



PARTIE 1 - LES NOMENCLATURES



EXPOSE DES MOTIFS	15
1 POURQUOI DEFINIR DES NOMENCLATURES ?	15
2 LES PRINCIPES D'ELABORATION DES NOMENCLATURES	15
3 L'UTILISATION DES NOMENCLATURES	15
DISPOSITIONS NORMATIVES	17
1 CHAMP D'APPLICATION.....	17
2 NOMENCLATURE DES COMPTES DU BUDGET DE L'ÉTAT : BUDGET GENERAL, BUDGETS ANNEXES ET COMPTES SPECIAUX.....	17
2.1 <i>Le budget général</i>	17
2.2 <i>Les budgets annexes</i>	17
2.3 <i>Les comptes spéciaux</i>	17
3 NOMENCLATURE DES MINISTERES	18
4 NOMENCLATURE PAR DESTINATION : MISSION / DOTATION ET PROGRAMME / ACTION / SOUS-ACTION	18
4.1 <i>Mission</i>	19
4.2 <i>Dotation et programme</i>	19
4.3 <i>Action / sous-action</i>	20
5 NOMENCLATURE DU CADRE DE LA GESTION BUDGETAIRE : PROGRAMME, BOP, UO	20
5.1 <i>Le programme</i>	20
5.2 <i>Le budget opérationnel de programme (BOP)</i>	21
5.3 <i>L'unité opérationnelle (UO)</i>	21
6 NOMENCLATURE D'ACTIVITES.....	21
7 NOMENCLATURE PAR NATURE : TITRES / CATEGORIES	22
7.1 <i>Nomenclature des titres / catégories</i>	22
7.2 <i>L'articulation de la nomenclature des titres et catégories avec celle du plan comptable de l'État</i>	25
8 NOMENCLATURE DES CATEGORIES D'EMPLOIS	25
9 NOMENCLATURE DES RECETTES BUDGETAIRES.....	26
10 NOMENCLATURE DES FONDS DE CONCOURS ET DES ATTRIBUTIONS DE PRODUITS	27
ILLUSTRATIONS	29
1 LA SIMPLIFICATION DE LA NOMENCLATURE PROGRAMME / BOP / UO	29
2 LA NOMENCLATURE D'ACTIVITES DANS LE SYSTEME D'INFORMATION FINANCIERE DE L'ÉTAT	30
3 L'IMPUTATION DE LA DESTINATION DES DEPENSES INDIVISES	32
4 LES DEPENSES RATTACHEES AU TITRE 2 ET LES CATEGORIES DU TITRE 2.....	33
4.1 <i>Les dépenses rattachées au titre 2</i>	33
4.2 <i>Les catégories du titre 2</i>	35
4.3 <i>Le titre 2 CAS Pensions et le titre 2 hors CAS Pensions</i>	37

EXPOSE DES MOTIFS

Une nomenclature est un système de classification qui permet d'organiser des informations et d'en faciliter l'exploitation.

1 POURQUOI DEFINIR DES NOMENCLATURES ?

La correcte imputation des opérations de recette et de dépense par les gestionnaires est un enjeu de la qualité de la comptabilité budgétaire et du pilotage de la gestion.

Dans le système d'information financière de l'État, la saisie d'un acte de gestion établit le lien entre les différentes comptabilités, notamment entre les comptabilités générale et budgétaire.

Ainsi, les nomenclatures de comptabilité budgétaire doivent être définies. Le suivi de l'autorisation budgétaire implique un cadre commun de budgétisation et d'exécution, décrit dans des nomenclatures communes.

2 LES PRINCIPES D'ELABORATION DES NOMENCLATURES

Pour répondre aux enjeux soulignés précédemment, les nomenclatures doivent respecter certains principes lors de leur élaboration et de leur actualisation.

Les éléments des nomenclatures doivent pouvoir être imputés directement et simplement, sans recours à des clés de ventilation.

Les nomenclatures peuvent comporter une arborescence. En leur sein, les niveaux d'arborescence supérieurs sont généralement encadrés par des dispositions législatives ou réglementaires. L'arborescence permet d'organiser une hiérarchie des valeurs de la nomenclature.

Dans certains cas, les nomenclatures doivent être articulées et cohérentes pour assurer l'unité de l'information financière sans pour autant être redondantes.

Les nomenclatures doivent être stables afin de permettre au sein d'un exercice de comparer l'autorisation, la programmation et l'exécution. La stabilité des nomenclatures permet également d'assurer des comparaisons entre différents exercices pour l'analyse des séries longues de données.

En cas de modification des nomenclatures, la correspondance des valeurs supprimées ou modifiées avec les nouvelles valeurs, ainsi qu'avec les autres nomenclatures en éventuelle interaction, doit être formalisée pour éviter toute distorsion de l'information financière.

Les règles d'utilisation d'une nomenclature doivent être documentées de manière à assurer la correcte utilisation des valeurs qui y sont enregistrées et à limiter les erreurs d'imputation.

Cette partie précise le degré de formalisation des nomenclatures et, le cas échéant, les modalités de leur modification.

3 L'UTILISATION DES NOMENCLATURES

Les nomenclatures de la comptabilité budgétaire peuvent être utilisées lors de la budgétisation, de la programmation et de l'exécution budgétaires. Elles sont les suivantes :

- nomenclature des comptes du budget de l'État : budget général, budgets annexes et comptes spéciaux ;
- nomenclature des ministères ;
- nomenclature par destination : mission / dotation et programme / action / sous-action ;
- nomenclature du cadre de la gestion budgétaire : programme, BOP, UO ;
- nomenclature des activités ;
- nomenclature par nature : titres / catégories ;
- nomenclature des catégories d'emplois ;
- nomenclature des recettes budgétaires ;

- nomenclature des fonds de concours et des attributions de produits.

Les dispositions normatives décrivent les règles afférentes aux différentes nomenclatures de la comptabilité budgétaire.

Les illustrations donnent des précisions sur l'utilisation de la nomenclature des activités pour la programmation budgétaire et sa mise en œuvre dans le système d'information financière de l'État. Elles donnent des éléments sur l'imputation des dépenses indivises et présentent une liste détaillée des dépenses par titre.

DISPOSITIONS NORMATIVES

1 CHAMP D'APPLICATION

Les présentes règles s'appliquent aux nomenclatures de comptabilité budgétaire qui concernent les opérations de recettes et de dépenses budgétaires pour le budget général et les comptes spéciaux dotés de crédits.

2 NOMENCLATURE DES COMPTES DU BUDGET DE L'ÉTAT : BUDGET GENERAL, BUDGETS ANNEXES ET COMPTES SPECIAUX

2.1 LE BUDGET GENERAL

Le budget général de l'État est défini à l'article 6 de la LOLF : « *Les ressources et les charges budgétaires de l'État sont retracées dans le budget sous forme de recettes et de dépenses.* »

Le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'État. Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses.

L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont retracées sur un compte unique, intitulé budget général. »

Il retrace toutes les recettes et toutes les dépenses de l'État, à l'exception des recettes affectées par la loi de finances à certaines dépenses qui sont retracées sur les comptes spéciaux et les budgets annexes.

2.2 LES BUDGETS ANNEXES

Les budgets annexes sont prévus par l'article 18 de la LOLF. Seule la loi de finances peut créer un budget annexe et lui affecter des recettes. Ils constituent des missions au sens de l'article 7 de la LOLF comprenant des programmes qui sont l'unité de spécialisation. Le caractère limitatif des crédits s'apprécie donc au niveau du programme. Les crédits sont présentés en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, et sont répartis en programmes. Chaque budget annexe est assimilé à une mission et fait l'objet d'un vote.

