



Exécution de la dépense

Macro processus n° 3

Fascicule descriptif à macro-maille
Edition de janvier 2009

Table des Matières

1. Objet du manuel	6
1.1. Présentation du document.....	6
1.2. Présentation du macro-processus d'exécution des dépenses (MP3)	6
1.2.1. La finalité du macro-processus	6
1.2.2. Les bénéfices concrets du macro-processus.....	7
1.3. Les éléments structurants du macro-processus.....	8
1.3.1. La prise en compte des nouvelles règles de comptabilité budgétaire.....	9
1.3.2. La professionnalisation de différents rôles.....	10
1.3.3. La rénovation des modes d'exercice des contrôles, le pilotage et l'audit	10
1.3.3.1. <i>Les contrôles au sein de la sphère gestionnaire</i>	<i>10</i>
1.3.3.2. <i>Les contrôles par le comptable.....</i>	<i>11</i>
1.4. Liens entre le MP3 et les autres MP	12
1.5. Présentation des référentiels liés à l'exécution de la dépense	13
2. La description du macro-processus d'exécution des dépenses	15
2.1. Les principes budgétaires et comptables de l'exécution des dépenses	15
2.1.1. La réservation (hors titre 5 – investissement)	15
2.1.2. L'affectation (pour le titre 5 – crédits d'investissement)	15
2.1.3. Les modalités de l'exécution budgétaire en AE et CP	16
2.1.3.1. <i>Exécution budgétaire en AE.....</i>	<i>17</i>
2.1.3.2. <i>Exécution budgétaire en CP.....</i>	<i>20</i>
2.1.4. Les modalités d'enregistrement des dépenses en comptabilité générale.....	23
2.1.4.1. <i>La notion de service fait.....</i>	<i>23</i>
2.1.5. La cohérence entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale	26
2.1.5.1. <i>L'autonomie des deux comptabilités sur une année</i>	<i>26</i>
2.1.5.2. <i>La cohérence des comptabilités.....</i>	<i>26</i>
2.2. Présentation des rôles et segmentation générique du macro-processus	28
2.2.1. Présentation des rôles	28
2.2.1.1. <i>Schéma global des rôles intervenant dans le processus de la dépense</i>	<i>28</i>
2.2.1.2. <i>Définition des rôles</i>	<i>30</i>
2.2.2. Segmentation générique du macro-processus en processus majeurs	35
2.3. Enchaînement des groupes d'activités dans le cas général	36
2.3.1. Les dépenses de commande publique rattachées au cas général	36
2.3.2. Exécution des dépenses de subvention dans le cas général	42
2.3.3. Règles de gestion applicables et correspondance avec les flux Chorus	47
2.4. Variantes du processus d'exécution de la dépense.....	48
2.4.1. Dépenses avec service fait concomitant à l'engagement juridique.....	48
2.4.2. Dépenses avec service fait concomitant à la validation de la demande de paiement.....	50

2.4.3.	Dépenses sans enregistrement d'un EJ associé	51
3.	Typologie des cas de dépenses et règles de gestion associées	53
3.1.	Principe général	53
3.1.1.	Les principes	53
3.1.2.	Les dérogations aux principes	54
3.2.	Description des cas de gestion et règles associées	55
3.2.1.	Les dépenses de personnel	55
3.2.2.	Les marchés	56
3.2.2.1.	<i>Marchés ordinaires (forfaitaires) à prix ferme ou révisable, de durée ferme ou reconductible.....</i>	<i>56</i>
3.2.2.2.	<i>Marché à tranche ferme et conditionnelle</i>	<i>57</i>
3.2.2.3.	<i>Marchés à bon de commande sans minimum-maximum ou avec minimum et maximum, reconductibles ou non reconductibles.....</i>	<i>58</i>
3.2.2.4.	<i>Marchés partagés à bon de commande.....</i>	<i>59</i>
3.2.2.5.	<i>Les accords-cadres</i>	<i>60</i>
3.3.	Dépenses d'intervention	61
3.3.1.	Le critère de la durée d'une dépense d'intervention	61
3.3.1.1.	<i>Interventions de durée indéterminée ou reconductible</i>	<i>61</i>
3.3.1.2.	<i>Interventions de durée déterminée annuelles ou pluriannuelles.....</i>	<i>62</i>
3.3.2.	Les dépenses d'intervention en gestion indirecte	63
3.3.2.1.	<i>Les dépenses d'intervention de durée indéterminée en gestion indirecte</i>	<i>64</i>
3.3.2.2.	<i>Les dépenses d'intervention de durée limitée en gestion indirecte.....</i>	<i>65</i>
3.3.2.3.	<i>Conventions pluriannuelles d'objectifs</i>	<i>66</i>
3.3.2.4.	<i>Les fonds versés aux opérateurs</i>	<i>67</i>
3.3.2.5.	<i>Cas particuliers : les conventions d'objectifs et de moyens des opérateurs et les contrats de projets État-Région</i>	<i>69</i>
3.4.	Baux	69
3.4.1.	Baux conclus sur une durée ferme	70
3.4.2.	Baux conclus sur la base d'une clause de résiliation unilatérale permettant de mettre fin au bail à tout moment.....	71
3.4.3.	Loyers budgétaires.....	71
3.5.	Les régies d'avance.....	72
3.6.	Les dépenses exécutées par carte achats	74
3.7.	Les partenariats public-privé (PPP)	75
3.7.1.	Baux emphytéotiques administratifs (BEA).....	76
3.7.1.1.	<i>Dispositif de droit commun.....</i>	<i>76</i>
3.7.1.2.	<i>BEA répondant à des besoins de l'État (BEA dits « sectoriels » ou « dérogatoires »)</i>	<i>77</i>
3.7.1.3.	<i>Cas où l'État verse des loyers de marché (location simple)</i>	<i>78</i>
3.7.1.4.	<i>Cas des mises à la disposition de l'État des bâtiments à titre gratuit</i>	<i>79</i>
3.7.2.	Autorisations d'occupation temporaire du domaine public combinées aux locations avec option d'achat (AOT - LOA) et contrats de partenariat.	79
3.7.2.1.	<i>Rappels concernant les AOT de droit commun.....</i>	<i>79</i>
3.7.2.2.	<i>AOT-LOA : définition, caractéristiques et règles de gestion</i>	<i>80</i>
3.7.2.3.	<i>Contrats de partenariat.....</i>	<i>81</i>
3.7.2.4.	<i>Règles de gestion des AOT-LOA et des contrats de partenariat.....</i>	<i>82</i>

4.	L'organisation financière associée à l'exécution des dépenses.....	86
4.1.	La rénovation des fonctions et les grands principes d'organisation budgétaires dans l'exécution de la dépense	86
4.1.1.	Un repositionnement des fonctions.....	86
4.1.2.	Une redéfinition des structures organisationnelles : la notion d'UO et de service.....	87
4.2.	La mutualisation des fonctions financières	88
4.2.1.	Définition des CSP dans le domaine budgétaro-comptable.....	88
4.2.2.	Les objectifs de la mutualisation	88
4.2.2.1.	<i>Optimisation des coûts</i>	<i>88</i>
4.2.2.2.	<i>Qualité de service.....</i>	<i>88</i>
4.2.2.3.	<i>Redéfinition des métiers financiers.....</i>	<i>89</i>
4.2.3.	Les différents périmètres des CSP	89
4.2.3.1.	<i>Périmètre en fonction de l'activité du CSP.....</i>	<i>89</i>
4.2.3.2.	<i>Périmètre en fonction de la volumétrie des actes traités</i>	<i>91</i>
4.2.4.	Les outils méthodologiques à construire pour mettre en place les CSP	92
4.2.4.1.	<i>Catalogue des prestations de services</i>	<i>92</i>
4.2.4.2.	<i>« Contrat de service »</i>	<i>92</i>
4.2.4.3.	<i>Guide de processus.....</i>	<i>92</i>
4.2.5.	Impacts juridiques relatifs à la constitution d'un CSP	93
4.2.5.1.	<i>Textes constitutifs d'un CSP.....</i>	<i>93</i>
4.2.5.2.	<i>Services d'administration centrale.....</i>	<i>93</i>
4.2.5.3.	<i>Services déconcentrés</i>	<i>93</i>
4.2.5.4.	<i>Impact des CSP sur les fonctions d'ordonnateur et de pouvoir adjudicateur</i>	<i>94</i>
4.2.5.5.	<i>Supports juridiques de l'exercice des fonctions d'ordonnateur et de pouvoir adjudicateur par un CSP.....</i>	<i>95</i>
4.2.6.	Facteurs clés de succès pour la mise en œuvre des CSP	98
4.2.6.1.	<i>Les conditions et facteurs clés de succès en termes de réingénierie des flux et des processus.....</i>	<i>98</i>
4.2.6.2.	<i>Les conditions et facteurs en termes de conduite du changement.....</i>	<i>99</i>
4.2.6.3.	<i>Les métiers attachés aux Centres de Services financiers Partagés (CSP financier) ..</i>	<i>100</i>
5.	L'analyse réglementaire	102
6.	Annexes	103
6.1.	Guide de lecture des logigrammes et matrices d'activités.....	103
6.2.	L'articulation entre l'organisation budgétaire de l'État et l'organisation des services administratifs de l'État	105
6.3.	La nomenclature d'exécution budgétaire et comptable : une logique matricielle	106
6.4.	Les dépenses de personnel.....	107
6.5.	Les dépenses de fonctionnement	108
6.6.	Les dépenses d'investissement	109
6.7.	Les dépenses d'intervention	110
6.8.	Schéma « Transcription dans les comptabilités des données saisies dans le SI Chorus »	111

6.9. Présentation des différents flux d'exécution de la dépense dans Chorus.....	112
6.10. Les fonctions d'ordonnateur	115
6.11. Tableau de synthèse PPP	117
6.11.1. Phase d'évaluation préalable / Phase d'attribution / Phase de conception.....	117
6.11.1.1. Lorsque le pouvoir adjudicateur est l'État	117
6.11.1.2. Lorsque le pouvoir adjudicateur est un opérateur public	118
6.11.1.3. Lorsque le pouvoir adjudicateur est une collectivité territoriale ou établissement public local	119
6.11.2. Phase de réalisation / Phase d'amortissement.....	120
6.11.2.1. Lorsque le pouvoir adjudicateur est l'État	120
6.11.2.2. Lorsque le pouvoir adjudicateur est un opérateur public	121
6.11.2.3. Lorsque le pouvoir adjudicateur est une collectivité territoriale ou établissement public local	122

1. Objet du manuel

1.1. Présentation du document

Ce document a pour objet la description à macro maille du macro-processus exécution des dépenses.

Il est organisé comme suit :

- cette première partie détaille la finalité et les bénéfices attendus du macro-processus, ainsi que ses principaux éléments structurants ;
- la partie 2 présente le macro-processus, à travers une description détaillée des processus qui le composent et des rôles intervenant dans les différentes activités ;
- la partie 3 présente les règles de gestion liées au macro-processus ;
- la partie 4 présente des recommandations en termes d'organisation ;
- la partie 5 récapitule les textes règlementaires sur lesquels s'appuie le macro-processus ;
- enfin, les annexes contiennent des fiches thématiques permettant d'aller plus loin sur certains sujets.

1.2. Présentation du macro-processus d'exécution des dépenses (MP3)

1.2.1. La finalité du macro-processus

Le macro-processus exécution des dépenses s'inscrit dans la chaîne de la dépense, il a pour finalité de permettre l'exécution des dépenses de l'État, dans les meilleures conditions de qualité, coût et délais, conformément à la stratégie du programme (MP1) et en fonction des ressources qui sont mises à la disposition des services (MP2).

L'objectif de l'exécution de la dépense est de :

- permettre aux responsables de procéder dans les meilleures conditions (délais, qualité, efficience...) aux acquisitions et dépenses nécessaires à leurs activités ;
- ne pas pénaliser les fournisseurs, prestataires et partenaires par des procédures qui ne concernent en rien leurs engagements vis-à-vis de l'administration.

En décrivant les modalités d'exécution des dépenses mobilisées pour la mise en œuvre des politiques publiques, le MP3 constitue le lien entre l'élaboration de la loi de finances et le compte rendu final de son exécution (loi de règlement). La connaissance des règles de comptabilité budgétaire synthétisées dans le macro-processus est nécessaire pour retracer les suites qui ont été données à l'autorisation parlementaire d'engager des dépenses publiques :

- l'élaboration du budget de l'État repose sur l'évaluation des dépenses qui devront être engagées dans l'année : l'objectif de comparaison entre l'autorisation et l'exécution

implique une cohérence entre les modalités de budgétisation d'une dépense et la consommation des crédits.

C'est l'adéquation entre la consommation des crédits, la réalisation des activités et les résultats obtenus qui fait sens et permet de vérifier la maîtrise du processus prévision/gestion par le gestionnaire. La connaissance des règles d'exécution des dépenses contenues dans le macro processus est nécessaire à l'examen de l'exécution budgétaire d'un exercice.

Outre le suivi de l'autorisation budgétaire, la compréhension du MP3 appuie également le suivi de la situation patrimoniale de l'État.

- les processus décrits dans le MP3 permettent de présenter le lien entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale, en introduisant pour chaque cas de dépense les modalités d'enregistrement des dépenses en comptabilité générale (fait générateur des rattachements à l'exercice et montant à enregistrer) ;
- le système d'information budgétaire et comptable de l'État est conçu pour alimenter de façon intégrée la comptabilité générale et la comptabilité budgétaire ;
- le lien établi entre la comptabilité générale et la comptabilité budgétaire permet de comprendre les impacts de l'exécution budgétaire sur la situation patrimoniale de l'État.

Les restitutions de comptabilité budgétaire permettent d'établir un comparatif entre élaboration et exécution :

- les états financiers de la loi de règlement détaillent l'ensemble des mesures et des ajustements qui ont conduit à modifier le projet de loi initial ;
- les rapports annuels de performances (RAP) présentent notamment les dépenses constatées et indiquent les écarts avec les prévisions de la LFI de l'année N ;
- Le passage du résultat budgétaire (exécution des lois de finances) au résultat patrimonial (comptabilité générale) est explicité dans un tableau qui figure dans le rapport de présentation et le compte général de l'État en annexe au projet de loi de règlement.

1.2.2. Les bénéfices concrets du macro-processus

Les bénéfices attendus de la mise en œuvre du macro-processus sont de trois ordres :

- **Améliorer la prévision et le pilotage des dépenses.**
 - Améliorer la prévision et le suivi des dépenses ; développer le pilotage de l'exécution de la dépense par les autorisations d'engagement (AE). Ce sont les AE qui constituent le référentiel budgétaire d'exécution de la dépense qui repose sur une programmation et un suivi des engagements juridiques nécessaires à la réalisation des activités des services.
 - Mettre en place un suivi des dépenses par les échéanciers de crédits de paiement permettant d'appréhender les restes à payer.
- **Améliorer le suivi des dépenses.**
 - Gérer au mieux les ressources allouées.
 - Partager les informations entre les acteurs.
 - Améliorer la visibilité des gestionnaires sur la dépense.

- Réduire les délais de paiement.
- **Améliorer l'exécution des dépenses.**
 - Professionnaliser les rôles.
 - Mutualiser certains rôles.

Au delà de ces axes d'amélioration, l'ambition est de mettre en œuvre, à travers la formalisation de ce processus, les principes de la LOLF, de permettre le pilotage du processus, le suivi de la performance et l'implication des acteurs.

1.3. Les éléments structurants du macro-processus

Le processus d'exécution des dépenses est articulé autour de la mise en œuvre d'éléments structurants.

- **Une gestion budgétaire conforme à la LOLF**
 - Les dépenses sont intégralement exécutées en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ;
 - Le service fait est défini comme une procédure majeure de la chaîne de la dépense, fait générateur de la constatation comptable de la dette de l'État conformément aux règles comptables fixées par la LOLF.
- **Une reconnaissance des fonctions financières**
 - Les fonctions financières et la fonction « achat » sont professionnalisées ;
 - Le rôle de gestionnaire des engagements juridiques est développé pour assurer la formalisation et le suivi des engagements de l'État et en garantir la qualité ;
 - Le traitement des demandes de paiement (facture fournisseur et demande de versement de subvention) est défini comme une étape de gestion administrative et comptable, confiée à des professionnels, les comptables publics, qui assurent à la fois la mise en paiement et le paiement dans les conditions optimales de maîtrise des risques ;
 - Les fonctions supports sont mutualisées (traitement et suivi des engagements juridiques, achats) afin de professionnaliser les acteurs et de maîtriser les coûts des fonctions financières.
- **Une recherche de l'efficience dans les modalités de contrôle**
 - Les contrôles interruptifs sont autant que possible limités de façon à favoriser la fluidité de la chaîne ;
 - La fiabilité du processus de dépense est assurée par un référent ministériel du contrôle interne, garant de sa mise en œuvre au quotidien ; et une structure d'audit interne chargée d'en évaluer la performance et la conformité aux normes préétablies.

1.3.1. La prise en compte des nouvelles règles de comptabilité budgétaire

Les dépenses sont exécutées en **autorizations d'engagement (AE)** et en **crédits de paiement (CP)**. L'article 8 de la LOLF dispose que « les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées » et les crédits de paiement constituent « la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées au cours de l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement ».

En principe, les règles de consommation des crédits déterminent les règles de budgétisation de chaque dépense. La budgétisation ne doit donc retracer que les consommations qui seront réalisées dans l'année civile.

Ce principe connaît néanmoins une exception. Pour les dépenses d'investissement, il est obligatoire de budgéter le total du montant de l'investissement l'année du lancement de l'opération, même si les AE ne sont consommés qu'au cours des exercices postérieurs. Ainsi, des engagements juridiques sont budgétés, alors qu'ils ne seront pas engagés au cours de l'année.

Cette budgétisation prend la forme d'une **enveloppe**, dont le montant en AE sera supérieur au montant d'AE qui sera engagé dans l'année. Cette opération correspond à une **affectation de crédits à une tranche fonctionnelle**. Une tranche fonctionnelle inclut le montant total des crédits qu'il sera nécessaire d'engager pour une opération d'investissement.

Il s'agit ici de couvrir le caractère fonctionnel de la dépense, afin de s'assurer que l'ensemble des coûts nécessaires au bon fonctionnement de l'investissement ont été pris en compte, même sur une durée pluriannuelle.

L'affectation rend les crédits concernés non disponibles pour une autre dépense.

Les dépenses sont imputées sur les entités budgétaires [le programme(PROG)/le budget opérationnel de programme (BOP)/ les unités opérationnelles(UO)], les activités (nomenclature des activités), la destination (nomenclature missions/programmes/actions/sous-actions) et nature (nomenclature titre/catégorie/compte). (Ces référentiels sont décrits au point 1.5)

En cohérence avec les macro-processus MP1 et MP2, le MP3 s'inscrit dans une logique de pilotage par les AE. Dans cette logique et pour ce qui concerne l'exécution des dépenses, les responsables opérationnels sont incités à :

- se concentrer sur la gestion, le pilotage des AE et la prévision des besoins en CP ;
- développer la qualité des engagements juridiques pour améliorer la qualité comptable, permettre la prévision des besoins de CP associés aux AE et faciliter la phase de réception ;
- renforcer la fiabilité de la phase de réception (constatation du service fait puis certification du service fait) qui déclenche l'ordre de payer.

1.3.2. La professionnalisation de différents rôles

Dans le cas de la commande publique, un rôle professionnalisé d'acheteur, acteur principal de la phase d'instruction des dossiers, est identifié comme structurant. En termes organisationnels, ce rôle pourra être pris en charge par un centre de services partagés « achats », auquel pourra contribuer, en tant que de besoin, un pôle d'expertise juridique.

Pour ce qui concerne les dépenses de subvention et de manière analogue, un rôle d'instructeur de demandes de subventions est également identifié comme structurant.

De même, la qualité des engagements juridiques, des procédures de réception et des demandes de paiement justifie la professionnalisation des rôles de gestionnaires en charge de ces différentes procédures (respectivement gestionnaires des engagements juridiques, réceptionnaires et gestionnaires des demandes de paiement).

1.3.3. La rénovation des modes d'exercice des contrôles, le pilotage et l'audit

Les contrôles exercés au cours du processus d'exécution de la dépense publique doivent permettre une fluidification du processus.

1.3.3.1. Les contrôles au sein de la sphère gestionnaire

Au sein de la sphère gestionnaire, les principes de contrôles suivants sont mis en application :

- Les contrôles sont définis en fonction des risques et positionnés au plus près de la naissance des risques.
- L'autocontrôle, effectué par les acteurs principaux de chaque étape au moment où ils réalisent les tâches, est largement mis en avant conformément au principe de responsabilisation des acteurs promu par la LOLF.
- Le contrôle de supervision, exercé a priori ou a posteriori par un acteur tiers (supérieur hiérarchique ou toute autre personne n'intervenant pas directement dans la réalisation des tâches) est fonction de la criticité du risque à maîtriser.
- La cotation des risques par cas de dépenses permet de hiérarchiser les contrôles à associer.

La rénovation des modes d'exercice des contrôles ne peut être envisagée sans le développement en parallèle de fonctions de pilotage et d'évaluation de la chaîne de la dépense :

- Une fonction de pilotage de l'ensemble du processus afin d'en assurer l'efficacité (qualité, délais, productivité). Cette fonction, notamment exercée à partir de restitutions et en fonction des événements de gestion (par exemple en cas de réallocation de ressources en cours de gestion), permet de s'assurer du bon déroulement du processus.
- Une fonction d'audit et d'évaluation de la chaîne pour s'assurer de la qualité des dispositifs de contrôle interne mis en œuvre.

1.3.3.2. Les contrôles par le comptable

L'application des principes énoncés dans le paragraphe précédant pour la sphère gestionnaire a pour effet de définir un nouvel équilibre dans la chaîne d'exécution de la dépense. Les contrôles sont renforcés en amont, lors de l'instruction du besoin et de l'engagement de la dépense, et permettent l'adaptation des contrôles exercés par le comptable en bout de chaîne.

Le contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD) permet au comptable de se concentrer sur les dépenses les plus sensibles en termes de risques et d'enjeux.

Il peut ainsi moduler le contrôle qu'il effectue sur les demandes de paiement selon deux cas :

- Les demandes de paiement (DP) sont examinées unitairement si elles sont inscrites dans le référentiel national obligatoire (RNO).
- Les DP peuvent être examinées de façon groupée si elles sont inscrites dans le référentiel national indicatif – RNI.

Il peut également réaliser des contrôles *a posteriori*.

En complément du CHD, le contrôle allégé en partenariat (CAP) a été développé pour accompagner la modernisation de la gestion publique. Le CAP repose d'abord sur le renforcement du contrôle interne comptable pour l'ensemble d'un processus (gestionnaire et comptable) pour un ministère ou une direction donnée, puis sur un audit comptable et financier dont les conclusions déterminent la possibilité de passer à un contrôle *a posteriori* sur la base d'un échantillon limité.

- Le renforcement du contrôle interne est réalisé au niveau du gestionnaire dans le cadre de la mise en œuvre des actions fixées par le plan d'action ministériel, avec éventuellement l'appui du comptable public. Le cas échéant, ce renforcement du contrôle interne est également conduit dans les services du comptable public.
- La mission d'audit initiale est conduite en partenariat par les services d'audit interne du ministère intéressé et de la direction générale des finances publiques. Elle a pour objectif d'évaluer le contrôle interne pour s'assurer de la maîtrise satisfaisante des risques, et d'en tirer les conséquences en terme de modalités de contrôle par le comptable.
- Si les conditions de la maîtrise des risques sont satisfaisantes sur le type de dépenses examinées, il devient alors possible de substituer au contrôle hiérarchisé de la dépense, un contrôle partenarial réalisé *a posteriori* sur échantillon.
- Une mission d'audit comptable et financier est périodiquement programmée pour s'assurer de la qualité du contrôle interne.

Cette approche a vocation à s'appliquer en premier lieu à certaines natures de dépenses répétitives et relativement homogènes en termes de risques et d'enjeux.

Au sein de la sphère comptable, les principes de contrôles suivants sont également mis en application :

- Les contrôles sont définis en fonction des risques et positionnés au plus près de la naissance des risques.
- L'autocontrôle est effectué par les acteurs principaux de chaque étape au moment où ils réalisent les tâches.

- Le contrôle de supervision, exercé *a priori* ou *a posteriori* par un acteur tiers (supérieur hiérarchique) est fonction de la criticité du risque à maîtriser.
- La cotation des risques par cas de dépenses permet de hiérarchiser les contrôles à associer.

Ce dispositif se traduit en particulier par la mise en place annuelle d'un plan de contrôle hiérarchisé de la dépense et d'un plan de contrôle interne.

Parallèlement, une fonction d'audit comptable et financier des processus est mise en place, afin de s'assurer de la qualité des dispositifs de contrôle interne. Elle a vocation à intervenir, en partenariat, sur l'ensemble du processus dans les services gestionnaires et comptables.

1.4. Liens entre le MP3 et les autres MP

Liens avec MP2 – Allocation et mise à disposition des ressources

Les interactions suivantes sont identifiées avec MP2 :

- A l'étape « Réaliser le suivi et la mise à jour de la liste des engagements juridiques », la mise à jour des échéances de crédits de paiement (CP) est réalisée pour garantir une information fiable et actualisée sur la consommation d'AE et les besoins en CP associés. Cette mise à jour est réalisée en cohérence avec le cycle de vie de l'engagement juridique (par ex. avenants, affermissement d'une tranche, mise à jour du calendrier, etc.). Une source d'information complémentaire pour réaliser cette mise à jour correspond à l'ensemble des informations recueillies au niveau de l'étape de « Réception ».
- Par consolidation de l'ensemble des prévisions de CP associées aux engagements juridiques (via la décomposition en éléments « réceptionnables »), le pilote des CP connaît le besoin de CP prévisionnel. Le pilote des CP peut ainsi anticiper les situations dans lesquelles la prévision des besoins de CP identifiés au niveau des services n'est pas conforme aux prévisions de CP établies en début d'année (ou réactualisées en cours d'année). En cas de problème, des solutions sont trouvées dans le cadre du dialogue de gestion entre le pilote des CP et le pilote de l'exécution de la dépense.

Dans tous les cas, la mise à disposition d'une information de qualité sur les besoins en CP associés aux engagements juridiques constitue un élément essentiel dans le dispositif global, notamment pour le pilotage des CP à chaque niveau budgétaire.

Liens avec MP9 – Immobilisations

Les interactions suivantes sont identifiées avec MP9 :

- Toutes les écritures relatives aux immobilisations doivent être rattachées à une fiche immobilisation lors de leur enregistrement. Une fiche immobilisation « en cours » doit donc être créée dans le système au plus tard avant la notification de l'engagement juridique. Cet EJ doit référencer au moins une imputation d'un compte d'immobilisation (classe 2).
- A l'étape de vérification de la conformité engagement/livraison, le lien MP3-MP9 correspond à la mise à jour de la fiche d'immobilisation relative au bien en cours d'acquisition ou de production. Le service fait est le fait générateur de l'inscription de

l'immobilisation en comptabilité générale : la fiche immobilisation est valorisée sur un compte d'immobilisation en cours.

- Dans le cas d'une acquisition directe d'immobilisation, la mise en service de l'immobilisation doit également être prise en compte à cette étape (qui recouvre notamment la valorisation comptable de l'immobilisation).
- A l'étape de traitement des demandes de paiement, le lien correspond à la constitution du dossier d'immobilisation, qui doit regrouper toutes les pièces justificatives de l'immobilisation.

Liens avec MP4 – Traitements de fin de gestion - opérations de fin d'exercice

Les interactions suivantes sont identifiées avec le MP4 :

- La certification du service fait réalisée dans le cadre du macro-processus MP3 permet de contrôler les dépenses engagées et exigibles, et de comptabiliser les charges dans Chorus en comptabilité générale. Les traitements de fin de gestion permettent de rattacher à l'exercice concerné les charges y afférente, selon la date de service fait, indépendamment de la réception (charges à payer ou charges constatées d'avance).
- Les crédits donnant lieu à des reports¹ sont basculés sur l'exercice suivant à l'issue des traitements de fin de gestion.

1.5. Présentation des référentiels liés à l'exécution de la dépense

Certains référentiels utilisés dans le cadre de ce macro-processus sont décrits dans le manuel de lecture des macro-processus :

- le référentiel « Mission – programme – action »,
- le référentiel « Titres – Catégories – Comptes »,
- le référentiel de tiers,
- le référentiel d'activités,
- le référentiel de programmation « OS / OP / OB / activités »,
- le référentiel « Programme – BOP – UO ».

A ces référentiels s'ajoute le référentiel de tranche fonctionnelle décrit ci-dessous.

Le référentiel de tranche fonctionnelle (TF)

La TF (tranche fonctionnelle) est utilisée dans le cadre des opérations d'investissement, afin d'assouplir la règle d'annualité de l'autorisation budgétaire et d'assurer le caractère fonctionnel de ces opérations. Elle porte sur des ensembles homogènes et cohérents (article 8 de la LOLF : « pour une opération d'investissement, l'autorisation d'engagement couvre un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction »).

Le référentiel TF est utilisé pour l'affectation, le retrait et le report dans le nouvel exercice des tranches fonctionnelles et l'exécution sur les tranches fonctionnelles.

¹ Voir paragraphe 2.1.3.1

La tranche fonctionnelle est associée au référentiel « programmation ». Dans ce cas, un attribut TF peut être renseigné pour les différents niveaux de programmation :

- pour l'activité,
- ou pour l'opération budgétaire (OB),
- ou pour l'opération programmée (OP),
- ou pour l'opération stratégique (OS).

Les TF sont créées ou modifiées par les gestionnaires ministériels. Lors de la création d'une TF, les éléments suivants doivent être renseignés :

- l'UO associée à la TF,
- la codification alphanumérique de la TF,
- le libellé de la TF,
- les dates d'effet définissant l'intervalle de validité,
- les habilitations sur la TF.

2. La description du macro-processus d'exécution des dépenses

L'objectif final du macro-processus est de déterminer les modalités d'enregistrement des dépenses publiques en comptabilité budgétaire et en comptabilité générale. Or les impacts dans ces deux comptabilités diffèrent selon qu'est appliqué le processus général de la dépense publique ou des variantes de ce processus.

Le présent chapitre décrit tout d'abord les principes comptables associés au macro-processus. Il décrit ensuite les rôles intervenant dans le macro-processus ainsi que l'enchaînement des groupes d'activités dans le cas général. Enfin, il détaille les variantes dans le processus d'exécution de la dépense.

Le cas général et ses variantes sont rattachés aux règles de gestion qui leur sont propres.

2.1. Les principes budgétaires et comptables de l'exécution des dépenses

2.1.1. La réservation (hors titre 5 - investissement)

La réservation permet d'identifier, au sein de l'enveloppe globale d'AE, une sous-enveloppe réservée pour un suivi particulier.

La réservation ne doit être utilisée que pour certains types de dépenses, notamment dans le cas où l'impact budgétaire en AE a lieu lors de la validation de la demande de paiement.

Les opérations de réservation ne donnent lieu à aucune consommation de crédit en comptabilité budgétaire.

La réservation d'AE est donc distincte de l'engagement juridique et ne consomme pas d'AE. Elle met à jour à des fins de suivi le disponible des AE mises à disposition. Les dépenses réalisées en référence à une réservation d'AE, font l'objet d'une mise à jour des AE réservées.

2.1.2. L'affectation (pour le titre 5 - crédits d'investissement)

Les AE correspondant à une opération d'investissement dénommée « tranche fonctionnelle » font l'objet d'une affectation d'AE suivie le cas échéant d'une ou plusieurs affectations complémentaires. L'affectation matérialise la décision prise de réserver un montant déterminé d'AE destiné à la réalisation d'une opération précédemment individualisée. Elle constitue la forme de réservation de crédits propre et exclusive aux opérations d'investissement.

L'affectation doit correspondre à une tranche fonctionnelle définie à l'article 8 de la LOLF «pour une opération d'investissement, l'autorisation d'engagement couvre un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction ».

L'affectation constitue une phase essentielle permettant d'apprécier à la fois le caractère fonctionnel de l'investissement et son impact sur les finances publiques. Elle doit comprendre des évaluations correspondant aux aléas et révisions de prix.

La fonctionnalité s'apprécie par rapport à la cohérence ou à l'homogénéité d'un investissement. L'investissement doit non seulement être achevé mais il doit pouvoir être utilisé.

Une tranche fonctionnelle n'est pas une tranche financière

- les investissements sont lancés en fonction d'une enveloppe financière donnée ;
- le fractionnement des opérations nuit au pilotage des AE et surtout à la prévisibilité des besoins en crédits de paiements.

Les AE nécessaires à la réalisation de l'ensemble de l'opération doivent être affectées à hauteur du montant nécessaire à la TF, et sont rendues indisponibles pour d'autres dépenses.

- C'est l'affectation qui assure le caractère fonctionnel d'une opération indivisible.
- Elle nécessite une articulation entre une programmation rigoureuse et l'exécution des dépenses.
- Il n'existe pas de relation univoque entre un projet et une TF : projet et TF peuvent se correspondre, ou un projet peut être financé par plusieurs TF de programmes différents. Une TF peut également financer plusieurs projets.

L'affectation est exécutée en plusieurs engagements juridiques.

- Les EJ correspondant au projet porté par l'affectation diminuent le disponible d'AE sur le montant affecté au fur et à mesure de leur validation.
- L'affectation ne consomme pas les AE mais elle constitue la limite supérieure des engagements pouvant être souscrits pour réaliser l'investissement. Une affectation initiale peut être suivie d'affectations complémentaires si l'économie générale du projet est modifiée. Ce sont les engagements imputés sur l'affectation qui consomment les AE.
- Les engagements de l'année imputés sur une TF sont comptabilisés sur les crédits ouverts de l'exercice au cours duquel ils ont été souscrits. L'affectation n'est pas imputée par titre, seuls les engagements font l'objet d'une imputation par titre.
- L'affectation doit également comprendre un volume d'AE correspondant aux aléas et révisions de prix.
- Les seules natures de dépenses autorisées sur une TF concernent le titre 5.
- Toutefois, peuvent être imputées sur une tranche fonctionnelle les dépenses de fonctionnement (titre 3) directement liées aux dépenses d'investissement (frais accessoires).
- Les subventions d'investissement ne peuvent être imputées sur une tranche fonctionnelle, elles ne sont pas affectées mais seulement engagées.

La comptabilité budgétaire doit retracer l'information sur l'origine des retraits d'affectation et déterminer le montant des restes à engager sur AE affectées.

Il ne doit être procédé à l'affectation des AE que si le projet est prêt à être lancé. Une affectation peut devenir caduque si un premier engagement n'est pas intervenu dans un délai de un an après la première affectation, délai compatible avec le lancement des premiers marchés.

2.1.3. Les modalités de l'exécution budgétaire en AE et CP

Le principe selon lequel les règles de budgétisation suivent les règles de consommation, est un élément essentiel de la comptabilité budgétaire. La compréhension des règles de consommation des AE et des CP est donc un enjeu majeur de l'élaboration d'un budget.

