au cours d'une période n'excédant pas trois ans.
  - ▣ Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées et ordonnancées durant un exercice budgétaire pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement.
  - ▣ Le montant des autorisations d'engagement au titre des dépenses courantes, hors intérêts de la dette, est égal au montant des crédits de paiement ouvert.
- **La LRFE institue un outil budgétaire spécifique (les AE) comme support aux engagements juridiques auxquels souscrit l'Etat.**
  - ▣ Les AE sont qualifiées de crédits budgétaires au même titre que les crédits de paiements.
  - ▣ Elles concernent l'ensemble des dépenses de l'Etat (à l'exception de la charge de la dette)

# Le cadre juridique de la LRFE

- **Les dépenses de l'État font désormais l'objet d'une double autorisation : en engagements et en paiements.**
  - ▣ La chaîne de la dépense est ainsi encadrée à ses deux extrémités : de l'engagement juridique, par lequel naît la dépense en créant une obligation vis à vis d'un tiers, au paiement, par lequel est dénoué ledit engagement juridique.
  
- **Les AE permettent de couvrir des engagements juridiques qui s'exécutent et donnent lieu à paiements sur un ou plusieurs exercices (dans la limite de trois ans). Elles constituent donc le support de la pluriannualité.**
  - ▣ La loi encadre et restreint la durée de validité des engagements pouvant être pris par la mobilisation des autorisations d'engagement à trois ans.
  
- **La mise en œuvre des AE permet d'apporter un outil adapté au caractère par essence pluriannuel de certains engagements juridiques de l'Etat (essentiellement les dépenses d'investissement).**
  - ▣ Possibilité de budgéter différemment les AE et les CP limitée aux seules dépenses d'investissement
  - ▣ Budgétisation des dépenses courantes en AE=CP
  - ▣ Dépenses sur opérations financières (relatives à l'octroi et au remboursement de prêts, avances et emprunts) non concernées par le régime de la budgétisation en AE et en CP

# Les conséquences de la LRFE sur l'autorisation parlementaire

- **La maîtrise des finances publiques implique d'inscrire les engagements juridiques de l'année dans une enveloppe limitée**
- **La fongibilité accrue des crédits au sein des programmes nécessite que l'autorisation de dépense soit donnée dans la même « monnaie » quelle que soit sa nature (personnel, fonctionnement, intervention, investissement)**
- **La transparence conduit à connaître les engagements juridiques de l'Etat et à les différencier du paiement des dépenses**



**Le Parlement contrôle à la fois la capacité de l'État à contracter des dettes envers des tiers et le volume de trésorerie assurant l'apurement de l'ensemble de ces dettes**

# La gestion en AE-CP, un outil au service de la stratégie budgétaire

**L'analyse des stratégies antérieures, de l'avancée des projets et de leur impact**

**La prise en compte du contexte organisationnel, géographique et budgétaire**

**L'identification des projets nouveaux de réorientation de l'action**

**Connaitre le passé (années passées et en cours)**

**Programmer l'avenir**

- **Une meilleure compréhension de la rigidité annuelle et pluriannuelle de la dépense**
- **Une enveloppe d'AE destinée à couvrir les nouveaux projets à lancer (volet politique du budget)**
- **Une enveloppe de CP destinée à couvrir les besoins de trésorerie (rythme opérationnel des paiements)**

# Quizz

## Ces affirmations sont-elles exactes ?

<p>Dans la LRFE, les crédits sont constitués par :</p>	<p>Les autorisations d'engagement</p> <p>Les crédits de paiement</p> <p>Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement</p>
<p>Le montant autorisé pour les autorisations d'engagement permet de limiter la capacité de l'Etat à contracter des dettes sur l'année considérée</p>	<p>Vrai</p> <p>Faux</p>
<p>Les crédits de paiement prévus pour un exercice doivent permettre de couvrir l'ensemble des dettes contractées par l'Etat antérieurement à cet exercice</p>	<p>Vrai</p> <p>Faux</p>
<p>Les autorisations d'engagement ne sont consommables que sur l'année où elles sont votées mais une fois consommées par les engagements juridiques leur validité est pluriannuelle.</p>	<p>Vrai</p> <p>Faux</p>

# Plan de la présentation

1. **Le cadre de la gestion des crédits en AE-CP**
  - ▣ Les fondements juridiques
  - ▣ Les conséquences sur l'autorisation parlementaire
  - ▣ La gestion en AE-CP, un outil au service de la stratégie budgétaire
  
2. **La comptabilisation de la dépense**
  
3. **Les règles de consommation des AE et des CP**
  - ▣ La consommation des AE par les engagements juridiques
  - ▣ La consommation des CP par les paiements
  - ▣ Les différentes catégories de dépense
  - ▣ Les retraits d'engagement et les reports de crédits
  
4. **Les règles de budgétisation des AE et des CP**
  - ▣ Les principes généraux
  - ▣ La budgétisation des dépenses

# La comptabilisation de la dépense (1/4)

## La notion d'engagement juridique (EJ)

- **L'engagement juridique est couramment défini comme :**
  - ▣ L'acte pris par un responsable habilité à créer une obligation à l'encontre d'une autorité morale qu'il représente (définition juridique) de laquelle il résultera une charge (impact financier)
  
- **C'est l'acte fondateur de la dépense : il est signé par un ordonnateur (de droit ou délégué) dûment habilité.**
  
- **Exemples :**
  - ▣ Un bon de commande
  - ▣ Un contrat de recrutement de personnel
  - ▣ Une décision attributive de subvention