Les budgets annexes sont régis par des règles de présentation et de fonctionnement particulières, reflétant leur activité économique et commerciale.

L'article 18 de la LOLF prévoit qu'ils « *sont présentés selon les normes du plan comptable général, en deux sections. La section des opérations courantes retrace les recettes et les dépenses de gestion courante. La section des opérations en capital retrace les recettes et les dépenses afférentes aux opérations d'investissement et aux variations de l'endettement.* »

Ils fonctionnent avec des crédits limitatifs – qui ne peuvent être consommés au-delà du montant autorisé en loi de finances – auxquels s'applique la fongibilité asymétrique prévue à l'article 7 de la LOLF : « *La présentation des crédits par titre est indicative. Toutefois, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature.* »

2.3 LES COMPTES SPECIAUX

Les quatre catégories de comptes spéciaux sont définies à l'article 19 de la LOLF :

- les comptes d'affectation spéciale (CAS), qui retracent des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières. La LOLF oblige à ce qu'il y ait une « relation directe, par nature » entre la recette et la dépense ;

- les comptes de commerce « retracent les opérations de caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'État ». La loi de finances fixe un plafond de découvert et les prévisions de dépenses sont évaluatives ;
- les comptes d'opérations monétaires, qui comprennent notamment le compte d'émission des monnaies métalliques et celui des opérations avec le Fonds monétaire international (FMI) ;
- les comptes de concours financiers, qui regroupent : les comptes de prêts retraçant les opérations de prêts réalisées par l'État, notamment les prêts à des États étrangers réalisés dans le cadre de la politique commerciale ou d'aide au développement, et les comptes d'avance retraçant les avances faites par l'État à des collectivités, organismes ou personnes privées.

La LOLF fixe les règles de gestion de trois comptes spéciaux en particulier :

- le CAS « Pensions », pour retracer les charges de pensions de l'État ;
- le CAS « Participations financières de l'État » pour retracer les opérations de nature patrimoniale tant en recettes (*ex : produit de cessions de titres*) qu'en dépenses (*ex : augmentation de capital*) liées à la gestion des participations de l'État ;
- le compte de commerce de « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État ».

Les comptes spéciaux sont créés par la loi de finances. Ils peuvent être détaillés par section. Quand elle existe, la section est l'unité de regroupement des lignes de recettes ainsi que l'unité de regroupement de programmes. Les comptes dotés de crédits sont présentés par programmes, gérés comme ceux du budget général. Pour les autres comptes, la loi de finances fixe un plafond de découvert. L'article 22 de la LOLF indique que le compte de commerce retraçant les opérations budgétaires relatives à la dette et à la trésorerie de l'État est divisé en sections distinguant les opérations selon leur nature, chaque section étant dotée d'une autorisation de découvert.

Chaque compte est voté séparément et est donc assimilé à une mission.

3 NOMENCLATURE DES MINISTÈRES

Le ministère est défini à l'article 63 du décret GBCP : « *Au sens du présent décret, on entend par ministère l'ensemble des programmes dont les crédits sont mis à la disposition du même ministre ainsi que, le cas échéant, le plafond d'autorisations d'emplois qui lui est attribué.* »

Sous réserve de l'intervention d'une loi de finances rectificative, la mise à disposition des crédits effectuée sur la base des décrets de répartition de la loi de finances initiale vaut pour l'ensemble de l'année. »

Le périmètre des programmes d'un même ministère est assorti d'un plafond limitatif d'emplois – exprimés en équivalents temps plein travaillé fixé par le Parlement. Le ministère délimite en outre le périmètre pour les virements de crédits (entre programmes d'un même ministère) et pour les transferts de crédits (entre programmes de ministères différents).

4 NOMENCLATURE PAR DESTINATION : MISSION / DOTATION ET PROGRAMME / ACTION / SOUS-ACTION

La LOLF a introduit une nomenclature par destination afin de rendre plus compréhensible et lisible l'action de l'État. L'information budgétaire est présentée par politique publique et plus uniquement par nature de dépense.

Cette nomenclature est hiérarchisée sur quatre niveaux :

- un premier niveau comprenant les missions ;
- un deuxième niveau comprenant les programmes ou les dotations ;
- un troisième niveau comprenant les actions qui détaillent la destination des crédits de chaque programme, présenté au Parlement dans les projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances et dans les rapports annuels de performances annexés au projet de loi de règlement ;

- un quatrième niveau facultatif détaillant les actions en sous-actions, pour répondre aux besoins de suivi en gestion de la destination de la dépense. Ce niveau peut être présenté au Parlement dans les annexes au projet de loi de finances ou au projet de loi de règlement.

4.1 MISSION

Aux termes de l'article 7-I de la LOLF, « *une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission* ».

La mission est en conséquence un regroupement de programmes, relevant d'un ou plusieurs ministères au sens de la nomenclature budgétaire des ministères.

La mission constitue l'unité de vote des crédits, comprenant les autorisations d'engagement et les crédits de paiement du budget général, les crédits des budgets annexes et des comptes spéciaux dotés de crédits étant votés par budget annexe et par compte spécial.

Les parlementaires ont la possibilité de modifier par amendement la répartition des crédits entre les programmes d'une même mission. En revanche, selon les dispositions de l'article 40 de la Constitution, le montant global des crédits d'une mission ne peut être accru par le Parlement.

4.2 DOTATION ET PROGRAMME

Le programme et la dotation tels que définis à l'article 7-I de la LOLF sont l'unité de spécialisation des crédits, c'est-à-dire le périmètre de limitativité des crédits ouverts, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, à l'exception des programmes dotés de crédits évaluatifs limitativement énumérés aux articles 10 et 24 de la LOLF et sous réserve de la sous-spécialisation des crédits afférents aux dépenses de personnel au sein des crédits des programmes.

Dotation

L'article 7-I de la LOLF précise qu'une « *mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics, chacun d'entre eux faisant l'objet d'une ou plusieurs dotations. De même, une mission regroupe les crédits des deux dotations suivantes* :

1° *Une dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles ;*

2° *Une dotation pour mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits* ».

Les annexes au projet de loi de finances développent, pour chaque mission comportant des dotations, le montant des crédits par dotation pour l'année en cours et l'année considérée. La loi organique ne prévoit pas de projet annuel de performances à l'appui de la présentation des dotations. Pour ce qui relève des pouvoirs publics, des éléments d'information complémentaires figurent dans une annexe au projet de loi de finances : le rapport relatif aux budgets des pouvoirs publics qui regroupe les éléments relatifs aux dotations accordées à la Présidence de la République, aux Assemblées parlementaires, au Conseil constitutionnel, et à la Cour de justice de la République.

Programme

Aux termes de l'article 7-I de la LOLF, « *un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ».

Le programme constitue le cadre de la gestion opérationnelle des politiques conduites par l'État. La plupart des programmes correspondent à des politiques publiques identifiées. Toutefois, certains programmes regroupent des moyens de pilotage, de soutien ou la

rémunération de personnels polyvalents qui contribuent à la mise en œuvre de plusieurs politiques publiques.

La nomenclature des programmes envisagée pour le projet de loi de finances d'une année est présentée dans le tome 2 du débat d'orientation des finances publiques. Elle peut être modifiée par une disposition de loi de finances rectificative au cours d'un exercice ou par un décret d'avance.