2.1.3.1. Exécution budgétaire en AE.

Selon le processus d'exécution de la dépense applicable à chaque cas de gestion, l'impact de l'exécution budgétaire en AE n'est pas enregistré lors de la même phase de la dépense.

Dans le cas défini comme étant le cas général, l'engagement juridique consomme les autorisations d'engagement (AE) en amont de toute phase de réception ou de demande de paiement.

« L'engagement juridique est un acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une charge² ». Il est pris par un responsable habilité à créer une telle obligation (ordonnateur de droit ou délégué), et a un impact financier (bon de commande, contrat, décision attributive de subvention...). C'est l'acte fondateur de la dépense et de la qualité des comptes.

La notification par le responsable des EJ constitue le fait générateur de la consommation des autorisations d'engagement. Dans Chorus c'est la validation de l'engagement juridique par le responsable de l'engagement juridique qui consomme les AE (marchés, subventions...).

Par exception, lorsque le montant de l'engagement n'est connu qu'une fois intervenue la décision de payer, la consommation des AE intervient à la validation de la demande de paiement

Le principe d'annualité des AE

Les AE sont soumises au droit commun de l'annualité. L'article 15 de la LOLF dispose que « les crédits ouverts au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes ». Les engagements juridiques consomment donc les AE l'année de leur signature.

Cette annualité fait des AE un support de l'engagement juridique, par lequel naît la dépense, et non un support de programmation. Le montant des AE doit donc couvrir pour chaque année le montant des engagements juridiques.

Les AE permettent de couvrir des engagements juridiques qui s'exécutent et donnent lieu à des paiements sur un ou plusieurs exercices. Elles constituent le support de la pluri annualité.

La généralisation des AE introduite par la LOLF apporte un outil adapté à la pluri annualité de certains engagements juridiques en conformant l'autorisation budgétaire au processus effectif de la dépense, par un découplage des crédits d'engagement et de paiements.

Les engagements de l'année sont comptabilisés sur les crédits ouverts au titre de l'exercice au cours duquel ils ont été souscrits (à l'exception des tranches fonctionnelles, cf. supra 2.1.2 et 1.5.7).

² Article 29 du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique .Dans le vocabulaire de la comptabilité budgétaire le terme « dépense » est plus approprié que « charge »

Le montant à retenir pour la couverture et la consommation des AE est l'engagement ferme ou tranche ferme d'une dépense. Cela correspond à ce qui est financièrement quantifié de manière certaine dans l'acte d'engagement et qu'il faudra à minima payer « quoi qu'il arrive » (sauf non réalisation de la prestation prévue).

Il peut cependant exister une part d'évaluation dans le montant retenu pour la consommation des AE : la question de la détermination du montant de l'engagement n'est pas différente des problématiques actuelles de couverture des marchés (révision de prix...).

L'engagement juridique des AE a pour conséquence dans les outils de suivi budgétaire dans Chorus :

- La mise à jour du disponible des AE notifiées (NB : conformément aux principes définis dans le macro-processus « Allocation et mise à disposition des ressources » - MP2, les AE notifiées sont le support de la programmation et du suivi de l'exécution).
- Le contrôle et la mise à jour du disponible des AE mises à disposition (NB : conformément aux principes définis dans le macro-processus « Allocation et mise à disposition des ressources », les AE mises à disposition correspondent à la limite des dépenses pouvant être effectivement engagées par l'UO).
- La mise à jour du disponible des AE affectées à une TF (Tranche Fonctionnelle), dans le cas particulier des opérations faisant l'objet d'un suivi individualisé.

Les dérogations au principe d'annualité des AE

Le principe d'annualité des autorisations d'engagement admet quelques exceptions.

- La gestion anticipée

Sous certaines conditions définies par la loi de finances, la gestion anticipée permet d'engager durant l'année N des dépenses imputées sur des crédits de l'année N+1.

Les AE correspondants sont donc consommées par anticipation durant l'année N sur les AE du budget N+1 (le paiement – i.e. la consommation des CP associés - n'intervenant quant à lui qu'en N+1).

- Les reports

Les AE peuvent être reportées d'un exercice sur l'autre.

- Les AE non engagées du programme peuvent être reportées sans limite pour les titres autres que le titre 2 (dépenses de personnel).

Dans tous les cas, le report d'AE doit faire l'objet d'une justification argumentée. Par ailleurs, certains reports d'AE sont systématiques :

- Crédits portés par une tranche fonctionnelle (AE affectées et non engagées).
- AE sur fonds de concours et attributions de produits non consommés.

Les reports donnent lieu à un arrêté de report, et ils sont basculés d'un exercice à l'autre par le système d'information Chorus lors des traitements de fin de gestion.

- Les tranches fonctionnelles

Enfin, les crédits portés par une tranche fonctionnelle peuvent être consommés et donc budgétés sur plusieurs exercices.

- La préservation du caractère fonctionnel d'un investissement conduit à reporter les AE affectées non consommées par des engagements. A la fin de chaque exercice, l'affectation est basculée dans les systèmes d'information. Les AE sont reportées par arrêté pour leur montant non engagé
- Une tranche fonctionnelle doit respecter le principe de l'annualité budgétaire (AE à reporter d'année en année) tout en permettant une gestion pluriannuelle (échanciers des AE et CP associés à la TF). L'annualité budgétaire nécessite de ne budgéter que les TF qui seront lancées dans l'année.

Les conséquences des retraits d'engagement et d'affectation

Le suivi budgétaire des AE est impacté par les opérations de retraits d'engagement et de retrait d'affectation.

Des retraits d'engagement peuvent être réalisés, pour ajuster l'engagement juridique à la réalité de la dépense, pour le clôturer en raison d'une impossibilité d'achever l'opération (pour cause d'incapacité du fournisseur à assurer la prestation par exemple), ou pour rectifier une erreur d'imputation.

– **Les retraits d'engagement hors affectation :**

- Les retraits effectués sur des engagements de l'année en cours sont libres. Ils ont pour conséquence de rétablir du disponible à engager.
- Les retraits effectués sur des engagements des années antérieures ne peuvent aboutir à une augmentation du disponible à engager de l'année.

– **Les retraits d'engagements sur affectation :**

- Le retrait sur des engagements de l'année redonne du disponible au niveau de l'affectation sur laquelle il porte. Ce disponible peut être utilisé soit pour des engagements nouveaux soit être affecté à des opérations nouvelles.
- Le retrait sur des engagements des années antérieures ne redonnent pas du disponible y compris sur l'affectation.

Un retrait d'affectation intervient en cas de clôture ou de révision à la baisse d'un projet d'investissement.

- Le retrait d'affectation des années antérieures augmente les AE disponibles. Les crédits ainsi libérés peuvent être soit réaffectés à une nouvelle opération d'investissement, soit annulés.
- Pour le retrait d'AE affectées durant l'année en cours, les AE libérées viennent augmenter le montant des AE disponibles.

Actuellement, ACCORD-LOLF ne permet pas de gérer ce régime de retrait. En phase transitoire, il est donc nécessaire d'identifier les retraits sur engagements antérieurs de manière à « bloquer » les AE correspondants, c'est-à-dire à ne pas les rendre disponibles.

L'enjeu du développement de la qualité des engagements juridiques

La qualité des données intégrées dans l'EJ constitue une condition essentielle de la bonne exécution du processus. Elle justifie la professionnalisation de cette tâche:

- La gestion des EJ doit être réalisée avec la plus grande rigueur car ils constituent le support de la dépense et de son exécution (suivi de la vie des engagements juridiques, événements affectant les tiers, avenants, comptes d'imputation comptable, etc.) ;
- La définition des dates et contenus des réceptions prévisionnelles doit en particulier être réalisée avec le plus grand soin car :
 - Elle prépare l'étape de réception : découpage de l'engagement juridique en éléments « réceptionnables ».
 - Elle sert de fondement à la prévision des besoins en CP associés à l'engagement juridique : les besoins en CP peuvent être établis en fonction du montant et de la date de réception prévisionnelle augmentée d'un délai moyen de paiement après réception.

En cas d'erreur dans la saisie de plusieurs types de données dans l'EJ, il est impossible de modifier ces champs une fois que des services faits (SF) ou des demandes de paiement (DP) ont été enregistrés sur cet EJ. Il est alors nécessaire d'avoir recours à des contre-passations d'écritures pour l'ensemble des SF/DP. Une fois le paiement effectué, il devient impossible de contrepasser des écritures. Il faut alors avoir recours à une écriture de ré imputation pour pouvoir modifier les données ; les délais induits impliquent que ce type d'opération doit être considéré comme exceptionnel, et non comme un outil de gestion. La qualité initiale des EJ est donc un enjeu important.

Un des leviers d'action permettant l'amélioration de la qualité des EJ réside dans la professionnalisation du rôle de gestionnaire des EJ. Leur traitement peut être mutualisé et effectué par un service unique sur le modèle des centres de service partagés³.

2.1.3.2. Exécution budgétaire en CP

Les crédits de paiement (CP) sont consommés au fur et à mesure des paiements. La consommation des CP est enregistrée en comptabilité budgétaire au moment du décaissement correspondant au paiement de la dépense.

- **Pour les dépenses pour lesquelles une échéance de paiement est définie** : le responsable des demandes de paiement valide la demande de paiement. Les paiements sont ensuite mis en attente jusqu'à la date de l'échéance du paiement. Le décaissement et la consommation des CP interviennent à l'échéance.
- **Pour les dépenses sans échéance de paiement⁴** : la validation de la demande de paiement (DP) par le comptable déclenche la procédure de paiement. Le programme de paiement recense les demandes de paiement non bloquées et prépare l'envoi de l'ordre de payer au système bancaire.

³ Pour plus de précisions sur les CSP, se reporter à la partie 4

⁴ Y compris les dépenses pour lesquelles il n'existe pas de facture associée. C'est notamment le cas des dépenses de subventions.

En cas d'anomalie dans les opérations d'encaissement par le fournisseur, les opérations de retour n'ont pas d'impact en comptabilité budgétaire.

En phase transitoire dans ACCORD-LOLF, les CP sont consommés au moment de la validation de la demande de paiement, et non pas au moment du paiement.

Le principe d'annualité des CP

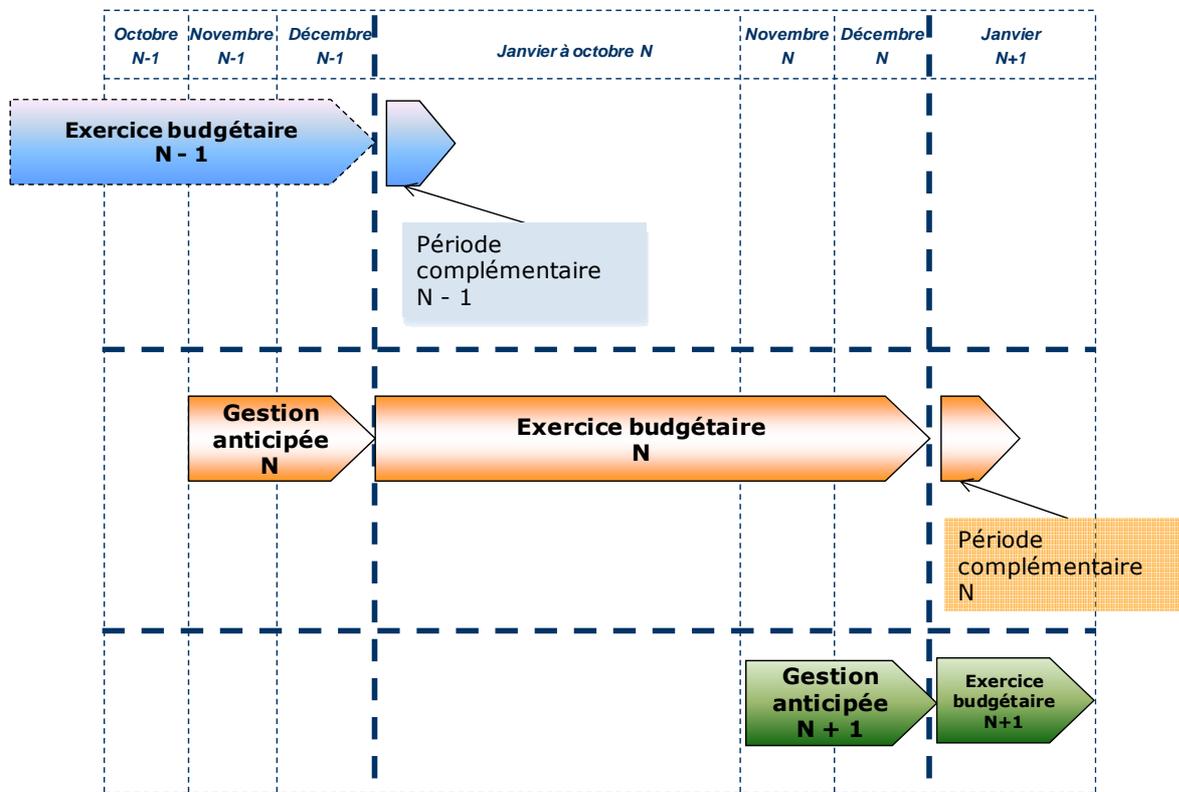
Les CP sont également annuels. Ils sont rattachés aux engagements juridiques dont ils assurent le règlement. Le lien engagement juridique-paiement améliore la gestion des restes à payer. Il suppose la mise en place et le suivi pour chaque engagement juridique d'un échéancier pluriannuel de crédits de paiement permettant d'appréhender la rigidité annuelle et pluriannuelle des dépenses. Il permet d'anticiper les paiements des années futures.

Les crédits de paiement non consommés au niveau d'un programme peuvent également donner lieu à des reports, mais dans la limite de 3 % des crédits votés en loi de finances initiale (LFI) inscrits sur les titres autres que le titre 2.

La dérogation au principe d'annualité des CP

Des recettes et des dépenses budgétaires peuvent être comptabilisées au cours d'une période complémentaire à l'année civile, sur l'année N+1 dans les conditions fixées par décret. La durée de cette période complémentaire ne peut excéder 20 jours à compter du 1^{er} janvier de l'année N+1.

Ainsi, durant la période complémentaire, le comptable public peut consommer en année N+1 des CP de l'année N correspondant à des engagements réalisés sur l'année N.



Calendrier d'exécution de la dépense

Le principe de pilotage des crédits

Le pilotage des crédits au niveau du programme, du BOP et de l'UO, doit permettre aux responsables opérationnels de se concentrer sur la performance et aux responsables budgétaires de supprimer le risque de rupture des crédits dans un BOP/UO combiné avec des crédits inutilisés dans un autre BOP/UO.

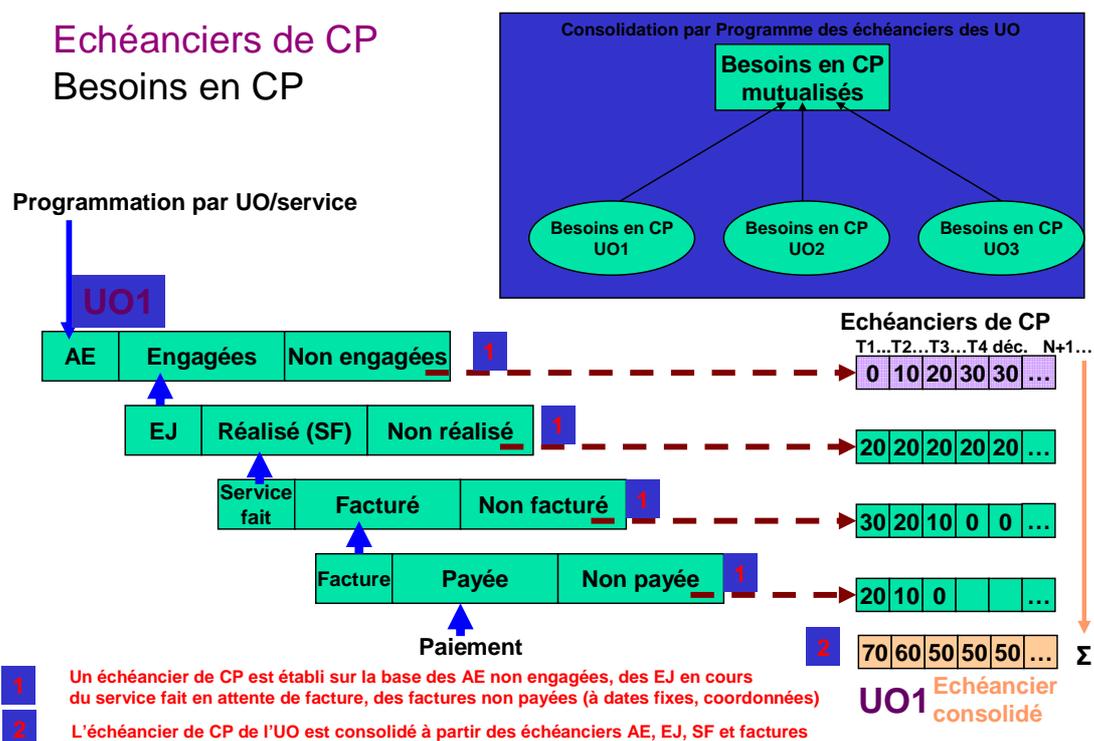
Le pilotage des crédits hors titre 2 nécessite de développer un système de programmation fiable, en début d'année (programmation détaillée initiale en AE/CP) et en cours d'année par la tenue d'échéanciers de CP (en fonction des engagements juridiques et actualisation de la programmation).

Les besoins en CP sont donc évalués par des échéanciers établis en fonction de la nature des dépenses engagées sur les fondements suivants :

- Programmation des CP sur AE non encore engagées : échéancier prévisionnel de long terme, établi notamment lors de la programmation initiale et réactualisé en cours d'année.
- Échéancier de livraison/réception associés aux engagements juridiques en cours : échéancier prévisionnel de moyen terme, établis sur le fondement des dates de livraison prévisionnelle et délai moyen de paiement suite à livraison.
- Échéancier sur date des services faits en attente de facture : échéancier certain, de court terme, établi sur le fondement de la date de service fait et du délai moyen de paiement suite à livraison.
- Échéancier sur date d'échéance des factures (avec service fait) : échéancier certain de court terme, établi sur le fondement de la date de réception de la facture et du délai moyen de mise en paiement suite à liquidation.
- Échéancier consolidé permettant d'additionner l'ensemble des besoins en CP, répertoriés dans les différents échéanciers.

Ces quatre derniers échéanciers sont mis à jour lors de l'exécution de la dépense ; à chaque paiement il y a contrôle et mise à jour du disponible sur les CP du programme.

Le schéma présenté ci-dessous permet d'illustrer la notion d'échéancier de CP :



Les nouvelles modalités de traitement des demandes de paiement

Le traitement des demandes de paiement (i.e. facture fournisseur, demande de paiement de subvention, etc.) peut être pris en charge par un acteur unique, sur le modèle du service facturier, qui assure le traitement industrialisé des factures, le rapprochement à trois éléments⁵ et réalise la mise en paiement⁶. Cette gestion des demandes de paiement pourrait être mutualisée pour libérer les services « métier » d'actes administratifs consommateurs de ressources.

2.1.4. Les modalités d'enregistrement des dépenses en comptabilité générale

Le processus d'exécution de la dépense permet également d'identifier pour chaque cas de dépense les modalités d'enregistrement de cette dépense en comptabilité générale. C'est en effet le service fait qui a été retenu, dans les normes comptables (Cf. normes comptables n°2 et 6), comme critère de rattachement des charges à l'exercice et comme critère d'inscription à l'actif de certaines immobilisations (corporelles, notamment). Or le service fait peut être réalisé à des étapes différentes de la dépense selon le processus applicable à chaque cas de dépense.

Par ailleurs, les autorisations d'engagement consommées et relatives à des opérations pour lesquelles le service fait n'est pas intervenu doivent figurer parmi les engagements financiers à faire figurer dans l'annexe du compte général de l'État.

2.1.4.1. La notion de service fait

Le service fait est le fait générateur du rattachement à l'exercice pour l'établissement des états financiers. Le processus de tenue de la comptabilité distingue deux événements permettant d'appréhender cette notion : **la constatation du service fait** et **la certification du service fait**.

1/ La constatation du service fait permet de contrôler la réalité de l'obligation de l'État par un contrôle de la réalisation physique des opérations et de leur conformité à la demande. Le but de cette étape est la vérification du fait générateur de la dette de l'État (par exemple, exécution de la commande passée). C'est lors de cette procédure que peut être déterminée la date d'effet du service fait, reconnue contractuellement comme date effective de la réception :

- Elle est communiquée au titulaire/contractant de l'acte juridique correspondant lors de la notification du service fait par le pouvoir adjudicateur.
- Elle est pour le comptable, avec la date de réception de la facture, la date de référence pour le calcul des intérêts moratoires (Décret n°20 02-232 du 21 février 2002) : « le point de départ du délai global de paiement est la date d'exécution des prestations lorsqu'elle est postérieure à la date de réception de la demande de paiement ». Si la date d'effet du

⁵ Le gestionnaire des demandes de paiement (ou le cas échéant le service facturier) examine la cohérence et la conformité entre l'engagement juridique, le service fait et la facture.

⁶ Pour plus de précisions sur les CSP, se reporter à la partie 4

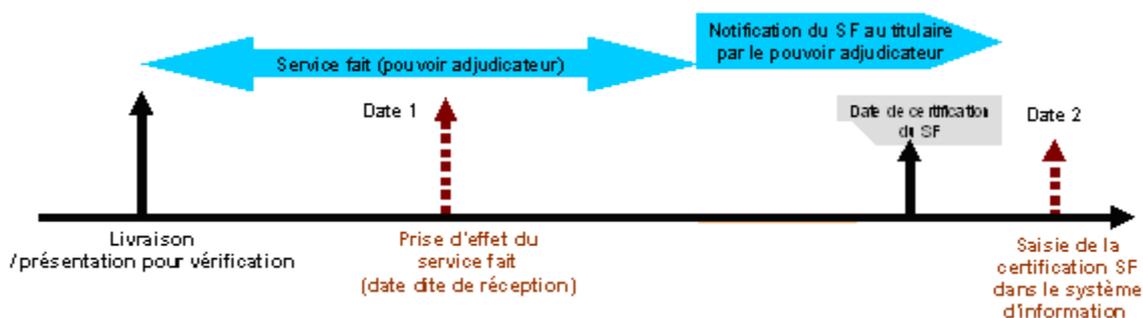
service fait est postérieure à la date de réception de la facture, la date de départ du délai global de paiement est la date d'effet du service fait.

La date d'effet du service fait étant variable suivant les cahiers des clauses administratives générales (CCAG) des marchés publics et suivant le déroulement des procédures de réception associées, elle devra donc être renseignée librement dans le système d'information lors de l'enregistrement du service fait.

2/ La certification du service fait permet de contrôler le montant de la dette correspondante par un contrôle des dépenses encourues. La certification du service fait peut être considérée comme l'acte qui clôt la procédure de service fait ; elle correspond à la validation par le responsable ministériel du service fait valorisé pour le comptable.

La date de certification du service fait est donc la date à partir de laquelle l'écriture comptable de la charge correspondant au service fait peut être passée⁷.

Le schéma ci-dessous illustre ces différentes notions :



Pour le cas général, la certification du service fait (qui vaut ordre de payer et donc liquidation de la dépense) est traitée dès l'étape de réception, indépendamment de la réception des factures. Par ailleurs, des modalités particulières de certification du service fait ont également été identifiées pour les dépenses pour lesquelles il n'y a pas de réception à proprement parler (interventions avec échéances de paiement par exemple). Elles sont présentées dans le chapitre 3 du présent document (pages 62 et suivantes).

2.1.4.1.1. Service fait total ou partiel

Il existe deux types de service fait pour un même engagement juridique (EJ), selon que la quantité réceptionnée est inférieure ou égale à la quantité commandée :

- Un service fait total correspond à la réception par un unique service fait de l'ensemble des postes commandés dans un EJ.
- Un service fait partiel correspond au cas où tous les postes commandés d'un EJ ne sont pas réceptionnés par un unique service fait et que des réceptions complémentaires doivent être effectuées.

⁷ La date comptable des écritures du service fait devrait être la date d'effet du service fait ; cependant pour des raisons de faisabilité technique c'est la date de certification du service fait qui a été retenue comme date comptable dans Chorus pour la tenue de la comptabilité au jour le jour.

2.1.4.1.2. La comptabilisation du service fait en une ou deux étapes

La constatation et la certification du service fait peuvent être réalisées simultanément ou en deux étapes distinctes.

La « certification du service fait » peut être traitée dès l'étape de réception. La charge ou l'immobilisation peuvent ainsi être comptabilisées dès l'étape de réception. Le compte de factures non parvenues (4X8) est crédité, et le compte de charge (6XX) ou d'immobilisation (2XX) correspondant au compte PCE déterminé dans l'EJ est débité.

La comptabilisation du service fait en deux étapes peut être utilisée en fin d'année, afin de lister les services faits qui ont pris effet mais qui ne sont pas certifiés au cours de l'année N.

- Aucune écriture comptable n'est générée à la prise d'effet du service fait.
- La certification du service en N+1 entraîne le passage des écritures comptables au titre de l'année N. Cette écriture crédite le compte de factures non parvenues (charges à payer) et débite le compte de charges (compte 6XX) ou le compte d'immobilisation (compte 2XX). Ces procédures de rattachement de la charge à l'exercice sont effectuées au cours des traitements de fin de gestion.

Le service fait en deux étapes permet également de scinder en deux les opérations de service fait, en faisant réaliser une partie de l'opération par les services opérationnels, et en confiant la seconde partie à un service spécialisé⁸.

Dans tous les cas, la « certification du service fait », reste prononcée au sein de la sphère ordonnateur et conserve la valeur d'ordre de payer.

2.1.4.1.3. Les nouvelles modalités de certification du service fait

Créateur de droit pour le tiers, le service fait constitue, pour les cas de la commande publique et de dépenses de subventions payées sur justificatifs, un acte qui clôt la phase de réception des prestations (dimensions techniques, financières) et dont la réalisation doit présenter une qualité maximale.

En effet, dans le cadre de la comptabilité d'exercice, les obligations et droits de l'État doivent être enregistrés dès leur naissance, sous réserve qu'ils puissent être évalués de manière fiable.

Le développement de la qualité de cette procédure a également justifié la définition d'un rôle spécifique, celui de réceptionnaire.

⁸ Sur les centres de service partagé (CSP), voir la partie 4

2.1.5. La cohérence entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale

2.1.5.1. L'autonomie des deux comptabilités sur une année

La comptabilité générale et la comptabilité budgétaire sont autonomes.

- Les règles de rattachement à l'exercice sont différentes, ce qui peut entraîner un décalage d'exercice entre l'enregistrement d'une opération en comptabilité générale et son enregistrement en comptabilité budgétaire.
- Les montants enregistrés pour une même opération peuvent être différents selon la comptabilité impactée.
- Il existe des opérations spécifiques à la comptabilité générale comme les dépréciations d'actif, les amortissements et les provisions, les charges constatées d'avance qui n'ont pas d'impact en comptabilité budgétaire.

L'exemple des charges à payer, des charges constatées d'avance et des restes à payer

Les charges à payer et les charges constatées d'avance sont des opérations de comptabilité générale qui n'ont pas d'incidence sur le même exercice en comptabilité budgétaire.

Les charges à payer au 31 décembre de l'année précédente correspondent à la différence, entre le montant des engagements ayant donné lieu à service fait et les paiements enregistrés sur ces engagements.

Les charges constatées d'avance sont les charges comptablement constatées sur l'exercice mais pour lesquelles le service fait n'est pas intervenu sur l'exercice.

Les restes à payer sont une notion purement budgétaire. Ils correspondent à la différence entre les engagements juridiques passés et les paiements effectués sur ces engagements. Ils appréhendent la dette (comptablement constatée ou pas encore) relative aux engagements contractés par l'État et exigible sur l'exercice considéré ou les exercices futurs.

Le périmètre des restes à payer englobe à la fois la part relative aux charges à payer (dette certaine correspondant à une réalisation reconnue) et la part non encore réalisée sur les engagements antérieurs.

Ainsi, une dépense non immobilisable dont le service fait a été réalisé en année N sera enregistrée :

- en comptabilité générale cette même année en charge à payer si le paiement n'est pas intervenu avant la clôture de l'exercice,
- en comptabilité budgétaire l'année N+1 avec consommation des crédits de N+1 si le paiement intervient en N+1 à l'issue de la période complémentaire N.

2.1.5.2. La cohérence des comptabilités

La cohérence entre les deux comptabilités est réalisée dans Chorus à partir d'une saisie unique qui permet de mettre à jour les deux comptabilités et d'assurer la traçabilité des opérations.

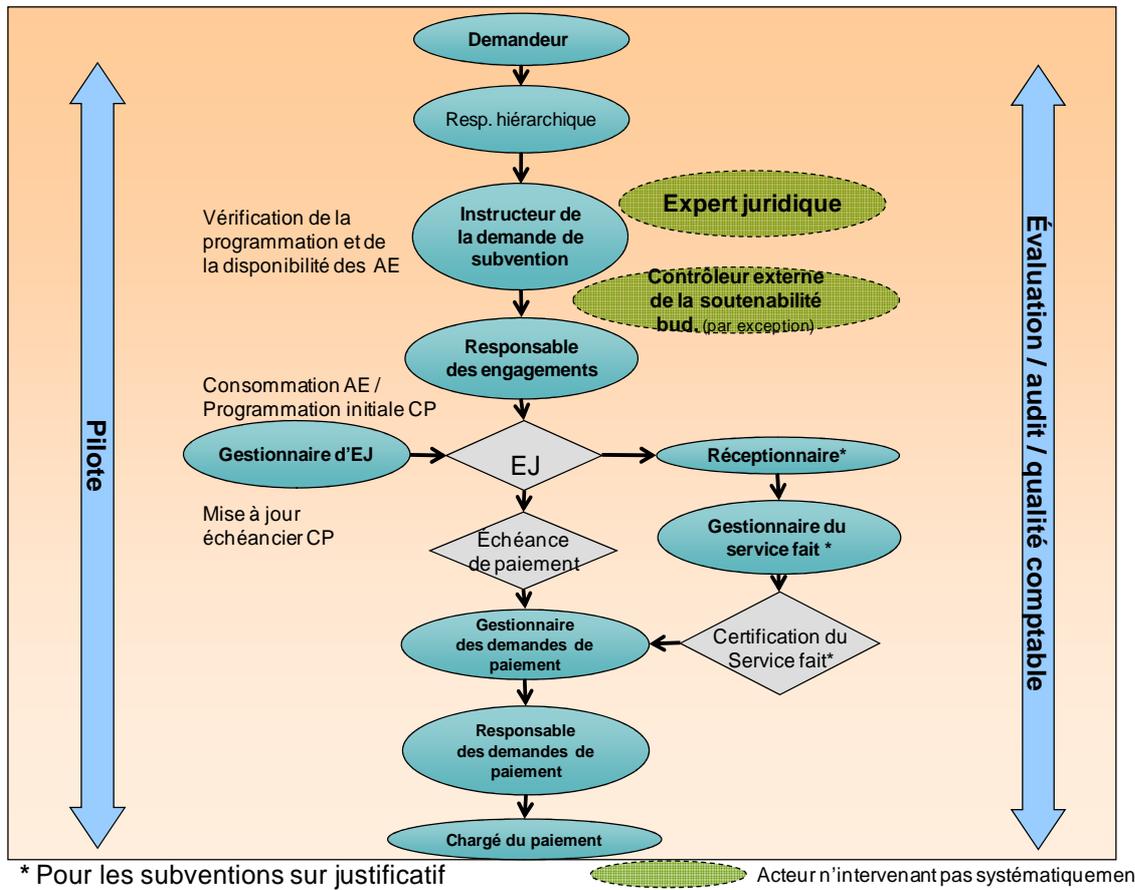
Les comptabilités budgétaire et générale ne répondant pas aux mêmes objectifs leurs résultats sont différents (solde d'exécution des lois de finances et résultat patrimonial). Les règles propres à chaque comptabilité permettent d'expliquer le passage d'un résultat à l'autre.

Du point de vue pratique :

- l'articulation entre la comptabilité générale et la comptabilité budgétaire est réalisée à partir de la nomenclature budgétaro-comptable : il s'agit d'une suite de découpages communs des catégories budgétaires et des comptes du PCE pour les niveaux plus fins. Cette nomenclature définit des briques élémentaires uniques, pouvant être vues sous un angle budgétaire (et donc faire l'objet de regroupements ultimes en titres et catégories) ou sous l'angle de la comptabilité générale (en étant regroupés dans des comptes et des classes de comptes) ;
- un tableau décrit les modalités de passage du solde d'exécution des lois de finances au résultat patrimonial.

- Pour l'exécution des dépenses relatives à la subvention publique⁹ :

Cible synthétique «subventions» / MP3



Ces schémas présentent les cas les plus généraux du macro-processus 3, à savoir les dépenses de commande publique et de subvention pour lesquelles un engagement juridique est indispensable et le service fait constitue une procédure distincte de tout autre acte.

⁹ Les processus internes mis en œuvre par les opérateurs de l'État sont hors du périmètre du macro-processus.

2.2.1.2. Définition des rôles

Le macro-processus 3 fait intervenir les principaux rôles et fonctions décrits ci-dessous. D'autres rôles interviennent ponctuellement sur ce macro-processus. L'ensemble des rôles par macro-processus est retracé dans le document « manuel de lecture des macro-processus ».

Les différents rôles intervenant dans les différents cas de gestion de l'exécution des dépenses et retracés pour la plupart dans Chorus sont les suivants :

N°	Rôles	Maille	Définition
7	Responsable de l'analyse de l'exécution budgétaire et de la performance	Programme BOP UO / Service	Rôle, dans le cadre du développement du contrôle de gestion, de conseil financier et de support aux prises de décision des responsables budgétaires et politiques, en vue d'améliorer le rapport entre moyens engagés (y compris RH) et soit l'activité développée, soit les résultats obtenus. Il analyse l'activité (réalisation du plan d'action prévu dans la programmation), les éléments budgétaires (suivi des crédits consommés et de leur destination) et la performance (atteinte des objectifs).
10	Responsable de la cohérence territoriale de l'État (Préfet)	BOP	Il coordonne l'action des programmes de l'État, hors les domaines de la défense, de la justice et des affaires étrangères, au niveau départemental/régional/zonal/ interrégional (budget et performance des BOP).
11	Gestionnaire des référentiels	Supra-programme Programme BOP UO / Service	En charge de la création, mise à jour et archivage des référentiels budgétaires et garant de leur intégrité et de leur cohérence : nomenclature budgétaire (programme/ action/sous-action...), organisation budgétaire (programme/ BOP/UO), tiers, activités...
12	Chargé de la production des restitutions budgétaires et comptables	Supra-programme Programme BOP UO / Service	Il produit et/ou consolide les restitutions permettant de piloter le budget (tableaux de bord budgétaires, comparaison programmation / exécution en engagements juridiques et en paiements, mouvements de crédit, analyse des coûts...) et de suivre les comptabilités.
18	Prescripteur	UO / Service	Le prescripteur est un acteur de terrain, il exprime ses besoins en matière de dépense. Il vérifie la cohérence du besoin par rapport à la programmation des AE. Dans certains cas, il est le seul à pouvoir spécifier précisément ses besoins auprès de l'acheteur. Il intervient alors à l'étape d'expression des besoins mais également de manière active à l'étape d'instruction des dossiers par l'acheteur (rédaction du cahier des clauses techniques particulières - CCTP notamment.).
19	Responsable hiérarchique du prescripteur	UO / Service	Il valide les demandes du prescripteur (cas d'organisations complexes).