# La comptabilisation de la dépense (2/4)

## La notion d'engagement juridique (EJ)

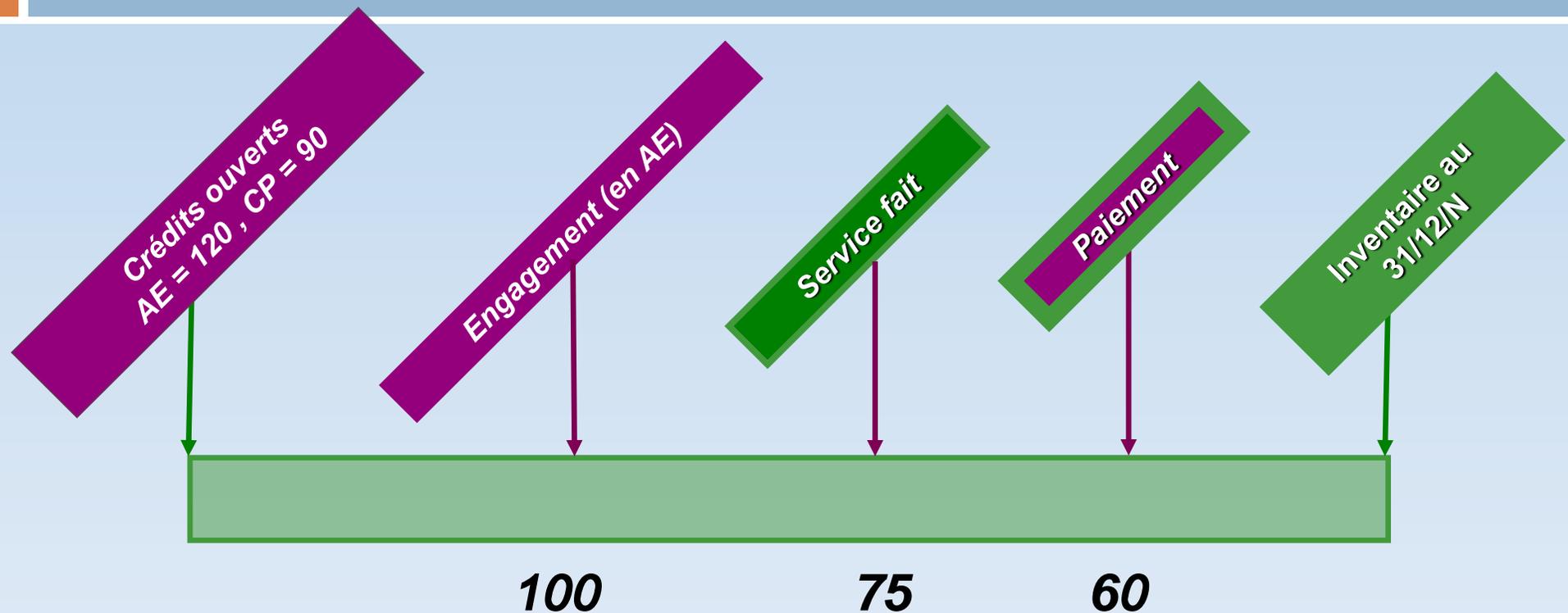
- **A l'heure actuelle, la procédure normale d'exécution de la dépense requiert une réservation de CP dès le stade de l'engagement**
  - ▣ S'assurer dès l'origine de la chaîne de la dépense que l'engagement juridique ainsi souscrit pourra être mené à son terme (le paiement)
  - ▣ Les CP sont donc « réservés et bloqués » dès l'engagement juridique
  
- **La double autorisation en dépenses permet de redonner aux CP leur fonction de monnaie de paiement et non la fonction de monnaie des engagements**
  - ▣ Fluidification de la gestion
  
- **Les AE constituent un support budgétaire aux engagements pluriannuels de l'Etat et, donc, doivent permettre d'améliorer la prévisibilité et la programmation des investissements tout en donnant des assurances aux cocontractants de l'Etat.**
  - ▣ Par ailleurs, la couverture par des autorisations d'engagement de projets d'investissements pluriannuels devrait également permettre de mettre un terme à la pratique des DENO.

# La comptabilisation de la dépense (3/4)

## Les AE, une notion budgétaire – les CP, une notion comptable

- **La comptabilité budgétaire et la comptabilité générale poursuivent des objectifs distincts mais complémentaires :**
  - ▣ La comptabilité budgétaire a pour objectif de retracer les suites données à l'autorisation budgétaire et permettre aux gestionnaires de gérer au mieux les crédits mis à disposition
  - ▣ La comptabilité générale est un outil d'information visant à fournir une image fidèle de la situation patrimoniale et de son évolution d'une année sur l'autre
- **Les AE n'ont pas de signification a priori en comptabilité générale**
  - ▣ les AE sont consommées lors de la notification des actes juridiques...
  - ▣ ... alors que la comptabilité générale s'attache à comptabiliser la charge avérée une fois le service fait constaté
- **Les notions d'AE et de CP permettent d'apprécier le degré de rigidité d'un budget**
  - ▣ Dépenses obligatoires couvrant un engagement passé avec service fait et dépenses inéluctables à réaliser sur l'exercice couvrant le reste à réaliser sur engagements antérieurs

# La comptabilisation de la dépense (4/4)



**Au 31/12/N, montant des :**

**- charges à payer =  $75 - 60 = 15$**

**- restes à payer =  $100 - 60 = 40$**

# Quizz

Ces affirmations sont-elles exactes ?

<p>L'acte fondateur de la dépense est la facture</p>	<p>Vrai</p> <p>Faux</p>
<p>Le service fait impacte la comptabilité budgétaire</p>	<p>Vrai</p> <p>Faux</p>
<p>La comptabilité budgétaire permet de retracer l'utilisation des crédits votés par le Parlement</p>	<p>Vrai</p> <p>Faux</p>

# Quizz

Ces affirmations sont-elles exactes ?

<p>Les restes à payer correspondent à la différence entre le montant engagé et le montant payé.</p>	<p>Vrai</p> <p>Faux</p>
<p>Les charges à payer correspondent à la différence entre le montant estimé de la part réceptionnée et le montant payé.</p>	<p>Vrai</p> <p>Faux</p>
<p>Les charges à payer de l'année N sont une dépense obligatoire pour l'année N+1</p>	<p>Vrai</p> <p>Faux</p>

# Plan de la présentation

1. **Le cadre de la gestion des crédits en AE-CP**
  - ▣ Les fondements juridiques
  - ▣ Les conséquences sur l'autorisation parlementaire
  - ▣ La gestion en AE-CP, un outil au service de la stratégie budgétaire
  
2. **La comptabilisation de la dépense**
  
3. **Les règles de consommation des AE et des CP**
  - ▣ La consommation des AE par les engagements juridiques
  - ▣ La consommation des CP par les paiements
  - ▣ Les différentes catégories de dépense
  - ▣ Les retraits d'engagement et les reports de crédits
  
4. **Les règles de budgétisation des AE et des CP**
  - ▣ Les principes généraux
  - ▣ La budgétisation des dépenses

# La consommation des AE par les engagements juridiques (1/3)

## Les principes généraux

- **Le principe général est de consommer les AE à hauteur de l'engagement ferme : c'est-à-dire ce qui est financièrement quantifié de manière certaine dans l'acte d'engagement et qu'il faudra a minima payer, « quoi qu'il arrive » (sauf non réalisation de la prestation prévue)**
- **Le montant de la dette contractée auprès d'un tiers n'est pas le montant à payer dans l'année mais le montant total de la dépense générée par l'acte signé de l'ordonnateur**
- **La consommation des AE par les engagements juridiques implique l'identification d'un tiers**
- **Les AE sont un élément de l'analyse de la soutenabilité budgétaire.**
  - ▣ Elles **doivent faire l'objet d'une comptabilité d'engagement**, qui permet d'assurer l'évaluation précise de la dette contractée et donc la maîtrise des dépenses en amont de leur réalisation.