Il est joint au projet de loi de finances de l'année, en application de l'article 51-5° de la LOLF, « *des annexes explicatives développant [...] pour l'année en cours et l'année considérée, par programme [...], le montant des crédits présentés par titre et présentant, dans les mêmes conditions une estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme* ». Ces annexes explicatives et les projets annuels de performances sont présentés ensemble dans des fascicules annexés au projet de loi de finances, dits « bleus », chaque fascicule regroupant les programmes d'une même mission.

4.3 ACTION / SOUS-ACTION

Une action est une composante d'un programme permettant de préciser plus finement la destination des crédits demandés, ouverts et exécutés. Elle permet de regrouper des crédits correspondant à un service ou un mode particulier d'intervention de l'administration ou visant un public particulier d'utilisateurs ou de bénéficiaires ou encore au soutien de l'administration en charge du programme.

Une action peut comporter des sous-actions qui précisent plus finement la destination des crédits.

La répartition des crédits entre les actions d'un programme présentée dans les projets annuels de performances est indicative. Toutefois, elle doit faire l'objet d'une restitution précise en exécution dans les rapports annuels de performances selon le même niveau de détail que celui présenté dans les projets annuels de performances, afin de permettre l'analyse des écarts.

C'est pourquoi, la nomenclature des actions et sous-actions doit être construite de telle sorte que toutes les dépenses puissent être imputées directement et sans ambiguïté sur une seule action ou le cas échéant sous-action de manière à garantir l'exactitude de la comptabilité budgétaire.

Les actions doivent rester stables au cours d'un exercice pour permettre d'assurer la comparaison entre l'autorisation parlementaire et l'exécution budgétaire. À titre exceptionnel, les actions et les sous-actions peuvent être modifiées sur accord de la direction du budget.

5 NOMENCLATURE DU CADRE DE LA GESTION BUDGETAIRE : PROGRAMME, BOP, UO

La nomenclature du cadre de la gestion budgétaire est définie dans le décret GBCP à la première section du premier chapitre du titre II. Cette nomenclature permet d'identifier, d'une part, le cadre d'élaboration, de mise à disposition, de programmation, d'exécution et de suivi des ressources et, d'autre part, de déterminer à chaque niveau les responsabilités des acteurs.

Sauf exception, les BOP et les UO ne doivent pas faire l'objet de modification au cours d'un exercice. Le responsable de la fonction financière ministérielle transmet les projets d'évolutions pour l'année suivante de la nomenclature BOP/UO à la direction du budget avant le 1er octobre de l'année qui précède.

5.1 LE PROGRAMME

Le programme, défini à l'article 7 de la LOLF, est un élément commun aux nomenclatures par destination et du cadre de la gestion budgétaire. Il est l'unité de spécialité des crédits sur laquelle repose l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement. Les crédits du programme sont mis à disposition d'un ministre.

Aux termes de l'article 70 du décret GBCP, le responsable de programme « *définit le périmètre des budgets opérationnels de programme et des unités opérationnelles* ».

Le responsable de programme détermine avec la nomenclature des BOP et des UO les modalités de gestion et d'exécution à l'intérieur du programme des autorisations d'engagement, des crédits de paiement et des autorisations d'emplois.

5.2 LE BUDGET OPERATIONNEL DE PROGRAMME (BOP)

Aux termes de l'article 64 du décret GBCP, un budget opérationnel de programme est la déclinaison opérationnelle d'un programme « *selon un critère fonctionnel ou géographique* ». Un BOP relève donc d'un programme et d'un seul. « *Les crédits du programme et, le cas échéant, ses autorisations d'emplois sont répartis entre un ou plusieurs budgets opérationnels de programme.* »

Le BOP possède les mêmes propriétés que son programme de rattachement :

- son budget est structuré en fonction des actions du programme, mises en œuvre à son niveau et associé à des objectifs et indicateurs de performance déclinés en cohérence avec ceux du programme ;
- sa gestion est souple : au sein du BOP, les crédits sont fongibles entre actions, entre titres et entre catégories au sein des titres, dans la limite de la fongibilité asymétrique au niveau du programme et selon les règles fixées par le responsable de programme ;
- le plafond de masse salariale est, le cas échéant, associé à un volume d'emplois exprimé en équivalents temps plein travaillés (ETPT).

5.3 L'UNITE OPERATIONNELLE (UO)

Aux termes de l'article 65 du décret GBCP, « *pour son exécution, un budget opérationnel de programme se compose d'une ou plusieurs unités opérationnelles entre lesquelles sont répartis et au sein desquelles sont consommés les crédits et, le cas échéant, les autorisations d'emplois.* »

L'UO est le niveau d'appréciation de la disponibilité des crédits pour l'engagement et le paiement. S'agissant des dépenses de personnel, un arrêté du ministre chargé du budget en application de l'article 65 du décret GBCP peut prévoir que la disponibilité des crédits s'apprécie au niveau du BOP ou du programme.

L'UO est donc l'unité élémentaire sur laquelle sont imputées les recettes et les dépenses prescrites.

6 NOMENCLATURE D'ACTIVITES

L'article 66 du décret GBCP prévoit que « *la programmation est effectuée selon un référentiel propre à chaque ministère, dans le respect des règles fixées par arrêté du ministre chargé du budget.* »

Un référentiel de programmation ministériel regroupe l'ensemble des nomenclatures d'activités de chaque programme du budget général et des comptes spéciaux dotés de crédits d'un ministère, au sens de l'article 63 du décret GBCP.

L'activité correspond à une tâche ou un ensemble de tâches opérationnelles mises en œuvre par les services. Elle est le niveau de programmation¹ de l'ensemble des ressources budgétaires au sein des budgets opérationnels de programme et des unités opérationnelles.

La nomenclature peut comporter plusieurs niveaux de regroupement. La brique de budgétisation doit correspondre à l'un de ces niveaux de regroupement.

La nomenclature doit être construite de telle sorte que chaque dépense puisse être directement rattachée à une activité. L'activité regroupe des dépenses imputées si possible sur un seul titre de la nomenclature par nature et une seule action ou sous-action de la nomenclature par destination.

¹ La programmation des crédits hors dépenses de personnel est réalisée pour chaque programme et pour deux années au moins, par activité ou, sur accord de la direction du budget, à un niveau de regroupement d'activités.

Les activités peuvent être permanentes (services régaliens, transferts / interventions récurrents ou fonctions support) ou ne valoir que pour un ou plusieurs exercices déterminés (certaines dépenses d'interventions, projets).

Les activités et de préférence l'un des niveaux de regroupement doivent permettre d'identifier *a minima* les dépenses relatives aux trois principaux domaines de fonctions support :

- l'immobilier ;
- le fonctionnement courant ;
- l'informatique et les télécommunications.

La déclinaison pour les fonctions support est précisée dans les illustrations.

La nomenclature par activité doit également permettre de distinguer :

- les crédits (subventions pour charges de service public et dotations) dont bénéficie chaque opérateur ;
- chaque dispositif d'intervention significatif ou de « guichet », les dispositifs d'intervention « discrétionnaires » de moindre importance pouvant être regroupés dans une activité unique ;
- chaque opération d'investissement identifiée dans le projet annuel de performances.

La nomenclature des activités ministérielle est établie par le responsable de la fonction financière ministérielle en lien avec les responsables de programme.