N°	Rôles	Maille	Définition
20	Acheteur	Supra-programme Programme BOP UO	<p>L'acheteur est un expert de son domaine d'achat (connaissance du secteur concurrentiel), qui maîtrise également les aspects liés à l'établissement des marchés d'un point de vue réglementaire (Code des marchés publics).</p> <p>Il est chargé de la mise en œuvre de la procédure d'achat. Il prend en compte les demandes qui lui sont soumises par les prescripteurs, fait la synthèse quantitative et qualitative des besoins exprimés, les arbitre, et traite les actes d'achats correspondants en mettant en œuvre la procédure la plus adaptée.</p>
21	Responsable « achats »	Supra-programme Programme BOP UO	<p>Il est responsable de la stratégie, du pilotage et de la programmation des achats au sein d'un ministère.</p> <p>Il définit le processus ministériel de pilotage des achats (stratégie, politique et procédures achats) et programme les achats en concertation avec les services.</p> <p>Il consolide à son niveau les besoins des services et il effectue les arbitrages en matière de politiques d'achats.</p>
22	Approvisionneur	UO / Service	<p>L'approvisionneur a pour fonction d'exécuter les marchés à bons de commande (émission du bon de commande). Il peut se voir transférer la charge de répondre à un besoin exprimé, lorsque ce besoin peut faire l'objet d'un bon de commande.</p>
23	Responsable de l'exécution du marché	Supra-programme Programme BOP UO	<p>Il s'assure que le marché se déroule normalement, notamment en matière de suivi des montants engagés sur le marché.</p> <p>En matière de marché à bons de commande, il réalise un suivi par rapport aux montants minimums et maximums.</p> <p>Si le montant maximum risque d'être atteint, il prend les décisions qui s'imposent : avenant ou passation d'un nouveau marché par exemple.</p>
24	Expert juridique	Supra-programme	<p>Il apporte son expertise juridique dans la réalisation des actes administratifs et juridiques. Pour certains actes de dépenses, il est chargé de valider la procédure mise en œuvre.</p>
25	Demandeur		<p>Il effectue une demande de subvention.</p>
26	Instructeur de demande de subvention	Supra-programme Programme BOP UO	<p>L'instructeur des demandes de subvention est un expert de son domaine d'intervention (connaissance des associations ou des opérateurs de l'État sur la politique à laquelle son ministère contribue), qui maîtrise également les aspects liés à l'instruction des demandes de subvention du point de vue réglementaire. Il a en charge la vérification formelle de la recevabilité des demandes de subvention (ou l'éligibilité de la demande par rapport aux critères préalablement définis), l'instruction au fond des dossiers et la formalisation des actes attributifs de subvention. Il vérifie la cohérence du besoin par rapport à la programmation.</p>

N°	Rôles	Maille	Définition
27	Responsable juridique des engagements juridiques	UO	Ce rôle recouvre la validation juridique de l'engagement (choix du titulaire, signature du marché), autorité habilitée à engager juridiquement l'État (par exemple, pouvoir adjudicateur).
28	Responsable des engagements juridiques	UO	Ce rôle recouvre la validation budgétaire de l'EJ (consommation des AE), autorité habilitée à valider l'EJ dans le SI.
29	Gestionnaire des engagements juridiques	UO	C'est un rôle opérationnel sans responsabilité juridique ni managériale, chargé de promouvoir le développement de la qualité des engagements juridiques. Il a en charge la gestion des aspects administratifs liés aux engagements juridiques. Il suit la consommation des crédits et leur disponibilité.
30	Contrôleur externe de la soutenabilité budgétaire	MinistèreBOPUO	<p>Au niveau central, le rôle de contrôleur budgétaire externe est exercé par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel. Au niveau déconcentré, ce rôle est tenu par le trésorier-payeur général en région, assisté par un contrôleur financier en région, à qui il délègue sa signature.</p> <p>Les CBCM visent le document annuel de programmation budgétaire initiale (PBI) produit par les ministères. Leur visa, fondé sur l'analyse des prévisions de dépenses et d'emplois et leur compatibilité, dans la durée, avec les objectifs de maîtrise des dépenses publiques, porte plus particulièrement sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> – l'exactitude des projets de répartition des emplois de chaque ministère et de répartition des crédits de chaque programme entre les services de l'État ainsi que sur la cohérence des emplois alloués et des crédits de personnels correspondants pour chaque programme ; – les conditions de présentation des documents prévisionnels de gestion et de suivi de l'exécution budgétaire établis par les gestionnaires. <p>Le CBCM s'assure de la constitution, en tant que de besoin, d'une réserve de crédits destinée à assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses (article 51 de la LOLF).</p> <p>Ce visa permet la mise en place auprès des gestionnaires des crédits ouverts à chaque programme. L'article 15-3 du décret de 2005 institue par ailleurs deux nouvelles compétences du contrôleur financier qui réalise :</p> <ul style="list-style-type: none"> – un contrôle <i>a posteriori</i> sur les actes de dépense payée, dispensés de contrôle préalable ; – des évaluations des circuits et des procédures générant les actes de dépense et le plan prévisionnel

N°	Rôles	Maille	Définition
			<p>des effectifs.</p> <p>La sélection des contrôles de l'article 15-3 s'opère en fonction d'indices établissant ou laissant présumer des anomalies dans le traitement des opérations de dépense (programmation en fonction des risques budgétaires).</p> <p>Ces indices sont issus du contrôle a priori, de l'examen de l'exécution budgétaire et comptable, des observations de la Cour des comptes, des ministères ou de la direction du budget. Le contrôleur externe de la soutenabilité budgétaire participe à la maîtrise de l'exécution de la loi de finances en crédits (AE et CP) et en effectifs par l'identification et la prévention des risques financiers majeurs en fonction de la nature de la dépense et de son montant. Le contrôle budgétaire (externe) est centré sur l'appréciation de la soutenabilité budgétaire de la dépense à travers notamment leur visa sur les programmations budgétaires, et un contrôle des actes d'engagement limité aux dépenses significatives et excluant les contrôles de régularité juridique (sauf actes de personnel à enjeu).</p>
31	Conseil financier	Supra-programme Programme BOP UO	Il apporte ses conseils financiers et identifie les conséquences financières des solutions juridiques possibles.
32	Réceptionnaire	UO/Service	<p>Il réalise la réception physique et/ou s'assure de la satisfaction du besoin (conformité du bien ou de la prestation reçus avec l'engagement juridique).</p> <p>Pour les biens, la réception consiste à valider les quantités acceptées : s'assurer que les biens ont effectivement été commandés, contrôler la quantité et la qualité des biens reçus par rapport à la commande, traiter les anomalies de réception.</p> <p>Pour les prestations, la réception consiste à définir l'état d'avancement de la prestation et à s'assurer que la prestation a bien été commandée et qu'elle est conforme au contrat.</p> <p>Dans certains cas complexes, le réceptionnaire doit se faire assister par un expert technique pour établir le constat de service fait (marchés de travaux, marchés de prestations complexes...).</p> <p>Enfin, il produit l'ensemble des éléments nécessaires au traitement des demandes de paiement (et préalablement à la présentation des créances par les fournisseurs le cas échéant).</p>
33	Gestionnaire du service fait	UO/Service	Il s'agit d'un rôle uniquement fonctionnel, relatif à la saisie des informations concernant le service fait. (quantité reçue, date d'effet...) dans l'hypothèse où le service fait n'est pas saisi le réceptionnaire.

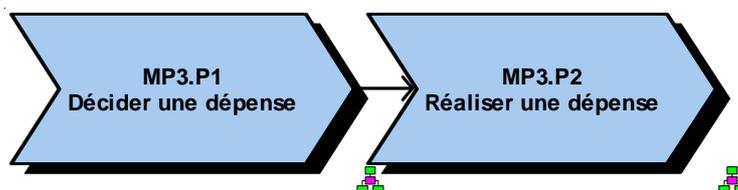
N°	Rôles	Maille	Définition
34	Certificateur du service fait	UO	Il arrête et certifie le montant de la livraison/prestation conformément aux clauses du contrat (valeur du bien/de la prestation), et lorsqu'il s'agit d'une personne différente, aux informations fournies par le réceptionnaire. Il renseigne la date d'effet du service fait. Il précise les autres éléments nécessaires pour l'étape suivante : date de livraison contractuelle/effective, dates des éventuels ajournements, sursis, délais suspensifs, niveau de qualité... Il arrête le montant de la charge ou de l'immobilisation, qui peut être différent de la dette fournisseur. Il précise ainsi les éléments d'imputation comptable qui n'auraient pu être définis lors de la phase de l'engagement juridique et procède alors à l'enregistrement des informations correspondantes dans le système d'information. Une écriture en comptabilité générale est passée (comptabilisation de la charge ou de l'immobilisation).
35	Gestionnaire des demandes de paiement	UO	<p>Il est en charge des aspects administratifs liés à la prise en compte des demandes de paiement qui lui parviennent : prise en compte des factures fournisseurs ou des demandes de paiement émises directement par l'État (échéances de paiement sur contrat ou demande de paiement de subvention par ex.), demandes de paiement émises par les opérateurs.</p> <p>Il effectue le rapprochement à trois éléments (EJ / service fait / facture) en application des normes de la comptabilité de l'État avant transmission pour mise en paiement.</p> <p>Il gère les acomptes : création de la pièce d'acompte et contrôle des demandes de paiement d'acompte, rapprochement entre les acomptes versés et les factures reçues.</p> <p>Il calcule les pénalités, les intérêts moratoires et identifie les avances et acomptes à reprendre. Il détermine le montant dû aux tiers / fournisseurs (mise à jour du compte). Pour le traitement des pénalités, il fait appel aux acteurs métiers pour validation.</p> <p>En fonction des éléments d'imputation comptable qui sont définis à cette étape, il y a contre-passation de tout ou partie de l'écriture enregistrée à l'étape précédente.</p>
36	Responsable des demandes de paiement	UO	Il valide la demande de paiement avant sa prise en charge par le contrôleur du règlement.
37	Contrôleur du règlement		Il contrôle le caractère libératoire du règlement.

N°	Rôles	Maille	Définition
38	Responsable pilotage des crédits	Supra-programme Programme BOP UO	Le responsable du pilotage des crédits est responsable de l'optimisation de la gestion des crédits (animation, coordination et optimisation de la gestion des prévisions en AE et en CP), du suivi de la consommation des AE et des CP et de la gestion des crédits au niveau du programme, du BOP ou de l'UO (détection et alerte en cas de dépassement prévisible de l'enveloppe de CP d'une UO, d'un BOP, du programme) et des arbitrages éventuels, en coordination avec le responsable de programme (choix des activités prioritaires et/ou des fournisseurs à payer en priorité, choix des modalités de gestion de la pénurie, possibilité de brider ou non la consommation des AE et des CP au BOP / à l'UO ...).
39	Chargé du paiement		Il valide définitivement l'enregistrement du décaissement en comptabilité Il réalise le paiement.
40	Garant de la tenue des comptabilités		Il intervient en supervision du processus. Il est garant de la qualité des comptabilités et du respect des procédures comptables. Il peut-être amené à contrôler ou à lancer des audits sur l'ensemble du processus.
52	Auditeur	Ministère BOP UO	Il évalue la bonne mise en œuvre des processus et procédures associées

2.2.2. Segmentation générique du macro-processus en processus majeurs

Dans le cas le plus général, le macro processus 3 d'exécution des dépenses, est segmenté en deux processus majeurs, P1 et P2.

- P1 – Décider une dépense – qui recouvre les phases depuis l'expression des besoins jusqu'à la notification d'un engagement juridique.
- P2 – Réaliser une dépense – qui recouvre les phases depuis la réception jusqu'au paiement effectif de la dépense.



P1 et P2 se déclinent de manière différente en fonction du cas de gestion :

- Commande publique.
- Subvention.

2.3. Enchaînement des groupes d'activités dans le cas général

2.3.1. Les dépenses de commande publique rattachées au cas général

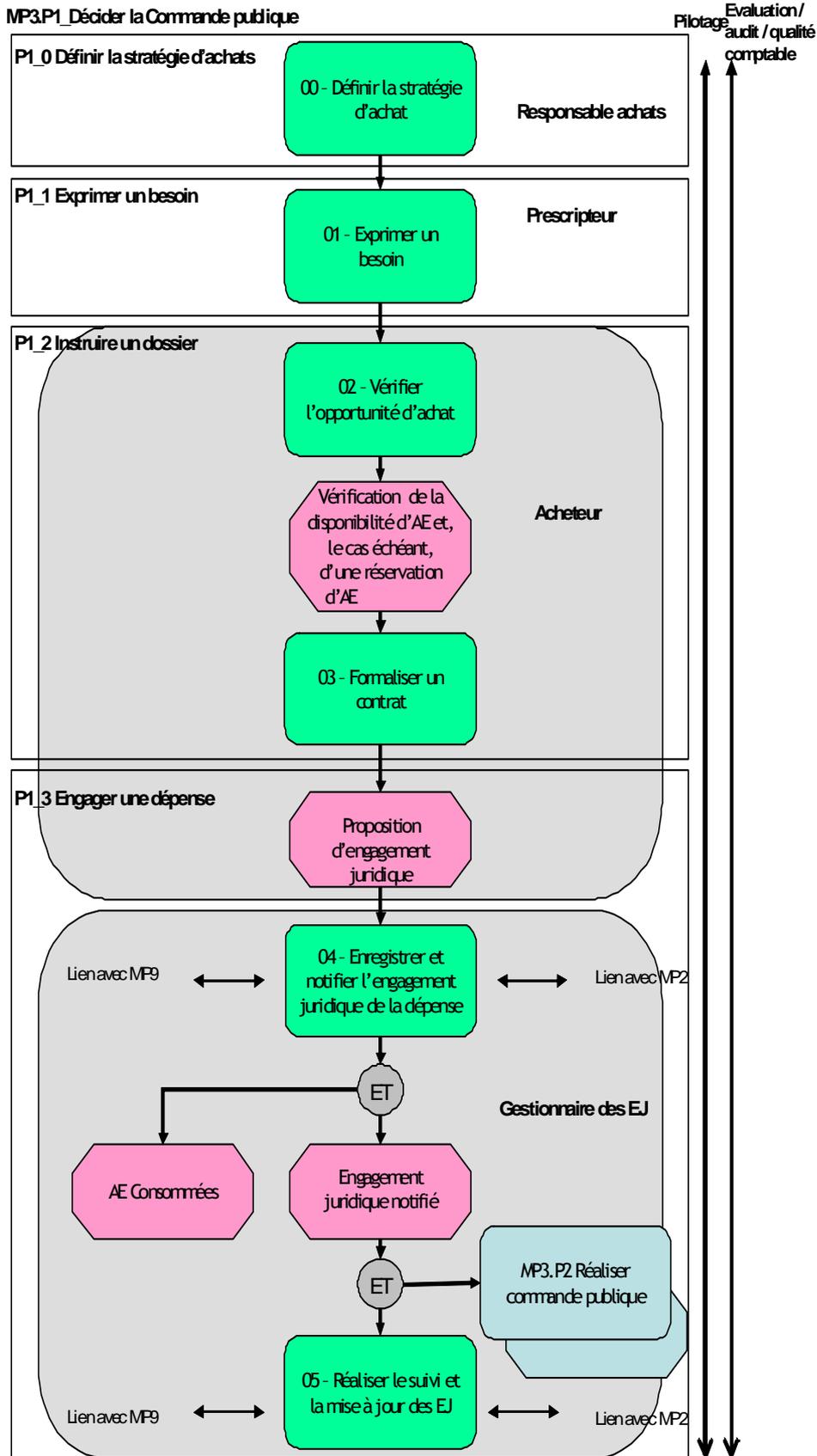
Il s'agit des cas de commande publique pour lesquels :

- Le montant total en AE est connu dès l'engagement de la dépense,
- Les CP sont consommés au moment du paiement,
- La charge est enregistrée à la certification du service fait.

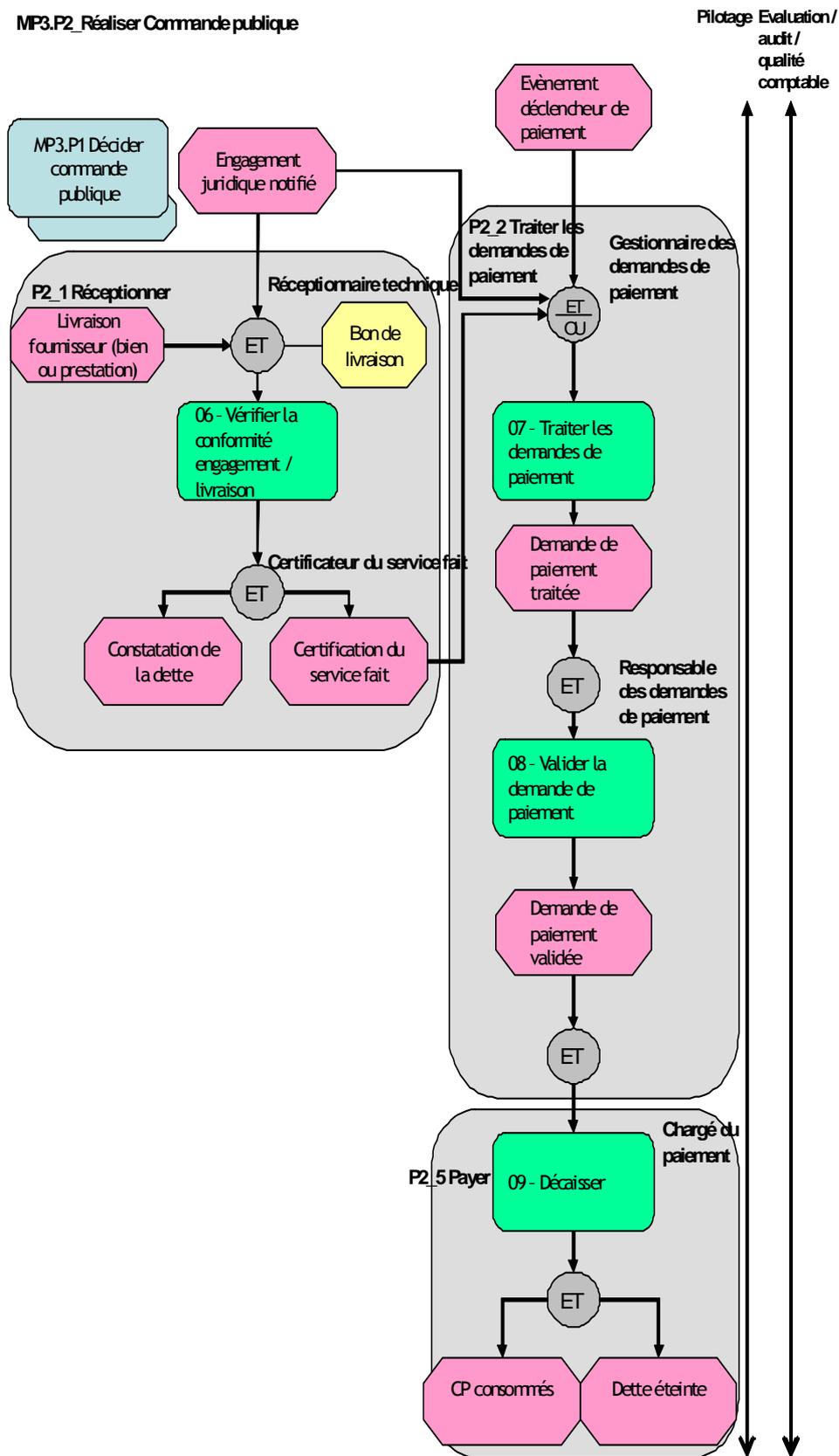
Pour ce type de dépenses, le déroulement du processus est le suivant :

- Les acteurs de terrain expriment un besoin en matière de dépense, en cohérence avec la stratégie achat du ministère.
- L'acheteur met en œuvre les procédures d'achat, formalise les contrats et émet une proposition d'engagement juridique.
- Le gestionnaire des engagements juridiques saisit l'EJ, qui est transmis au responsable des EJ pour validation : la validation de l'engagement juridique par le responsable des EJ constitue le fait générateur de la consommation des autorisations d'engagement. L'engagement juridique est ensuite notifié au tiers fournisseur. La livraison du fournisseur est réceptionnée : le réceptionnaire vérifie que les opérations réalisées par le fournisseur sont conformes à la demande.
- La certification du service fait clôt la procédure de service fait ; à cette étape, une écriture en comptabilité générale est passée (comptabilisation de la charge).
- La certification du service fait déclenche la procédure de paiement : le gestionnaire des demandes de paiement rapproche les factures, le service fait et les engagements juridiques afin de traiter les demandes de paiement. Les demandes de paiement sont ensuite validées par le responsable des demandes de paiement. Si le montant du paiement ne correspond pas au montant des AE engagées, il est procédé à une mise à jour du montant des AE par rapport au montant des CP qui seront effectivement consommés.
- La dépense est réglée au profit du tiers fournisseur ; les demandes de paiement validées sont payées au fil de l'eau.
- Le paiement correspond à la consommation des CP.

Le logigramme des groupes d'activités est le suivant.



MP3.P2_Réaliser Commande publique



La matrice des groupes d'activités et rôles complétant ce logigramme est la suivante :

COMMANDE PUBLIQUE	Prescripteur	Responsable hiérarchique du prescripteur	Acheteur	Responsable "achats"	Approvisionneur	Responsable de l'ouverture du marché	Expert Juridique	Responsable d'engagement juridique	Gestionnaire d'engagement juridiques	Conseil financier	Responsable des demandes de paiement	Contrôleur externe de la soutenabilité budgétaire	Receptionnaire	Gestionnaire du service fait	Certificateur du service fait	Gestionnaire des demandes de paiement	Responsable des demandes de paiement	Contrôleur du règlement	Chargé du paiement	Garant de la tenue des comptabilités	Responsable de l'exécution des dépenses	Responsable pilotage crédits
Etape de la commande																						
1 Exprimer un besoin																						
1,1 Exprimer un besoin (y.c. validation opérationnelle)	R	V																				
2 Instruire un dossier																						
2,1 Vérifier l'opportunité d'achat	P		R				V				P											
2,2 Formaliser un contrat de droit public ou privé relevant ou non du CMP	P		R		R		P															
3 Engager une dépense																						
3,1 Enregistrer et notifier l'engagement juridique de la dépense			P				V	R			V											
3,2 Suivi et mise à jour des informations de la liste des EJ						P		R														
4 Réceptionner																						
4,1 Vérifier la conformité Engagement / Livraison												P	P	R								
5 Traiter les demandes de paiement																						
5,1 Traiter les demandes de paiement								P			P				P	R						
6 Payer																						
6,1 Décaisser																V	R					P

Les rôles associés aux processus

Les rôles structurant dans le déroulement de ce processus sont les suivants :

- **Le responsable « achats »** définit le processus de pilotage des achats (stratégie, politique et procédures achats) et programme les achats en concertation avec les services. Il consolide à son niveau les besoins des services et il effectue les arbitrages en matière de politiques d'achats.
- **Le prescripteur** exprime ses besoins et vérifie leur cohérence par rapport à la programmation en autorisations d'engagement (AE).
- **Le responsable hiérarchique du prescripteur** valide l'expression du besoin du prescripteur.
- **L'acheteur** prend en compte les demandes qui lui sont soumises par les prescripteurs, fait la synthèse quantitative et qualitative des besoins exprimés et traite les actes d'achats correspondants en mettant en œuvre la procédure la plus adaptée. Il présente l'offre qui lui semble la plus adaptée au responsable des engagements juridiques. Dans les cas où la dépense peut être inscrite dans un cadre juridique préexistant, il émet les bons de commande (on parle alors de rôle d'approvisionneur).
- **L'expert juridique**, pour certains actes de dépenses, est chargé de valider la procédure mise en œuvre.
- **Le gestionnaire des engagements juridiques** saisit les EJ, les notifie aux tiers, suit la consommation d'AE et s'assure de la sincérité de l'impact budgétaire associé aux EJ. Il est à l'origine de l'échéancier de CP par les éléments qu'il saisit.
- **Le responsable juridique des engagements juridiques** constate juridiquement l'engagement, il choisit le titulaire et signe le marché.

Au préalable, il effectue des contrôles :

- De nature règlementaire : engagement de la dépense conforme aux lois et règlements en vigueur.
- **Le responsable des engagements juridiques** valide l'engagement enregistré par le gestionnaire des EJ et budgétairement consomme les AE.

Au préalable, il effectue des contrôles :

- De nature budgétaire : correcte imputation de la dépense, qui doit être prise en compte dans le cadre de la programmation et correctement couverte en AE et en CP.
- **Le responsable de l'exécution du marché** s'assure que le marché se déroule normalement, notamment en matière de suivi des montants engagés sur le marché. En matière de marché à bons de commande, il réalise un suivi par rapport aux montants minimums et maximums. Si le montant maximum risque d'être atteint, il prend les décisions qui s'imposent : avenant ou passation d'un nouveau marché par exemple.
 - **Le réceptionnaire** réalise la réception physique puis produit l'ensemble des éléments nécessaires au traitement des demandes de paiement (et préalablement à la présentation des créances par les fournisseurs le cas échéant) :
 - Pour les biens, il valide les quantités acceptées : il s'assure que les biens ont effectivement été commandés, contrôle la quantité et la qualité des biens reçus par rapport à la commande, traite les anomalies de réception.
 - Pour les prestations, la réception consiste à définir l'état d'avancement de la prestation et à s'assurer que la prestation a bien été commandée et qu'elle est conforme au contrat.

Cette étape de réception correspond à la constatation du service fait, au cours de laquelle la charge de l'État est constatée.

- **Le certificateur du service fait** arrête et certifie le montant de la livraison/prestation conformément aux clauses du contrat (valeur du bien/de la prestation), et lorsqu'il s'agit d'une personne différente, aux informations fournies par le réceptionnaire, et notamment la date d'effet du service fait.
 - Il précise les autres éléments nécessaires pour l'étape suivante : date de livraison contractuelle/effective, dates des éventuels ajournements, sursis, délais suspensifs, niveau de qualité...
 - Il arrête le montant de la charge, qui peut être différent de la dette fournisseur.
 - Il précise ainsi les éléments d'imputation comptable qui n'auraient pu être définis lors de la phase de l'engagement juridique et procède alors à l'enregistrement des informations correspondantes dans le système d'information.
- Dans le cas où le certificateur du service fait n'est pas en charge de la saisie dans l'outil, le **gestionnaire du service fait** saisit les informations relatives au service fait (quantités reçues, date d'effet...).
- **Le gestionnaire des demandes de paiement** effectue le rapprochement à trois éléments (EJ / service fait / facture) en application des normes de la comptabilité de l'État avant transmission pour mise en paiement.
 - Il gère les acomptes : création de la pièce d'acompte et contrôle des demandes de paiement d'acompte, rapprochement entre les acomptes versés et les factures reçues.
 - Il calcule les pénalités et identifie les avances et acomptes à reprendre. Il détermine le montant dû aux tiers / fournisseurs (mise à jour du compte). Pour le traitement des pénalités, il fait appel aux acteurs métiers pour validation.
 - En fonction des éléments d'imputation comptable qui sont définis à cette étape, il y a contre-passation de tout ou partie de l'écriture enregistrée à l'étape précédente.
- **Le responsable des demandes de paiement** valide les demandes de paiement.
- **Le chargé du paiement** réalise le paiement une fois la demande de paiement validée par le responsable des demandes de paiement : la comptabilité budgétaire est mise à jour, les crédits de paiement sont consommés.
- **Le contrôleur du règlement** valide le caractère libératoire du règlement.
- **Le pilote des crédits** intervient par exception et en cas de pénuries de CP, au niveau du programme, sur les demandes de paiement qu'il souhaite prioriser. Les outils à sa disposition sont :
 - les restitutions sur les demandes de paiement, notamment les échéanciers de CP, afin d'identifier les demandes de paiement à prioriser,
 - la priorisation des DP, par la modification de la date d'échéance.
- Le responsable de l'exécution des dépenses suit les AE qui lui sont allouées en fonction des restitutions qui lui sont faites et rend compte périodiquement de l'exécution du budget auprès du responsable de budget opérationnel de programme.
- Le pilote du processus d'exécution des dépenses peut engager des actions correctives pour traiter les anomalies (qualité, délais, productivité). Il n'est pas compétent pour intervenir au niveau opérationnel et n'a donc pas vocation à exercer lui-même des contrôles en tant que tels.

- Le contrôle budgétaire (externe) donne nécessairement un avis ou un visa avant l'engagement de certains actes à raison de leur montant ou de leur nature, comme le prévoit le décret du 27 janvier 2005, et les arrêtés relatifs au contrôle financier des programmes et des services de chacun des ministères (arrêtés du 29 décembre 2005 modifiés en juillet 2008).
- Le conseil financier apporte ses conseils financiers et identifie les conséquences financières des solutions juridiques possibles.
- Le garant de la tenue des comptabilités garantit la qualité des comptabilités et le respect des procédures comptables.

2.3.2. Exécution des dépenses de subvention dans le cas général

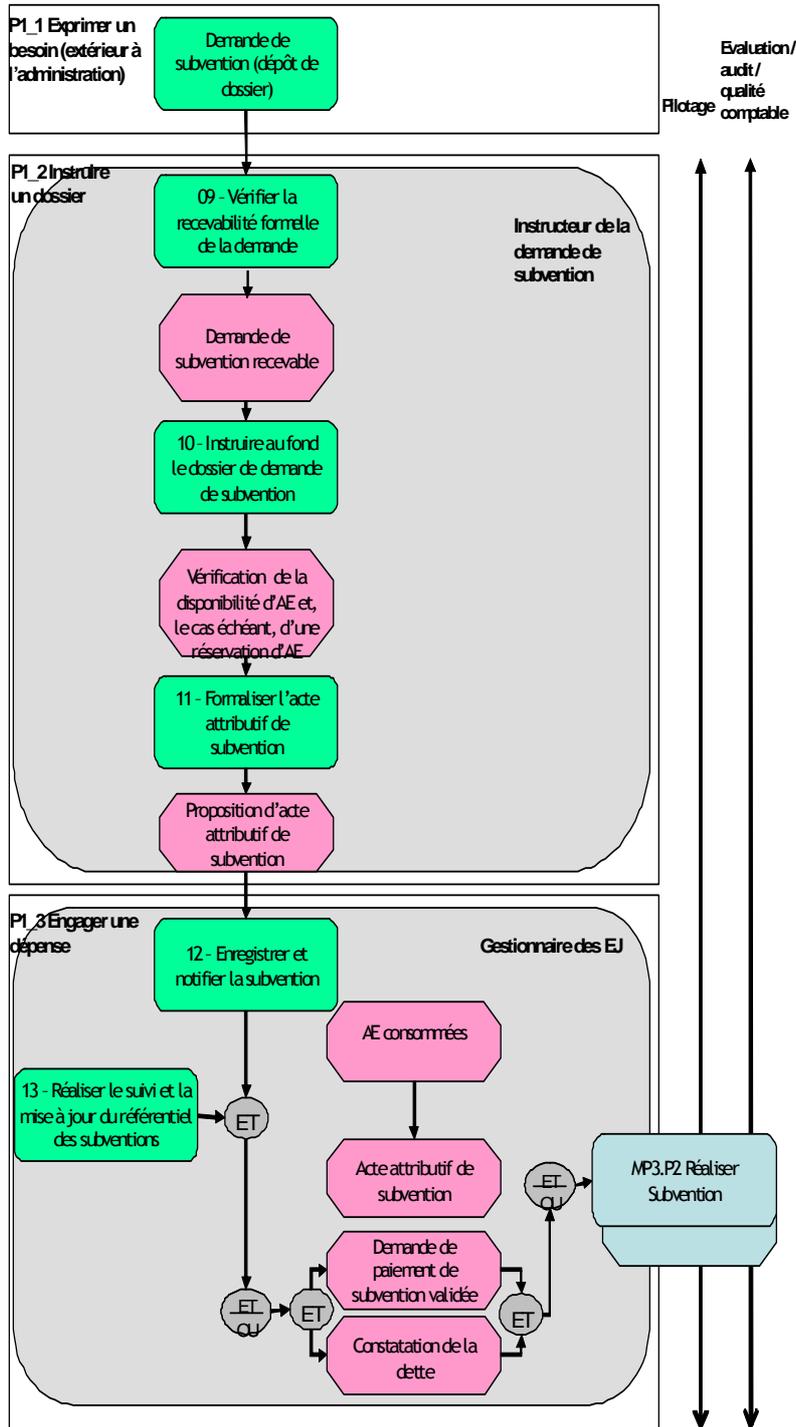
Les dépenses identifiées comme étant rattachées au cas général sont celles pour lesquelles un service est réalisé et est distinct de toute autre procédure, et le montant total de la dépense est connu dès l'engagement juridique. L'exemple repris ci-dessous est celui des subventions d'investissement conditionnées à la production d'un état d'avancement du bénéficiaire.