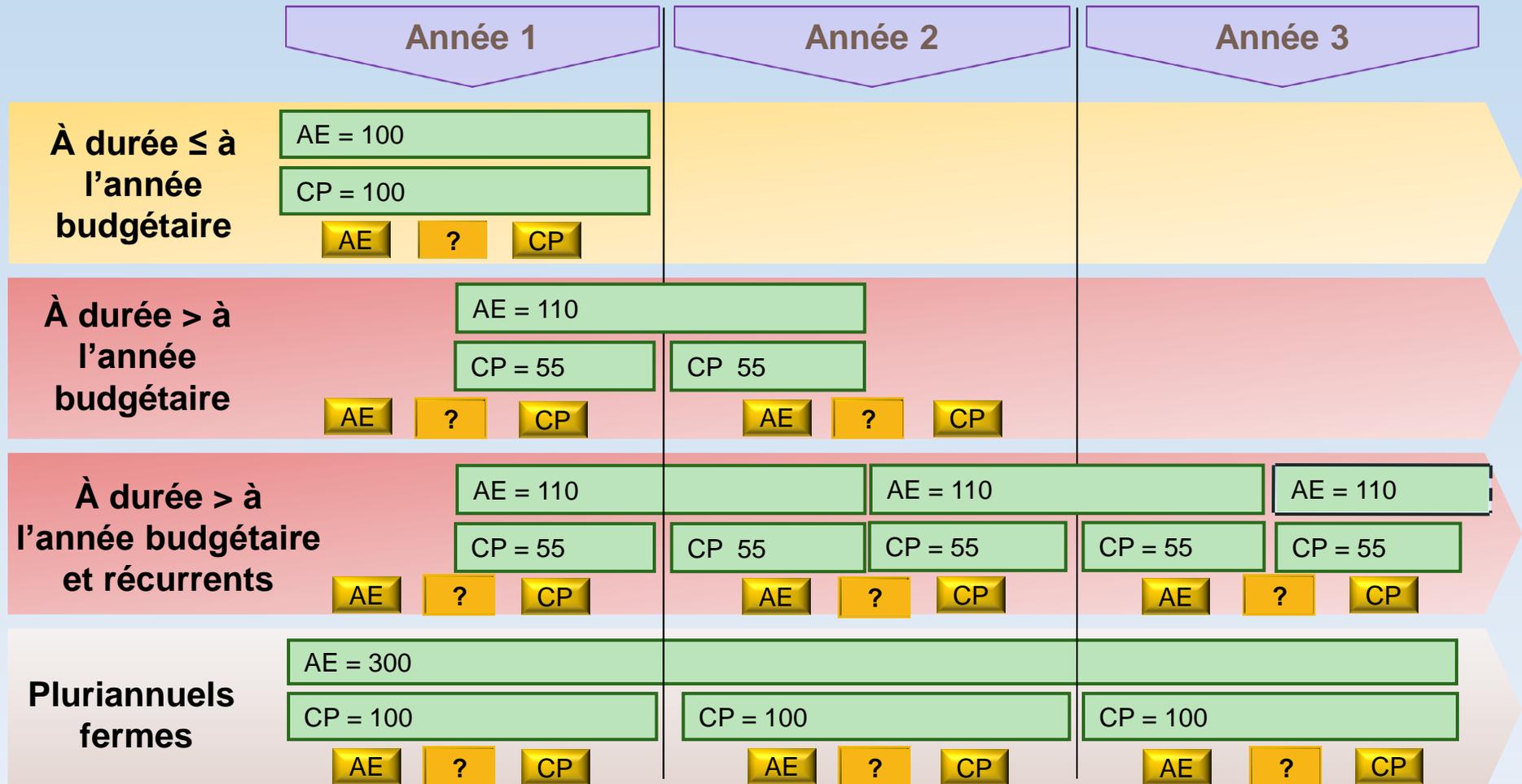
# La consommation des AE par les engagements juridiques (2/3)

## Les AE sont consommées à hauteur de l'engagement ferme

- **Les clauses de révision de prix ne sont pas comprises dans l'engagement initial car le montant de la dépense afférente n'est pas connue avec certitude au moment de la passation du marché**
- **Les tranches conditionnelles – qui, par nature, ne correspondent pas à un engagement ferme – ne sont engagées que l'année de leur affermissement et non l'année de passation du marché**
- **Les indemnités d'attente ou de dédit portant sur une tranche conditionnelle sont comprises dans l'engagement initial, car elles correspondent à un montant qui sera à payer « quoi qu'il arrive ».**
  - **En effet :**
    - Si l'acheteur public affermit avec retard ou n'affermit pas, il devra payer l'indemnité d'attente ou le dédit pour non affermissement de la tranche conditionnelle;
    - Si l'acheteur public affermit dans les délais, il devra payer le montant de la tranche. La consommation d'AE lors de cet affermissement sera minorée du montant du dédit déjà consommé.
  - **En revanche**, l'indemnité éventuelle pour rupture anticipée du contrat sur une tranche ferme (ou affermie) ne donne pas lieu à traitement spécifique : elle est, par nature, dans l'engagement de la tranche concernée.

# La consommation des AE par les engagements juridiques (3/3)

**REGLE DE BUDGETISATION : ON BUDGETE COMME ON CONSOMME**



# La consommation des CP par les paiements (1/3)

## Les principes généraux

- **Les CP sont consommés au fur et à mesure des paiements**
  - ▣ En termes de doctrine, c'est le paiement et non la demande de paiement qui consomme les CP
  - ▣ En pratique, la consommation des CP peut avoir lieu au stade de la prise en charge du paiement par le comptable public
  
- **Les paiements (CP) sont rattachés aux engagements juridiques dont ils assurent le règlement :**
  - ▣ permet de retracer les paiements associés à chaque engagement
  - ▣ sur un exercice, le suivi des AE permet de distinguer les paiements au titre d'engagements antérieurs et les paiements au titre d'engagements de l'année
  
- **Le lien engagement juridique-paiement améliore la gestion des paiements à venir**
  - ▣ Il suppose la mise en place et le suivi pour chaque engagement juridique d'un échéancier pluriannuel de crédits de paiement permettant d'appréhender la rigidité annuelle et pluriannuelle des dépenses.
  - ▣ Il permet d'anticiper les charges des années futures (les échéanciers de CP sur AE engagées ont vocation à figurer dans les annexes au PLF pour l'information du Parlement)

# La consommation des CP par les paiements (2/3)

## Cas dérogatoires

- **Les phases d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement sont parfois concomitantes (cas de la procédure de dépenses simplifiée)**
  - ▣ notamment pour règlement des frais de missions, des fluides, des subventions, des régies d'avance et des mises à disposition de fonds
- **Dans d'autres cas, la chaîne de la dépense se résume au paiement lui-même (cas des dépenses de personnel payées sans ordonnancement préalable).**
- **Certaines de ces dépenses pourront également faire l'objet d'un engagement de régularisation a posteriori.**
- **Ces possibilités s'appliquent à titre dérogatoire à certaines dépenses et sont encadrées par la circulaire annuelle du Ministre des finances portant instructions relatives à l'exécution du budget de l'Etat.**
- **Pour ces dépenses, la consommation des AE intervient à la validation de la demande de paiement ou du paiement pour les dépenses de personnel**