Les modifications de la nomenclature envisagées pour l'exercice suivant doivent être transmises par le responsable de la fonction financière ministérielle à la direction du budget au plus tard le 1er octobre de l'année qui précède. La direction du budget dispose d'un délai d'un mois pour valider la nomenclature. Passé ce délai, elle est considérée validée et peut être intégrée dans le système d'information financière par le responsable de la fonction financière ministérielle.

Des dérogations aux principes de construction peuvent être accordées à cette occasion par la direction du budget.

7 NOMENCLATURE PAR NATURE : TITRES / CATEGORIES

Afin de préciser l'utilisation des crédits, la LOLF a prévu une présentation des dépenses en fonction de leur nature, en prévision dans le projet de loi de finances et en exécution dans les comptabilités.

7.1 NOMENCLATURE DES TITRES / CATEGORIES

La nature budgétaire des dépenses se décline selon 7 titres, subdivisés en 18 catégories conformément à l'article 5 de la LOLF:

Titre 1 : dotations des pouvoirs publics

Les dotations des pouvoirs publics (titre 1) correspondent aux crédits alloués aux pouvoirs publics au sens constitutionnel du terme (Assemblées parlementaires, Présidence de la République, Conseil Constitutionnel, Cour de justice de la République).

Titre 2 : dépenses de personnel

La loi organique prévoit que les dépenses de personnel s'imputent sur le titre 2 des dépenses de l'État et comprennent les rémunérations d'activité, les cotisations et contributions sociales ainsi que les prestations sociales et allocations diverses.

Les dépenses de titre 2 comportent 3 catégories.

- Catégorie 21 : rémunérations d'activités.
- Catégorie 22 : cotisations et contributions sociales.

- Catégorie 23 : prestations sociales et allocations diverses.

Le titre 2 est décomposé entre titre 2 hors CAS Pensions et en titre 2 CAS Pensions.

Les critères de rattachement au titre 2

Les dépenses de personnel de l'État retracent toutes les dépenses directes en faveur des personnels (ou leurs ayants droit) dont l'État est ou a été l'employeur, au titre d'un engagement, quelle que soit la nature de cet engagement (tout acte de recrutement, tout type de contrat), y compris les dépenses à caractère social et l'action sociale facultative en faveur des intéressés dès lors qu'elles sont liées à cet engagement.

Les éléments constitutifs des dépenses de personnel

La masse salariale est principalement composée des dépenses liées aux rémunérations des personnels tels que les traitements, les primes et indemnités, les charges employeur, les impôts et les taxes assis sur les rémunérations.

Cependant, d'autres dépenses connexes la composent, qui ne sont pas en relation directe avec les rémunérations, mais correspondent, pour l'essentiel, à des prestations sociales – ou équivalent – à la charge de l'État en tant qu'employeur (ou ancien employeur de certains agents).

Il convient de rappeler que si la masse salariale est composée pour une large part de la rémunération indicée, elle englobe également des éléments ne reposant pas sur une masse indiciaire, exemples : la plupart des primes des agents titulaires, les salaires des contrats aidés, certaines rémunérations à la tâche, des prestations sociales, etc.

Les règles relatives aux crédits de personnel sont précisées dans la partie 5 du recueil – Crédits de personnel et emplois.

Titre 3 : dépenses de fonctionnement

- Catégorie 31 : dépenses de fonctionnement autres que de personnel.

Les dépenses de fonctionnement correspondent à l'acquisition de fournitures de marchandises, d'approvisionnement, ou de services consommés directement par l'État au titre de son activité ordinaire.

Les biens consommés au premier usage sont inclus dans cette catégorie, qu'ils aient vocation à être stockés ou non. Cette notion permet de les distinguer des dépenses d'investissement inscrites au titre 5.

Relèvent également du titre 3, catégorie 31, les dépenses d'action sociale mises en œuvre par un intermédiaire ayant la personnalité morale (association), les frais de déplacement sur justificatifs et barèmes, les charges d'organisation des formations, les intérêts moratoires, certaines dépenses de prestations intellectuelles, etc.

- Catégorie 32 : subventions pour charges de service public.

Ce sont les subventions versées à des opérateurs afin de couvrir tout ou partie de leurs charges d'exploitation consécutives à l'exécution de politiques publiques confiées par l'État.

Opérateur

La loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005 dispose que « le Gouvernement dépose, chaque année, sous forme d'une annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport récapitulatif, par mission et programme, l'ensemble des opérateurs de l'État ou catégories d'opérateurs et les crédits ou les impositions affectées qui leur sont destinés, et présentant, à titre indicatif, le total des emplois rémunérés par eux ou mis à leur disposition par des tiers ».

Les opérateurs sont des organismes distincts de l'État, de statut juridique public ou privé, dotés de la personnalité morale. Des missions de service public leur sont confiées, c'est-à-dire

qu'il leur revient d'exécuter en totalité ou en partie la politique d'un programme sous le contrôle de l'État. Les opérateurs exercent une activité non marchande et sont financés majoritairement par ressources publiques. La liste des opérateurs est établie chaque année dans l'annexe au projet de loi de finances (« jaune ») « opérateurs de l'État », qui précise également les critères de qualification.

En outre, les emplois des opérateurs font l'objet d'une autorisation et d'un contrôle spécifique puisqu'ils sont soumis au respect d'un plafond d'emplois voté par le Parlement dans le cadre de la loi de finances.

Les opérateurs ne sont pas uniquement bénéficiaires de subventions pour charges de service public. Ils peuvent recevoir notamment des fonds provenant de dépenses d'intervention et de transferts de l'État (titre 6) et des dotations en fonds propres affectées ou non à des opérations d'investissement (catégorie 72).

Titre 4 : charges de la dette de l'État

Les charges de la dette sont des charges qui résultent des dettes financières, des instruments financiers à terme et de la trésorerie.

Sont exclus les frais de services bancaires, les intérêts moratoires résultant d'un paiement tardif ainsi que les intérêts et pertes de change concernant les opérations autres que celles liées au financement et à la trésorerie : ces dépenses relèvent du titre 3.

- Catégorie 41 : intérêts de la dette financière négociable.
- Catégorie 42 : intérêts de la dette financière non négociable.
- Catégorie 43 : charges financières diverses.

Titre 5 : dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement correspondent à l'acquisition d'immobilisations destinées à rester durablement dans le patrimoine de l'État (immeuble, système d'information, véhicules...).

Une dépense est imputée en titre 5 - dépense d'investissement - si elle remplit les critères d'une immobilisation de la comptabilité générale².

- Catégorie 51 : dépenses pour immobilisations corporelles de l'État : les terrains et le parc immobilier, les autres immobilisations corporelles (matériels de transport immatriculés, certains biens en fonction d'un seuil unitaire...).
- Catégorie 52 : dépenses pour immobilisations incorporelles : il s'agit d'actifs non monétaires identifiables sans substance physique faisant l'objet d'une détention durable par l'État et contrôlés par ce dernier. Sont notamment retracés les brevets, les coûts de développement, les logiciels acquis et ceux produits en interne, les procédés et les marques contrôlés par l'État.

Titre 6 : dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention représentent une spécificité budgétaire et comptable. Elles sont motivées par la mission de régulateur économique et social de l'État.

- Catégorie 61 : transferts aux ménages.
- Catégorie 62 : transferts aux entreprises.
- Catégorie 63 : transferts aux collectivités territoriales.