Pour ce type de dépenses, le déroulement du processus est le suivant :

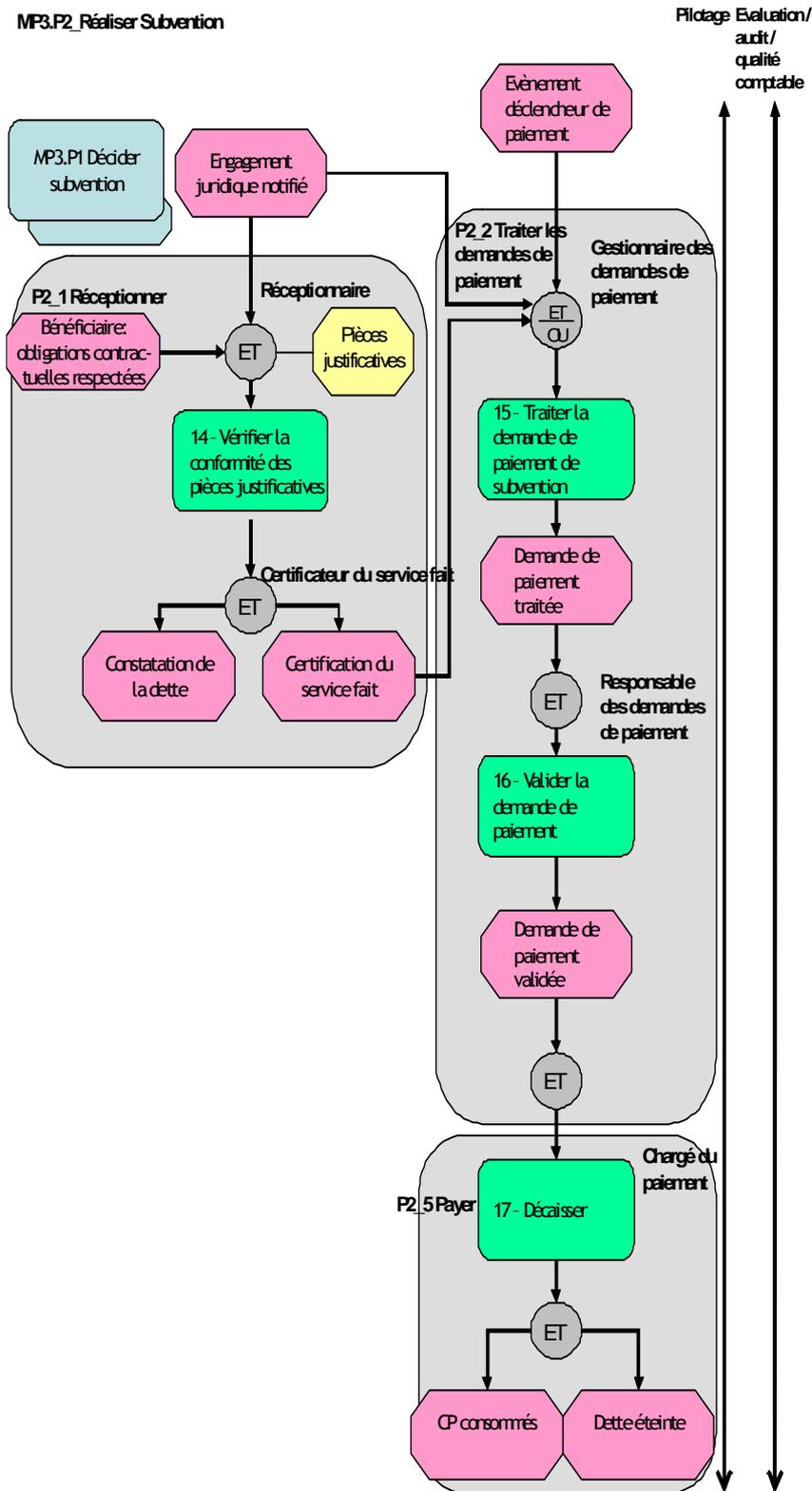
- Un demandeur effectue une demande de subvention.
- L'étape d'instruction du dossier permet de vérifier la recevabilité formelle de la demande.
- La demande de subvention est formalisée.
- Le gestionnaire des engagements juridiques saisit l'EJ et établit un échéancier de CP. L'EJ est notifié au tiers bénéficiaire.
- A la vérification des états d'avancement transmis par le bénéficiaire, les jalons de paiement font l'objet d'une certification de service fait.
- La vérification de l'état d'avancement de l'opération et la certification du service fait déclenchent la procédure de paiement : le gestionnaire des demandes de paiement traite les demandes de paiement. Celles-ci sont ensuite validées par le responsable des demandes de paiement. Si le montant du paiement ne correspond pas au montant des AE engagées, il est procédé à une mise à jour du montant des AE par rapport au montant des CP qui seront effectivement consommés.
- La dépense est réglée au profit du tiers bénéficiaire ; les demandes de paiement validées sont payées au fil de l'eau.
- Le paiement correspond à la consommation des CP.

Le logigramme des groupes d'activités est le suivant.

MP3.P1 Décider Subvention



MP3.P2_Réaliser Subvention



La matrice des groupes d'activités et rôles complétant ce logigramme est la suivante :

SUBVENTION	Demandeur	Instructeur de demande subvention	Expert Juridique	Responsable des engagements juridiques	Gestionnaire d'engagement juridiques	Conseil financier	Contrôleur externe de la soutenabilité budgétaire	Receptionnaire	Gestionnaire du service fait	Certificateur du service fait	Gestionnaire des demandes de paiement	Responsable des demandes de paiement	Contrôleur du règlement	Chargé du paiement	Responsable de l'exécution des dépenses	Responsable pilotage des crédits	Garant de la tenue des comptabilités
Etape de la commande																	
2 Instruire un dossier																	
2,1 Vérifier la recevabilité formelle de la demande		R															
2,2 Instruire au fond le dossier de demande de subvention		R	P	V													
2,3 Formaliser l'acte attributif de subvention		R	V														
3 Engager une dépense																	
3,1 Enregistrer et notifier la subvention				V	R		V										
3,2 Réaliser le suivi et la mise à jour du référentiel des subventions					R												
4 Réceptionner																	
4,1 Vérifier l'état d'avancement		P						R	P	R							
5 Traiter la demande de paiement de subvention																	
5,1 Traiter la demande de paiement de subvention					P		P				P	R	P				
6 Payer																	
6,1 Décaisser													R			P	

Les rôles associés aux processus

Les rôles structurant dans le déroulement de ce processus sont les suivants :

- **Le demandeur** formule une demande de subvention.
- **L'instructeur des demandes de subvention** a en charge la vérification formelle de la recevabilité des demandes de subvention (ou l'éligibilité de la demande par rapport aux critères préalablement définis), l'instruction au fond des dossiers et la formalisation des actes attributifs de subvention. Il vérifie la cohérence du besoin par rapport à la programmation.
- **L'expert juridique**, pour certains actes de dépenses, est chargé de valider la procédure mise en œuvre.
- **Le responsable juridique des engagements juridiques** signe l'arrêté ou la convention
Au préalable, il effectue des contrôles :
 - De nature réglementaire : engagement de la dépense conforme aux lois et règlements en vigueur.
- **Le responsable des engagements juridiques** valide l'engagement enregistré par le gestionnaire des EJ et budgétairement consomme les AE.
Au préalable, il effectue des contrôles :
 - De nature budgétaire : correcte imputation de la dépense, qui doit être prise en compte dans le cadre de la programmation et correctement couverte en AE et en CP.
- **Le gestionnaire des engagements juridiques** saisit les EJ, les notifie aux tiers, suit la consommation d'AE et s'assure de la sincérité de l'impact budgétaire associé aux EJ. Il est à l'origine de l'échéancier de CP par les éléments qu'il saisit.
- **Le réceptionnaire** vérifie la conformité des pièces justificatives transmises par le bénéficiaire et prévues par l'acte attributif de subvention (notamment pièces attestant des dépenses exposées par le bénéficiaire)
Cette étape de réception correspond à la constatation du service fait, au cours de laquelle la charge de l'État est constatée.
- **Le gestionnaire du service fait** saisit les informations relatives au service fait.
- **Le certificateur du service fait** arrête et certifie le montant de la subvention, conformément aux clauses de l'arrêté attributif et renseigne la date d'effet du service fait.
- **Le gestionnaire des demandes de paiement** assure la réception de toutes les demandes de paiement ainsi que les pièces justificatives associées.
- **Le responsable des demandes de paiement** valide les demandes de paiement.
- **Le chargé du paiement** réalise le paiement une fois la demande de paiement validée par le responsable des demandes de paiement : la comptabilité budgétaire est mise à jour, les crédits de paiement sont consommés.
- **Le contrôleur du règlement** valide le caractère libératoire du règlement.
- **Le pilote des crédits de paiement** intervient par exception et en cas de pénuries de CP, au niveau du programme, sur les demandes de paiement qu'il souhaite prioriser. Les outils à sa disposition sont :
 - les restitutions sur les demandes de paiement, notamment les échéanciers de CP, afin d'identifier les demandes de paiement à prioriser,
 - la priorisation des DP, par la modification de la date d'échéance.

- **Le responsable de l'exécution des dépenses** suit les AE qui lui sont allouées en fonction des restitutions qui lui sont faites et rend compte périodiquement de l'exécution du budget auprès du responsable de budget opérationnel de programme.
- **Le pilote du processus d'exécution des dépenses** peut engager des actions correctives pour traiter les anomalies. Il n'est pas compétent pour intervenir au niveau opérationnel et n'a donc pas vocation à exercer lui-même des contrôles en tant que tels.
- **Le contrôle budgétaire (externe)** donne nécessairement un avis ou un visa avant l'engagement de certains actes à raison de leur montant ou de leur nature, comme le prévoit le décret du 27 janvier 2005, et les arrêtés relatifs au contrôle financier des programmes et des services de chacun des ministères (arrêtés du 29 décembre 2005 modifiés en juillet 2008).
- **Le conseil financier** apporte ses conseils financiers et identifie les conséquences financières des solutions juridiques possibles.
- **Le garant de la tenue des comptabilités** garantit la qualité des comptabilités et le respect des procédures comptables.

2.3.3. Règles de gestion applicables et correspondance avec les flux Chorus

Les cas de dépenses entrant dans le périmètre du cas général suivent un processus dans lequel les trois étapes engagement juridique, certification du service fait et demande de paiement sont distinctes et formalisées dans le système d'information.

Les règles de gestion applicables au cas général sont les suivantes :

Consommation des autorisations d'engagement	Au moment de la validation de l'engagement juridique
Consommation des crédits de paiement	Au moment du paiement ¹⁰
Comptabilisation de la dépense (en tant que charges ou immobilisations) en comptabilité générale	A la certification du service fait

Dans le système d'information, ces dépenses font l'objet d'un flux dédié, **le Flux 1**.

Pour les dépenses comprises dans le périmètre de ce flux :

- l'engagement juridique est matérialisé,
- le service fait est matérialisé par une transaction dédiée.

¹⁰ Le terme de « paiement » désigne le débit du compte du comptable public à la Banque de France. Ce paiement fait suite à la validation de la demande de paiement.

Exemple : un marché de service est signé en année N, pour une durée ferme de 3 ans ; la prestation est facturée 1000 euros par an.

Consommation des autorisations d'engagement au moment de la validation de l'EJ	En année N : 3000 euros En année N+1 : 0 En année N+2 : 0
Consommation des crédits de paiement à chaque paiement	En année N : 1000 euros En année N+1 : 1000 euros En année N+2 : 1000 euros
Charge en comptabilité générale à chaque certification annuelle du service fait	En année N : 1000 euros En année N+1 : 1000 euros En année N+2 : 1000 euros

Le flux 1 de la dépense s'applique aux types de dépenses suivants :

- Les marchés définis par le code des marchés publics (marchés uniques, allotissements, à bons de commande, à tranche, MAPA, accords cadres, etc.), à l'exception des marchés relatifs à la consommation de fluides (**Titres 3 ou 5**).
- Les subventions en paiement direct et conditionnées à la production d'un compte-rendu d'exécution du bénéficiaire, ou subventions d'investissement conditionnées à la production d'un état d'avancement du bénéficiaire (**Titres 6 ou 7**).
- Les aides sur critères (**Titre 6**).
- Les baux à durée déterminée conclus sur une durée ferme (**Titre 3**).
- Les autres contrats (conventions de prestations de service, contrats non soumis au CMP tels que les contrats de partenariat public-privé, etc.) (**Titre 3 ou 5**).
- Les décisions diverses avec engagement juridique (frais de justice, aides sociales, décisions administratives hors décisions attributives de subventions, etc.) (**Titre 3**).

2.4. Variantes du processus d'exécution de la dépense

Le processus général décrit jusqu'à présent peut connaître des variantes pour certains types de dépenses. Ces variantes sont associées à des règles de gestion particulières, qui dérogent à celles du cas général.

2.4.1. Dépenses avec service fait concomitant à l'engagement juridique

Dans certains cas de dépenses, le service fait est concomitant à l'engagement juridique. Il n'est pas nécessaire de suivre dans l'outil une procédure dédiée pour la certification du service fait. Cependant, cela n'exclut pas l'existence d'un service fait dans le flux réel de la dépense.

Les règles de gestion applicables à ces cas de gestion sont les suivantes :

Consommation des autorisations d'engagement	Au moment de la validation de l'engagement juridique
Consommation des crédits de paiement	Au moment du paiement ¹¹
Comptabilisation de la dépense (en tant que charges ou immobilisations) en comptabilité générale	Service fait concomitant à la validation de l'EJ

Dans le système d'information, ces dépenses font l'objet d'un flux dédié, **le Flux 2**.

Pour les dépenses comprises dans le périmètre de ce flux :

- l'engagement juridique est matérialisé,
- le service fait n'est pas matérialisé ; il est concomitant à l'engagement juridique.

Exemple : une subvention pour charge de service public de 1000 euros est attribuée annuellement à un opérateur, pour couvrir ses frais de fonctionnement.

Consommation des autorisations d'engagement à chaque validation annuelle de l'engagement juridique	En année N : 1000 euros En année N+1 : 1000 euros En année N+n : 1000 euros
Consommation des crédits de paiement à chaque paiement annuel	En année N : 1000 euros En année N+1 : 1000 euros En année N+2 : 1000 euros
Comptabilisation en tant que charges à chaque validation de l'engagement juridique	En année N : 1000 euros En année N+1 : 1000 euros En année N+2 : 1000 euros

Le flux 2 de la dépense s'applique aux types de dépenses suivants :

- Les décisions attributives de subvention sans condition de réalisation
 - Pour charges de service public (**Titre 3**)
 - Au titre des interventions de l'État (**Titre 6**)

¹¹ Rappel : le terme de « paiement » désigne le débit du compte du comptable public à la Banque de France. Ce paiement fait suite à la validation de la demande de paiement.

2.4.2. Dépenses avec service fait concomitant à la validation de la demande de paiement

Dans certains cas de dépenses, le service fait est concomitant à la validation de la demande de paiement. Il n'est pas nécessaire de suivre une procédure dédiée pour la certification du service fait.

Les règles de gestion applicables à ces cas de gestion sont les suivantes :

Consommation des autorisations d'engagement	Au moment de la validation de l'engagement juridique
Consommation des crédits de paiement	Au moment du paiement
Comptabilisation de la dépense (en tant que charges ou immobilisations) en comptabilité générale	Service fait concomitant à la validation de la demande de paiement

Dans le système d'information, ces dépenses font l'objet d'un flux dédié, **le Flux 3**.

Pour les dépenses comprises dans le périmètre de ce flux :

- l'engagement juridique est matérialisé,
- le service fait n'est pas matérialisé ; il est concomitant à la validation de la demande de paiement.

Exemple : une subvention avec conditions de réalisation de 1000 euros est attribuée annuellement à une association, pour une durée indéterminée.

Consommation des autorisations d'engagement à chaque validation de l'engagement juridique	En année N : 1000 euros En année N+1 : 1000 euros En année N+n : 1000 euros
Consommation des crédits de paiement à chaque paiement annuel	En année N : 1000 euros En année N+1 : 1000 euros En année N+2 : 1000 euros
Comptabilisation de la dépense (en tant que charges) en comptabilité générale au moment de la validation de la demande de paiement	En année N : 1000 euros En année N+1 : 1000 euros En année N+2 : 1000 euros

Le flux 3 de la dépense s'applique aux types de dépenses suivants :

- Les locations avec option d'achat (**Titre 5**)
- Les décisions attributives de subvention avec conditions de réalisation autres que celles évoquées dans le cas du flux 1 (**Titre 6 ou 7**)

2.4.3. Dépenses sans enregistrement d'un EJ associé

Dans certains cas de dépenses, l'engagement juridique n'est suivi dans l'outil. Cependant, cela n'exclut pas l'existence d'un engagement juridique et d'un service fait dans le flux réel de la dépense. Cette possibilité s'applique à titre dérogatoire à un nombre limité de dépenses, pour lesquelles on ne peut déterminer avec précision le montant, le tiers concerné et la durée. Ainsi, le montant d'une facture de téléphone ou d'électricité ne peut être déterminé de manière certaine en amont, car le besoin de consommation d'AE et de CP n'est pas connu avant la réception de la facture.

Pour ces dépenses, la consommation des autorisations d'engagement intervient à la validation de la demande de paiement.

Les règles de gestion applicables à ces cas de gestion sont les suivantes :

Consommation des autorisations d'engagement	Au moment de la validation de la demande de paiement
Consommation des crédits de paiement	Au moment du paiement
Comptabilisation de la dépense (en tant que charges ou immobilisations) en comptabilité générale	Au moment du service fait qui est concomitant à la validation de la demande de paiement

Dans le système d'information, ces dépenses font l'objet d'un flux dédié, **le Flux 4**.

Pour les dépenses comprises dans le périmètre de ce flux :

- l'engagement juridique n'est pas matérialisé,
- le service fait n'est pas matérialisé ; ces dépenses ne donnent pas lieu à une comptabilisation dans le compte de facture non parvenue et ne peuvent donc être comptabilisées comme des charges à payer en comptabilité générale.

L'ensemble des données d'imputation comptables budgétaires et analytiques sont saisies au moment de la création de la demande de paiement par le gestionnaire des demandes de paiement.

Exemple : une facture d'électricité est payée chaque année.

Consommation des autorisations d'engagement à la validation de la demande de paiement	En année N : 486 euros En année N+1 : 612 euros En année N+n : 365 euros
Consommation des crédits de paiement à chaque paiement annuel	En année N : 486 euros En année N+1 : 612 euros En année N+n : 365 euros
Comptabilisation de la dépense (en tant que charges) en comptabilité générale au moment de la validation de la demande de paiement	En année N : 486 euros En année N+1 : 612 euros En année N+n : 365 euros

Le flux 4 de la dépense s'applique aux types de dépenses suivants :

- Les consommations de fluides (eau, gaz, téléphonie, etc.) **(Titre 3)**
- Les reconstitutions d'avances de régies **(Titre 3)**
- Les dépenses sur carte d'achats **(Titre 3)**
- Les baux conclus sur la base d'une clause de résiliation unilatérale **(Titre 3)**
- Les frais de mission, de déplacement et de changement de résidence **(Titre 3)**
- Les dépenses de personnel PSOP et hors PSOP **(Titre 2)**
- Les loyers budgétaires **(Titre 3)**

3. Typologie des cas de dépenses et règles de gestion associées

3.1. Principe général

3.1.1. Les principes

Les autorisations d'engagement (AE) sont consommées 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 payer à minima.

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 par l'ordonnateur.

La consommation d'AE par les engagements juridiques implique l'identification d'un tiers.

Règles de gestion : Cas général

Règles de consommation des AE et des CP	AE consommées au moment de la validation de l'engagement juridique CP consommés au fur et à mesure des paiements
Montant des AE et des CP	AE ≠ CP En année N : AE = montant ferme de l'engagement total CP = montant des paiements dans l'année En année N+n : AE = 0 CP = montant des paiements dans l'année
Flux Chorus	1
Réservation d'AE	Non recommandée
Règles de budgétisation	AE ≠ CP En année N : AE budgétés sur la base du montant de l'engagement ferme CP budgétés sur la base du montant prévu de paiements dans l'année En année N+n : Pas d'AE budgétés CP budgétés sur la base du montant prévu de paiements dans l'année
Comptabilisation de la dépense (en tant que charges ou immobilisations) en comptabilité générale	A la certification du service fait

Outre les cas de marchés, baux ou subventions, dont les règles de gestion sont détaillées ci après, entrent dans le périmètre du cas général de la dépense :

- Des contrats de prestations de service passés avec des établissements publics ou des associations, ainsi que les « autres contrats » non soumis au code des marchés publics.
- Des « décisions diverses », telles que les frais de justice, les aides sociales (hors titre 2), les soins médicaux gratuits, etc.

3.1.2. Les dérogations aux principes

Dans certains cas de dépense, l'engagement juridique n'a pas les caractéristiques budgétaires nécessaires pour consommer l'AE :

- Lorsque le montant de la dépense ne peut être déterminé de façon certaine avant la facture. Par exemple, dans certains cas l'abonnement est facturé avec la consommation, ce qui renforce la non-pertinence de l'engagement juridique préalable. Il s'agit entre autres des abonnements et consommation de fluides (eau, gaz, téléphonie, électricité...).
- Lorsque la période pendant laquelle la dépense est due est incertaine : par exemple loyers à préavis unilatéral.
- Lorsque le nombre des actes de dépenses est disproportionné par rapport aux enjeux financiers : frais de mission et de déplacements, y compris les frais de changement de résidence.

Dans ces cas, les AE sont consommées au moment de la validation de la demande de paiement, pour le montant de CP présenté au paiement.

Règles de gestion : Cas dérogatoires

Règles de consommation des AE et des CP	Consommation des AE au moment de la validation de la demande de paiement (sur facture, échéance automatique ou demande de paiement) Consommation des CP au moment du paiement
Montant des AE et des CP	AE = CP = montant des paiements réalisés dans l'année civile
Flux Chorus	4
Réservation d'AE	Possible pour les fluides et les frais de déplacement Non recommandée pour les abonnements
Règles de budgétisation	AE = CP Budgétisation des AE et des CP sur la base de l'évaluation des paiements sur l'année
Comptabilisation de la dépense (en tant que charges ou immobilisations) en comptabilité générale	Certification du service fait concomitante à la validation de la demande de paiement ou certification des états de frais de déplacement

3.2. Description des cas de gestion et règles associées

3.2.1. Les dépenses de personnel

S'agissant des dépenses de personnel, le législateur organique a considéré que « le caractère spécifique des dépenses de personnel nécessite de préciser que le montant des autorisations d'engagement ouvertes serait égal au montant des crédits de paiement ». Pour des raisons de simplicité, cette solution a été préférée à un suivi des conséquences pluriannuelles de chaque acte de gestion des ressources humaines qui serait aussi complexe que peu fiable compte tenu de leur nombre élevé et des hypothèses nécessaires à leur évaluation.

Ainsi, la loi organique conserve, pour les dépenses de personnel, un encadrement annuel des seuls paiements. « Pour les dépenses de personnel, le montant des autorisations d'engagement ouvertes est égal au montant des crédits de paiement ouverts » article 8 de la LOLF. Les montants d'AE et de CP sont confondus et les AE ne peuvent être reportées au profit du titre 2 (cf. article 15 de la LOLF).

Cette situation rejoint les exceptions qui sont faites au principe de couverture des engagements juridiques par des AE pour les engagements de durée indéterminée : 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.

De la même façon, les autres prestations directes employeur comme certaines aides sociales (aides à la première installation par exemple), bien que de durée limitée, ne seront budgétées qu'à hauteur des paiements attendus et les AE et CP correspondants seront consommées en exécution lors du paiement.

En exécution, les dépenses du titre 2 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. Ce principe s'applique à l'ensemble des dépenses de personnel.

L'essentiel du processus d'exécution de personnel passe par les processus de paye sans ordonnancement préalable (PSOP).

Néanmoins il peut rester des dépenses de titre 2 dont le processus d'exécution ne passe pas par la PSOP comme par exemple certaines prestations sociales. Ces dépenses ne font pas l'objet d'un engagement juridique formalisé dans le système d'information.

Règles de gestion : Cas des dépenses de personnel

Règles de consommation des AE et des CP	Pour la PSOP, les AE et les CP sont consommés au moment de l'intégration de la paye dans Chorus Pour les hors PSOP, la consommation des AE est réalisée à la validation de la demande de paiement. La consommation des CP est quant à elle réalisée au moment du paiement ¹² .
Montant des AE et des CP	AE = CP = montant des paiements de l'année civile
Flux Chorus	4
Réservation d'AE	Non recommandée
Règles de budgétisation	AE = CP Budgétisation des AE et des CP sur la base des rémunérations annuelles des agents en poste et des recrutements programmés dans le cadre du plafond d'emploi et du nombre de départs prévus.
Comptabilisation de la charge en comptabilité générale	Certification du service fait concomitante à la demande de paiement

3.2.2. Les marchés

L'ensemble des marchés traités dans cette partie peuvent concerner des dépenses de fonctionnement ou des dépenses d'investissement.

Pour les marchés, le montant ferme, c'est à dire ce qu'il faudra payer « quoi qu'il arrive » doit être évalué. Les éventuelles révisions de prix ne sont pas incluses dans l'engagement juridique initial, car elles sont couvertes par un engagement complémentaire en tant que de besoin.

3.2.2.1. Marchés ordinaires (forfaitaires) 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.

¹² En raison d'évènements de comptabilisation des AE et des CP à des moments différents, il peut y avoir des écarts entre les montants d'AE et de CP. Ces écarts doivent être résorbés en fin d'année en raison de la règle AE=CP pour les dépenses de personnel.

Les révisions de prix et les reconductions donnent lieu à des consommations ultérieures d'AE, par des engagements complémentaires.

Règles de gestion : Cas des marchés ordinaires

Règles de consommation des AE et des CP	AE consommées à la validation de l'EJ associé à la notification du marché + ultérieurement en cas de révision de prix ou de reconduction CP consommés au moment du paiement (paiement sur facture ou sur état d'acomptes pour les marchés de travaux)
Montant des AE et des CP	AE ≠ CP En année N : AE = montant ferme global sur la durée du marché hors reconduction CP = montant des paiements de l'année En année N+n : AE = 0 (+ consommation d'AE à hauteur de chaque révision de prix ou de chaque reconduction) CP = montant des paiements de l'année
Flux Chorus	1
Réservation d'AE	Non recommandée
Règles de budgétisation	AE ≠ CP En année N : AE budgétés à hauteur des engagements fermes CP budgétés à hauteur de l'évaluation des paiements de l'année En année N+n : Pas d'AE budgétées (sauf prévisions de révisions de prix ou de reconduction) CP budgétés à hauteur de l'évaluation des paiements de l'année
Comptabilisation de la dépense (en tant que charges ou immobilisations) en comptabilité générale	Certification du service fait Marchés de travaux : certification des états d'acompte et de livraison

3.2.2.2. Marché à tranche ferme et conditionnelle

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.

Règles de gestion : Cas des marchés à tranches

Règles de consommation des AE et des CP	Tranche ferme + montant du dédit consommé à la validation de l'EJ Engagement de la tranche conditionnelle au moment de la validation de l'EJ CP consommés au moment du paiement
Montant des AE et des CP	A la passation du marché : AE = montant ferme + montant de l'indemnité de dédit sur tranche conditionnelle A l'affermissement de la tranche conditionnelle : AE = montant de la tranche conditionnelle affermie – montant de l'indemnité de dédit CP = paiements réalisés dans l'année
Flux Chorus	1
Réservation d'AE	Non recommandée
Règles de budgétisation	AE ≠ CP AE budgétés à hauteur des engagements fermes ou affermés + selon les hypothèses de paiement des indemnités CP budgétés à hauteur des paiements de l'année
Comptabilisation de la dépense (en tant que charges ou immobilisations) en comptabilité générale	Certification du service fait

3.2.2.3. Marchés à bon de commande sans minimum-maximum ou avec minimum et maximum, reconductibles ou non reconductibles

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 et seuls ces bons de commande doivent être obligatoirement couverts en AE avant d'être émis ; la validation de l'EJ associé au bon de commande consomme les AE.

Règles de gestion : Cas des marchés à bon de commande

Règles de consommation des AE et des CP	Consommation des AE lors la validation de l'EJ associé au bon de commande émis Consommation des CP au moment du paiement
Montant des AE et des CP	AE = montant de chaque bon de commande CP = montant de chaque paiement
Flux Chorus	1
Réservation d'AE	Non recommandée
Règles de budgétisation	AE budgétés sur la base d'une évaluation annuelle des bons de commande CP budgétés sur la base d'une évaluation annuelle des paiements liés aux factures
Comptabilisation de la dépense (en tant que charges ou immobilisations) en comptabilité générale	Certification du service fait

3.2.2.4. Marchés partagés à bon de commande

Un marché partagé, passé en application de l'article 7 du code des marchés publics, concerne plusieurs services (voire plusieurs ministères) dotés d'un budget propre (en particulier les marchés passés par les services d'achat dont c'est la mission). Ce type de marché suppose la passation préalable d'une convention fixant les rôles et obligations de chacun des services (répartition des droits de tirage).

Règles de gestion : Cas des marchés partagés à bon de commande

Règles de consommation des AE et des CP	Consommation des AE lors de la validation de l'EJ associé au bon de commande émis Consommation des CP au moment du paiement
Montant des AE et des CP	AE = montant de chaque bon de commande CP = montant de chaque paiement
Flux Chorus	1
Réservation d'AE	Non recommandée
Règles de budgétisation	AE budgétées sur la base d'une évaluation des bons de commande au titre de l'année civile CP budgétés sur la base d'une évaluation des paiements liés aux factures au titre de l'année civile
Comptabilisation de la dépense (en tant que charges ou immobilisations) en comptabilité générale	Certification du service fait

Les marchés peuvent être passés :

- Entre plusieurs BOP relevant d'un même ministère : la notification de marchés à bons de commande ne consomme pas d'AE.
 - Chaque BOP prévoit ses besoins dans la budgétisation
 - L'engagement s'opère lors de l'émission des bons de commande
- Entre BOP relevant de ministères différents, les mêmes règles sont applicables, mais :
 - La convention indique la part du minimum sur laquelle chaque ministère s'engage et est présentée pour visa à chacun des contrôleurs financiers (CF) qui seront informés du suivi du marché.
 - Le porteur du marché informe les CF dès que le minimum est atteint

Un suivi de l'exécution du marché doit être mis en place entre le service porteur du marché et l'ACCF, afin de signaler le dépassement du minimum ou de mettre en place les dispositions nécessaires à la couverture d'éventuelles indemnités liées à la non-atteinte du minimum prévu.

3.2.2.5. Les accords-cadres

Les accords-cadres définis à l'article 1 du code des marchés publics sont des contrats qui établissent les termes de marchés à passer mais ils ne constituent pas des marchés à proprement parler. En aucun cas un accord-cadre, qu'il soit conclu avec un seul opérateur économique ou avec plusieurs opérateurs ultérieurement remis en concurrence, ne peut être le contrat justifiant le paiement d'une dépense. Ils ne comportent en conséquence pas en eux-mêmes d'engagement juridique susceptible de donner lieu à consommation d'AE.

Les « marchés subséquents » passés en application d'un accord-cadre donnent lieu à consommation d'AE dans les mêmes conditions que les autres marchés.

Les accords-cadres interministériels obéissent aux mêmes règles, les marchés subséquents passés pour leur application étant généralement des marchés ministériels.

Nota : Les accords-cadres comportent les conditions de formation des prix et à ce titre, ils doivent être présentés à l'ACCF. Les marchés subséquents sont également présentés à l'ACCF en fonction des seuils retenus par les arrêtés de contrôle financier.

3.3. Dépenses d'intervention

3.3.1. Le critère de la durée d'une dépense d'intervention

La durée d'une dépense d'intervention détermine les règles de consommation des AE et des CP. Lorsque la durée totale d'une subvention est connue, les AE sont consommées intégralement dès la décision d'attribution de la subvention.

3.3.1.1. Interventions de durée indéterminée ou reconductible

Les dispositifs de durée indéterminée, pour lesquels on ne connaît pas a priori la fin ne cessent que par la sortie des individus de ces dispositifs ou par l'abrogation des lois et règlements les ayant institués. Le quantum de ces engagements ne peut être déterminé.

Règles de gestion : Cas des interventions de durée indéterminée ou reconductible

Règles de consommation des AE et des CP	AE consommées lors de la validation de l'EJ associé à la notification de l'arrêté attributif ou à la convention CP consommés au moment du paiement
Montant des AE et des CP	AE = part annuelle du montant de l'arrêté attributif CP = montant de la subvention versé dans l'année civile
Flux Chorus	1 pour les subventions comprises dans le périmètre du flux 1 (voir 2.4.3) 3 pour les autres subventions avec conditions de réalisation
Réservation d'AE	Non recommandée
Règles de budgétisation	AE budgétées sur la base d'AE annualisées qui couvrent la tranche annuelle des EJ CP budgétés sur la base du montant évalué des versements à effectuer dans l'année civile
Comptabilisation de la charge en comptabilité générale	Flux 1 : à la certification du service fait Flux 3 : service fait concomitant à la validation de la demande de paiement

3.3.1.2. Interventions de durée déterminée annuelles ou pluriannuelles

Il s'agit des dépenses d'intervention pour lesquelles la durée ferme est connue. Pour ces dépenses, les AE sont consommées pour l'intégralité du montant de la subvention, l'année de la décision d'attribution de la subvention.

Les engagements de dépenses de dispositifs de durée déterminée doivent être couverts dans leur intégralité et pour leur montant juridique par des AE. La prise en compte de ces engagements sur la base de leur durée totale, et pas seulement leur tranche annuelle, est primordiale pour la maîtrise de ces dépenses. En effet, si ces dépenses étaient annualisées, la mise en place d'un dispositif sur 3 ans aurait le même coût en autorisations d'engagement qu'un dispositif à 5 ans de même coût annuel. Le gestionnaire pourrait ainsi, à l'intérieur de son enveloppe d'autorisations d'engagement, modifier considérablement la structure de ses engagements par durée, et préempter ainsi ses futurs budgets.

La gestion des AE a vocation à permettre une maîtrise de l'évolution de ces dépenses tout en assurant une réelle fongibilité entre des dispositifs de durée différente.

Toutefois, pour le calibrage des AE du PLF, il convient lors de la négociation budgétaire de s'accorder sur une projection par dispositif. Cette programmation au premier euro des AE a vocation à être explicitée dans le bleu budgétaire dans la partie « Justification des crédits au 1^{er} euro ».

Les AE sont calibrées sur la base de la durée réelle et non de la durée moyenne des dispositifs. Par exemple, pour les contrats aidés du secteur de l'emploi qui, juridiquement peuvent avoir des durées différentes, la durée prise en compte est celle du contrat, ce qui implique, lors de la négociation budgétaire, de construire des hypothèses de répartition par durée. L'engagement interviendra lors de la signature de la décision attributive de l'aide à hauteur du montant total pour la durée inscrite dans la décision. La prise en compte des entrées échelonnées dans l'année et des sorties anticipées avant l'échéance (taux de rupture, etc.) s'effectue pour la budgétisation des CP.

Règles de gestion : Cas des interventions de durée déterminée annuelle ou pluriannuelles

Règles de consommation des AE et des CP	Les AE sont consommées à la validation de l'EJ associé à la notification de l'arrêté attributif de subvention ou à la convention Les CP sont consommés au moment du paiement
Montant des AE et des CP	En année N : AE = montant ferme de l'arrêté attributif notifié CP = montant des versements sur l'année civile En année N+n : AE = 0 CP = montant des versements sur l'année civile
Flux Chorus	1 pour les subventions comprises dans le périmètre du flux 1 (voir 2.4.3) 3 pour les autres subventions avec conditions de réalisation
Réservation d'AE	Non recommandée

Règles de budgétisation	<p>En année N :</p> <p>AE budgétées sur la base de l'évaluation du montant total de l'arrêté attributif notifié</p> <p>CP budgétés sur la base de l'évaluation du montant devant être payé dans l'année civile</p> <p>En année N+n :</p> <p>Pas d'AE budgétées</p> <p>CP budgétés sur la base de l'évaluation du montant devant être payé dans l'année civile</p>
Comptabilisation de la charge en comptabilité générale	<p>Flux 1 : à la certification du service fait</p> <p>Flux 3 : service fait concomitant à la validation de la demande de paiement</p>

3.3.2. Les dépenses d'intervention en gestion indirecte

Les interventions en gestion indirecte sont versées à des tiers par l'intermédiaire d'un organisme payeur à qui l'État a confié tout ou partie de la gestion du dispositif d'intervention (aide sur critères).