# La consommation des CP par les paiements (3/3)

## En résumé

- **L'engagement est un acte juridique pris par un ordonnateur qui, traduit en comptabilité budgétaire, consomme l'enveloppe d'AE l'année de sa signature.**
- **Pour connaître de manière fiable la dette de l'Etat, le montant consommé en AE correspond au montant total de l'engagement ferme pris envers le tiers sur la durée de la réalisation de l'acte.**
- **La traduction en comptabilité budgétaire d'un acte juridique suppose :**
  - ▣ la connaissance du montant total dû au tiers concerné ....
  - ▣ ..... pour une durée déterminée.
  - ▣ elle peut être d'un montant différent du montant payé (CP) l'année de la signature.
- **Par dérogation, certaines AE sont consommées lors de la demande de paiement.**

# Quizz

Ces affirmations sont-elles exactes ?

Le montant de la dette envers un tiers correspond au montant à payer sur un exercice.

Vrai

Faux

Le montant ferme pris en compte pour la consommation de l'enveloppe d'AE par un engagement juridique correspond à ce qui sera dû, quoi qu'il arrive, au tiers concerné sur la durée de l'engagement.

Vrai

Faux

L'enveloppe de CP est consommée par la demande de paiement transmise au comptable par un ordonnateur.

Vrai

Faux

# Quizz

Ces affirmations sont-elles exactes ?

Un échéancier de paiement est obligatoirement attaché à chaque engagement enregistré même si la prestation donne lieu à un seul paiement.

Vrai

Faux

Lorsque le montant de la dépense ne peut être déterminé de façon certaine avant la facture, la consommation d'AE se fait à la validation de la demande de paiement .

Vrai

Faux

# Les différentes catégories de dépenses

## Les dépenses de personnel

- **Payées sans engagement ni ordonnancement préalable, les dépenses de rémunérations des agents publics sont encadrées budgétairement par les seuls paiements.**
- **En exécution, les dépenses de salaires ne seront donc pas couvertes ex-ante par une consommation d'AE car cela nécessiterait un engagement spécifique pour chacun des personnels sans réel apport pour la gestion de la masse salariale.**
- **Les AE ne couvrent que les paiements de l'année et sont donc identiques aux CP, tant en budgétisation qu'en exécution.**
  - ▣ Ainsi, les rémunérations et charges sociales des personnels titulaires, contractuels, saisonniers ou occasionnels sont budgétées et consommées en AE = CP.
- **Pour les dépenses de personnel payées selon la procédure de dépense simplifiée (salaires du personnel journalier), il est recommandé de ne consommer l'autorisation d'engagement qu'au moment de la prise en charge du paiement par le comptable public**
  - ▣ **Enjeu : avoir une gestion homogène de la masse salariale en termes d'AE et de CP**

# Les différentes catégories de dépenses

## Les consommations de biens et services

- **Les consommations de biens et services peuvent suivre la procédure du bon de commande administratif ou la procédure de marchés publics (voir les règles dans la partie relative aux dépenses d'investissement).**
- **La consommation des AE intervient au moment de l'émission du bon de commande administratif signé par l'ordonnateur ou de la signature du marché.**
- **Les CP sont consommés au moment du paiement (ou de la prise en charge du paiement par le comptable public)**
- **Si le paiement de la dépense n'est pas pris en charge par le comptable public (notamment en cas de service non fait) au cours de l'exercice budgétaire, il est possible d'aboutir à une exécution en AE≠CP**

# Les différentes catégories de dépenses

## Les transferts courants et les subventions de fonctionnement

- **Les dépenses de transferts courants et de subventions de fonctionnement sont généralement exécutées selon la procédure de dépense simplifiée.**
- **L'engagement et l'ordonnancement sont concomitants et l'ordonnateur émet un arrêté ou une décision attributive de la subvention**
- **Pour ces dépenses, la consommation des AE intervient à la validation de la demande de paiement**
- **La consommation des CP intervient au moment du paiement (ou de la prise en charge par le comptable public)**
  - ▣ **Ces dépenses s'exécutent donc normalement en AE=CP.**
- **Lorsqu'elles suivent la procédure normale d'exécution des dépenses, les règles de consommation des AE et CP suivent les principes généraux vus précédemment**

# Les différentes catégories de dépenses

## Les dépenses d'investissement

- **Les dépenses d'investissement sont constituées, selon la LFRE, par :**
  - ▣ Les immobilisations de l'Etat ;
  - ▣ Les subventions d'investissement ;
  - ▣ Les achats d'actions et prises de participations.
  
- **Par définition, les règles applicables l'exécution des dépenses d'investissement en AE et CP sont celles exposées dans les principes généraux vus précédemment**
  
- **Dans les quelques cas où l'engagement juridique porterait sur une période supérieure à 3 ans (durée maximale de validité des autorisations d'engagement) ou dans le cas particulier de contrats de partenariat où l'Etat s'engage sur de très longues périodes, la consommation d'AE a lieu :**
  - ▣ La première année de signature du contrat pour 3 ans
  - ▣ Puis, de manière glissante, chaque année par un complément annuel d'autorisation d'engagement jusqu'à avoir couvert l'intégralité de l'engagement juridique du projet sur sa durée.

# Les différentes catégories de dépenses

## Les marchés publics à prix ferme ou révisable, de durée ferme ou reconductible

- **Un marché peut prévoir une clause de reconduction à l'issue d'une durée définie. Dans ce cas, la durée de l'engagement n'inclut pas la ou les éventuelles reconductions dans la mesure où la non-reconduction n'est pas considérée comme une résiliation du contrat et n'entraîne pas d'indemnité de dédit.**
- **Les révisions de prix et les reconductions donnent lieu à des consommations ultérieures d'AE, par des engagements complémentaires.**
- **Les AE sont consommées à la validation de l'engagement juridique associé à la notification du marché + ultérieurement en cas de révision de prix ou de reconduction.**
- **Les CP sont consommés au moment du paiement (paiement sur facture ou sur état d'acomptes pour les marchés de travaux) ou de la prise en charge du paiement par le comptable public.**

# Les différentes catégories de dépenses

## Les marchés publics à tranches ferme et conditionnelle(s)

- Lors de la passation initiale du marché, les AE sont consommées à hauteur du seul montant ferme. Chaque tranche conditionnelle affermie donne ensuite lieu à une consommation ultérieure d'AE.
- Les AE relatives à la tranche ferme + montant du dédit éventuel sont consommées à la validation de l'engagement juridique. Les AE relatives à la tranche conditionnelle sont consommées lors de la validation de l'engagement juridique relatif à cette tranche conditionnelle (pour un montant égal à la valeur de la tranche conditionnelle diminuée du montant du dédit éventuel).
- Les CP sont consommés au moment du paiement (ou de la prise en charge du paiement par le comptable public)