² La notion budgétaire de titre 5 est toutefois plus restrictive que celle de l'immobilisation en comptabilité générale. Certaines dépenses exécutées sur les titres 2 ou 3 peuvent sous certaines conditions être traitées en comptabilité générale en immobilisations (logiciels produits en interne, projets de la Défense).

- Catégorie 64 : transferts aux autres collectivités.

Les transferts sont des versements sans contrepartie effectués directement ou indirectement à des bénéficiaires finaux (ménages, entreprises, collectivités territoriales, autres collectivités). Pour en déterminer l'imputation, il faut s'interroger sur le bénéficiaire final de la mesure ou du dispositif, sur la méthode du transfert (direct ou indirect via des organismes) et sur la nature du transfert (natures, espèces, fonctionnement, investissement).

- Catégorie 65 : appels en garantie.

Il s'agit des dépenses résultant de la mise en jeu de la garantie de l'État.

Titre 7 : dépenses d'opérations financières

Ce sont les opérations de nature patrimoniale liées aux prêts et avances, aux dotations en fonds propres et à la gestion des participations financières de l'État.

- Catégorie 71 : prêts et avances.

Les prêts et avances accordés par l'État sont des fonds versés à des tiers en vertu de dispositions contractuelles par lesquelles l'État s'engage à transmettre à des personnes physiques ou morales l'usage des moyens de paiement pendant un certain temps :

- les prêts sont accordés pour une durée supérieure à quatre ans ;
- les avances sont octroyées par l'État pour une durée de deux ans, renouvelable une fois sur autorisation expresse.

- Catégorie 72 : dotations en fonds propres.

Les dotations en fonds propres peuvent être définies comme des ressources apportées par l'État à des entités contrôlées (opérateurs ou entités hors opérateurs qui n'ont pas la forme juridique d'une société) dont les capitaux ne sont pas matérialisés par des titres, des actions. Relèvent de cette catégorie, les 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.

- Catégorie 73 : dépenses de participations financières.

Les participations financières de l'État peuvent être définies comme les droits qu'il détient sur d'autres entités, matérialisés ou non par des titres, qui créent un lien durable avec celles-ci et dont la valorisation figure au bilan de l'État. Ces droits peuvent découler de la détention de parts de capital ou de l'existence d'un contrôle exercé sur elles. Les dépenses imputées dans cette catégorie visent l'acquisition ou le renforcement par l'État de participations financières.

7.2 L'ARTICULATION DE LA NOMENCLATURE DES TITRES ET CATEGORIES AVEC CELLE DU PLAN COMPTABLE DE L'ÉTAT

L'articulation des nomenclatures budgétaire et comptable par nature par le biais du plan comptable de l'État (PCE) assure la cohérence technique des comptabilités budgétaire et générale.

La nomenclature budgétaire par nature au sens strict se compose des titres et des catégories définis à l'article 5 de la LOLF. La nomenclature comptable est une nomenclature strictement par nature. Chaque compte PCE (correspondant à des événements pouvant avoir un impact en comptabilité budgétaire) est rattaché à un titre et à une catégorie. Chaque titre et catégorie se décline nécessairement en un nombre défini de possibilités d'imputation comptable dans le PCE.

8 NOMENCLATURE DES CATEGORIES D'EMPLOIS

L'article 51 5° e) de la LOLF prévoit la présentation des emplois par catégorie. Ces catégories d'emplois sont définies par ministère. Elles permettent une description synthétique des emplois rémunérés par l'État relevant de l'autorisation en emplois votée par le Parlement.

Leur objectif premier est d'éclairer la budgétisation et c'est à ce niveau de détails que la justification au premier euro (JPE) des dépenses de personnel, titre 2, est présentée dans les projets annuels de

performances (PAP) et les rapports annuels de performances (RAP) : coûts et prévisions d'emplois par catégorie.

En effet, l'article 51 de la LOLF prévoit que les PAP précisent « *par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État et la justification des variations par rapport à la situation existante* ».

De même l'article 54 de la LOLF prévoit que les RAP analysent les écarts entre la prévision de la LFI et les réalisations constatées en loi de règlement et détaillent la gestion des autorisations d'emplois par catégorie ainsi que les coûts correspondants.

9 NOMENCLATURE DES RECETTES BUDGETAIRES

La nomenclature des recettes présente sur le budget général :

- les recettes fiscales de l'État qui retracent l'ensemble des impositions de toute nature (1° de l'article 3 de la LOLF) ;
- les recettes non fiscales qui retracent les produits de nature diverse de l'État (2° à 7° de l'article 3 de la LOLF) ;
- les prélèvements sur recettes.

Les prélèvements sur recettes viennent en atténuation des recettes de l'État.

Les recettes des comptes spéciaux du trésor distinguent celles des comptes d'affectation spéciale, celles des comptes de concours financiers et celles des comptes de commerce et des comptes d'opérations monétaires.

Les nomenclatures budgétaires des recettes de l'État, retracées annuellement de façon détaillée au niveau du tome I du fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances initiale, sont structurées de la manière suivante :

- Recettes fiscales de l'État : 7 catégories regroupant diverses lignes budgétaires lorsqu'un détail par impôt ou taxe est nécessaire :
 - impôt net sur le revenu ;
 - autres impôts d'État sur rôles ;
 - impôt net sur les sociétés ;
 - autres impôts directs et indirects recouverts par la DGFIP ;
 - taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques ;
 - taxe nette sur la valeur ajoutée ;
 - enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes.
- Recettes non-fiscales de l'État : 6 catégories regroupant diverses lignes budgétaires en fonction de natures de produits :
 - dividendes et recettes assimilées ;
 - produits du domaine de l'État ;
 - produits de la vente de biens et services ;
 - remboursements et intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières ;
 - amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuites ;
 - divers.
- Prélèvements sur les recettes de l'État :
 - au profit des collectivités territoriales (divers prélèvements) ;
 - au profit de l'Union européenne (un seul prélèvement).

10 NOMENCLATURE DES FONDS DE CONCOURS ET DES ATTRIBUTIONS DE PRODUITS

La LOLF prévoit dans son article 17-I, trois « *procédures particulières permettant d'assurer une affectation au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial (...) : la procédure de fonds de concours, la procédure d'attribution de produits et la procédure de rétablissement de crédits.* »

De manière à identifier la nature des recettes et leur origine, une nomenclature pour le suivi des fonds de concours et des attributions de produits a été définie et est administrée par le ministère chargé du budget.

La création d'un nouveau fonds de concours s'effectue sur la base d'une demande écrite du ministère (précisant l'objet, la durée éventuelle et l'imputation budgétaire souhaitée) à la direction du budget qui indique en retour le code et le libellé du fonds.

La création d'une attribution de produits s'effectue sur la base de deux textes réglementaires :

- un décret en Conseil d'État autorisant la perception d'une rémunération pour services rendus au titre des prestations fournies par un service de l'État ;
- un décret simple autorisant l'attribution des produits à un service.

Les règles relatives aux recettes non fiscales affectées à certaines dépenses du budget de l'État sont présentées dans la partie 6 du recueil.

ILLUSTRATIONS

1 LA SIMPLIFICATION DE LA NOMENCLATURE PROGRAMME / BOP / UO

La LOLF a accru les possibilités de fongibilité en matière de gestion budgétaire pour les acteurs de l'État, notamment déconcentrés, en contrepartie de responsabilités mieux définies.