Pour ce faire, deux hypothèses sont envisageables :

- L'État engage lui-même la dépense au niveau déconcentré, et verse une avance ou un remboursement global payé directement à l'organisme payeur au niveau central (contrat aidé par exemple).
- Une décision est prise par un organisme décideur (ANPE par exemple), et l'État rembourse l'organisme payeur (UNEDIC par exemple).

Il est indispensable, pour suivre l'exécution des engagements, que tout organisme payeur se mette en mesure de restituer les engagements pris par l'État ou en son nom. De même, dans le cas d'engagements juridiques pris par l'État au niveau déconcentré, le ministère gestionnaire doit mettre en place les outils de gestion permettant de restituer en central chaque mois le niveau effectif des engagements juridiques pris.

Certaines dépenses d'intervention présentent des spécificités par rapport au processus selon qu'elles sont juridiquement de durée indéterminée et/ou en gestion indirecte.

N.B : Les subventions discrétionnaires (aides sur avis) versées à des « opérateurs de redistributions » (exemple du Fonds d'Aide et de Soutien pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations) ne présentent quant à elles pas de spécificité.

En termes de processus, les interventions en gestion indirecte sont traitées suivant deux modalités :

- L'État délègue l'ensemble du processus d'attribution (instruction et décision juridique) et de paiement aux bénéficiaires.
- L'État reste maître de la décision d'attribution (soit au travers de l'instruction des demandes et de la signature des actes attributifs ; soit au travers de la signature des actes attributifs instruits par un opérateur) et un opérateur est chargé du paiement aux bénéficiaires.

3.3.2.1. Les dépenses d'intervention de durée indéterminée en gestion indirecte

Règles de gestion : Cas des dépenses d'intervention de durée indéterminée en gestion indirecte

Règles de consommation des AE et des CP	<p>Généralement, une convention définit les relations financières (avances, acomptes, remboursement, frais de gestion) entre l'État et l'organisme payeur.</p> <p>A ce titre, elle est enregistrée comme engagement juridique.</p> <p>Selon les conventions plusieurs modalités de remboursement peuvent être rencontrées :</p> <p>La convention ne prévoit pas de montant minimum : la consommation d'AE interviendra lors de la validation de l'EJ associé à la subvention.</p> <p>Un montant ferme est prévu (ex. convention ACCOSS qui prévoit le versement d'un acompte de 80 % du montant de la dépense prévisionnelle, le reliquat étant versé sur justificatif) : la consommation d'AE s'effectue au moment de la validation de l'EJ associé à la convention, à hauteur du montant ferme (80 % dans le cas de la convention ACCOSS).</p> <p>CP : consommation sur échéance automatique de paiement</p>
Montant des AE et des CP	<p>AE = CP</p> <p>AE = part annuelle du montant de l'arrêté attributif notifié</p> <p>CP = montant payé dans l'année civile</p>
Flux Chorus	<p>1 pour les subventions comprises dans le périmètre du flux 1 (voir 2.4.3)</p> <p>3 pour les autres subventions avec conditions de réalisation</p>
Réservation d'AE	Recommandée, en début d'année à hauteur du montant prévisionnel annuel
Règles de budgétisation	<p>AE = CP</p> <p>AE budgétées sur la base de la part annuelle de la subvention</p> <p>CP budgétés sur la base de l'évaluation du montant devant être payé dans l'année civile</p>

Comptabilisation de charge en comptabilité générale	<p>Les conventions prévoyant un montant ferme précisent des échéances prévisionnelles de paiement.</p> <p>Échéances correspondant à un acompte : une demande de paiement est générée automatiquement ; son enregistrement vaut certification du service fait</p> <p>Échéances correspondant à un paiement prévisionnel sur justificatif : la DP est générée après certification du service fait après vérification des justificatifs transmis par l'organisme payeur</p>
---	--

3.3.2.2. Les dépenses d'intervention de durée limitée en gestion indirecte

Règles de gestion : Cas des dépenses d'intervention de durée limitée en gestion indirecte

Règles de consommation des AE et des CP	<p>Décision d'attribution déléguée :</p> <ul style="list-style-type: none"> - AE consommées au moment de la validation de l'EJ global - CP consommés au moment du remboursement à l'organisme payeur (sur demande de paiement). <p>Décision d'attribution gardée par l'État :</p> <ul style="list-style-type: none"> - AE consommées à la validation de l'EJ - CP consommés au moment du remboursement à l'organisme payeur (sur demande de paiement)
Montant des AE et des CP	<p>AE ≠ CP</p> <p>AE = montant total de l'aide (annuelle ou pluriannuelle)</p> <p>Décision d'attribution déléguée : EJ global retraçant les entrées d'une période donnée sur la base d'états fournis par l'opérateur</p> <p>Décision d'attribution gardée par l'État : la comptabilité des EJ retrace l'ensemble des engagements individuels, enregistrés au fil de l'eau par le gestionnaire des engagements juridiques</p> <p>CP = montant des paiements dans l'année civile</p>
Flux Chorus	1
Réservation d'AE	<p>Décision d'attribution déléguée : possible</p> <p>Décision d'attribution gardée par l'État : non recommandée</p>

Règles de budgétisation	AE ≠ CP AE budgétées sur la base de l'engagement ferme prévu CP budgétés sur la base de la prévision des paiements dans l'année civile
Comptabilisation de la charge en comptabilité générale	Les demandes de remboursement de l'opérateur font l'objet d'une certification de service fait qui déclenche la demande de paiement

3.3.2.3. Conventions pluriannuelles d'objectifs

Les conventions d'objectifs sont signées entre l'État et des associations, lorsque le montant de l'aide demandée excède un certain montant. Ces aides prennent un caractère pluriannuel lorsque l'aide de l'État consiste à soutenir son action dans la durée et qu'un financement pluriannuel apparaît plus apte à renforcer l'efficacité globale de ce financement.

Dans ce cas, la convention pluriannuelle s'accompagne d'une convention de financement permettant de couvrir a minima une année civile, et au maximum 75 % du montant total de la subvention.

Règles de gestion : Cas des conventions pluriannuelles d'objectifs

Règles de consommation des AE et des CP	AE consommées à la validation de l'EJ associé à l'arrêté attributif de subvention CP consommés au paiement
Montant des AE et des CP	AE ≠ CP En année N : AE = montant annuel de la subvention, ou le cas échéant montant minimal sur lequel l'État s'est engagé CP = paiements de l'année civile En année N+1 : AE = montant des engagements de l'année CP = paiements de l'année civile
Flux Chorus	1
Réservation d'AE	Non recommandée
Règles de budgétisation	En année N, possibilité de budgéter en AE ≠ CP : AE : une garantie de financement doit être prévue : elle doit couvrir au minimum la subvention pour la première année de versement de la subvention, au maximum 75 % du montant total (y compris les montants prévisionnels) CP budgétés sur la base de l'évaluation des

	paiements prévus pour l'année En année N+n : au-delà de l'engagement minimum, AE=CP AE budgétées sur la base de l'évaluation des engagements prévus pour l'année CP budgétés sur la base d'une évaluation des paiements de l'année
Comptabilisation de la dépense (en tant que charges ou immobilisations) en comptabilité générale	Certification du service fait

3.3.2.4. Les fonds versés aux opérateurs

3.3.2.4.1. Les subventions pour charges de service public

Les dépenses relevant de cette catégorie sont les subventions versées par l'État aux opérateurs et destinées à couvrir tout ou partie de leurs dépenses : les dépenses de personnel, les dépenses de fonctionnement et une partie des dépenses d'investissement (investissement courant et investissement non courant dont la charge du renouvellement est supportée par l'État, maintenance du patrimoine de l'opérateur).

Règles de gestion : Cas des subventions pour charges de service public

Règles de consommation des AE et des CP	AE consommées à la validation de l'EJ associé à la notification de l'arrêté attributif de subvention CP consommés au moment du paiement
Montant des AE et des CP	AE = CP pour la part qui couvre les dépenses d'exploitation AE = montant de l'engagement prévu sur l'année civile CP = montant des paiements annuels AE ≠ CP pour la part qui couvre les dépenses d'investissement En année N AE = montant de la tranche fonctionnelle CP = montant des paiements annuels En année N+n : AE = 0 CP = montant des paiements annuels
Flux Chorus	2
Réservation d'AE	Non recommandée
Règles de budgétisation	AE = CP pour la part qui couvre les dépenses d'exploitation

	<p>AE budgétées sur la base de l'évaluation du montant de l'engagement prévu sur l'année civile</p> <p>CP budgétés sur la base de l'évaluation des paiements annuels</p> <p>AE ≠ CP pour la part qui couvre les dépenses d'investissement</p> <p>AE budgétées sur la base de l'évaluation du montant total de la TF l'année N, et non budgétées les autres années civiles</p> <p>CP budgétés sur la base de l'évaluation des paiements de l'année civile</p>
Comptabilisation de la dépense (en tant que charges ou immobilisations) en comptabilité générale	Service fait concomitant à l'engagement juridique

3.3.2.4.2. Les dotations en fonds propres

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.

- Les dotations initiales en capital effectuées par l'État par exemple lors de la création de l'établissement.
- Les apports en capital qui permettent à l'établissement 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.

Règles de gestion : Cas des dotations en fonds propres

Règles de consommation des AE et des CP	<p>Consommation des AE à la validation de l'EJ associé à la notification de l'arrêté attributif de subvention</p> <p>CP consommés par le paiement de la subvention</p>
Montant des AE et des CP	<p>En année N :</p> <p>AE = montant ferme défini dans l'arrêté attributif de subvention</p> <p>CP = montant des paiements dans l'année civile</p> <p>En année N+n :</p> <p>AE = 0</p> <p>CP = montant des paiements dans l'année civile</p>
Flux Chorus	3

Réservation d'AE	Non recommandée
Règles de budgétisation	<p>AE ≠ CP</p> <p>En année N : AE budgétées sur la base du montant prévisionnel ferme de l'investissement CP budgétés sur la base de l'évaluation prévisionnelle de la subvention de l'année civile</p> <p>En année N+n : Pas d'AE budgétées CP budgétés sur la base de l'évaluation prévisionnelle de la subvention de l'année civile</p>
Comptabilisation de la dépense (en tant que charges ou immobilisations) en comptabilité générale	En comptabilité générale imputation sur des comptes d'immobilisation financière (compte 26)

3.3.2.5. Cas particuliers : les conventions d'objectifs et de moyens des opérateurs et les contrats de projets État-Région

Ils décrivent une programmation qui ne vaut pas engagement juridique et définitif de l'État. Ce sont les décisions attributives de subventions qui doivent être couvertes en AE et CP.

3.4. Baux

Pour les loyers, les AE doivent être budgétées et consommées en fonction de la durée de l'engagement ferme contenue dans le bail.

Deux cas sont possibles pour encadrer les baux signés par l'État :

- La clause de résiliation unilatérale au bénéfice de l'État insérée dans les prises à bail conclues par l'administration permet de mettre fin au bail de manière anticipée à tout moment en cas de réorganisation ou de restructuration des services.
- Lorsque cette clause n'est pas incluse dans le bail, l'engagement sur la durée pluriannuelle du bail devient ferme sur la durée prévue.

La clause de résiliation unilatérale a vocation à devenir l'exception. Ne comportant pas de dédommagement du bailleur, elle est perçue comme un obstacle à l'aboutissement de nombreuses transactions, le propriétaire préférant conclure avec un preneur privé.

Cette évolution se conjugue souvent avec un allongement de la durée de certains baux.

Sur un marché immobilier de bureaux soumis à de fortes tensions, la conclusion des contrats dans des conditions de location financièrement intéressantes a tendance à porter sur des baux de longue durée (ex : 9 ans de durée ferme, sans possibilité de dénonciation tous les 3 ans voire 12 ans de durée ferme) sans clause de résiliation autre que celle de droit commun (portant sur 6 mois de préavis) et susceptible d'être mise en œuvre au terme de chaque période de renouvellement, en l'occurrence 9 ans ou 12 ans.

3.4.1. Baux conclus sur une durée ferme

Règles de gestion : Cas des baux à durée ferme

Règles de consommation des AE et des CP	Consommation des AE au moment de la validation de l'engagement juridique (année de passation du bail ou du renouvellement) Consommation des CP au moment du paiement (sur échéance automatique de paiement)
Montant des AE et des CP	En année N : AE = montant de l'engagement ferme CP = loyer de l'année civile En année N+n : AE = 0 CP = loyer de l'année civile
Flux Chorus	1
Réservation d'AE	Non recommandée
Règles de budgétisation	AE ≠ CP En année N : AE budgétées sur la base du montant total du bail CP budgétés sur la base de l'évaluation des paiements de l'année civile En année N+n : Pas de budgétisation en AE CP budgétés sur la base de l'évaluation des paiements de l'année civile
Comptabilisation de la dépense (en tant que charges ou immobilisations) en comptabilité générale	Certification du service fait

3.4.2. Baux conclus sur la base d'une clause de résiliation unilatérale permettant de mettre fin au bail à tout moment

Règles de gestion : Cas des baux avec clause de résiliation unilatérale

Règles de consommation des AE et des CP	Consommation d'AE à la validation de l'EJ, consommation de CP lors du paiement (le paiement est réalisé sur échéance automatique de paiement ou sur facture). Particularité dans le cas des loyers à préavis infra annuel (pour lesquels il n'y a pas d'EJ saisi) : consommation d'AE à la validation de la demande de paiement, consommation de CP lors du paiement
Montant des AE et des CP	AE = CP = loyer de l'année
Flux Chorus	4 pour les loyers à préavis unilatéral
Réservation d'AE	Possible
Règles de budgétisation	AE = CP = évaluation des paiements de l'année civile
Comptabilisation de la dépense (en tant que charges ou immobilisations) en comptabilité générale	Certification du service fait concomitante à la demande de paiement

3.4.3. Loyers budgétaires

Le mécanisme des loyers budgétaires oblige les administrations à payer des loyers pour les immeubles de bureaux qu'elles occupent et dont l'État est propriétaire.

Règles de gestion : Cas des loyers budgétaires

Règles de consommation des AE et des CP	Consommation des AE et des CP trimestriellement, au moment du paiement de chaque avis d'échéance reçus de France domaine (les AE sont consommées à la validation de la demande de paiement, les CP sont consommés lors du paiement).
Montant des AE et des CP	AE = CP = loyer trimestriel
Flux Chorus	4
Réservation d'AE	Non recommandé
Règles de budgétisation	AE = CP
Comptabilisation de la dépense (en tant que charges ou immobilisations) en comptabilité générale	Service fait concomitant à la demande de paiement

3.5. Les régies d'avance

Les régies d'avance constituent une procédure d'exception règlementée ayant pour objet de permettre certaines dépenses qui ne sauraient être soumises aux règles d'exécution de la dépense de droit commun sans inconvénient majeur. Le régisseur, chargé pour le compte des comptables publics d'opérations de liquidation et de paiement, dispose d'une avance de fonds dont le montant est fixé par arrêté.

En début d'année, une avance est versée par le comptable au régisseur pour le montant total de la régie.

La mise à disposition de l'avance est une opération d'ordre non budgétaire, c'est-à-dire que l'opération de versement de fonds à la régie ne provoque aucune sortie de trésorerie (en comptabilité générale, le versement se traduit par un mouvement entre deux comptes financiers de classe 5). D'un point de vue budgétaire, un blocage concomitant d'AE et de CP est réalisé afin de couvrir les dépenses que le régisseur pourra réaliser, pour le montant de l'avance :

- à hauteur du cumul des avances des régies couvertes,
- sous la responsabilité des ministères.

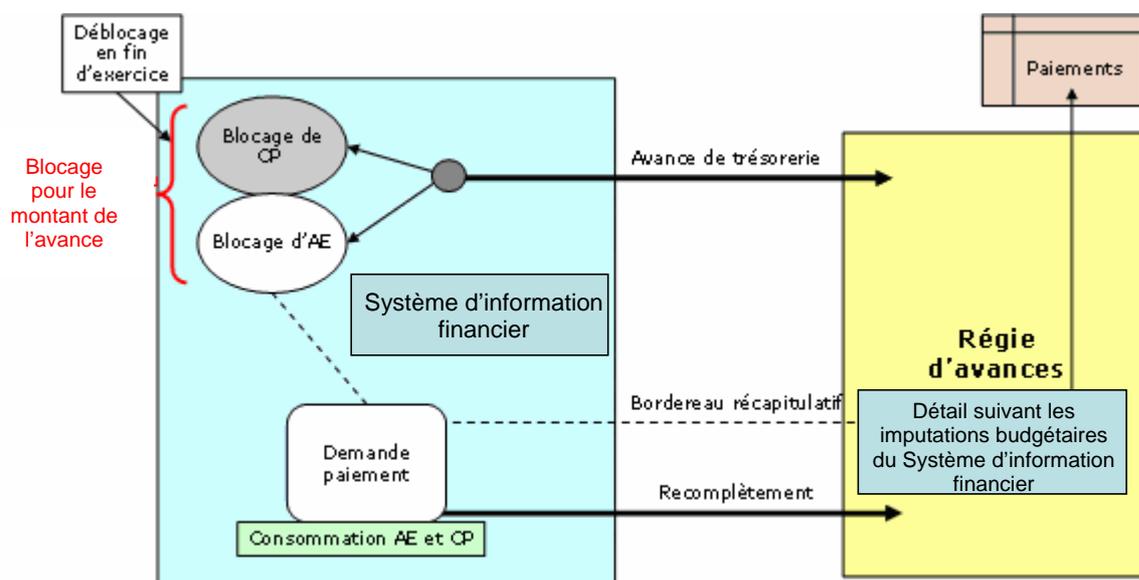
Le régisseur exécute les dépenses au titre de la régie et envoie périodiquement un récapitulatif au service gestionnaire comprenant les pièces justificatives, ainsi qu'un arrêté des comptes au comptable : le bordereau récapitulatif correspond à une demande de paiement sans service fait ni engagement juridique préalable. Dans le cas où les outils de régie existants seraient interfacés au système d'information financier de l'État, ils devraient alors fournir le détail des écritures passées, y compris les critères d'imputations généraux des dépenses.

La mise en paiement de cette demande de paiement va permettre de reconstituer l'avance du régisseur (le recomplètement) et ceci dans la limite du montant de la régie déterminé par arrêté.

- Cette DP donne lieu à consommation simultanée des AE et CP : elle est mise en paiement au bénéfice du régisseur : il s'agit d'une procédure de mise en paiement standard qui est sans engagement juridique préalable.
- S'il y a blocage de CP, celui-ci peut être débloqué en cas de pénurie ou en tout état de cause, lors du dernier recomplètement.

Il est à noter que l'intégralité de la procédure dépense est exécutée dans l'outil de gestion des régies, les cas de gestion avec EJ dans le système d'information financier et paiement par régie étant exclus. Dans le système d'information de l'État, seules sont matérialisées la prise en compte de la dépense, la constitution de l'avance de trésorerie et son recomplètement périodique.

Le schéma ci-dessous offre une vision synthétique de la gestion des régies :

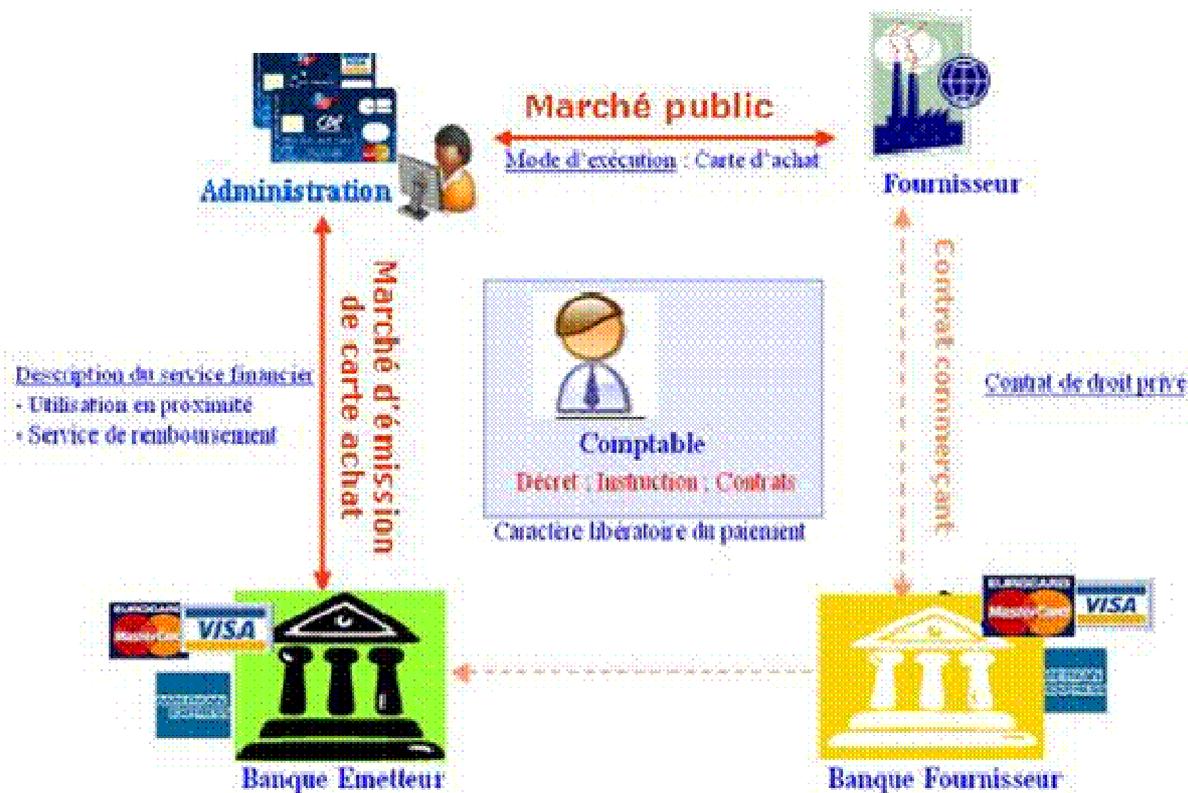


Règles de gestion : Cas des régies d'avance

Règles de consommation des AE et des CP	AE consommées au moment de la validation de la demande de paiement. CP consommés lors du paiement
Montant des AE et des CP	AE = CP = montant des dépenses de l'année civile
Flux Chorus	4
Blocage d'AE et de CP	Blocage concomitant d'AE et de CP (montant de l'avance)
Règles de budgétisation	AE = CP AE et CP budgétés sur la base du montant des dépenses prévisionnelles de l'année civile
Comptabilisation de la dépense (en tant que charges ou immobilisations) en comptabilité générale	A la validation de la demande de paiement

3.6. Les dépenses exécutées par carte achats

Schématiquement, le processus de passation des commandes et d'exécution des dépenses associé à l'utilisation de la carte achats peut être représenté comme suit :



Pour les dépenses un traitement spécifique pour l'enregistrement de l'EJ et la certification du service fait est prévu.

Les dépenses pour lesquelles la carte achats peut être utilisée présentent la particularité d'être des dépenses répétitives et de faible montant unitaire, sans enjeu de suivi détaillé (fournitures de bureau, petit matériel informatique...).

En revanche, sont par nature exclus les marchés de travaux (sauf sur décision motivée par l'entité publique, pour les besoins d'entretien et de réparation courants n'ayant pas fait l'objet d'un programme) ainsi que les marchés faisant l'objet d'une avance forfaitaire (décret du 26 octobre 2004).

Dans ce cadre, il n'y a pas d'enregistrement au fil de l'eau un engagement juridique correspondant à chaque commande, le processus consiste à saisir une réservation de crédits sur laquelle viendra s'imputer chaque relevé d'opérations fourni par la banque titulaire du marché d'émission de carte achats, et dont le montant est égal au montant prévisionnel des commandes passées par un ou plusieurs porteurs de carte achats.

Si le relevé donne des indications suffisamment précises sur la nature de la dépense effectuée, il est possible d'en déduire directement le compte PCE sur lequel s'impute la dépense. Dans le cas contraire, il est nécessaire de s'appuyer sur des pièces justificatives pour déterminer le compte PCE.

La constatation du service fait est acquise par défaut au fournisseur, les conditions et délais de contestation étant définis dans le cadre du marché d'émission de carte achats entre la banque et la personne publique (cf. instruction carte d'achat du 21 avril 2005). Dans ce mode de fonctionnement, la « certification du service fait » est prononcée concomitamment à l'enregistrement de la demande de paiement fondée sur le relevé d'opérations. Il y a, dans ce cas, consommation concomitante d'AE et de CP pour un même montant.

Règles de gestion : Cas des dépenses par carte achats

Règles de consommation des AE et des CP	AE consommées au moment de la validation de la demande de paiement. CP consommés lors du paiement
Montant des AE et des CP	AE = CP = montant des paiements de l'année civile
Flux Chorus	4
Réservation d'AE	Recommandée
Règles de budgétisation	AE = CP AE et CP budgétés sur la base de l'évaluation des paiements de l'année civile
Comptabilisation de la dépense (en tant que charges ou immobilisations) en comptabilité générale	A la validation de la demande de paiement

3.7. Les partenariats public-privé (PPP)

La notion de partenariat public-privé (PPP) est jurisprudentielle. Dans son livre vert¹³, la Commission européenne la définit comme un accord passé entre une personne publique et une personne privé dont les caractéristiques sont les suivantes :

- une durée contractuelle relativement longue ;
- un mode de financement assuré pour partie par le secteur privé ;
- un rôle important de l'opérateur privé qui participe à différentes étapes du projet (par exemple : conception, réalisation, mise en œuvre, financement) ;
- une répartition des risques entre le partenaire public et le partenaire privé (les PPP n'impliquent pas nécessairement que tous les risques soient assumés par le partenaire privé).

Généralement, on considère distinctement les délégations de service public pour lesquels la rémunération du délégataire est substantiellement liée aux résultats d'exploitation du service. Corrélativement, on réserve l'appellation de PPP aux contrats ayant les caractéristiques supra (livre vert de la Commission), pour lesquels la rémunération du partenaire privé fait l'objet d'un paiement de la personne publique pendant toute la durée du contrat (impact budgétaire fort).

¹³ Livre vert sur les partenariats public-privé COM/2004/327 du 30 avril 2004.

Par conséquent, un PPP est un contrat par lequel la personne publique confie à une même entreprise un ensemble de prestations dont elle s'acquitte par un paiement différé et étalé dans le temps. Le regroupement des prestations confiées à un seul candidat et le paiement différé dérogent au Code des marchés publics, de sorte que les PPP relèvent pour le moment de montages sui generis¹⁴ en droit français.

Concernant les AOT-LOA (autorisations d'occupation temporaire – locations avec option d'achat) et les contrats de partenariat, le comité des normes du 14 février 2008 a donné les lignes directrices suivantes :

- si le contrôle et le risque de demande sont assumés par l'État, le bien est inscrit dans les comptes de l'État (immobilisations corporelles ou incorporelles) et lors de son entrée dans le patrimoine de l'État, le bien est inscrit pour le coût figurant dans le contrat ou, à défaut, à la plus faible des deux valeurs de la valeur de marché ou de la valeur actualisée des paiements minimaux relatifs au bien ;
- si le bien n'est pas contrôlé par l'État ou s'il ne supporte pas le risque de demande, le contrat est traité comme un contrat de location simple.

Les dispositions présentées dans la présente section complètent la circulaire n°BRE-04-4048 relative aux règles budgétaires afférentes à la signature de contrats de partenariat du 14 septembre 2005.

3.7.1. Baux emphytéotiques administratifs (BEA)¹⁵

Le BEA est un contrat passé entre une collectivité territoriale et un partenaire privé. Les BEA sectoriels entrent néanmoins dans le cadre de la dépense de l'État.

3.7.1.1. Dispositif de droit commun.

Le BEA est un bail emphytéotique non reconductible de biens immeubles conférant à une personne privée un droit réel sur le domaine public de la collectivité territoriale. Par ce contrat administratif de longue durée (de 18 à 99 ans), une collectivité territoriale ou un établissement public local confie la réalisation d'infrastructures à un partenaire privé et verse, en contrepartie, une série de loyers financiers.

Le preneur se voit conférer un droit réel sur le domaine mis à sa disposition, par dérogation aux principes d'inaliénabilité et d'incessibilité du domaine public. Ce droit réel peut faire l'objet d'une cession ou d'une hypothèque afin de faciliter les conditions de financement par les établissements de crédit.

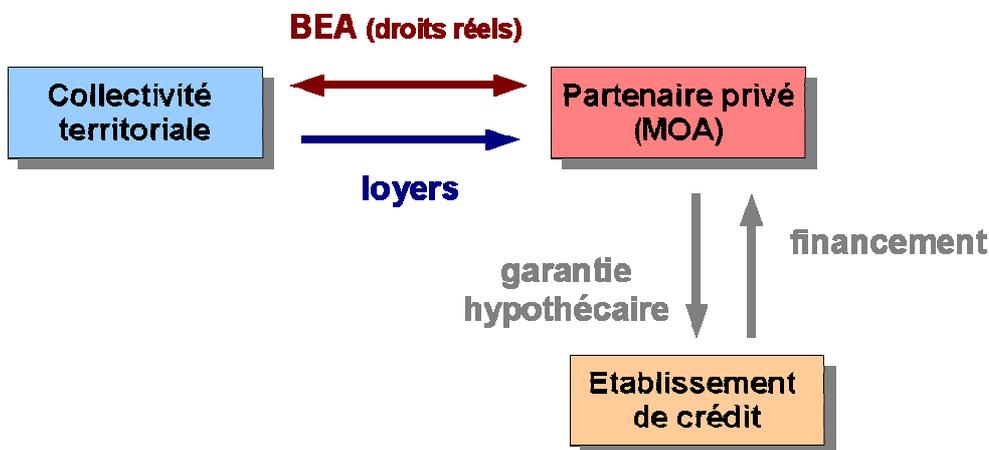
En application de l'article L 1311-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le BEA est principalement limité à l'accomplissement d'une mission de service public pour le compte de la collectivité ou encore à la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de la compétence de celle-ci.

¹⁴ Le projet de loi relatif à l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés actuellement examiné par le Parlement, prévoit une mesure d'habilitation au Gouvernement pour la rédaction de la partie législative d'un code de la commande publique.

¹⁵ Articles L. 1311-2 à L. 1311-4-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT)

Le partenaire privé est le maître d'ouvrage des constructions, il est propriétaire du bien construit pendant la durée du BEA mais il n'assure généralement pas l'exploitation. A l'issue du contrat, les biens édifiés deviennent propriété de la collectivité.

Il existe en réalité deux contrats qui constituent un ensemble indissociable : le contrat de BEA précisant l'obligation de construction et un contrat de location, dans lequel le preneur est la collectivité territoriale.



N.B. : Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)

La loi 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat a aligné le régime des BEA sur celui des contrats de partenariat en matière d'éligibilité au FCTVA en introduisant un nouvel article L. 1615-13 au CGCT.

L'éligibilité au Fonds est subordonnée :

- à la décision de la personne publique d'intégrer le bien dans son patrimoine au plus tard à l'échéance du BEA ;
- à la réalisation d'une évaluation préalable ayant conduit au choix du BEA ;
- au respect du montant du BEA à un plafond de 10 M€ HT (ce montant est défini comme étant « la totalité de la rémunération versée par la personne publique au preneur pendant toute la durée du contrat »).

3.7.1.2. BEA répondant à des besoins de l'État (BEA dits « sectoriels » ou « dérogatoires »)

Pour répondre aux besoins d'investissements publics de l'État et développer l'intervention des collectivités territoriales, le cadre juridique des BEA a été complété par la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure en 2002¹⁶. La compétence des collectivités

¹⁶ Initialement, le dispositif des BEA sectoriels devait être limité jusqu'au 31 décembre 2007. Il a été partiellement reconduit en loi de finances 2008 (art. 119) et il est prévu d'être définitivement maintenu uniquement pour la police et la gendarmerie dans le projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (art. 40 de la loi dite « LOPSI 2 »).

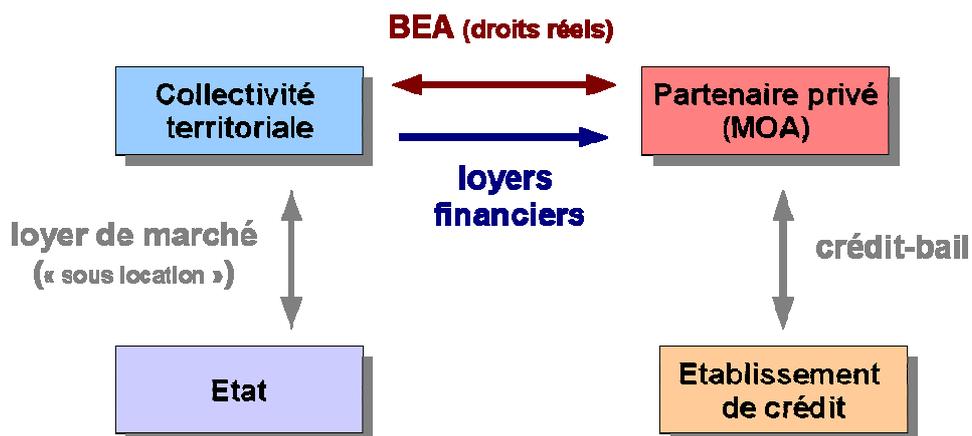
territoriales est désormais étendue à des opérations immobilières liées à des besoins de certains services de l'État, notamment de la police et de la gendarmerie¹⁷.

À la différence des BEA de droit commun, les BEA sectoriels autorisent la conclusion de contrats de crédit-bail pour financer les constructions prévues.

En outre, et indépendamment des conditions évoquées supra, les dépenses engagées par les collectivités territoriales sont éligibles au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) lorsque les bâtiments concernés sont mis à disposition de l'État à titre gratuit.

Les modalités de mise en œuvre des mesures prévues dans le cadre des BEA sectoriels reposent sur trois contrats ou conventions :

- le BEA conclu entre la collectivité territoriale et le partenaire privé, qui précise les obligations de construction ;
- un contrat de location passé entre la collectivité territoriale et le partenaire privé, titulaire du BEA, dans lequel le preneur est la collectivité territoriale ;
- une convention passée entre la collectivité territoriale et l'État afin de préciser les engagements financiers des parties, les implantations foncières, la durée et les modalités de la mise à disposition des constructions (art. L 1311-4-1 du CGCT).



Les principes de consommation des AE-CP doivent être étudiés selon deux types de cas : locations simples et mises à disposition de locaux à titre gratuit.

3.7.1.3. Cas où l'État verse des loyers de marché (location simple)

Le bail susceptible d'être conclu dans le cadre de la convention est considéré comme relevant de la procédure des locations simples.

¹⁷ On ne traite pas ici le cas des baux emphytéotiques hospitaliers (BEH) institués par l'ordonnance n°2003-850 du 4 septembre 2003

Règles de gestion : Cas des baux emphytéotiques / location simple

Règles de consommation des AE et des CP	AE consommées au moment de la validation de l'engagement juridique associé à la signature du bail CP versé chaque année, selon l'échéancier de règlement défini par la convention (contrat de bail)
Montant des AE et des CP	AE = engagement ferme CP = loyer qui doit correspondre à une valeur locative de marché (et non à un loyer financier qui correspondrait au paiement dans le temps du coût de l'investissement)
Flux Chorus	3
Réservation d'AE	Non recommandée
Règles de budgétisation	AE ≠ CP
Impacts en comptabilité générale	Certification du service fait

Imputations budgétaires-comptables :

Les AE relèvent du titre/catégorie 31 et les CP relèvent d'une imputation sur l'une des subdivisions du compte PCE 61131 « locations immobilières ».