# Les différentes catégories de dépenses

## Les marchés publics à prix unitaire ou marchés cadres reconductibles ou non

- **Il s'agit de marchés fixant les prix des équipements ou services mais dans lesquels les quantités à fournir ne sont fournies qu'à titre prévisionnel**
- **Ces marchés ne comportent pas d'engagement juridique ferme de dépense et leur passation n'entraîne donc pas de consommation d'AE.**
- **L'engagement juridique de l'État est créé par l'émission des bons de commande, la signature des lettres de commande et des marchés, ainsi que tous autres actes à incidence financière matérialisant les quantités effectivement souhaitées**
  - ▣ Seuls ces ordres de services ou bons de commande doivent être obligatoirement couverts en AE avant d'être émis
  - ▣ La validation de l'engagement juridique associé à l'ordre de service ou au bon de commande consomme les AE.
- **Les CP sont consommés au moment du paiement (ou de la prise en charge du paiement par le comptable public)**

# Les différentes catégories de dépenses

## Synthèse pour les marchés

<i>Type d'acte</i>	<i>Évènement consommant les AE</i>
<b>Bon de commande</b>	<b>Montant de la commande</b>
<b>Marché ordinaire non reconductible à prix ferme ou révisable</b>	<b>Montant global quelle que soit la durée du marché puis chaque éventuelle révision de prix</b>
<b>Marché ordinaire reconductible à prix ferme ou révisable</b>	<b>Montant pour la période initiale puis chaque période reconduite incluant éventuellement la variation des prix</b>
<b>Marché à tranche ferme et conditionnelle</b>	<b>Montant de la tranche ferme + montant de l'indemnité de dédit pour non affermissement de tranche conditionnelle puis montant de chaque tranche affermie</b>
<b>Marché à prix unitaire ou Marché cadres Reconductible ou non reconductible</b>	<b>Montant de chaque bon ou lettre de commande</b>

# Les différentes catégories de dépenses

## Les contrats de partenariat public-privé (1/4)

- **Les contrats de partenariat, institutionnalisés par la loi 2006/012 du 29 décembre 2006 sont des contrats administratifs par lesquels des personnes publiques confient à un tiers une mission globale relative :**
  - au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements ;
  - à la construction d'ouvrages ou d'équipements ou à leur transformation ;
  - ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion et, le cas échéant, à d'autres prestations de service concourant à l'exercice de la mission de service public.
  
- **Ainsi, un contrat de partenariat est un contrat par lequel la personne publique confie à une même entreprise (ou groupement d'entreprises) un ensemble de prestations dont elle s'acquitte par un paiement différé et étalé dans le temps.**
  
- **De manière générale, un contrat de partenariat est souscrit pour une période longue (couvrant généralement la durée d'amortissement de l'ouvrage ou équipement objet du contrat) et entraîne le paiement d'un loyer par la personne publique.**

# Les différentes catégories de dépenses

## Les contrats de partenariat public-privé (2/4)

- **Le loyer de la personne publique se compose de :**
  - un « loyer » relatif aux investissements : son montant distingue, d'une part, l'amortissement des investissements (coût de construction de l'actif) et, d'autre part, les intérêts intercalaires. Les divers éléments composant le coût des investissements sont précisés par le contrat.
  - un « loyer » relatif aux dépenses de fonctionnement (maintenance, exploitation),
  - un « loyer » relatif au financement mis en place par le partenaire privé.
  
- **S'agissant des dépenses d'investissement proprement dites :**
  - **Elles regroupent :**
    - les coûts d'investissements initiaux, tels que les études nécessaires au démarrage des travaux : étude de sol, frais de géomètre, réalisation des fouilles archéologiques ;
    - les coûts de construction (gros œuvre, finitions, certaines études, certains frais de mobilier) ;
    - les honoraires d'architecte, de paysagiste, les assurances et garanties ;
    - les frais de développement amont, des impôts et taxes, ainsi que des frais financiers pouvant comprendre des « intérêts intercalaires », ces derniers correspondant aux intérêts sur emprunts supportés par le partenaire durant la période de construction.
  
- **Les AE correspondant à ces coûts d'investissement doivent être consommées à hauteur du coût complet de l'engagement ferme sur les 3 premières années du contrat.**

# Les différentes catégories de dépenses

## Les contrats de partenariat public-privé (3/4)

- **Lorsque le projet comporte des tranches conditionnelles, l'engagement à la signature du contrat pourra être limité au montant de la tranche ferme majoré du dédit (indemnité de non affermissement) prévu sur les 3 premières années du contrat.**
  - Chaque année, des AE correspondant à l'annuité complémentaire d'engagement juridique souscrit initialement seront consommées (raisonnement glissant jusqu'à avoir couvert l'intégralité de l'engagement juridique)
  - En cas d'affermeissement, le montant du dédit sera alors déduit du montant d'AE nécessaire à la couverture de la tranche affermie.
  
- **De même le surcoût relatif aux indemnités de rupture, dont le versement est lié à une rupture anticipée du contrat, doit être intégré dans le calcul des besoins d'AE destinées à couvrir l'engagement ferme.**
  
- **L'engagement ferme concernant les coûts d'investissement doit être accompagné d'un échéancier des besoins de CP. Les CP sont consommés au moment du paiement (ou de la prise en charge du paiement par le comptable public)**

# Les différentes catégories de dépenses

## Les contrats de partenariat public-privé (4/4)

- **S'agissant des autres dépenses :**
  - coûts de financement (intérêts liés au fait que le partenaire ne perçoit pas immédiatement le paiement des investissements, et dont le montant est déterminé en prenant en considération les modalités de financement de l'investissement)
  - coûts de fonctionnement (renouvellement, entretien courant, fourniture des fluides)
  
- **Ces dépenses (de nature courante) sont budgétées et exécutées en AE=CP conformément aux principes énoncés supra.**

# Les différentes catégories de dépenses

## Synthèse concernant les contrats de partenariat public-privé

Type d'acte	Évènement consommant les AE
<b><u>Les évènements consommant les AE s'apprécient par types de composantes ou sous-loyers</u></b>	
<b>Sous loyer « investissement »</b>	<b>Montant de la tranche ferme + montant des indemnités pour rupture anticipée de contrat + montant du dédit de non affermissement sur tranches conditionnelles. A l'affermisssement d'une tranche : montant de la tranche affermie – montant du dédit de non affermissement correspondant</b>
<b>Sous loyer « fonctionnement »</b>	<b>Montant prévu de l'annuité à verser dans l'année civile</b>
<b>Sous loyer « financement »</b>	<b>Montant prévu de l'annuité à verser dans l'année civile</b>