La mise en œuvre d'une politique publique est ainsi associée d'une part à la définition d'objectifs et d'indicateurs permettant de mesurer leur atteinte et, d'autre part, à l'allocation de moyens budgétaires en crédits et autorisations d'emplois. Dans ce cadre, la liberté de gestion se traduit notamment par la possibilité d'une fongibilité entre les actions et, de manière asymétrique, entre les natures de dépenses, ceci dans les limites du principe de spécialité des crédits par programme et des règles de gestion définies par le responsable de programme.

La nomenclature des programmes/BOP/UO doit donc être déterminée en choisissant des périmètres fonctionnels ou géographiques d'une taille suffisante pour permettre l'exercice de cette fongibilité budgétaire.

Par ailleurs, les acteurs de la gestion, définis dans le décret GBCP, doivent réaliser différents documents budgétaires, mettre en œuvre la programmation par activité, piloter un programme, un BOP ou une UO et rendre compte de la gestion. Il importe en conséquence que la nomenclature soit établie en tenant compte des capacités des acteurs à consacrer les moyens nécessaires à l'exercice de ces fonctions de gestion.

Il est ainsi recommandé d'éviter la constitution de programmes, de BOP ou d'UO positionnés à des niveaux où les capacités de gestion budgétaire ne sont pas avérées.

Au niveau des programmes

La définition de la maquette des programmes doit s'inscrire dans une préoccupation de stabilité de la nomenclature des missions et des programmes.

Toutefois, il convient de rechercher la fusion de programmes lorsque leurs objectifs sont proches. Des programmes au périmètre élargi facilitent en effet l'exercice de la fongibilité des crédits et évitent la segmentation de la conduite des politiques publiques en de trop nombreux BOP et UO étanches, notamment au niveau local.

La maquette des programmes doit être stabilisée pour la transmission au Parlement du tome II du débat d'orientation des finances publiques.

Au niveau des BOP et des UO

La définition du budget opérationnel de programme donnée par le décret GBCP implique qu'à chaque BOP soient associés une fonction de pilotage et de répartition des ressources (crédits budgétaires et effectifs) ainsi que des objectifs de performance. Un BOP doit ainsi être défini à un niveau permettant la réalisation d'une programmation par activité et l'exercice d'une fongibilité réelle en gestion.

Les UO doivent de la même façon être positionnées à un niveau disposant de capacités de gestion réelles.

Ainsi, chaque année, la révision de cette nomenclature doit chercher à :

- éviter le maintien de BOP mono UO et de favoriser, dans ces cas, la fusion des BOP concernés ;
- concentrer sur une seule UO ou un seul BOP les moyens budgétaires d'un programme alloués à un même service (un même service ne doit pas gérer plusieurs UO relevant de BOP d'un même programme) ;
- supprimer les UO et les BOP pour lesquels l'activité de gestion (nombre d'engagements juridiques ou de demandes de paiements, par exemple) est inexistante ;
- fusionner les BOP dont le niveau d'exécution en AE ou en CP est inférieur à 100 000 € et/ou le nombre annuel de demandes de paiement ne justifie pas le maintien d'un BOP dédié ;

- supprimer les UO dont le niveau d'exécution en AE ou CP est inférieur à 25 000 € et/ou le nombre annuel de demandes de paiement ne justifie pas le maintien d'une UO dédiée.

2 LA NOMENCLATURE D'ACTIVITES DANS LE SYSTEME D'INFORMATION FINANCIERE DE L'ÉTAT

La programmation budgétaire par activité est obligatoire et les actes d'exécution de la dépense (engagement, demande de paiement) référencent la nomenclature d'activités de manière à faire le lien entre la programmation et l'exécution. La programmation est saisie dans le système d'information financière de l'État au plus tard le 15 février de l'année en cours et est actualisée pour le 15 mai et le 15 septembre.

Les règles d'établissement de la programmation budgétaire par activité sont présentées dans la partie 3 du recueil – L'organisation de la gestion budgétaire.

La nomenclature d'activités de chaque programme est définie par le ministère. Les règles relatives aux nomenclatures d'activités s'appliquent aux dépenses hors titre 2. La nomenclature d'activités pour les dépenses de personnel sera précisée ultérieurement.

La nomenclature identifie au niveau le plus fin l'activité, maille de la programmation, et peut identifier le cas échéant des niveaux de regroupement d'activités.

Les travaux interministériels d'élaboration budgétaire s'organisent autour de briques de budgétisation. Ces briques doivent correspondre à un niveau de regroupement d'activités. En cas de non correspondance entre les briques et les regroupements d'activités, des travaux d'harmonisation de ces nomenclatures entre le ministère et la direction du budget doivent être menés.

À quoi correspondent les niveaux de regroupement d'activités dans le système d'information financière de l'État ?

Dans le système d'information financière de l'État, il existe trois niveaux de regroupement d'activités :

- les Opérations Budgétaires (OB) qui regroupent des activités ;
- les Opérations Programmées (OP) qui regroupent des OB ;
- les Opérations Stratégiques (OS) qui regroupent des OP.

Ils permettent de consolider à un niveau de synthèse la programmation ou l'exécution par activité dans les restitutions du système d'information financière de l'État.

Quelles activités en matière de fonctions support peuvent être identifiées ?

Les fonctions support viennent en appui à la mise en œuvre des politiques publiques et reposent sur un certain nombre d'activités de même nature dans les différents ministères.

En matière de justification au premier euro, leurs déterminants sont généralement définis de manière transverse. Pour certaines d'entre elles, des indicateurs de performance transversaux ont été introduits pour les programmes (ou actions) support et, par ailleurs, elles sont, dans certains cas, pilotées par des services dédiés (France Domaine pour l'immobilier, Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication pour les coûts de système d'information, Service des Achats de l'État pour la politique d'achats).

Dans le domaine de l'immobilier, la nomenclature d'activités de chaque ministère doit distinguer les dépenses relatives :

- d'une part aux dépenses de l'occupant :
 - la gestion du parc : nettoyage, gardiennage, études d'architecte, études de sécurité, énergies et fluides ;
 - les loyers budgétaires ;
 - les loyers marchands ;

- l'entretien courant : travaux légers de maintenance préventive et corrective, travaux d'aménagement ;
- d'autre part aux dépenses du propriétaire :
 - l'entretien lourd : travaux lourds de maintenance préventive et corrective, mise en conformité, mise en état des bâtiments ;
 - les travaux structurants.

Pour le fonctionnement courant, la nomenclature d'activités doit distinguer :

- les dépenses de communication ;
- les dépenses de formation ;
- les frais de déplacement, de transport ou de changement de résidence ;
- les dépenses d'action sociale ;
- les autres dépenses de fonctionnement courant.

Pour la détermination des coûts de systèmes d'informations, la nomenclature d'activités doit distinguer :

- les services bureautiques :
 - postes de travail ;
 - solutions d'impression ;
 - télécommunications individuelles ;
- les services d'infrastructures :
 - hébergement nu ;
 - hébergement applicatif ;
 - services de transport de données ;
 - services de sécurité ;
- les services applicatifs : le plan d'occupation des sols (POS) interministériel sert de référence. Il s'appuie sur un découpage en 5 zones :
 - zone pilotage et contrôle ;
 - zone support (ressources humaines, finances, moyens généraux, immobilier, juridique, gestion des SIC, gestion de la documentation et de la connaissance, archive légale) ;
 - zone métier (propre à chaque ministère) ;
 - zone échange ;
 - zone référentiels de données transverses.
- Les dépenses mutualisées dont :
 - urbanisation, architecture ;
 - méthodes et qualité ;
 - pilotage et gestion de portefeuille de projet ;
 - maintenance mutualisée ;
 - gestion administrative ;
 - autres dépenses de fonctionnement courant.