3.7.1.4. Cas des mises à la disposition de l'État des bâtiments à titre gratuit

En principe, aucune écriture n'affecte la comptabilité budgétaire puisqu'il y a absence de flux de crédits, tant en AE qu'en CP.

Ce n'est que dans la mesure où des travaux à la charge de l'État interviennent sur les biens ainsi mis à disposition que les AE et les CP sont consommés conformément aux conditions prévues pour les dépenses d'investissement.

3.7.2. Autorisations d'occupation temporaire du domaine public combinées aux locations avec option d'achat (AOT - LOA) et contrats de partenariat.

3.7.2.1. Rappels concernant les AOT de droit commun

Les AOT constituent pour l'État et les établissements publics de l'État le pendant des BEA. Il s'agit de contrats administratifs de longue durée (pas de durée minimale mais l'AOT ne peut excéder 70 ans) permettant d'octroyer des autorisations d'occupation temporaires du domaine public à des personnes privées.

Les similitudes avec les BEA sont les suivantes :

- le titulaire de l'AOT bénéficie de droits réels sur le domaine qu'il occupe ;
- *de facto*, il est le propriétaire des infrastructures qu'il réalise jusqu'à l'échéance de l'AOT ;
- il est le maître d'ouvrage des constructions réalisées ;
- à l'échéance de l'AOT, les constructions sont détruites ou remises gratuitement à l'État (quittes de tous privilèges et hypothèques).

L'AOT permet la conclusion de crédit-bail par le partenaire privé pour le financement des opérations, dans des conditions cependant retraits et encadrées par l'article L. 2122-13 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

3.7.2.2. AOT-LOA : définition, caractéristiques et règles de gestion

Afin de faire face à des besoins d'investissements dans certains secteurs, la loi du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) et la loi du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire (LPM) ont autorisé l'État à combiner les AOT correspondantes avec des locations avec option d'achat (LOA)¹⁸.

Il s'agit de permettre à la personne publique d'acheter le bien construit par le partenaire privé avant le terme de la location (d'où la terminologie « AOT-LOA »). Il convient de préciser que la LOPSI permet le financement des AOT-LOA par le biais du crédit-bail dans des conditions plus larges que le droit commun. L'article L. 2122-16 du CG3P précise simplement que : « dans ce cas, le contrat [doit] comporter des clauses permettant de préserver les exigences du service public ».

Les AOT-LOA sont uniquement applicables aux domaines suivants :

- la justice, la police nationale, la gendarmerie nationale ;
- la formation des personnels qui concourent aux missions de défense et de sécurité civiles, des armées ou des services du ministère de la Défense.

Le dispositif repose sur deux contrats qui forment un ensemble contractuel indivisible :

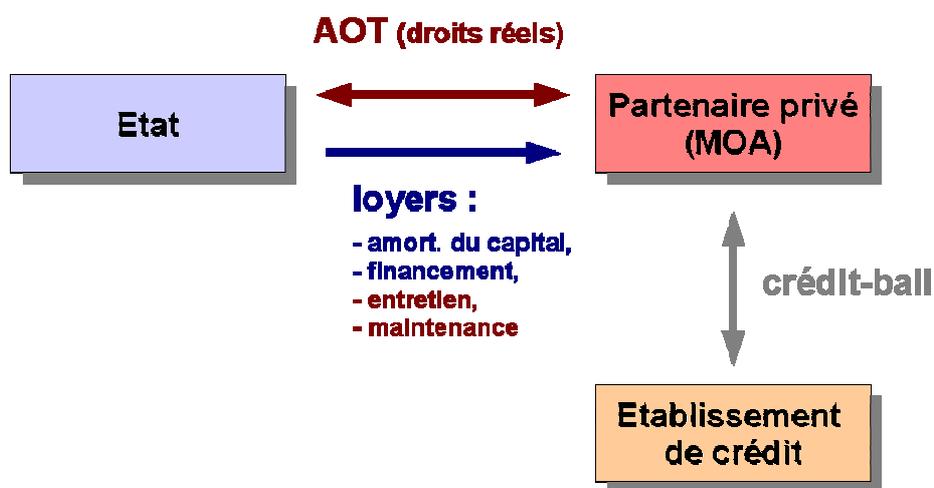
- la convention de bail, non soumise au code des marchés publics, qui porte sur le choix du titulaire du bail et qui définit, en cohérence avec l'AOT, « la consistance, le loyer et les modalités d'exécution des prestations ». C'est la conclusion de cette convention qui est précédée d'une procédure de publicité et de mise en concurrence ;
- l'AOT qui précise : la durée de l'occupation (en général, la prise d'effet coïncide avec la date de signature), les conditions de résiliation et de retrait du titre, l'affectation des installations à l'échéance de l'autorisation, l'engagement du bénéficiaire à financer la construction ainsi que l'engagement de l'État à verser un loyer lors de la prise de possession des locaux.

¹⁸ Voir art. L2122-15 du CG3P et décret n°2004-18 du 6 janvier 2004 pris pour l'application de l'article L. 34-3-1 du code du domaine de l'État

Le bail prend fin de plein droit à la fin de l'AOT. En cas de résiliation opérée pour exercice de l'option d'achat, la valeur de rachat est égale au coût global d'investissement moins les loyers déjà versés, auquel peut s'ajouter une indemnité visant à compenser le manque à gagner du titulaire suite à la fin anticipée du bail.

Le décret n°2004-18 du 6 janvier 2004 précise que la convention de bail peut mettre à la charge du bailleur l'entretien et la maintenance des bâtiments et installations (art. 1). Le dispositif de l'AOT-LOA s'apparente alors à un contrat global¹⁹, puisqu'il permet de confier à un opérateur privé la conception, la construction et l'entretien d'un équipement public en contrepartie d'un paiement différé de la part de l'État.

Le loyer de ce PPP est fixé en fonction du montant de l'investissement consenti par le bailleur, du mode de financement de l'opération et des prestations d'entretien et de maintenance des bâtiments et installations.



3.7.2.3. Contrats de partenariat

Le contrat de partenariat est défini par l'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 modifiée par la loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008. L'article 9 de l'ordonnance précise qu' « un contrat de partenariat ne peut être signé par l'État ou un établissement public doté d'un comptable public qu'après accord de l'autorité administrative dans des conditions fixées par décret, qui apprécie ses conséquences sur les finances publiques et la disponibilité des crédits »²⁰.

Ce contrat permet de confier à un partenaire privé « une **mission globale** relative au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, à la construction ou transformation des ouvrages ou équipements, ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion, et, le cas échéant, à d'autres

¹⁹ Cette procédure a été considérée comme conforme à la loi par le Conseil d'État, dans un avis en date du 31 janvier 1995 (n°356960). Elle est désormais prévue par l'article L. 2122-15 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

²⁰ Un décret à paraître, examiné en Conseil d'État précise que « [le] contrat de partenariat ne peut être signé pour l'État ou un établissement public national doté d'un comptable public qu'après accord du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé du budget. L'accord de chacun des deux ministres est réputé acquis à défaut de réponse expresse dans un délai d'un mois à compter de la transmission qui lui a été faite du contrat ».

prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée » (art. 1 de l'ordonnance).

En contrepartie, la personne publique verse une rémunération sous la forme de loyers pendant toute la durée du contrat.

Le contrat de partenariat s'applique à tous les secteurs d'activité mais il ne peut être conclu que si, au regard d'une évaluation préalable, il s'avère que l'une des conditions suivantes est vérifiée :

- le projet est complexe, à savoir que « la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques répondant à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet » ;
- le projet est urgent, c'est-à-dire, qu'il s'agit de rattraper un retard préjudiciable à l'intérêt général ou de répondre à une situation imprévisible (exemple : catastrophe naturelle) ;
- le contrat de partenariat présente un bilan avantages / inconvénients plus favorable que les autres modes de commande publique pouvant répondre au projet (équivalent de la « best value for money » anglo-saxonne).

Enfin, il convient de préciser que :

- lorsque le contrat emporte occupation du domaine public, il vaut autorisation d'occupation de ce domaine (AOT) pour sa durée, ce qui confère au partenaire privé des droits réels (jusqu'à l'échéance du contrat), sauf stipulation contraire du contrat ;
- le partenaire privé assure la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser et peut se voir céder, avec l'accord du cocontractant concerné, tout ou partie des contrats passés par la personne publique pouvant concourir à l'exécution de sa mission ;
- le recours au crédit-bail est possible dès lors que « le contrat comporte des clauses permettant de préserver les exigences du service public » (article L. 2122-16 du CG3P).

3.7.2.4. Règles de gestion des AOT-LOA et des contrats de partenariat

Le loyer d'une AOT-LOA ou d'un contrat de partenariat est généralement fractionné en trois composantes ou « sous loyers » :

- un sous loyer « investissement » qui comprend : les coûts de conception et de construction ainsi que les intérêts intercalaires, lesquels peuvent être définis comme des frais d'emprunt directement liés aux coûts d'acquisition ou de production de l'immobilisation²¹ ;
- un sous loyer « fonctionnement » qui comprend : les coûts d'exploitation (chauffage, électricité, fluides, gardiennage, nettoyage, etc.), les coûts d'entretien, les coûts de maintenance légère (nettoyage périodique des peintures, changement de mobilier ou de revêtement de sol, remplacement de vitres brisées, etc.) et les coûts de maintenance

²¹ Conformément au mémento comptable Lefebvre (version 2006, art. 1434 et 1410), les intérêts intercalaires peuvent être intégrés dans le coût de l'immobilisation corporelle. En outre, cette intégration correspond aux prescriptions de l'ordonnance du 17 juin 2004 modifiée par la loi du 28 juillet 2008 sur les contrats de partenariat (art. 11).

lourde de type GER dès lors qu'ils n'ont pas pour objet de d'augmenter ni la valeur, ni la durée de vie du bien concerné (si tel était le cas, à imputer en investissement) ;

- un sous loyer « financement » qui correspond aux frais financiers supportés par le partenaire privé et refacturés à la personne publique (hors intérêts intercalaires) et qui sont calculés en fonction du ratio dette / fonds propres.

Règles de gestion : Cas des AOT-LOA et des contrats de partenariat

Règles de consommation des AE et des CP	<p><u>Coûts d'investissement (titre 5) :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - AE consommées lors de la validation de l'engagement juridique associé au contrat + lors de la validation de l'EJ associé à la décision d'affermir une tranche conditionnelle²² - CP consommés chaque année, selon les échéanciers de règlement prévus au contrat (généralement à partir de la date de mise à disposition du bien ou dans certains cas <u>et avec l'autorisation de la direction du budget</u>: pendant la phase de réalisation pour réduire le coût de préfinancement) <p><u>Coûts de fonctionnement et de financement (titre 3) :</u></p> <p>Les AE sont consommées au début de chaque année civile, jusqu'au terme du contrat, pour un montant égal au total des paiements programmés dans l'année.</p> <p><i>Nota : Dans la mesure du possible, les AE relatifs au fonctionnement (et dans une certaine mesure au financement) sont ouverts en LFI en intégrant les pénalités que la personne publique se réserve le droit d'appliquer à son partenaire, selon les termes du contrat. S'agissant du contrat de partenariat, l'article 11 de l'ordonnance du 17 juin 2004 précise qu' « un contrat de partenariat comporte nécessairement des clauses relatives [...] aux conditions dans lesquelles, chaque année, les sommes dues par la personne publique à son cocontractant et celles dont celui-ci est redevable au titre de pénalités ou de sanctions font l'objet d'une compensation ».</i></p> <p>Les CP sont consommés au cours de chaque année civile, jusqu'au terme du contrat, selon les échéanciers de règlement prévus au contrat.</p>
Montant des AE et des CP	<p><u>Coûts d'investissement :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - A la passation du contrat : AE = montant ferme + montant du dédit + montant des indemnités de non affermissement sur

²² Même traitement pour les avenants au contrat

	<p>tranches conditionnelles</p> <p><i>Nota : Il s'agit du montant d'AE destiné à couvrir les dépenses liées à une rupture anticipée du contrat. Ce montant doit être établi au cas par cas, en tenant compte du coût relatif au dénouement des emprunts et de l'indemnisation des parties au contrat. Le dédit peut être estimé dès l'évaluation préalable et ajusté en fonction des informations fournies par la procédure d'attribution.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – A l'affermissement d'une tranche : AE = montant de la tranche affermie – montant de l'indemnité de non affermissement correspondante – CP = loyers à verser dans l'année civile afférents aux coûts d'investissement des tranches fermes et conditionnelles affermies et / ou versement de l'indemnité de dédit <p><u>Coûts de financement et de fonctionnement :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – AE = quote-part de l'annuité liée respectivement aux coûts de financement et aux coûts de fonctionnement – CP = montant des loyers à payer dans l'année civile <p>Loyer total : CP = loyer à verser dans l'année, selon les termes du contrat</p>
Flux Chorus	1/4
Réservation d'AE	Non recommandé
Règles de budgétisation	Investissement : AE ≠ CP Financement et fonctionnement : AE = CP
Impacts en comptabilité générale	

Imputations budgétaro-comptables :

L'imputation budgétaro - comptable du loyer après la livraison de l'ouvrage dépend de la nature de la dépense considérée :

- pour l'« investissement » : les AE relèvent du titre/catégorie 51 et les CP relèvent d'une imputation sur l'une des subdivisions du compte PCE 212 « Redevances sur contrat de location – financement » ;
- pour le « fonctionnement » : les AE relèvent du titre/catégorie 31 et les CP relèvent d'une imputation sur le compte PCE 611.4 « Charges correspondant au loyer de fonctionnement d'un contrat de partenariat ou assimilé » ;
- pour le « financement » : les AE relèvent du titre/catégorie 31 et les CP relèvent d'une imputation sur le compte PCE 617.5 « Charges correspondant au loyer de financement d'un contrat de partenariat ou assimilé ».

Avant la livraison de l'ouvrage, des versements relatifs à l'investissement peuvent être envisagés sous la forme de sous loyers « anticipés » pour notamment réduire le coût de préfinancement. Un tel schéma peut par exemple s'appliquer au cas des subventions « à l'achat²³ ». Dans ce cas, une variation du sous loyer investissement est possible afin de concentrer le versement de la subvention sur les premières années, sous réserve que le contrat le prévoit explicitement.

Le sous loyer investissement versé par anticipation²⁴ avant la livraison de l'ouvrage doit être imputé :

- pour les immobilisations corporelles : sur le compte PCE 231312 « Immobilisations corporelles en cours - bâtiments financés par contrat de location-financement ou assimilé » ou sur le compte PCE 23112 « Immobilisations corporelles en cours - terrains financés par contrat de location-financement ou assimilé » ;
- Pour les immobilisations incorporelles : sur le compte PCE 2323 « Immobilisations incorporelles en cours financées par contrat de location-financement ou assimilé ».

²³ Le bénéficiaire de la subvention est la personne publique cocontractante afin de l'aider à s'acquitter de la composante investissement du loyer dû au partenaire privé.

²⁴ Cela s'applique également aux coûts de conception lorsque cette conception n'est pas intégrée au contrat global (dans le cas du contrat de partenariat, le partenaire privé « peut [en effet] se voir confier tout **ou partie** de la conception des ouvrages »).

4. L'organisation financière associée à l'exécution des dépenses

4.1. La rénovation des fonctions et les grands principes d'organisation budgétaires dans l'exécution de la dépense

Cinq catégories de fonctions peuvent être distinguées, qui conduisent à mener une réflexion quant au périmètre de leurs champs de compétences respectifs et leur articulation :

- les fonctions décisionnelles : Responsable de programme/ Responsable de BOP/ Préfet,
- les fonctions opérationnelles (responsable d'UO, responsable de service),
- les fonctions support : Responsable de la fonction financière/ Responsable de la gestion des ressources humaines / Pilote des CP,
- les fonctions de contrôle interne et d'audit,
- la fonction d'animation et de pilotage des CP.

4.1.1. Un repositionnement des fonctions

Le déploiement des macro-processus doit conduire à mener une analyse sur le positionnement des fonctions. La chaîne de responsabilité fonctionnelle entre RPROG, RBOP doit être articulée avec la chaîne de responsabilité hiérarchique pour assurer une réorganisation et une mutualisation des fonctions support au service d'une gestion performante.

Dans le cas de la commande publique, un rôle professionnalisé d'acheteur, acteur principal de la phase d'instruction des dossiers, est identifié comme structurant et pourra être pris en charge par un centre de services partagés ministériel voire interministériel « achats », auquel peut contribuer, en tant que de besoin, un pôle d'expertise juridique. Pour les subventions, un rôle d'instructeur de demande de subvention est créé.

Un rôle de gestionnaire d'engagements juridiques (EJ), chargé de la saisie et de la mise à jour des données relatives aux EJ, est également institué dans le cadre du processus cible. La qualité des données intégrées constitue en effet une condition essentielle de la bonne exécution du processus. Elle justifie la professionnalisation de cette tâche. La gestion des EJ doit être réalisée avec la plus grande rigueur car ceux-ci constituent l'enregistrement de l'engagement de l'État. La tenue des échéanciers de crédits de paiement (CP) associés aux EJ doit également être réalisée avec soin car ils assurent la maîtrise de la trésorerie du programme et, par là même, l'optimisation de la gestion de la dette de l'État.

Créateur de droit pour le prestataire, le service fait constitue, pour les cas de la commande publique et des dépenses de subventions payées sur justificatifs, un acte qui clôt la phase de réception des prestations et dont la réalisation doit présenter une qualité maximale. Il en découle qu'il est nécessaire de développer, dans les services gestionnaires, un métier de « réceptionnaire » qui assure la réception physique, phase technique qui permet de définir la date du service fait (date de comptabilisation) préalable et distincte de la certification du

service fait, phase d'enregistrement comptable (nature comptable et montant) qui doit être assurée par le CSP.

Les travaux de liquidation de la dépense sont réalisés par le gestionnaire des demandes de paiement qui procède au rapprochement de l'engagement juridique, du service fait et de la facture pour établir la dette et procéder à la mise en paiement. En fonction des gains de productivités attendus et des objectifs d'efficience et de qualité attendus, ce gestionnaire doit être positionné, au sein d'un CSP placé auprès du comptable (service facturier) au niveau le plus adéquat (ministériel, interministériel, régional, national...).

4.1.2. Une redéfinition des structures organisationnelles : la notion d'UO et de service

Le détail des procédures d'élaboration budgétaire et d'exécution, et notamment la phase de préparation du projet de budget et la phase d'allocation des ressources, a amené à distinguer deux types d'entités : les UO et les services.

L'UO (Unité Opérationnelle) est l'entité budgétaire élémentaire. Rattachée à un et un seul budget opérationnel de programme (BOP), elle est porteuse d'une part du budget et des engagements de performance du BOP concerné en fonction, notamment, de sa part de la programmation d'activités.

L'UO est une entité décisionnelle, responsable d'un budget (crédits et performance) pour la mise en œuvre opérationnelle du BOP. Déclinaison ultime du programme, elle est généralement confiée à un service.

A contrario, tous les services ne correspondent pas forcément à une UO car ils ne disposent pas tous d'un budget identifié au sein d'un BOP. En revanche, ils participent à la programmation et à la réalisation d'activités pour tout ou partie d'une ou de plusieurs UO relevant d'un ou plusieurs BOP/programmes. Ils peuvent également réaliser un certain nombre de tâches élémentaires pour le compte d'une ou plusieurs UO relevant d'un ou plusieurs BOP/programmes.

Dans certains cas, des UO ont été constituées pour les besoins d'une organisation mutualisée gérant des enveloppes mobilisées par des services décideurs engagés dans la réalisation des objectifs du BOP. Dans ce cas, ces UO sont des centres de services partagés qui assurent la gestion de décisions prises par d'autres services, (généralement dans le cadre d'enveloppes identifiées pour chacun d'eux). Les deux situations peuvent coexister : les UO pour certaines organisations sont pour partie décideurs et pour partie gestionnaires d'enveloppes allouées à des services programmeurs situés dans d'autres entités administratives.

Le service permet de distinguer une entité chargée de champs opérationnels dans la mise en œuvre des BOP/programmes sans nécessairement correspondre aux critères d'identification de l'UO (une part du budget du BOP, une part des engagements de performance).

L'organisation budgétaire (programme/BOP/UO) et l'organisation des services sont modélisés dans Chorus (cf. annexes).

4.2. La mutualisation des fonctions financières

4.2.1. Définition des CSP dans le domaine budgétaro-comptable

Le développement de centres de services partagés (CSP) de type « expertise » (passation de marchés, expertise juridique) ou de type « prise en charge des actes de gestion » (traitement mutualisé de commandes ou de factures) est une évolution majeure vers l'optimisation de l'utilisation des ressources publiques et la fiabilisation des traitements budgétaires et comptables de la chaîne de dépense.

Un centre de services partagés est une entité autonome au sein d'une organisation qui :

- Mutualise dans un même lieu la réalisation d'une partie ou de l'ensemble des tâches de la fonction comptable et financière de plusieurs autres entités géographiquement ou fonctionnellement distinctes.
- Prépare et/ou met en œuvre les décisions relevant de la sphère des « services métiers » opérationnels (par opposition aux métiers supports).
- Offre une prestation de services à plusieurs clients internes.
- Est responsable au travers de contrats de service fixant des objectifs, de la qualité des prestations offertes aux clients internes de l'organisation.

Un CSP agit donc comme prestataire. Il ne participe pas à la prise de décision, qui reste entièrement de la compétence des services métiers et de leurs responsables. Cela implique une répartition claire des rôles entre les donneurs d'ordre et les acteurs des CSP.

Dans le cadre des macro-processus, les CSP sont entre autre chargés de la traduction financière des décisions dans le système d'information.

4.2.2. Les objectifs de la mutualisation

4.2.2.1. Optimisation des coûts

Les CSP doivent permettre aux services mutualisés d'atteindre une taille critique permettant d'optimiser par exemple l'utilisation du PGI Chorus, notamment par la diminution du nombre d'agents réalisant les actes de gestion²⁵ (impact sur le nombre de licences, sur les formations à l'outil...).

Des gains de productivité peuvent également être atteints via la standardisation et l'industrialisation des pratiques.

Ces gains permettent de réduire les coûts de fonctionnement des services pour les fonctions support.

4.2.2.2. Qualité de service

Les gains de productivité doivent s'accompagner de gains en termes de qualité de service, de contrôle des opérations et de délais de traitement.

²⁵ Ces gains sont également liés à la mise en œuvre de la dématérialisation.

4.2.2.3. Redéfinition des métiers financiers

Les CSP permettent d'éviter la dispersion des activités, afin de rationaliser les expertises, compétences et moyens des activités support, et de favoriser l'émergence de nouveaux métiers financiers au sein de l'administration. Ces nouveaux métiers se caractérisent par

- une professionnalisation accrue des équipes sur les tâches qui leur sont confiées, et une valorisation d'une nouvelle filière métier reconnue ;
- l'émergence de tâches complémentaires à valeur ajoutée (instruction, suivi, restitution, encadrement hiérarchique du CSP...).

Simultanément, les CSP permettent de libérer les services « métier » de certains actes administratifs afin de leur permettre de se concentrer sur leur cœur de métier.

4.2.3. Les différents périmètres des CSP

4.2.3.1. Périmètre en fonction de l'activité du CSP

Dans le périmètre de l'exécution de la dépense publique, plusieurs types d'opérations peuvent donner lieu à mutualisation :

- Partie amont de l'exécution de la dépense : gestion des engagements juridiques et des réceptions : saisie des EJ, notifications, suivi et mise à jour, enregistrement administratif du service fait
- Partie aval de l'exécution de la dépense :
 - gestion des demandes de paiement : réception et contrôle des factures, rapprochement de l'EJ, du service fait et de la facture ;
 - gestion des règlements et comptabilité.

Les CSP peuvent également être mis en place pour des opérations budgétaires et comptables relevant du périmètre des MP autres que le MP 3 :

- Mise à disposition des ressources (MP2) : blocage de fonds, mise à disposition de pièces budgétaires...
- Enregistrement des dépenses en lien avec les immobilisations (MP9) : création des fiches immobilisation, gestion des dépréciations et des réévaluations...
- Gestion des recettes non fiscales (MP5) : gestion et validation des pièces justificatives associées.
- Gestion de l'engagement de tiers (MP5) : saisie, validation, enregistrement du service fait, vérification des informations du tiers débiteur.
- Tous MP : gestion des restitutions, gestion des tiers.

Le modèle de CSP mis en place permet d'identifier le périmètre d'activité qu'il traite. On distingue ainsi les services facturiers et les autres types de CSP financiers.

Les services facturiers

La mise en place d'un service facturier est recommandée par le ministère de l'Économie et des Finances, mais elle ne revêt pas de caractère obligatoire.

Un service facturier (SFACT) couvre l'ensemble des opérations aval de la chaîne de la dépense : gestion des demandes de paiement et contrôle de la demande de paiement. Ces derniers relevant du comptable public au sens de la législation (LOLF, art.27 à 31) et de la réglementation sur la comptabilité publique, le service facturier est placé sous l'autorité du comptable.

Un service facturier permet de spécialiser les activités de gestionnaire et les contrôles du comptable.

- Gestionnaire : pilotage des approvisionnements (budget en AE, trésorerie en CP)
- Comptable : contrôles prescrits par la réglementation, garantie de la qualité des comptes, organisation de son activité pour permettre au gestionnaire de maîtriser les rythmes et les délais de paiement.

Cette organisation requiert la mise en œuvre de la certification du service fait qui vaut ordre de payer ainsi que la correcte prise en compte des engagements juridiques.

Le service facturier répond à un objectif significatif de gains en matière de délais, de ressources et de qualité comptable :

- Il permet une réduction significative des délais de traitement et par conséquent du risque pesant sur le paiement d'intérêts moratoires, compte tenu :
 - De la suppression de la redondance d'une partie des contrôles entre les différents acteurs de la chaîne. Les contrôles réalisés pour le traitement de factures sont réalisés en une seule fois.
 - De la rationalisation du circuit des pièces : les pièces attestant le service fait sont conservées par le réceptionnaire qui certifie le service fait ; par ailleurs, les factures ne circulent plus entre les différents services puisqu'elles sont réceptionnées de manière centralisée par le service facturier.
- Il amène des gains significatifs en ETP (Équivalent Temps Plein) : allègement de la charge de travail des ministères sur la chaîne aval d'exécution de la dépense et redéploiement des ressources vers l'application des nouveaux impératifs comptables (enregistrement de la certification du service fait qui déclenche l'ordre de payer, contrôle interne avec notamment un renforcement des structures autour de la réception).
- Il permet de s'assurer de la qualité comptable en offrant une connaissance exhaustive du stock des factures et des certifications de service fait non rapprochées d'une facture.
- Ces informations contribuent à faciliter l'évaluation des éventuelles provisions pour contentieux, à améliorer la sincérité des reports de CP intervenant dans le cadre des traitements de fin de gestion et à mieux déterminer les charges à payer et les charges constatées d'avance.
- Par ailleurs, ces informations facilitent les travaux de fin de gestion notamment pour permettre la priorisation des paiements avec un objectif de consommation optimale des CP de l'année.

Cependant, du point de vue de la sphère gestionnaire, le traitement d'un volume important de demandes de paiement nécessite que :

- Les responsables d'UO conservent une complète visibilité sur les informations relatives aux factures et aux paiements, et restent maîtres de la résolution des anomalies relatives au traitement des demandes de paiement pour lesquelles ils sont mis à contribution par le service facturier.
- Les pilotes des CP conservent leurs prérogatives en matière de priorisation des mises en paiement.

Le modèle du service facturier comporte deux variantes, en fonction du critère d'organisation de la dépense retenu.

- Dans la variante ministérielle, le service facturier traite la dépense d'un ministère. Pour les ministères à forte volumétrie, l'activité est ainsi répartie entre plusieurs services facturiers.
- Dans la variante territoriale interministérielle, le service facturier est compétent pour les opérations de liquidation qui lui sont rattachées et correspondant à des dépenses prescrites par des ordonnateurs de plusieurs ministères.

Les autres CSP financiers

Un CSP peut traiter uniquement des opérations qui se trouvent en amont du comptable (traitement des EJ).

Une plateforme des demandes de paiement intervient uniquement sur le traitement des demandes de paiement (réception et contrôle des factures, rapprochement à trois éléments, demande de mise en paiement). Par rapport à une organisation de type SFACT, ce CSP implique une redondance des contrôles avec ceux du comptable.

4.2.3.2. Périmètre en fonction de la volumétrie des actes traités

Le périmètre du CSP peut être défini par le volume des actes qu'il a à traiter. Ce volume dépend tout d'abord de la cartographie de l'ensemble des BOP/VO dont la gestion comptable et/ou budgétaire doit être transférée au CSP.

- Le CSP peut avoir une compétence sur les actes relevant d'une direction, d'un ministère, de plusieurs ministères, voire de l'ensemble des ministères.
- Il peut avoir une compétence pour des actes traités par des administrations centrales ou déconcentrées. Un CSP peut prendre en charge à la fois des actes de BOP/VO centraux ou déconcentrés.

Une cartographie des dépenses permet d'évaluer pour l'ensemble des BOP/VO entrant dans le périmètre de la mutualisation, le nombre d'actes traités qui devront être transférés au CSP. Pour chaque BOP/VO, le nombre d'actes entrant dans le champ d'activité du futur CSP doit être évalué.

4.2.4. Les outils méthodologiques à construire pour mettre en place les CSP

4.2.4.1. Catalogue des prestations de services

Un catalogue de service recense l'ensemble des activités exécutées par un service opérationnel :

- qui sont transférées à un CSP,
- qui restent au sein du service mais voient leurs modalités d'exécution modifiées par la mise en place du CSP avec lequel elles interagissent.

Le catalogue des services doit permettre de répartir les tâches qui seront exercées par le CSP, et celles qui restent de la compétence des services métiers.

D'un point de vue formel, la liste des activités concernées peut être classée :

- par MP compris dans le périmètre du CSP,
- par groupe d'activité du MP,
- éventuellement à un niveau plus fin, en répartissant les activités.

4.2.4.2. « Contrat de service »

Le contrat de service retrace les droits et obligations entre les parties prenantes. Il définit les engagements de service, le cadre et les modalités de fonctionnement du centre de services partagés.

A ce titre, le contrat de service détaille :

- Les missions du CSP
- Le périmètre du CSP (avec renvoi au catalogue des services)
- Les responsabilités juridiques et financières du CSP
- Les procédures de gestion qui doivent être couvertes par le CSP
- Les exigences en matière de service et de délai (charte de service s'appuyant sur des indicateurs de performance)
- Les restitutions qui sont prises en charge par le CSP
- Les engagements du service opérationnel

Le contrat de service n'a pas de portée juridique. Il ne peut, à lui seul, servir de base à l'encadrement des relations juridiques entre les services opérationnels et le CSP. Il importe de prévoir soit des délégations de signature, soit des délégations de gestion pour permettre au CSP d'intervenir dans sa sphère de compétence. Le contrat de service est le support des relations organisationnelles entre les services opérationnels et le CSP.

4.2.4.3. Guide de processus

Le guide de processus est la déclinaison des processus permettant de prendre en compte les nouvelles répartitions des tâches entre les services opérationnels et le CSP.

Il est nécessaire pour définir et formaliser la part respective des activités prises en charge par le CSP et par les services opérationnels. Il détaille les tâches réalisées par chacun des acteurs, les pièces justificatives et informations qui doivent circuler entre les services.

4.2.5. Impacts juridiques relatifs à la constitution d'un CSP

4.2.5.1. Textes constitutifs d'un CSP

La création d'un CSP nécessite l'adoption d'un texte réglementaire d'organisation des services, dans la mesure où des moyens et des attributions pouvant aller jusqu'à la prise de décision leur sont transférés.

Aucun texte général sur les CSP en particulier n'est envisageable, dans la mesure où aucun schéma unique les concernant n'est arrêté. Les vecteurs juridiques nécessaires à la constitution d'un CSP sont donc identiques à ceux applicables à la création des autres services administratifs.

4.2.5.2. Services d'administration centrale

L'organisation des services d'administration centrale est régie par la circulaire du 9 mai 1997 relative aux règles d'organisation des administrations centrales et des services à compétence nationale et de délégation de signature des ministres.

Selon les cas, les vecteurs juridiques à la constitution du CSP peuvent être soit un arrêté, soit un décret.

Services rattachés au ministre

La nature du CSP, qui a vocation à remplir une mission commune à l'ensemble des services, conduit à retenir la forme d'un décret, en application de la circulaire du 9 mai 1997.

Ces services sont créés par décret.

Services rattachés à une direction

Par dérogation, lorsqu'une direction générale ou une direction, importante par ses missions ou ses effectifs, justifie le maintien ou la création d'un service en son sein, une dérogation peut être admise à la règle de rattachement direct des services au ministre.

Ces services sont créés par arrêté du ministre concerné. En conséquence, un CSP créé sur ce modèle pourrait difficilement être amené à traiter des tâches autres que celle du ministère dont l'arrêté émanerait. S'il devait intervenir sur le périmètre de plusieurs ministères, sa création relèverait du pouvoir réglementaire d'organisation des services (par décret).

4.2.5.3. Services déconcentrés

Contrairement aux services d'administration centrale, il n'existe pas de décret général relatif à l'organisation des services déconcentrés.

Création dans le cadre d'un service existant, par fusion de services ou « ex-nihilo »

Si le CSP est institué dans le cadre d'un service déconcentré existant, il suppose de modifier le texte fixant l'organisation de ce service, par un texte de même niveau (arrêté préfectoral).

- Un arrêté est suffisant si les tâches attribuées au CSP sont attribuées au service déconcentré dans le texte attributif du service déconcentré lui-même : l'arrêté préfectoral modifie seulement l'organisation fonctionnelle et territoriale en étendant la compétence de ce service à des actes traités par d'autres services.
- Si les tâches attribuées au CSP n'entrent pas dans les fonctions du service déconcentré préexistant, un décret serait nécessaire pour créer le CSP.

Si le CSP est institué par la fusion de services, ou partie de services déconcentrés existant, sa création nécessite un décret. Il en est de même si le CSP est institué comme un nouveau service déconcentré.

Si le CSP est institué comme un nouveau service déconcentré, il suppose un décret :

- Décret en Conseil d'État si le CSP est créé au niveau interrégional
- Décret en Conseil des ministres si le CSP est placé sous l'autorité du ministre et non du préfet

Création au niveau régional ou interrégional

Un CSP institué au niveau régional peut être chargé par arrêté ministériel de missions de gestion/ finances dans plusieurs régions. Dans ce cas, le responsable du CSP est placé sous l'autorité fonctionnelle de chaque préfet pour lequel il exerce des missions.

Si le CSP est directement institué au niveau interrégional, il nécessite un décret en Conseil d'État.