# Les différentes catégories de dépenses

## Les subventions d'investissement et prises de participation

- **Il s'agit des apports en capital constituant des mises de fonds initiales ou des compléments de mises de fonds initiales et qui ont vocation à être inscrits au bilan des établissements publics ou des entreprises dans lesquelles l'Etat prend une participation**
  - ▣ Les dotations initiales en capital effectuées par l'État par exemple lors de la création de l'établissement ou de l'entreprise ;
  - ▣ Les apports (dotations) en capital à l'établissement ou à l'entreprise ; ces apports peuvent notamment lui permettre d'acquérir un bien dont il aura la pleine propriété. Ils s'analysent comme des dotations d'équipement permettant de réaliser des investissements non courants (équipements industriels ou scientifiques par exemple) ;
  - ▣ Les dotations relatives aux travaux immobilisables sur les biens contrôlés par l'établissement s'agissant de travaux de construction, de gros entretien, de renouvellement qui conduisent à augmenter la valeur des immobilisations ou à étendre leur durée de vie.
  
- **La consommation des AE intervient lors de la validation de l'engagement juridique associé à la notification de l'arrêté ou de la décision attributive de subvention.**
  
- **Les CP sont consommés par le paiement de la subvention (ou la prise en charge du paiement par le comptable public).**

# Le retrait d'engagement pour tout type de dépenses

## Le retrait d'engagement

- **Le retrait d'un engagement l'année au cours de laquelle il a été validé augmente l'enveloppe d'AE disponibles**
  - ▣ **Sur un exercice donné, des engagements peuvent être pris puis retirés. Les crédits rendus disponibles peuvent être réutilisés librement au cours de cet exercice**
  
- **En revanche, le retrait d'un engagement pris sur un exercice antérieur ne devrait pas donner pas droit à un recyclage l'année du retrait quel que soit le titre considéré :**
  - ▣ **Il s'agit d'un engagement autorisé sur pour la réalisation d'une dépense au titre d'une année passée et le principe d'annualité budgétaire ne devrait pas permettre le recyclage des AE ainsi libérées conformément au principe d'annualité des AE**

# Les reports de crédits (1/2)

## Les reports de crédits

### □ La LRFE dispose que:

- Article 56 alinéa 1 : Sous réserve des dispositions concernant les autorisations d'engagement, les crédits ouverts au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes.
- Article 56 alinéa 2 : Les autorisations d'engagement disponibles en fin de période sur un programme ne peuvent être reportées. Toutefois, les opérations pertinentes non achevées en fin de période sur un programme peuvent faire l'objet d'une inscription dans le cadre d'un nouveau programme poursuivant des objectifs similaires.
- Article 56 alinéa 4 : Les crédits de paiement ouverts sur un programme et disponibles à la fin de l'année sont reportés sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs. Le montant des crédits ainsi reportés s'inscrit dans le cadre d'une provision constituée à cet effet dans la loi de finances.
- Article 57 alinéa 1 : Les crédits non engagés en fin d'exercice sont réputés annulés.
- Article 57 alinéa 2 : Les crédits afférents aux dépenses liquidées non ordonnancées en fin d'exercice sont également annulés. Toutefois, les dépenses réalisées sur ces crédits donnent lieu à un nouvel engagement effectué en priorité sur les crédits de l'exercice suivant.

# Les reports de crédits (2/2)

## Les reports de crédits

- **Les AE ne sont pas reportables mais les opérations d'investissement non engagées peuvent être librement engagées l'année suivante sous réserve de la disponibilité des AE de l'exercice suivant.**
- **Le régime des reports de crédits de paiement mériterait d'être précisé et mis en adéquation avec l'instauration de la notion d'AE.**
- **En effet, il semble nécessaire de clarifier l'intention du législateur qui, dans l'article 56 alinéa 4 et la deuxième phrase de l'article 57 alinéa 2, a entendu reconnaître et consacrer l'engagement de l'Etat matérialisé par une dépense engagée et liquidée (reconnaissance du service fait) et ordonne la poursuite de la chaîne de la dépense sur l'exercice suivant**
  - ▣ La question du report de CP relatif à des opérations de dépenses engagées au cours de l'année budgétaire passée mérite d'être posée tant pour les dépenses courantes que pour les dépenses d'investissement
  - ▣ En effet, s'agissant des dépenses courantes, comment maintenir l'égalité  $AE=CP$  au fil des années?
  - ▣ Pour les dépenses d'investissements, comment assurer les paiements budgétés en année n (donc a priori pas l'année suivante) sans obérer les capacités de paiements de l'année n+1 et éventuellement retarder les opérations?

# Synthèse

## En résumé

- **Les règles de consommation des AE/CP comme les règles de report permettent de définir différents scénarii pour la mise en œuvre opérationnelle des activités**
- **Par exemple, selon la forme choisie pour un marché (reconductible/non reconductible, durée d'exécution, prix révisables/fermes, tranches fermes/tranches conditionnelles, marchés à bon de commande...), l'impact budgétaire est différent**
- **Une bonne connaissance des règles de consommation permet donc de définir une stratégie budgétaire adaptée aux ressources prévisibles et aux objectifs à atteindre**

# Plan de la présentation

1. **Le cadre de la gestion des crédits en AE-CP**
  - ▣ Les fondements juridiques
  - ▣ Les conséquences sur l'autorisation parlementaire
  - ▣ La gestion en AE-CP, un outil au service de la stratégie budgétaire
  
2. **La comptabilisation de la dépense**
  
3. **Les règles de consommation des AE et des CP**
  - ▣ La consommation des AE par les engagements juridiques
  - ▣ La consommation des CP par les paiements
  - ▣ Les différentes catégories de dépense
  - ▣ Les retraits d'engagement et les reports de crédits
  
4. **Les règles de budgétisation des AE et des CP**
  - ▣ Les principes généraux
  - ▣ La budgétisation des dépenses