3 L'IMPUTATION DE LA DESTINATION DES DEPENSES INDIVISES

Les dépenses de fonctionnement courant indivises

Dans de nombreux cas, les dépenses de fonctionnement courant ou relatives aux bâtiments abritant des services de l'État peuvent être imputées directement sur une action de politique publique. C'est le cas lorsque l'ensemble d'une administration ou d'un service, disposant d'une autonomie de gestion, ne concourt qu'à une action de politique publique. Cela peut aussi être le cas de dépenses de fonctionnement spécifiques (études, colloques, frais de déplacement, etc.).

Mais, sauf le cas des programmes ne comportant pas de dépenses de fonctionnement, il y a toujours des dépenses indivises au sein d'un programme qui doivent être imputées soit sur une action de soutien du programme, soit au sein d'un programme de soutien commun au ministère concerné. En particulier, dès qu'un bâtiment administratif héberge des personnels dont l'activité concourt à plusieurs actions d'un programme ou plusieurs programmes, ses dépenses d'entretien et de fonctionnement doivent être imputées sur une action, ou un programme, de soutien.

Ainsi, les dépenses indivises doivent être budgétées et exécutées sur une action (ou un programme) de soutien présentée dans les PAP et les RAP, leur ventilation ex-ante et ex-post entre les différentes actions de politique publique concernées relevant de l'analyse du coût des actions (la comptabilité d'analyse des coûts) également présentée dans les PAP et les RAP.

Les dépenses de personnel indivises

S'agissant de la budgétisation des dépenses de personnel, un agent (personne physique) est rattaché à un programme et un seul, de manière à donner une réelle portée à la limitativité de l'autorisation budgétaire.

Au sein d'un programme, un agent doit être rattaché à une action.

À défaut d'un rattachement direct à une action de politique publique, lorsque des agents concourent à la réalisation de plusieurs actions de politique d'un ou de plusieurs programmes, les dépenses de personnel sont rattachées à une action polyvalente ou de soutien. Après la fin de l'exercice, cette action sera ventilée sur les actions de politique publique, sur la base de clés de répartition documentées, qualifiées et vérifiables.

Cette ventilation est effectuée au sein du programme et entre programmes en comptabilité d'analyse des coûts (CAC) présentée dans le PAP et le RAP.

4 LES DEPENSES RATTACHEES AU TITRE 2 ET LES CATEGORIES DU TITRE 2

4.1 LES DEPENSES RATTACHEES AU TITRE 2

Les principales catégories de personnels rattachées au titre 2 sont :

- les fonctionnaires titulaires de l'État, les magistrats, les auditeurs de justice, les fonctionnaires stagiaires et élèves fonctionnaires lorsqu'ils sont directement payés par l'État ;
- les ouvriers de l'État ;
- les militaires ;
- les membres du gouvernement ;
- les agents non titulaires (contractuels en cabinet, agents non titulaires recrutés sur le fondement de la loi 84-16, agents non titulaires recrutés sur le fondement de l'article 3 de la loi 83-634 ou d'une autre loi, maîtres du privé, emplois aidés de droit public, personnels hospitalo-universitaires, etc.) ;
- les personnels civils de droit privé (agents non titulaires de droit local, apprentis, marins des phares et balises, agents contractuels de droit privé recrutés sur la base de l'article 34 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000³, etc.) ;
- les personnels civils payés à l'acte ou à la tâche (intermittents du spectacle, jurys de concours et d'examen rémunérés sur la base d'indemnités, etc.) ;
- les réservistes ;
- les personnels de l'État mis à disposition d'une personne morale distincte de l'État, même si leur rémunération fait, par ailleurs, l'objet d'un remboursement ;
- les personnels d'autres personnes morales, détachés auprès de l'État et donc rémunérés par l'État.

Les dépenses suivantes appartiennent au titre 2 :

Les indemnités forfaitaires ou globales représentatives de frais (indemnités d'établissement des personnels expatriés, indemnités de frais de représentation, indemnités d'habillement, indemnités de logement, etc.) doivent être classées en titre 2 (compte 64124), sans préjudice de leur caractère imposable ou non à l'impôt sur le revenu.

Les dépenses qui ne sont pas rattachées au titre 2 :

- les prêts d'honneur ;
- les avances aux agents de l'État pour l'amélioration de l'habitat ;
- les avances aux agents de l'État à l'étranger pour la prise en location de logement.

Les prêts et avances sont des immobilisations financières de l'État et sont retracés aux subdivisions du compte 274, rattaché au titre 7.

Certains versements ne peuvent être considérés comme des charges de personnel. C'est le cas notamment :

- de la rémunération des personnels intérimaires ;
- des honoraires, frais d'expertises, de commissions ou d'intermédiaires ;

³ Agents dits « berkaniens », en référence à l'arrêt « Berkani » rendu en 1996 par le Tribunal des conflits

- des gratifications de stages, versées dans le cadre d'une convention conclue entre le stagiaire, l'établissement d'enseignement supérieur et l'administration ou l'établissement d'accueil.

Certains personnels (quel que soit leur statut) ne remplissent pas les conditions, et ne sont donc pas intégrés dans les charges de personnel, il s'agit en particulier :

- des personnels de l'État détachés auprès d'autres personnes morales, y compris les opérateurs de l'État ;
- des personnes recrutées et employées par des personnes morales autres que l'État et qui sont sans lien de subordination avec lui (telles que les recrutements propres des E.P.A ou les personnels des associations œuvrant de façon indépendante par rapport à l'État).

Les dépenses qui, selon les cas, peuvent être ou non du titre 2 :

Le remboursement des personnels mis à disposition

Les remboursements entre administrations de personnels mis à disposition (MAD internes) relèvent du titre 2. L'article 3 de l'arrêté du 19 juillet 2013 pris en application de l'article 17-IV de la loi organique du 1er août 2001 prévoit que le remboursement suit la même imputation budgétaire et comptable que la dépense initiale.

En revanche, les remboursements par l'État de personnels mis à disposition par d'autres personnes morales (MAD externes) relèvent du titre 3.

L'action sociale

Les versements au titre de l'action sociale en faveur des agents ne sont pas en titre 2 quand l'action sociale est mise en œuvre par l'intermédiaire d'un organisme doté de la personnalité morale. Lorsque l'action sociale est mise en œuvre directement par le ministère, les dépenses s'imputent en fonction de leur nature (matériel, personnels des services sociaux, équipement, etc.) et les prestations aux agents s'imputent en titre 2 (catégorie 23, compte 646 ou 647).

Les déplacements

Les dépenses engagées lors de déplacements de personnels, les remboursements des frais de déplacements (frais de transports des agents en congés bonifiés et autres frais de déplacement) qui se font sur justificatifs et sur barèmes, ne seront pas comptabilisés dans le titre 2 mais dans le titre 3 (compte 615).

Les remboursements forfaitaires de transports relèvent en revanche de la catégorie 23 (compte 6474).

Les indemnités forfaitaires de déplacement (décret n° 94-458 du 3 juin 1994 pour les agents de la direction générale des finances publiques, décret n° 2006-1681 du 22 décembre 2006 pour les agents de la direction générale des douanes et des droits indirects, décret n° 2006-1682 du 22 décembre 2006 pour les agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, décret n° 54-135 du 6 février 1954 pour les inspecteurs de l'Éducation nationale) sont des indemnités représentatives de frais qui relèvent de la catégorie 21 (compte 64124).