Service placé sous l'autorité d'un ministre

Si un CSP est créé et placé sous l'autorité d'un ministre, sa mise en place nécessite un décret en Conseil des ministres.

4.2.5.4. Impact des CSP sur les fonctions d'ordonnateur et de pouvoir adjudicateur

Les fonctions d'ordonnateur et de pouvoir adjudicateur sont remplies par des acteurs intervenant dans le cadre de la dépense. Ces fonctions peuvent être déléguées à des responsables de CSP.

4.2.5.4.1. Définitions

Fonctions d'ordonnateur

La signature de certains actes de dépense (ou de recette) nécessitent la qualité d'ordonnateur :

- Engagement (notamment signature des bons de commande)
- Liquidation (certification du service fait)
- Ordonnancement (ordre de payer : validation de la demande de paiement)

A contrario, les tâches suivantes ne nécessitent pas la qualité d'ordonnateur : gestion, suivi des engagements juridiques, travaux de fin de gestion, analyse, restitutions...

En administration centrale, on retrouve deux catégories d'ordonnateurs :

- Ordonnateurs principaux : les ministres
- Ordonnateurs délégués : désignés par les ordonnateurs principaux par délégation de signature

En administration déconcentrée, on retrouve trois catégories d'ordonnateurs :

- Ordonnateurs secondaires : les préfets, en vertu d'une délégation du pouvoir d'ordonnateur (cf. infra), ainsi que certains services de l'État tels que les premiers présidents et procureurs généraux pour les cours d'appel.
- Ordonnateurs secondaires délégués : désignés par délégation de signature du préfet.
- Ordonnateurs secondaires à compétence nationale : ont délégation directe du ministre.

La capacité des CSP à exercer des tâches d'ordonnateur délégué, voire secondaire, dépend donc de la possibilité de leur attribuer la qualité d'ordonnateur.

Pouvoir adjudicateur

Le pouvoir d'adjudication renvoie à la capacité d'organiser les procédures de passation des marchés et des accords-cadres, et de procéder à leur signature.

La capacité des CSP à exercer des tâches d'adjudicateur dépend donc de la possibilité de leur déléguer le pouvoir adjudicateur. Le pouvoir adjudicateur est détenu par le ministre. Au niveau territorial, il est détenu par le préfet.

4.2.5.5. Supports juridiques de l'exercice des fonctions d'ordonnateur et de pouvoir adjudicateur par un CSP

La qualité d'ordonnateur et le pouvoir d'adjudication peuvent être dévolus à un CSP par délégation de signature, délégation de gestion ou délégation de pouvoir.

4.2.5.5.1. Délégation de signature

Les chefs de service d'administration de l'État ont délégation pour signer, au nom du ministre, l'ensemble des actes, à l'exception des décrets, relatifs aux activités du service placés sous leur autorité²⁶. En outre, les chefs de services rattachés directement à un ministre peuvent subdéléguer cette signature aux agents placés sous leur responsabilité.

- La délégation de signature ne dessaisit pas l'autorité délégante de ses pouvoirs ni de transfert juridique de compétence. Le délégant reste le titulaire de ses attributions
- Une délégation de signature ne peut s'effectuer qu'au sein d'un même ministère, car elle implique l'existence d'un lien de subordination du délégataire à l'égard du délégant.
- La délégation de signature ne réalise pas de transfert juridique de compétence ; le délégant reste le titulaire de ses attributions ; il peut toujours décider en lieu et place du délégataire ; les décisions du délégataire sont juridiquement celles du délégant.
- Dans le cas des services (CSP) placés directement sous l'autorité du ministre, le responsable de service peut subdéléguer sa signature aux agents placés sous son autorité.
- Dans le cas des services déconcentrés (CSP), le préfet peut déléguer sa signature d'ordonnancement secondaire ; si le service déconcentré est placé sous l'autorité d'un ministre, son responsable est délégataire via une délégation de signature du ministre directement, et non plus du préfet ; dans les deux cas, les ordonnateurs secondaires délégués peuvent subdéléguer leur signature.
- Si un CSP déconcentré est placé sous l'autorité de plusieurs préfets, chaque préfet peut déléguer sa signature au responsable.

Cette capacité de déléguer une signature peut se faire au bénéfice des responsables de CSP :

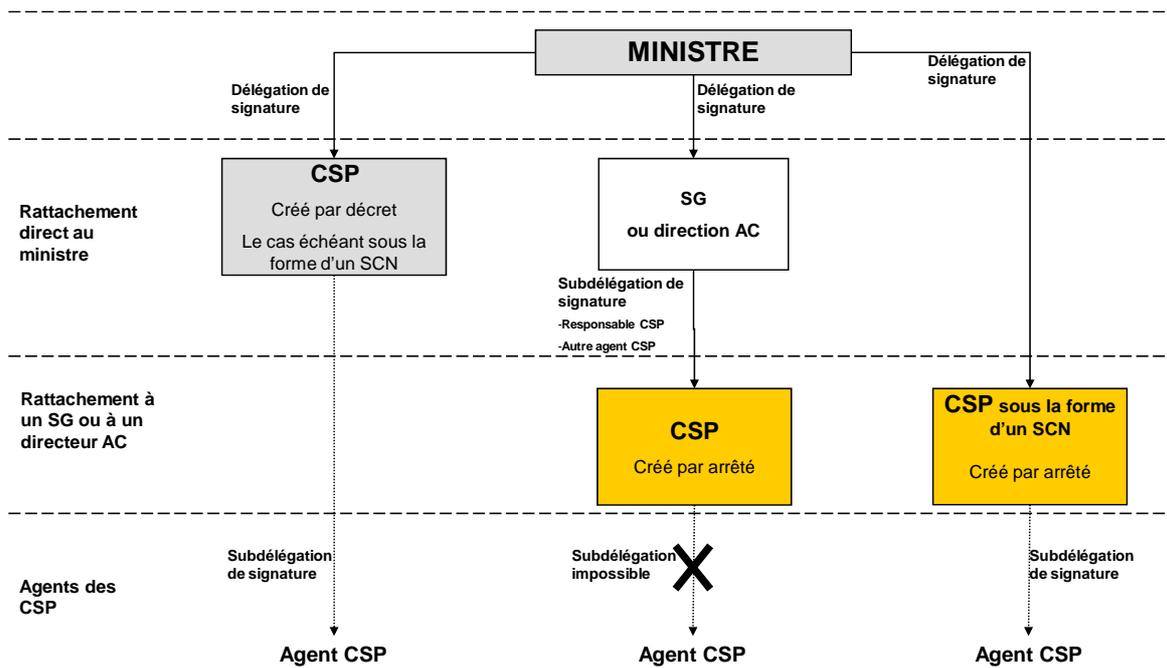
- Si les attributions du CSP définies dans son texte attributif comportent des fonctions d'ordonnateur, le responsable du CSP a délégation du ministre pour signer les actes concernés. Il acquiert donc, du fait du décret ou de l'arrêté constituant le CSP, la qualité d'ordonnateur délégué du ministre auquel il se trouve rattaché.
- Si les attributions du CSP définies dans son texte attributif comportent des fonctions relatives au pouvoir adjudicateur (cf. passation des marchés), son responsable a délégation du ministre (ou du préfet pour les administrations déconcentrées) pour signer ces actes.

Dans Chorus, la délégation de signature au responsable d'un CSP et les subdélégations du responsable du service aux agents placés sous son autorité) se traduisent par la mise en place d'habilitations directes des personnels autorisés du délégataire sur les périmètres définis.

En l'état du droit, cette solution ne peut en revanche être retenue pour la mise en place de CSP interministériels, la délégation de signature ne pouvant s'effectuer qu'au sein d'un même ministère.

²⁶ Article 1^{er} du décret n°2005-850 du 27 juillet 2005 relatif au x délégations de signatures des membres du gouvernement

Rattachement des CSP centraux et modalités de gestion des signatures



4.2.5.5.2. Délégation de gestion

Si un service est amené à accomplir des tâches pour plusieurs ministères, au-delà du (ou des) ministère(s) au(x)quel(s) il est rattaché, la délégation de signature n'est pas envisageable. En effet, la délégation de signature suppose un lien de subordination entre le délégant et le délégataire.

Dès lors, la conclusion d'une délégation de gestion constitue une alternative pour confier au responsable du CSP intervenant pour plusieurs ministères des fonctions d'ordonnateur ou de pouvoir adjudicateur.

À noter : théoriquement, une délégation de gestion est envisageable au sein d'un même ministère, mais pour des raisons de simplicité, il est recommandé de ne pas y recourir si une délégation de signature suffit.

La délégation de gestion, régie par le décret n°200 4-1085 du 14 octobre 2004 permet au chef d'un service rattaché à un ministère (délégant) de donner au chef de service d'un autre ministère (délégataire) le pouvoir de réaliser des actes juridiques ou des prestations pour son compte et en son nom. Ainsi, le délégataire peut signer des actes au nom du ministre responsable du service délégant.

- La délégation de gestion peut être conclue entre des chefs de service relevant de ministères différents.
- Elle peut concerner des actes simples n'emportant pas de conséquences juridiques (par exemple la réalisation d'une étude), ou au contraire s'étendre à des actes engageant juridiquement et financièrement l'État.
- Le délégant reste responsable des actes passés par le délégataire ; le délégant n'est pas dessaisi de sa compétence juridique et reste responsable des actes passés par le délégataire.

- Dans le cas des services déconcentrés, elle nécessite l'approbation du préfet.

La délégation de gestion peut se faire au bénéfice des responsables de CSP, pour les cas où un CSP aurait une compétence sur les actes de différents ministères :

- Une délégation de gestion entre un CSP et un service rattaché à un autre ministère peut permettre au responsable de CSP d'exercer des fonctions d'ordonnateur pour le compte du ministre (ou du chef de service) intéressé.
- Une délégation de gestion peut prévoir qu'un CSP est responsable de la passation de marchés, et ainsi servir de support au transfert au CSP du pouvoir adjudicateur.

Dans Chorus, la délégation de gestion se traduit par une habilitation des personnels autorisés à aller consommer directement des crédits, conformément aux clauses conventionnelles, sur les centres financiers (programme, BOP, UO) du service délégant sur lesquels seront imputées les dépenses.

Un même CSP peut être délégataire sur des BOP/UO appartenant à différents ministères.

La délégation de gestion est donc le dispositif à privilégier pour de nombreuses situations de mutualisation notamment d'initiative locale car, simple à mettre en œuvre en cible Chorus tant au niveau central que déconcentré, ce dispositif de mutualisation respecte les principes budgétaires et comptables.

Délégation de pouvoir

Pour les CSP établis au niveau déconcentré et institués sous l'autorité d'un ministre, il est envisageable de leur conférer la qualité d'ordonnateur secondaire par une délégation de pouvoir de l'ordonnateur principal.

La délégation de pouvoir à un ordonnateur secondaire implique que l'autorité délégante est dessaisie de ses attributions au profit de l'autorité délégataire : l'ordonnateur principal n'a plus la disposition des crédits dont il a délégué la gestion aux ordonnateurs secondaires.

4.2.6. Facteurs clés de succès pour la mise en œuvre des CSP

4.2.6.1. Les conditions et facteurs clés de succès en termes de réingénierie des flux et des processus

La qualité de service et l'efficacité du CSP sont très liées :

- A la réingénierie des processus : le déploiement des macro-processus est un préalable à une mise en œuvre efficiente des CSP.
- A la dématérialisation des flux pour optimiser les gains de productivité, pour une meilleure implication des personnels du CSP sur les tâches cœur de métier, le contrôle et l'audit comptable.
- A la simplification des pièces justificatives et à une optimisation de leur localisation : la logique des contrôles tend vers une situation dans laquelle les pièces justificatives de la dépense ne sont plus systématiquement transmises. Cette évolution suppose le passage

d'une situation dans laquelle les pièces sont portables à la Cour des comptes à un état du droit où elles seraient communiquées au juge des comptes sur sa demande (pouvoir d'évocation), à l'instar de la faculté d'appel des pièces par le comptable lors de contrôles réalisés *a posteriori*.

4.2.6.2. Les conditions et facteurs en termes de conduite du changement

La mise en place d'un CSP implique l'adoption d'une démarche permettant la prise en compte de l'ensemble des paramètres entrant en considération dans le cadre de la mise en place d'un CSP.

Étape 1 : analyse de l'impact du CSP

Il est tout d'abord nécessaire de déterminer les objectifs du CSP, ainsi que l'intérêt de sa mise en place par rapport aux processus existants.

Une analyse de l'existant et une identification des paramètres sur lesquels le CSP peut agir est réalisée à cette étape. La volumétrie des actes que le CSP aura à traiter est chiffrée à ce stade.

Cette analyse permet, après des entretiens avec l'ensemble des services concernés, de connaître les impacts en termes de répartition des tâches, de formalisation des relations entre les services, une première analyse des impacts RH et des besoins en termes d'accompagnement du changement,

Cette étape est fondamentale en termes de conduite du changement pour faire adhérer les services au projet de constitution de CSP et évaluer les éventuelles réticences.

Étape 2 : définition du périmètre du CSP

Les activités prises en charge par le CSP, et celles restant à la charge des services, donnent lieu à l'élaboration du catalogue des services. Le catalogue des services offerts par le CSP est une répartition des activités financières entre les services opérationnels et le CSP. Il permet d'identifier le périmètre fonctionnel de ce nouveau service. Il est une base aux travaux détaillés de définition des nouveaux processus. Il permet à l'ensemble des acteurs de partager, dès le début du projet, une cible commune.

Étape 3 : définition de l'organisation du CSP

Les nouveaux processus à mettre en place sont formalisés dans un guide de processus : pour chaque MP, les processus sont décomposés, en identifiant pour chaque activité celles qui sont réalisées par le CSP ou par les services métiers.

A l'issue de cette étape, un contrat de service définit les conditions de fonctionnement de la nouvelle entité, son organisation, son rôle, ainsi que ses engagements de cette entité vis-à-vis de ses bénéficiaires. Le périmètre du CSP est également repris dans ce document.

Étape 4 : mener la conduite du changement

La mise en place du CSP nécessite de suivre une méthodologie rigoureuse de conduite du changement. Chaque MP doit être décliné au sein du CSP : chaque acteur intervenant dans le processus doit prendre la mesure :

- des nouvelles tâches qu'il aura à accomplir,
- des tâches qui n'entrent plus dans son champ d'action,
- des nouveaux processus à suivre et des nouvelles modalités d'interaction avec les autres acteurs.

Ces éléments doivent permettre d'identifier les impacts en termes de ressources humaines de la mise en place du CSP. Les impacts RH concernent :

- l'identification profils de postes puis des agents qui composeront le CSP (et donc les impacts en termes statutaire, de mobilité, etc.),
- l'identification des besoins en formation métiers et outil,
- l'identification des besoins de communication pour accompagner le changement.

Ces deux derniers points se traduisent par des plans de communication et de formation.

Le plan de communication doit se centrer sur l'explication des enjeux de la mise en place du CSP ainsi que sur l'information sur l'évolution des tâches à effectuer par les agents. Un effort de pédagogie s'avère nécessaire pour expliquer et accompagner de telles mutations.

- Pour les agents affectés au CSP, un des enjeux essentiels réside dans la réticence des agents à s'inscrire dans une nouvelle organisation parfois ressentie comme taylorienne et peu valorisante. L'accent doit être mis sur le rôle complémentaire d'analyse et de conseil, les tâches complémentaires à valeur ajoutée (instruction, suivi, restitution) et sur la relation client/fournisseur établie entre services métier et CSP.
- Pour les agents des services métier, la communication doit tendre à les rassurer sur le fait qu'ils ne sont pas privés de leur capacité de décision.

Le plan de communication identifie les vecteurs (lettres d'information, réunions...) et la fréquence de la communication.

Le plan de formation s'attache à adapter les personnels aux nouveaux processus à assimiler de manière collective (organisations et équipes), et aux nouvelles tâches exécutées individuellement par chaque acteur du macro-processus. Il est ainsi nécessaire d'identifier les nouvelles compétences à développer et les besoins de formation qui en découlent.

Ces actions doivent s'étendre, au-delà des services concernés par la mutualisation, à l'ensemble des agents qui interagiront avec le nouveau CSP.

4.2.6.3. Les métiers attachés aux Centres de Services financiers Partagés (CSP financier)

4.2.6.3.1. Responsable de CSP financier

Le cœur de métier de cette fonction repose sur les notions de prestation de services et de conseil en gestion financière au bénéfice de services bénéficiaires.

Le responsable d'un centre de service financier partagé a pour rôle principal :

- l'animation d'une structure dédiée au traitement des décisions de gestion financière prises par les services gestionnaires,

- le suivi de la performance et de la qualité de l'exécution de ces décisions de gestion dans le cadre de contrat ou de protocoles de prestations de services.

Les activités principales du responsable d'un CSP financier doivent permettre :

- D'assurer la responsabilité des activités du service de prestation financière :
 - Définir en lien avec les services "métier" le périmètre des prestations à fournir par le service de prestation financière.
 - Veiller à la performance des processus et au respect des objectifs de qualité financière définis (notamment s'ils sont formalisés dans le cadre d'un contrat de service entre service prestataire et services bénéficiaires ou de protocoles signés avec les services de la DGFIP dans le cas des services facturiers).
- D'aider au pilotage et à la décision au bénéfice des services gestionnaires :
 - Coordonner la conception des outils proposés pour appuyer le pilotage de l'exécution des services "métier" (analyses, projections, restitutions).
 - Assurer la remontée d'informations et d'alertes relatives aux états financiers et à la situation comptable au bénéfice des services "métier" (appui aux décisions de gestion, aide à la projection en matière de dépense et de recettes, optimisation de la consommation des AE et des CP, conseil en matière de mouvements de crédits en urgence).
 - Assurer le contrôle interne comptable de premier niveau du service.

5. L'analyse réglementaire

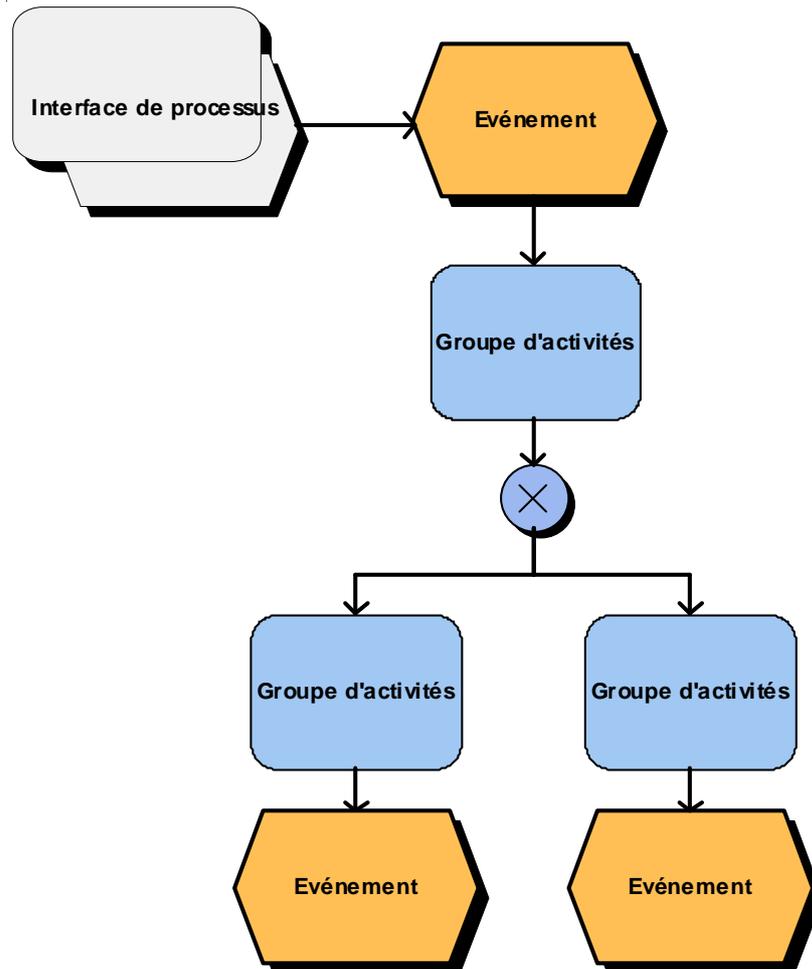
Les textes applicables sont identifiés dans le manuel de lecture des macro-processus.

6. Annexes

6.1. Guide de lecture des logigrammes et matrices d'activités

Chaque processus consiste en une succession de groupes d'activités, avec des rôles associés à chaque activité.

Ci-dessous se trouve la légende des logigrammes des manuels.



Commentaire de la légende :

- une interface de processus représente un lien avec un autre processus ;
- un événement permet de faire le lien entre groupe d'activités ;
- un groupe d'activités correspond à une tâche ou série de tâches conduites par un acteur principal ;
- une flèche désigne un lien entre événements / groupes d'activités ;

- un connecteur ⊗ représente une connexion logique entre événements et groupes d'activités ;
- « ET » indique que la suite du processus a lieu si toutes les branches du processus ont été parcourues ; si l'une des branches n'a pas encore été entièrement épuisée, la suite du processus y est mis en attente jusqu'à ce que toutes les autres branches de processus soient également parcourues ;
- « OU » est exclusif et signifie que la suite du processus a lieu si l'une des branches de processus est entièrement parcourue ;
- « ET/OU » signifie que la suite du processus a lieu si au moins l'une des branches de processus est parcourue.

Ces logigrammes sont la base du dispositif de contrôle interne qui sera développé lors de la prochaine mise à jour du référentiel des macro-processus.

Des matrices d'activités et rôles complètent ces logigrammes, et identifient les intervenants de chaque groupe d'activités en précisant leur rôle :

COMMANDE PUBLIQUE				Prescripteur	Acheteur	Expert juridique	Responsable d'engagement	Gestionnaire d'engagement juridique	Conseil financier
Etape de la commande	Numérotation du risque	Nature du risque	Déclinaison du risque						
1 Exprimer un besoin									
1,1	Exprimer un besoin (y.c. validation opérationnelle)			R					

R : correspond au rôle principal qui réalise.

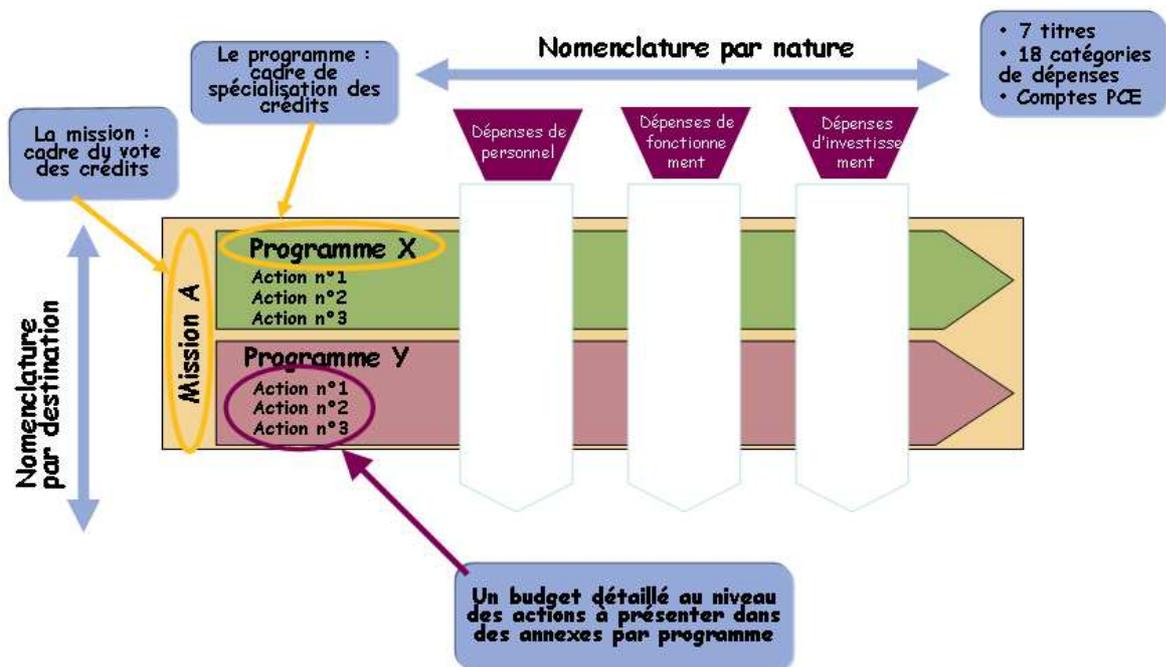
P : correspond aux rôles qui peuvent, d'une manière ou d'une autre, participer au groupe d'activités.

V : correspond au rôle qui valide. Cette précision est apportée si un autre rôle intervient en validation du rôle principal qui réalise le groupe d'activités.

6.2. L'articulation entre l'organisation budgétaire de l'État et l'organisation des services administratifs de l'État

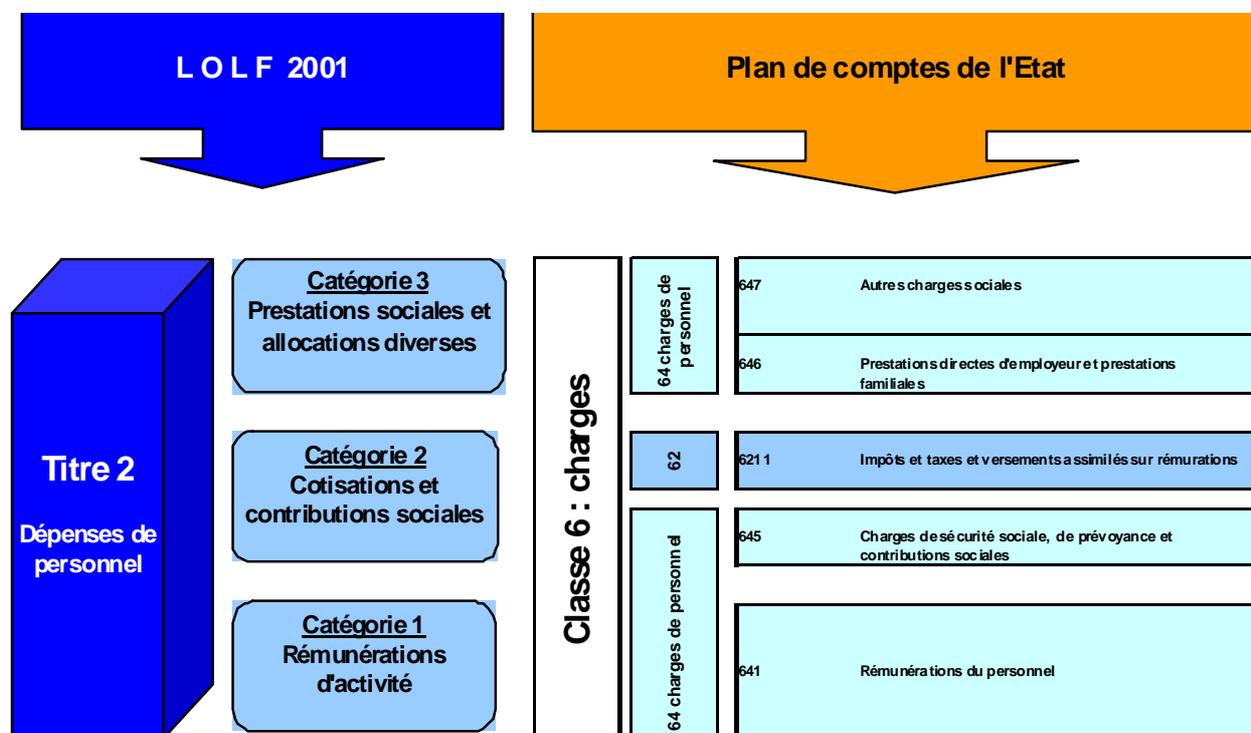
Organisation budgétaire de l'État		Organisation des services administratifs de l'État	
Objet métier	Objet Chorus	Objet métier	Objet Chorus
<i>Structures pour lesquelles s'effectuent les processus budgétaires</i>		<i>Structures au sein desquelles sont effectués les flux de gestion</i>	
Budget général / budget annexe / compte de commerce	Périmètre financier (réalisation des processus budgétaires)	Ministère	Organisation d'achat (structure organisationnelle de référence pour les achats et le circuit de validation des EJ)
Programme / BOP / UO	Centres financiers (mise en place et exécution du budget)	Service Pilote des achats	Groupe d'acheteurs (service exécutant les EJ ; structure de référence pour les circuits de validation des EJ)
		Service exécutant	Groupe utilisateurs (service auquel sont rattachés des utilisateurs Chorus : en saisie ou validation)
Mission / action / sous-action	Domaine fonctionnel (référentiel par destination)	<i>Services exécutant ces flux de gestion dans Chorus</i>	
		Service bénéficiaire	Centre de coût (modélise un service à des fins de suivi de la dépense)
Référentiel de programmation	Programme de financement (référentiel de programmation par activité)	Service à l'origine de la recette / Ministère	Centre de profit (modélise un service ou le ministère à des fins de suivi de la recette non fiscale)

6.3. La nomenclature d'exécution budgétaire et comptable : une logique matricielle



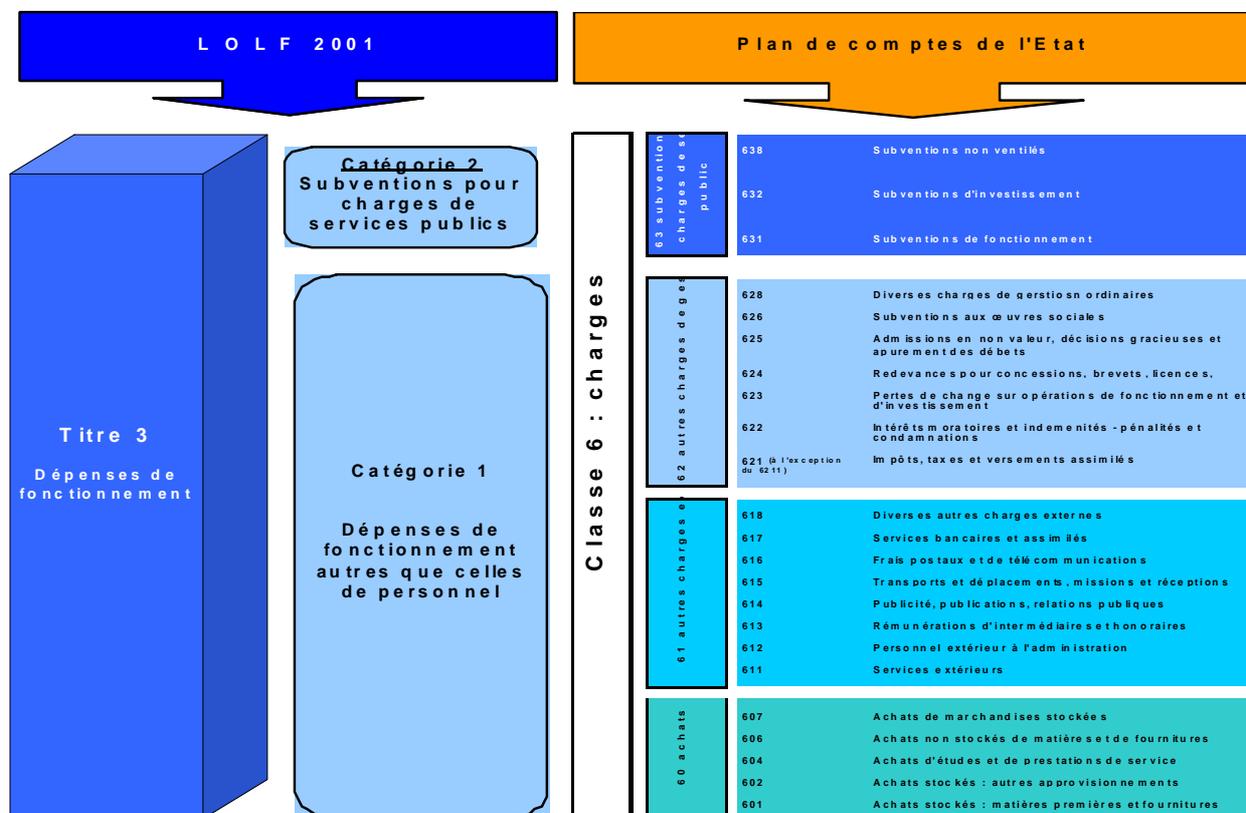
6.4. Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel *Titre 2*



6.5. Les dépenses de fonctionnement

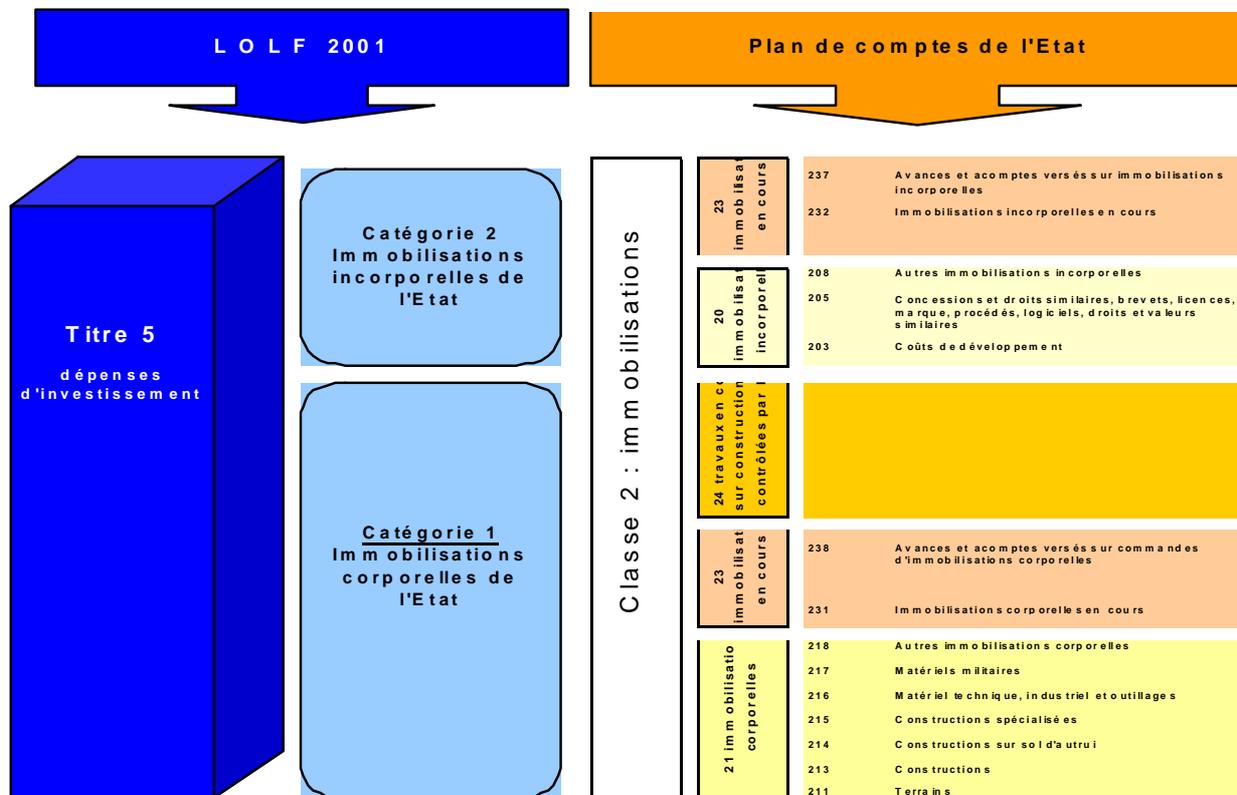
Les dépenses de fonctionnement *Titre 3*