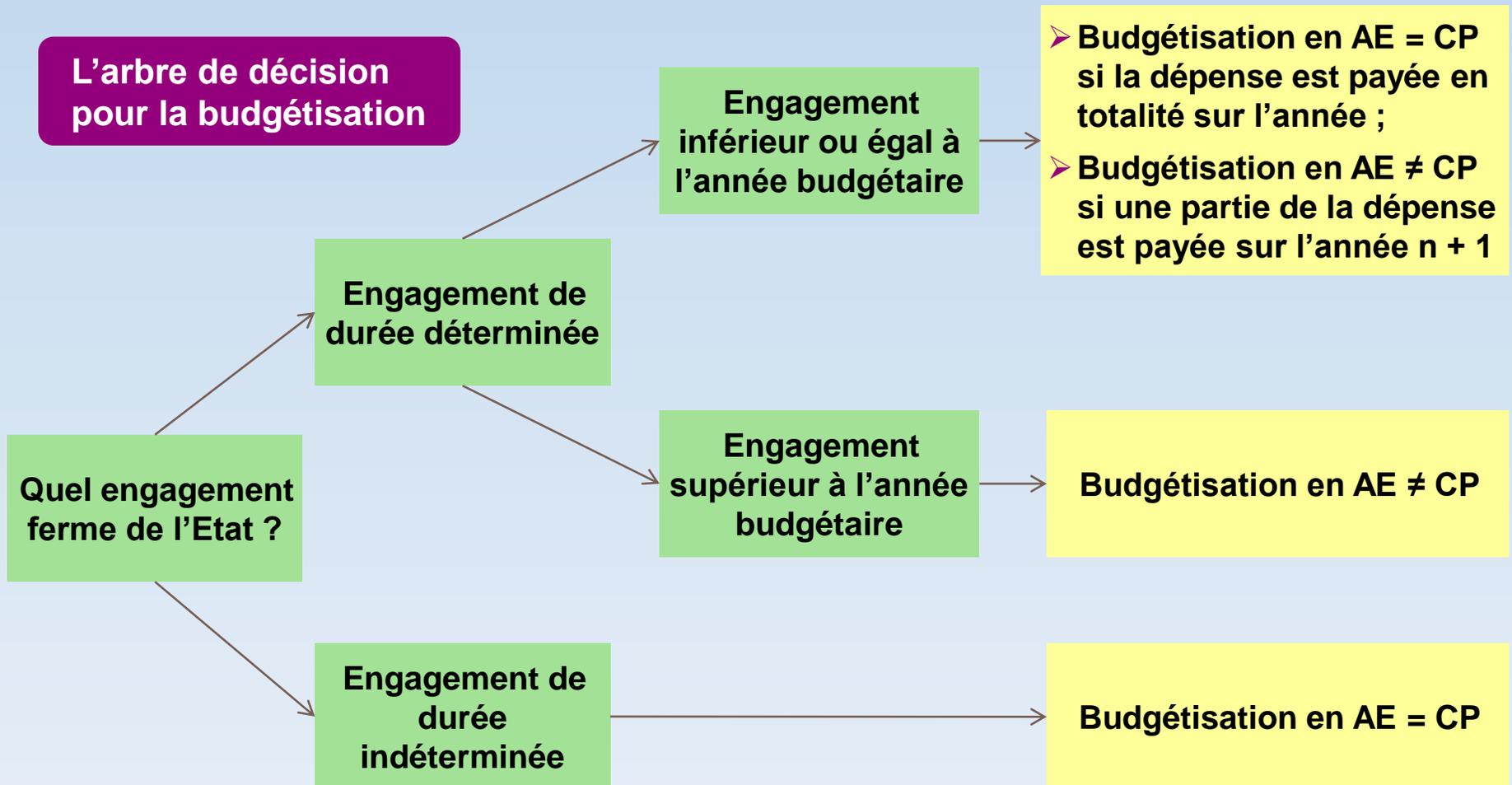
# La budgétisation des AE et des CP

## Les principes généraux

- **Principe général de budgétisation des AE :**
  - L'enveloppe d'AE doit couvrir au plus près l'estimation des engagements fermes que l'on compte passer dans l'année (pour les dépenses d'investissement) et l'estimation des paiements que l'on compte faire dans l'année (pour les dépenses courantes)
  
- **Principe général de budgétisation des CP :**
  - L'enveloppe de CP est évaluée à hauteur des besoins de trésorerie de l'exercice concerné compte tenu du rythme de réalisation des engagements juridiques
  
- **Ces évaluations sont fonction de la stratégie budgétaire du décideur :**
  - Faire ou faire faire ?
  - Marges de remise en cause dans la mise en œuvre d'une activité : préférence pour les marchés à bons de commande ou marché à lots avec affermissement de certains lots par rapport aux marchés à montant ferme ?
  - Modalités d'organisation : regroupements pertinents d'activités et/ou d'acteurs pour réduire des coûts de fonctionnement ?

# La budgétisation des AE et des CP

## L'arbre de décision pour la budgétisation



# La budgétisation par type de dépenses

## Les dépenses courantes

- **La LFRE dispose que pour les dépenses courantes les AE ouvertes sont égales aux CP ouverts**
- **La budgétisation des dépenses courantes est donc toujours en  $AE=CP$  sur la base des paiements estimés au cours de l'année en fonction du type et des déterminants de la dépense**
  - ▣ Approche volume-prix
  - ▣ Paiements déterminés à partir des paiements moyens des années passées
  - ▣ Analyse des facteurs conduisant à faire varier une subvention de fonctionnement
  - ▣ Prise en compte des facteurs d'évolution de la masse salariale et des variations d'effectifs
- **Si le paiement de la dépense n'est pas pris en charge par le comptable public (notamment en cas de service non fait) au cours de l'exercice budgétaire, il est possible d'aboutir à une exécution en  $AE \neq CP$** 
  - ▣ Nécessité d'avoir un régime de report de crédits permettant de maintenir le lien  $AE=CP$  concernant les dépenses courantes entre la budgétisation et l'exécution

# La budgétisation par type de dépenses

Un exemple : abonnement à des fluides, frais de mission et de déplacement

<i>Évènement consommant les AE</i>	<i>Budgétisation</i>	<i>Méthodes de budgétisation</i>
<b>Validation de la demande de paiement</b>	<b>AE = CP</b> <b>Budgétisation sur la base de l'évaluation des paiements sur l'année</b>	<b>Prévision à partir des paiements constatés les années précédentes (moyenne, tendance, ratios...)</b>
		<b>Impact en fonction des déterminants de la dépense (volume en m<sup>2</sup>, nbre d'agents, ...), prévision de la dépense = volume de déterminants par le coût unitaire du (des) déterminant(s)</b>  <b><u>MAIS également impact</u></b> <ul style="list-style-type: none"><li>• du contexte géographique</li><li>• d'orientations stratégiques propres au ministère</li></ul>

# La budgétisation par type de dépenses

## Les dépenses d'investissement

- **Les règles applicables à la budgétisation des dépenses d'investissement en AE et CP sont celles exposées dans les principes généraux vus précédemment**
- **La budgétisation des AE doit couvrir l'ensemble du financement d'une opération d'investissement correspondant à l'ensemble des engagements juridiques fermes qui seront pris dans l'année.**
  - ▣ L'annualité budgétaire nécessite de ne budgéter en AE que les engagements juridiques pris dans l'année et non pas l'intégralité du montant du projet d'investissement si ce dernier n'est pas constitué uniquement de marchés pluriannuels fermes couvrant toute la période d'exécution dudit projet.
- **Si le projet s'étend sur plus de 3 ans (durée maximale de validité des autorisations d'engagement) ou pour les contrats de partenariat :**
  - ▣ Il convient de budgéter en AE l'engagement juridique ferme souscrit à horizon de trois ans et de manière glissante de compléter cet engagement juridique chaque année par un complément d'autorisation d'engagement jusqu'à avoir couvert l'intégralité de l'engagement juridique du projet sur sa durée.
  - ▣ Les crédits de paiement sont budgétés à hauteur des prévisions de paiements annuels sur le projet (ou pour les loyers annuels s'agissant des contrats de partenariat)