L'indemnité de stage prévue à l'article 3 du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006, versée à des stagiaires dans le cadre de la formation initiale, est également assimilée à une indemnité représentative de frais et relève de la catégorie 21. Elle est imputée sur le compte 64181.

En revanche, les indemnités de mission versées sur la base du même décret à l'agent qui se déplace pour les besoins du service hors du territoire de sa commune de résidence administrative et hors de sa commune de résidence familiale, notamment dans le cadre d'actions de formation continue, relèvent du titre 3.

La formation professionnelle

Pour les dépenses liées à la formation professionnelle des agents, sont comptabilisées dans le titre 2 :

- la rémunération des agents en formation professionnelle ;

- les charges des personnels embauchés par l'État pour la formation de ses agents et dont les charges incombent directement à l'État.

En revanche, ne sont pas comptabilisés dans le titre 2 :

- les versements à des organismes extérieurs chargés de stages, considérés comme des prestataires externes (titre 3, compte 611 8 « services extérieurs divers ») ;
- le transport du personnel bénéficiant des formations et des stages (titre 3, compte 615).

4.2 LES CATEGORIES DU TITRE 2

La catégorie 1 retrace les rémunérations du personnel - compte 641

- Les rémunérations principales :
 - la rémunération statutaire des agents (titulaires, non titulaires, civils, militaires d'active ou de réserve, ouvriers...) ;
 - la rémunération des personnels payés à l'acte ou à la tâche ;
 - les indemnités versées aux stagiaires, liés à l'État par un acte de recrutement (concours, etc.).
- Les charges connexes à la rémunération principale et notamment :
 - les indemnités liées à la résidence et à la mobilité ;
 - le supplément familial de traitement, supplément familial de solde et majorations familiales ;
 - les heures supplémentaires et astreintes ;
 - les indemnités représentatives de frais.
- Les autres rémunérations notamment celles des agents en formation professionnelle.
- Les différentes primes et indemnités.

La catégorie 2 retrace les cotisations et contributions sociales

Seront comptabilisés au compte 645 « Charges de sécurité sociale, de prévoyance et contributions directes » :

- les cotisations d'assurance maladie aux caisses du régime général de sécurité sociale et caisses rattachées, les charges de sécurité sociale liées au risque invalidité (ou cotisations liées au risque invalidité, versées au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions »), les cotisations d'accidents du travail, maladies professionnelles (compte 6451) ;
- les charges de sécurité sociale liées au risque vieillesse et aux régimes spéciaux de retraite et d'invalidité ainsi que les charges liées à la retraite complémentaire obligatoire : cotisations d'assurance vieillesse aux caisses du régime général de sécurité sociale et caisses rattachées, cotisations à l'IRCANTEC, cotisations au régime des pensions civiles et militaires de retraites (versées au CAS « Pensions »), cotisations au régime additionnel de la fonction publique (RAFP), cotisations au régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE), subvention d'équilibre au régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État, cotisations et contributions à divers régimes de retraite complémentaire (compte 6452) ;
- les cotisations d'allocations familiales, les cotisations aux caisses des régimes étrangers de sécurité sociale, les cotisations pour le compte du régime d'assurance chômage (compte 6454) ;
- les versements au régime général, à l'IRCANTEC, aux agents et aux autres régimes au titre des affiliations rétroactives ainsi que et la compensation démographique généralisée et spécifique (compte 6457) ;

- les cotisations versées aux autres organismes : cotisations aux assurances privées, contributions à la CNRACL (compte 6458) ;
- la contribution solidarité autonomie (compte 64582) ;
- les contributions au fonds national d'aide au logement et le versement transport (compte 6211).

La catégorie 3 retrace les prestations sociales et allocations diverses

Cette troisième catégorie de dépenses de personnel regroupe les prestations directes d'employeur et les prestations familiales (compte 646 et sous-comptes concernés) et les autres charges sociales (compte 647 et sous-comptes concernés).

Prestations familiales.

Les comptes de prestations familiales (compte 6461) ne retracent que les prestations familiales versées aux agents de l'État et aux pensionnés outre-mer.

Prestations directes d'employeurs (budget général et compte d'affectation spéciale « Pensions »).

Les prestations directes d'employeurs sont des prestations sociales obligatoires versées directement par l'État à ses agents, celui-ci étant son propre assureur pour un certain nombre de risques sociaux et ne cotisant pas aux caisses de sécurité sociale (comptes 6462 à 6468).

Ces comptes enregistrent notamment, s'agissant des dépenses du compte d'affectation spéciale « Pensions » (comptes 6462 à 6467) :

- les pensions civiles et militaires de retraite et leurs compléments (comptes 6462 et 6463) ;
- les pensions dérivées (compte 6464) ;
- les allocations temporaires d'invalidité (compte 6465), les pensions diverses (compte 6466) et autres pensions (compte 6467).

Ces comptes enregistrent également les prestations versées directement par le budget général :

- l'allocation de retour à l'emploi (compte 64681) ;
- les dépenses liées aux accidents et maladies professionnelles, l'allocation d'invalidité temporaire (compte 64683) ;
- l'allocation spécifique de cessation anticipée d'activité (compte 64684) ;
- le capital décès (compte 64685) ;
- les aides à la famille dans les départements d'outre-mer (compte 64688).

Ces comptes n'enregistrent pas :

- les pensions militaires d'invalidité, victimes civiles et militaires ;
- la retraite du combattant ;
- diverses allocations et indemnités versées par le Compte d'affectation spéciale « Pensions » (notamment, allocations aux aveugles enrôlés dans la Résistance...).

Ces dépenses, bien qu'elles soient versées dans le cadre du CAS « Pensions » sont des charges d'intervention (titre 6).

Autres charges sociales

Ce sont les prestations facultatives versées directement par l'État à ses agents : aides individuelles au logement, prestations d'aide à la famille, remboursements forfaitaires de transports (compte 647).

Toutes les dépenses d'action sociale ne s'imputent pas sur le compte 647 :

- les dépenses de moyens liées (par exemple, les achats de matériel, les achats de médicaments s'imputent sur le titre 3, aux comptes 60 « achats », 61 « autres charges externes » concernés, voire en immobilisations pour le matériel) ;

- les subventions et autres sommes versées directement aux organismes d'action sociale dotés de la personnalité morale, au bénéfice des agents (titre 3, compte 626 « subventions aux œuvres sociales »).

4.3 LE TITRE 2 CAS PENSIONS ET LE TITRE 2 HORS CAS PENSIONS

Afin d'identifier les recettes affectées au compte d'affectation spéciale « Pensions » au titre des contributions employeurs de pensions et des allocations temporaires d'invalidité, une distinction est opérée au sein du titre 2 entre des dépenses CAS et les dépenses hors CAS.

Le titre 2 CAS correspond :

- aux cotisations patronales de retraite des fonctionnaires civils et des militaires ;
- aux cotisations liées au risque invalidité des fonctionnaires civils ;
- aux contributions exceptionnelles au compte d'affectation spéciale « Pensions » versées via le programme 195 – « Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers » ;
- à la subvention d'équilibre au fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État versée par une dizaine de programmes du budget général de l'État ;
- au versement au régime des pensions des ministres des cultes d'Alsace-Moselle par le programme 216 – « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