6.6. Les dépenses d'investissement

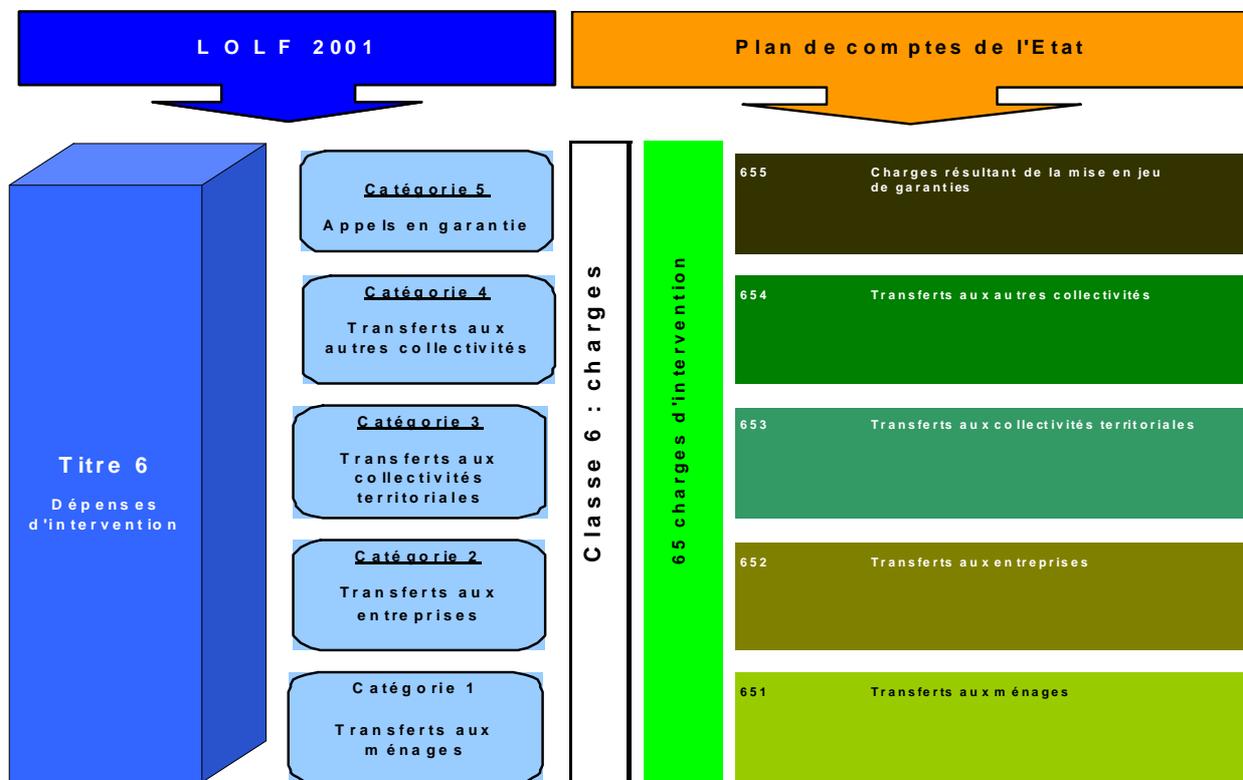
Les dépenses d'investissement

Titre 5



6.7. Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention Titre 6



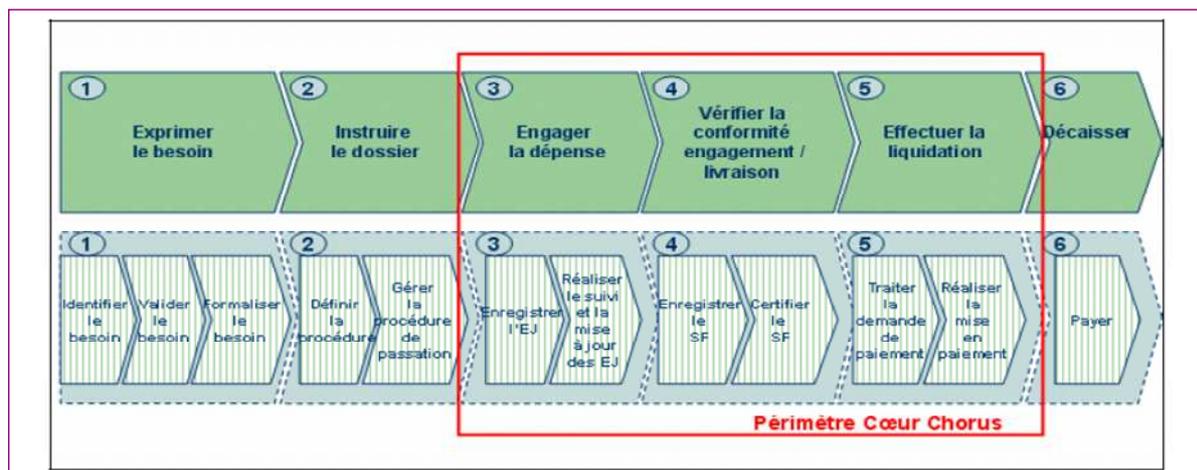
6.8. Schéma « Transcription dans les comptabilités des données saisies dans le SI Chorus »

Tableau récapitulatif des impacts en comptabilité budgétaire et en comptabilité générale des actions réalisées dans Chorus

	Actions réalisées dans Chorus	Impacts en comptabilité budgétaire	Impact en comptabilité générale
Gestionnaire de l'EJ	« Commander » et envoi dans le workflow	Pas d'impact	
Responsable de l'EJ	Validation / refus / modification de l'EJ dans le workflow	Consommation du montant d'AE indiqué dans l'EJ	
Certificateur du service fait	Validation du service fait	Pas d'impact	Débit 6xx / 2xx Crédit 4x8
Gestionnaire des demandes de paiement	Émission de la demande de paiement	Pas d'impact	
Responsable des demandes de paiement	Validation / refus / modification de la demande de paiement dans le workflow	Dans le cas du flux 4 Chorus uniquement, consommation du montant d'AE indiqué dans l'EJ	
Contrôleur du règlement	Visa / validation de la demande de paiement dans le workflow	Pas d'impact	Débit 4x8 Crédit 4x1
	Mise en paiement de la demande de paiement après le batch	Consommation des CP	Débit 4x1 Crédit du compte de règlement

6.9. Présentation des différents flux d'exécution de la dépense dans Chorus

Le cœur CHORUS intègre les phases aval du processus d'exécution de la dépense, c'est-à-dire la gestion de l'engagement juridique, le service fait, la demande de paiement et la mise en paiement.

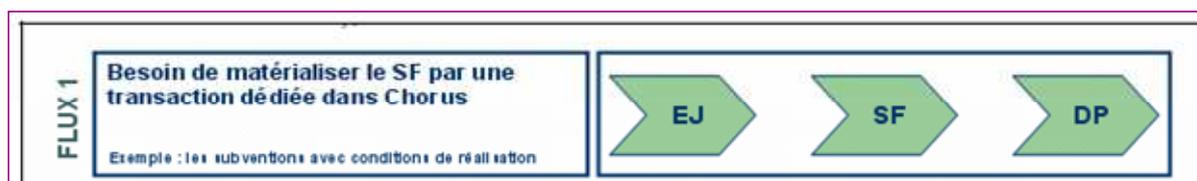


Sur ce périmètre, il existe 4 flux distinct d'exécution de la dépense, afin de s'adapter à la variété des typologies de dépenses publiques (qu'il s'agisse de la commande publique ou des subventions allouées par l'État).

– Le flux 1

Le flux 1 est le flux d'exécution "classique" de la dépense dans Chorus, car on peut y rattacher le cas général de la dépense :

- Validation d'un EJ dans l'outil
- Constatation du service fait
- Certification du service fait et enregistrement dans l'outil
- Enregistrement de la facture dans l'outil
- Rapprochement à trois éléments dans l'outil
- Paiement



Le flux 1 de la dépense s'applique aux types de dépenses suivants :

- Les marchés définis par le code des marchés publics (marchés uniques, allotissements, à bons de commande, à tranche, MAPA, accords cadres, etc.), à l'exception des marchés relatifs à la consommation de fluides
- Les subventions en paiement direct et conditionnées à la production d'un compte-rendu d'exécution du bénéficiaire, ou subventions d'investissement conditionnées à la production d'un état d'avancement du bénéficiaire)
- Aides sur critères
- Les baux à durée déterminée conclus sur une durée ferme
- Les autres contrats (conventions de prestations de service, contrats non soumis au CMP tels que les contrats de partenariat public-privé, etc.)
- Les décisions diverses avec engagement juridique (frais de justice, aides sociales, décisions administratives hors décisions attributives de subventions, etc.)

– **Le flux 2**

Pour ce flux, la certification du service fait est concomitante à l'enregistrement de l'engagement juridique.



Le flux 2 de la dépense s'applique aux types de dépenses suivants :

- Les décisions attributives de subvention sans condition de réalisation
 - Pour charges de service public
 - Au titre des interventions de l'État

– **Le flux 3**

Pour ce flux, l'enregistrement de la demande de paiement entraîne automatiquement la certification du service fait, sans qu'un enregistrement de celle-ci soit nécessaire.



Le flux 3 de la dépense s'applique aux types de dépenses suivants :

- Les décisions attributives de subvention avec conditions de réalisation autres que celles évoquées dans le cas du flux 1
- Les locations avec option d'achat

– **Le flux 4**

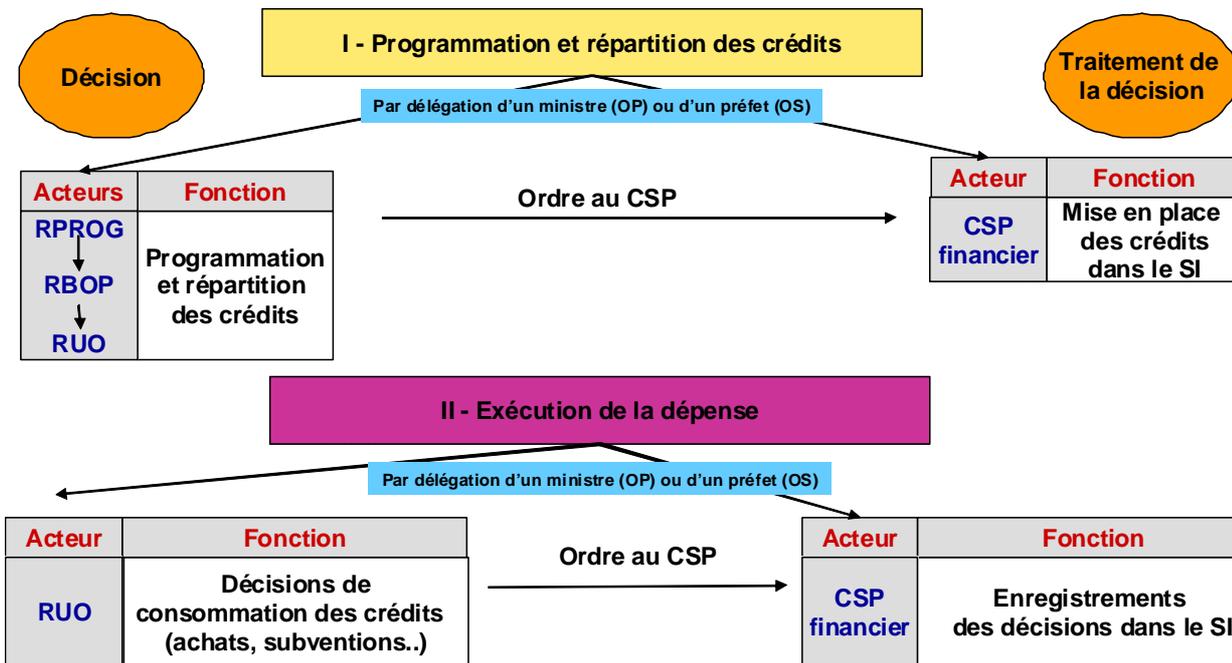
Pour ce flux, il n'y a pas d'EJ ni de service fait matérialisés dans le SI, et l'enregistrement de la demande de paiement entraîne la certification du service fait.



Le flux 4 de la dépense s'applique aux types de dépenses suivants :

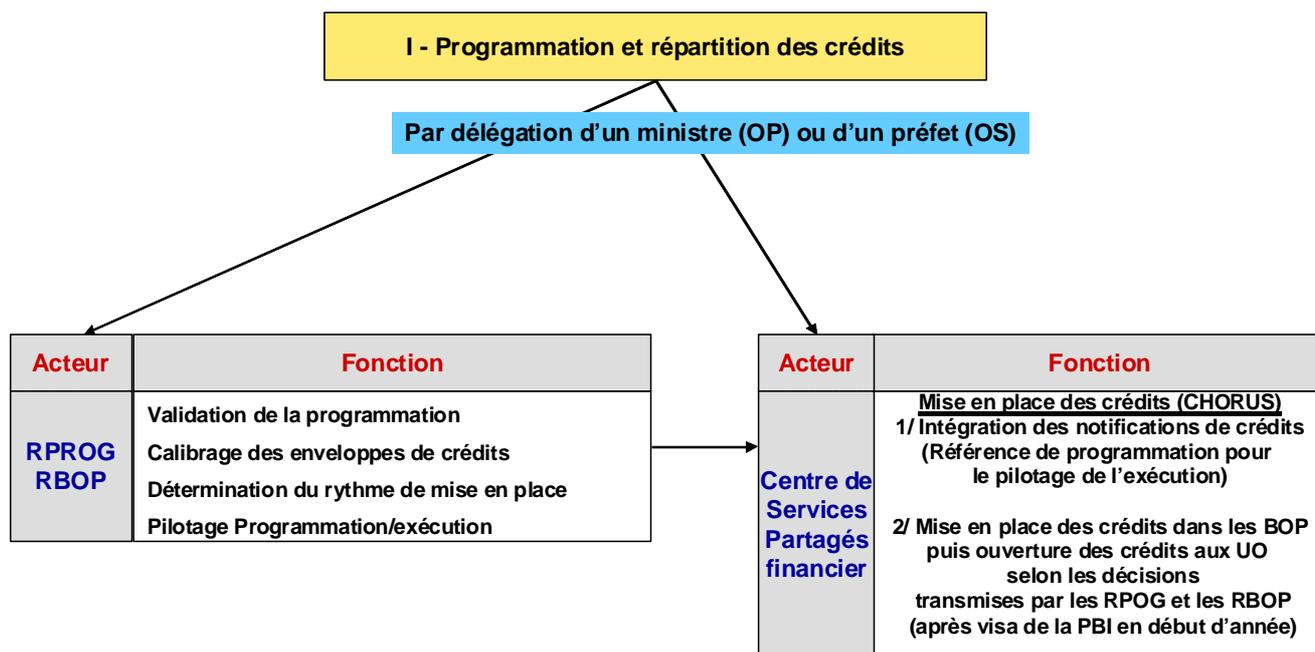
- Les abonnements et les consommations de fluides hors marché (eau, gaz, téléphonie, électricité, etc.)
- Les reconstitutions d'avances de régies
- Les dépenses sur carte d'achats
- Les baux conclus sur la base d'une clause de résiliation unilatérale
- Les frais de mission, de déplacement et de changement de résidence
- Les dépenses de Titre 2.

6.10. Les fonctions d'ordonnateur

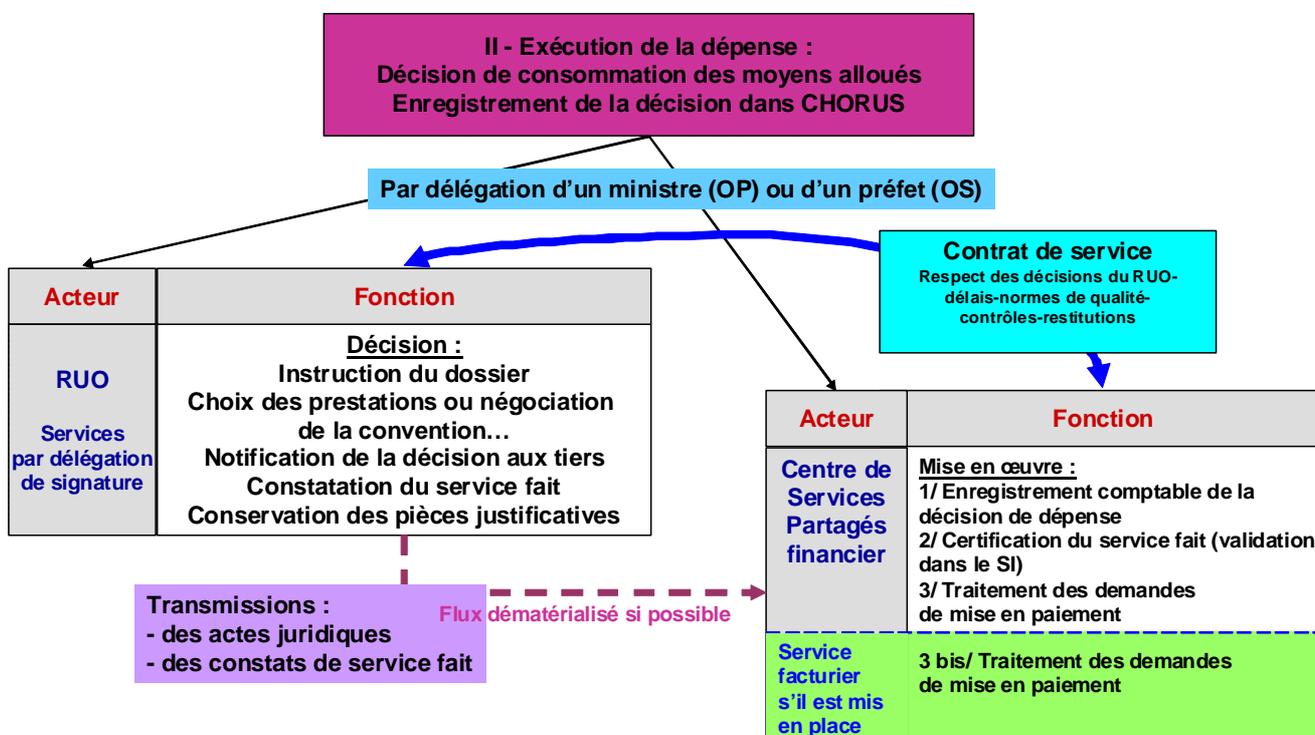


NB : Aujourd'hui les codes OSD dans NDL retracent le service qui passe la transaction. Cela peut provoquer une confusion entre l'UO (prescripteur) et le service qui enregistre la décision lorsqu'ils sont distincts. Demain CHORUS devra distinguer l'UO et le CSP financier qui saisira les décisions de l'UO dans le SI

I – Programmeur et répartiteur de crédits



II - Exécuter la dépense



6.11. Tableau de synthèse PPP

6.11.1. Phase d'évaluation préalable / Phase d'attribution / Phase de conception

6.11.1.1. Lorsque le pouvoir adjudicateur est l'État

Phases		Evaluation préalable		Procédure d'attribution		Conception	
Pouvoir adjudicateur	Objet	Etudes en phase amont du projet : "choisir une solution et déterminer les moyens à mobiliser"		Choix du partenaire privé : - Dialogue compétitif (DC) ; - Appel d'offres (AO) ; - Procédure négociée (PN).		ord. art. 1 " Le cocontractant de la personne publique assure la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser. (...) Il peut se voir céder, avec l'accord du cocontractant concerné, tout ou partie des contrats passés par la personne publique pouvant concourir à l'exécution de sa mission.	
	Dépenses	assistance à la personne publique (APP), frais d'expertises)		- frais de procédure - assistance à la personne publique (APP) aux plans juridiques et techniques - primes : - (ord., art. 7) : "Il peut être prévu dans l'avis d'appel public à la concurrence ou le règlement de la consultation qu'une prime sera allouée à tous les candidats ou à ceux dont les offres ont été les mieux classées. Lorsque les demandes de la personne publique impliquent un investissement significatif pour les candidats ayant participé au dialogue compétitif, une prime doit leur être versée". - (ord., art. 10) : "La communication à la personne publique d'une idée innovante, qui serait suivie du lancement d'une procédure de contrat de partenariat, peut donner lieu au versement d'une prime forfaitaire".		- prestations liées à un concours d'architecture ; - Frais d'architecte dont honoraires ; - conception de logiciels ou assimilés.	
Etat		APP + rapport titre 3, cat. 31	PCE 61173 "Etudes d'évaluation et d'impact"	frais de procédure titre 3, cat. 31	PCE 61378 "Autres frais d'actes et de procédure"	Frais de conception intégrés dans le PPP - immobilisations corporelles (y compris les bâtiments spécifiques, culturels, les ouvrages d'infrastructure et les matériels militaires) titre 5, cat. 51	PCE 231312 "Immobilisations corporelles en cours - bâtiments financés par contrat de location-financement ou assimilé"
				APP titre 3, cat. 31	PCE 61368 "Autres honoraires"	Frais de conception intégrés dans le PPP - immobilisations incorporelles (y compris les matériels militaires et les logiciels) titre 5, cat. 52	PCE 2323 "Immobilisations incorporelles en cours financées par contrat de location-financement ou assimilé"
				primes titre 3, cat. 31	PCE 61368 "Autres honoraires"	Frais de conception non intégrés dans le PPP - immobilisations corporelles titre 5, cat. 51	PCE 231 "Immobilisations corporelles en cours" - subdivision adéquate
						Frais de conception non intégrés dans le PPP - immobilisations incorporelles titre 5, cat. 52	PCE 232 "Immobilisations incorporelles en cours" - subdivision adéquate

6.11.1.2. Lorsque le pouvoir adjudicateur est un opérateur public

Phases		Evaluation préalable		Procédure d'attribution		Conception	
Pouvoir adjudicateur	Objet	Etudes en phase amont du projet : "choisir une solution et déterminer les moyens à mobiliser"		Choix du partenaire privé : - Dialogue compétitif (DC) ; - Appel d'offres (AO) ; - Procédure négociée (PN).		ord. art. 1 " Le cocontractant de la personne publique assure la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser. (...) Il peut se voir céder, avec l'accord du cocontractant concerné, tout ou partie des contrats passés par la personne publique pouvant concourir à l'exécution de sa mission.	
	Dépenses	assistance à la personne publique (APP), frais d'expertises)		- frais de procédure - assistance à la personne publique (APP) aux plans juridiques et techniques - primes : - (ord., art. 7) : "Il peut être prévu dans l'avis d'appel public à la concurrence ou le règlement de la consultation qu'une prime sera allouée à tous les candidats ou à ceux dont les offres ont été les mieux classées. Lorsque les demandes de la personne publique impliquent un investissement significatif pour les candidats ayant participé au dialogue compétitif, une prime doit leur être versée". - (ord., art. 10) : "La communication à la personne publique d'une idée innovante, qui serait suivie du lancement d'une procédure de contrat de partenariat, peut donner lieu au versement d'une prime forfaitaire".		- prestations liées à un concours d'architecture ; - Frais d'architecte dont honoraires ; - conception de logiciels ou assimilés.	
Opérateur	Etat -> opérateur	APP + rapport titre 3, cat. 32	PCE 631 "Subventions de fonctionnement" - subdivision adéquate	frais de procédure, APP, prime titre 3, cat. 32	PCE 631 "Subventions de fonctionnement" - subdivision adéquate ou PCE 632 "Subventions d'investissement" - subdivision adéquate	Ensemble des frais de conception titre 7, cat. 72	PCE 2611 " Participations - entités contrôlées" - "opérateurs des politiques de l'Etat" - subdivision adéquate
	opérateur (recettes)	Compte 741 "Subventions d'exploitation-Etat"		Part exploitation : Compte 741 "Subventions d'exploitation - Etat" Part investissement (ex. primes) : Compte 13 "Subventions d'équipement" - subdivision adéquate		Compte 103 "Biens remis en pleine propriété aux établissements" - subdivision adéquate	
	opérateur -> PP (dépenses)	Compte 617 "Etudes et recherches"		frais de procédure : Compte de la classe 6 Frais activables (dont primes) : Immobilisations corporelles : Compte 231 "Immobilisations corporelles en cours" - subdivision adéquate Immobilisations incorporelles : Compte 232 "Immobilisations incorporelles en cours" - subdivision adéquate		Immobilisations corporelles : Compte 231 "Immobilisations corporelles en cours" - subdivision adéquate Immobilisations incorporelles : Compte 232 "Immobilisations incorporelles en cours" - subdivision adéquate	

6.11.1.3. Lorsque le pouvoir adjudicateur est une collectivité territoriale ou établissement public local

Phases		Evaluation préalable		Procédure d'attribution		Conception	
Pouvoir adjudicateur	Objet	Etudes en phase amont du projet : "choisir une solution et déterminer les moyens à mobiliser"		Choix du partenaire privé : - Dialogue compétitif (DC) ; - Appel d'offres (AO) ; - Procédure négociée (PN).		ord. art. 1 " Le cocontractant de la personne publique assure la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser. (...) Il peut se voir céder, avec l'accord du cocontractant concerné, tout ou partie des contrats passés par la personne publique pouvant concourir à l'exécution de sa mission.	
	Dépenses	assistance à la personne publique (APP), frais d'expertises)		- frais de procédure - assistance à la personne publique (APP) aux plans juridiques et techniques - primes : -- (ord., art. 7) : "Il peut être prévu dans l'avis d'appel public à la concurrence ou le règlement de la consultation qu'une prime sera allouée à tous les candidats ou à ceux dont les offres ont été les mieux classées. Lorsque les demandes de la personne publique impliquent un investissement significatif pour les candidats ayant participé au dialogue compétitif, une prime doit leur être versée". -- (ord., art. 10) : "La communication à la personne publique d'une idée innovante, qui serait suivie du lancement d'une procédure de contrat de partenariat, peut donner lieu au versement d'une prime forfaitaire".		- prestations liées à un concours d'architecture ; - Frais d'architecte dont honoraires ; - conception de logiciels ou assimilés.	
Collectivités territoriales et leurs EP	Etat -> collectivité	APP+rapport titre 6, cat. 63	PCE 653121 "Transferts directs autres que prélèvements sur recettes - Fonctionnement ou non différenciés" - subdivision adéquate	APP+rapport titre 6, cat. 63	PCE 653121 "Transferts directs autres que prélèvements sur recettes - Fonctionnement ou non différenciés" - subdivision adéquate ou PCE 653122 "Transferts directs autres que prélèvements sur recettes - Investissement" - subdivision adéquate	Ensemble des frais de conception titre 6, cat. 63	PCE 653122 "Transferts directs autres que prélèvements sur recettes - Investissement" - subdivision adéquate
	Collectivité (recettes)	Classe 7 ou 13 selon l'objet de la subvention					
	Collectivité -> PP (dépenses)	Compte 617 "Etudes et recherches"		APP et primes : Compte 2764 (pour la comptabilité M14) et 2761 (pour les comptabilités M21-22-31) "Créances sur des particuliers et autres personnes de droit privé" frais de procédure : Compte 2033 "Immobilisations incorporelles - Frais d'études, de recherche et de développement et frais d'insertion - Frais d'insertion" Exception : frais de reprographie : compte 6238 "Autres services extérieurs - Publicité, publications, relations publiques - Divers".		Compte 2764 (pour la comptabilité M14) et 2761 (pour les comptabilités M21-22-31) "Créances sur des particuliers et autres personnes de droit privé"	

6.11.2.Phase de réalisation / Phase d'amortissement

6.11.2.1. Lorsque le pouvoir adjudicateur est l'État

Phases		Réalisation		Amortissement	
Pouvoir adjudicateur	Objet	Période de réalisation de l'actif, objet du PPP : - construction bâtementaire, - réalisation d'immobilisations corporelles hors bâtementaires, - réalisation de projets informatiques : conception détaillée, implémentation, beta tests.		Période durant laquelle la personne publique verse des loyers au partenaire privé. Début : livraison de l'ouvrage Fin : fin du contrat	
	Dépenses	- loyers versés avant livraison (part investissement seule) ; - apport en fonds propres publics ; - dotations.		Le calcul des loyers est fractionné (ord., art. 11) : - en coûts d'investissement : coûts d'étude et de conception, coûts annexes à la construction et frais financiers intercalaires ; - en coûts de fonctionnement (variables en fonction - ord., art. 1 : de la réponse du cocontractant aux objectifs de performance assignés par la personne publique - ord., art. 11 : des recettes annexes que le cocontractant peut être autorisé à se procurer) ; - en coûts de financement (hors frais financiers intercalaires).	
Etat		Immobilisations corporelles (y compris les bâtements spécifiques, culturels, les ouvrages d'infrastructure et les matériels militaires) titre 5, cat. 51	PCE 231312 "Immobilisations corporelles en cours - bâtements financés par contrat de location-financement ou assimilé" et / ou PCE 23112 "Immobilisations corporelles en cours - terrains financés par contrat de location-financement ou assimilé"	Sous loyers "investissement" sur immobilisation corporelle (y compris frais fi. Intercalaires) titre 5, cat. 51	PCE 212 "Redevances sur contrat de location-financement" - subdivision adéquate.
		Immobilisations incorporelles (y compris les matériels militaires et les logiciels) titre 5, cat. 52	PCE 2323 "Immobilisations incorporelles en cours financées par contrat de location-financement ou assimilé"	Sous loyers "investissement" sur immobilisation incorporelle (y compris frais fi. Intercalaires) titre 5, cat. 52	
				Sous loyers "fonctionnement" titre 3, cat. 31	PCE 611.4 "Charges correspondant au loyer de fonctionnement d'un contrat de partenariat ou assimilé"
				Sous loyers "financement" titre 3, cat. 31	PCE 617.5 "charges correspondant au loyer de financement d'un contrat de partenariat ou assimilé"

6.11.2.2. Lorsque le pouvoir adjudicateur est un opérateur public

Phases		Réalisation		Amortissement		
Pouvoir adjudicateur	Objet	Période de réalisation de l'actif, objet du PPP : - construction bâtementaire, - réalisation d'immobilisations corporelles hors bâtementaires, - réalisation de projets informatiques : conception détaillée, implémentation, beta tests.		Période durant laquelle la personne publique verse des loyers au partenaire privé. Début : livraison de l'ouvrage Fin : fin du contrat		
	Dépenses	- loyers versés avant livraison (part investissement seule) ; - apport en fonds propres publics ; - dotations.		Le calcul des loyers est fractionné (ord., art. 11) : - en coûts d'investissement : coûts d'étude et de conception, coûts annexes à la construction et frais financiers intercalaires ; - en coûts de fonctionnement (variables en fonction - ord., art. 1 : de la réponse du cocontractant aux objectifs de performance assignés par la personne publique - ord., art. 11 : des recettes annexes que le cocontractant peut être autorisé à se procurer) ; - en coûts de financement (hors frais financiers intercalaires).		
Opérateur	Etat -> opérateur	Ensemble des frais de réalisation titre 7, cat. 72	PCE 2611 "Participations - entités contrôlées" - "opérateurs des politiques de l'Etat" - subdivision adéquate	Sous loyers "investissement" titre 7, cat. 72	PCE 2611 "Participations - entités contrôlées" - "opérateurs des politiques de l'Etat" - subdivision adéquate	
				Sous loyers "fonctionnement" titre 3, cat. 32		PCE 631 "Subventions de fonctionnement" - subdivision adéquate
				Sous loyers "financement" titre 3, cat. 32		
	opérateur (recettes)	Compte 103 "Biens remis en pleine propriété aux établissements" - subdivision adéquate	Sous loyer investissement : Compte 103 "Biens remis en pleine propriété aux établissements" - subdivision adéquate		Sous loyers fonctionnement et financement : Compte 741 "Subventions d'exploitation - Etat" - subdivision adéquate	
opérateur -> PP (dépenses)	Immobilisations corporelles : Compte 231 "Immobilisations corporelles en cours" - subdivision adéquate Immobilisations incorporelles : Compte 232 "Immobilisations incorporelles en cours" - subdivision adéquate	Sous loyers investissement : Compte 16 "emprunts et dettes assimilées"		Sous loyer financement : Compte 661 "Charges financières - Charges d'intérêts" - subdivision adéquate		
				Sous loyer fonctionnement : Compte 611 "Sous traitance générale"		

6.11.2.3. Lorsque le pouvoir adjudicateur est une collectivité territoriale ou établissement public local

Phases		Réalisation		Amortissement		
Pouvoir adjudicateur	Objet	Période de réalisation de l'actif, objet du PPP : - construction bâtementaire, - réalisation d'immobilisations corporelles hors bâtementaires, - réalisation de projets informatiques : conception détaillée, implémentation, beta tests.		Période durant laquelle la personne publique verse des loyers au partenaire privé. Début : livraison de l'ouvrage Fin : fin du contrat		
	Dépenses	- loyers versés avant livraison (part investissement seule) ; - apport en fonds propres publics ; - dotations.		Le calcul des loyers est fractionné (ord., art. 11) : - en coûts d'investissement : coûts d'étude et de conception, coûts annexes à la construction et frais financiers intercalaires ; - en coûts de fonctionnement (variables en fonction - ord., art. 1 : de la réponse du cocontractant aux objectifs de performance assignés par la personne publique - ord., art. 11 : des recettes annexes que le cocontractant peut être autorisé à se procurer) ; - en coûts de financement (hors frais financiers intercalaires).		
Collectivités territoriales et leurs EP	Etat -> collectivité	Ensemble des frais de réalisation titre 6, cat. 63	PCE 653122 "Transferts directs autres que prélèvements sur recettes - Investissement" - subdivision adéquate	Sous loyers "investissement" titre 6, cat. 63	PCE 653122 "Transferts directs autres que prélèvements sur recettes - Investissement" - subdivision adéquate	
				Sous loyers "fonctionnement" titre 6, cat. 63		PCE 653121 "Transferts directs autres que prélèvements sur recettes - Fonctionnement ou non différenciés" - subdivision adéquate
				Sous loyers "financement" titre 6, cat. 63		
	Collectivité (recettes)	Classe 7 ou 13 selon l'objet de la subvention		Sous loyer investissement : Classe 13 Sous loyers fonctionnement et financement : Classe 7		
Collectivité -> PP (dépenses)	Compte 2764 (pour la comptabilité M14) et 2761 (pour les comptabilités M21-22-31) "Créances sur des particuliers et autres personnes de droit privé"		Sous loyer investissement : Compte 2764 (pour la comptabilité M14) et 2761 (pour les comptabilités M21-22-31) "Créances sur des particuliers et autres personnes de droit privé" Sous loyer fonctionnement : Compte 611 (6288 pour les comptabilités M21-22-31) "Contrats de prestations de services avec des entreprises" Sous loyer "financement" : Compte 6618 "Intérêts des autres dettes"			