# La budgétisation par type de dépenses

## Les marchés publics pluriannuels

- **Les marchés publics à prix ferme ou révisable, de durée ferme ou reconductible :**
  - ▣ En année n, les AE sont budgétées à hauteur des engagements fermes et les CP à hauteur de l'évaluation des paiements de l'année. La durée de l'engagement initial n'inclut pas la ou les éventuelles reconductions dans la mesure où la non-reconduction n'est pas considérée comme une résiliation du contrat et n'entraîne pas d'indemnité de dédit.
  - ▣ En année n+1 ou n+2, il n'y a pas d'AE budgétées sauf prévisions de révision de prix ou de reconduction. Les CP sont toujours budgétés à hauteur de l'évaluation des paiements de l'année considérée.
  
- **Les marchés publics à tranches ferme et conditionnelle(s) :**
  - ▣ Les AE sont budgétées initialement à hauteur des engagements fermes (y compris dédit éventuel) ou affermis. Les CP budgétés à hauteur des paiements de l'année.
  - ▣ Une tranche conditionnelle ne peut être affermie les années suivantes que si le disponible sur l'enveloppe globale d'AE hors titre 2 au moment de la date d'affermissement est au moins égal au montant de la tranche à affermir
  
- **Les marchés publics à prix unitaire ou marchés cadres reconductibles ou non**
  - ▣ Les AE sont budgétées sur la base d'une évaluation annuelle des ordres de service ou bons de commande qui seront émis. Les CP sont budgétés sur la base d'une évaluation annuelle des paiements liés aux factures.

# La budgétisation par type de dépenses

## Les marchés à bons de commande

<i>Évènement consommant les AE</i>	<i>Budgétisation</i>	<i>Méthodes de budgétisation</i>
<b>Montant de chaque bon de commande</b>	<b>AE # CP</b>	<b>A partir de :</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Examen des besoins des services</li><li>• modifications qualitatives ou quantitatives de prestations déjà connues</li><li>• modifications des modalités de commande (mutualisation, marché interministériel,...)</li></ul> <b>AE = Evaluation des bons de commande à passer dans l'année</b> <b>CP = Paiements à effectuer dans l'année</b>

# La budgétisation par type de dépenses

## Les marchés ordinaires reconductibles annuellement

<i>Évènement consommant les AE</i>	<i>Budgétisation</i>	<i>Scenarii de budgétisation</i>	<i>Méthodes de budgétisation</i>
Année 1 : <b>Montant global du marché hors reconduction</b>	<b>AE # CP</b>	<b>Année de passation du marché</b>	<b>AE = Montant pour la durée minimale hors reconduction</b> <b>CP = Paiements à effectuer dans l'année</b>
Années suivantes : <b>Montant reconduit avec éventuelle révision de prix</b>		<b>Il est prévu de reconduire le marché</b>	<b>AE = Montant pour la durée de la reconduction + éventuel impact de la variation de prix</b> <b>CP = Paiements à effectuer dans l'année</b>
		<b>Il n'est pas prévu de reconduire le marché</b>	<b>CP = restant à payer</b>

# La budgétisation par type de dépenses

## Les marchés à durée ferme et prix révisibles

<i>Évènement consommant les AE</i>	<i>Budgétisation</i>	<i>Méthodes de budgétisation</i>	
Année 1 : <b>Montant global</b> quelle que soit la durée du marché	<b>AE # CP</b>	Année de passation du marché	<b>AE = Montant initial du marché hors révision</b> <b>CP = Paiements à effectuer dans l'année</b>
Années suivantes : <b>Chaque</b> éventuelle révision de prix		<b>Si aucun impact à prévoir pour la révision de prix</b>	<b>CP = Paiements à effectuer dans l'année</b>
		<b>Si Impact à prévoir pour révision de prix</b>	<b>AE = montant de la révision de prix</b> <b>CP = restant à payer sur l'AE antérieure + CP correspondant à la part sur l'exercice de l'AE révisée</b>

# La budgétisation par type de dépenses

## Les marchés à tranches ferme et conditionnelle (s)

<i>Évènement consommant les AE</i>	<i>Budgétisation</i>	<i>Méthodes de budgétisation</i>	
Année 1 : <b>Montant de la tranche ferme + indemnité éventuelle de dédit</b>	<b>AE # CP</b>	<b>Passation du marché</b>	<b>AE = Montant de la tranche ferme + (éventuellement) montant de l'indemnité de dédit CP = Paiements à effectuer dans l'année</b>
Même année ou années suivantes : <b>Montant de la tranche affermie minorée du dédit</b>		<b>Affermissement de la tranche conditionnelle</b>	<b>AE = montant de la tranche conditionnelle – montant de l'indemnité de dédit CP = Paiements à effectuer dans l'année</b>
		<b>Non affermissement de la tranche conditionnelle</b>	<b>AE = 0 CP = prévoir éventuellement le montant du dédit</b>

# Quizz

Ces affirmations sont-elles exactes ?

<p>La budgétisation en AE et en CP traduit le scénario de gestion du responsable budgétaire</p>	<p>Vrai</p> <p>Faux</p>
<p>Pour budgéter en AE et en CP, il faut identifier à la fois le <u>volume des engagements fermes à passer</u> pour l'année concernée, la <u>durée de l'engagement</u> et l'<u>échancier prévisionnel des paiements</u> à associer aux engagements passés et à passer.</p>	<p>Vrai</p> <p>Faux</p>
<p>Les <u>dépenses de personnel</u> sont toujours budgétées en AE = CP</p>	<p>Vrai</p> <p>Faux</p>

# Quizz

Ces affirmations sont-elles exactes ?

<p>Un responsable budgétaire doit <u>obligatoirement</u> passer un marché à montant ferme pour le volume des crédits prévus dans sa budgétisation détaillée</p>	<p>Vrai</p> <p>Faux</p>
<p>Pour les marchés à prix révisables, l'engagement initial <u>comprend une estimation des révisions de prix sur la durée du marché</u></p>	<p>Vrai</p> <p>Faux</p>
<p>Pour les opérations d'investissement, le montant des AE budgétées correspond au <u>montant des marchés à passer sur l'année considérée pour le projet prévu</u></p>	<p>Vrai</p> <p>Faux</p>