

# RECUEIL DES RÈGLES

de comptabilité budgétaire  
de l'État

Décembre 2015



*Liberté • Égalité • Fraternité*  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DES FINANCES  
ET DES COMPTES PUBLICS

SECRETARIAT D'ÉTAT  
AU BUDGET

Le bureau 2REC, chargé de la réglementation, de la gestion et du contrôle budgétaires,  
pilote et coordonne la mise à jour du présent recueil.

[RRCB-Etat-2REC@finances.gouv.fr](mailto:RRCB-Etat-2REC@finances.gouv.fr)



## SOMMAIRE GÉNÉRAL

---

INTRODUCTION .....	5
LISTE DES DOCUMENTS ABROGÉS PAR LE RECUEIL .....	7
SUIVI DES MODIFICATIONS .....	9
PARTIE 1 - LES NOMENCLATURES .....	11
PARTIE 2 - L'OUVERTURE DES AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES .....	39
PARTIE 3 - L'ORGANISATION DE LA GESTION BUDGÉTAIRE.....	63
PARTIE 4 - LES RÈGLES DE CONSOMMATION DES AE ET DES CP .....	113
PARTIE 5 - LES CRÉDITS DE PERSONNEL ET LES EMPLOIS .....	163
PARTIE 6 - LES RÈGLES RELATIVES AUX RECETTES NON FISCALES AFFECTÉES À CERTAINES DÉPENSES DU BUDGET DE L'ÉTAT .....	195
PARTIE 7 - LA CLÔTURE DE LA GESTION (NON PUBLIÉE) .....	221
<u>GLOSSAIRE.....</u>	<u>223</u>



## INTRODUCTION

---

Le recueil des règles de comptabilité budgétaire poursuit les objectifs du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) de mise en cohérence des règles de la gestion budgétaire avec les évolutions du cadre de la gestion des finances publiques issues de la LOLF et des exigences de maîtrise pluriannuelle des comptes publics.

Il contribue également à la définition du cadre budgétaire au sens de la directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres. En effet, la définition de règles applicables à l'exécution de l'ensemble des dépenses et des recettes du budget de l'État permet de disposer d'un référentiel commun fondé sur les meilleures pratiques et qui sécurise les acteurs qui interviennent aux différentes étapes de la gestion budgétaire et comptable, les opérations qu'ils effectuent et la qualité de l'information qui les retrace.

L'article 54 du décret GBCP prévoit que les règles de la comptabilité publique sont fixées par arrêté du ministre chargé du budget. En application de l'article 55, cet arrêté doit préciser les conditions dans lesquelles les composantes de la comptabilité publique sont cohérentes entre elles. Par ailleurs, certains des articles 154 à 161 relatifs à la comptabilité budgétaire de l'État prévoient un arrêté d'application pour la mise en œuvre de leurs dispositions ou de leurs exceptions.

Enfin, au sein du titre II, les dispositions du chapitre 1<sup>er</sup> sur « l'organisation de la gestion budgétaire et comptable », relatifs au cadre de la gestion, à ses acteurs et au contrôle budgétaire, doivent ou peuvent être précisées par un arrêté du ministre chargé du budget.

Porté par un arrêté publié au Journal officiel, le présent recueil reprend et précise ainsi les règles de comptabilité budgétaire applicables à l'État ainsi que, le cas échéant, leur articulation avec celles de la comptabilité générale.

Il comporte les parties suivantes :

1. les nomenclatures ;
  2. l'ouverture des autorisations budgétaires ;
  3. l'organisation de la gestion budgétaire ;
  4. les règles de consommation des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ;
  5. les crédits de personnel et les emplois ;
  6. les règles relatives aux recettes non fiscales affectées à certaines dépenses du budget de l'État ;
  7. la clôture de la gestion (non publiée) ;
- et un glossaire.

Chaque partie est présentée selon la structure suivante :

- un exposé des motifs, qui précise les objectifs et les finalités de la partie ;
- les dispositions normatives, qui définissent les règles applicables ;
- et les illustrations qui évoquent notamment la mise en œuvre de ces règles pour les principaux cas de gestion ou leur mise en œuvre dans le système d'information financière de l'État.

Il comprend également la liste des textes abrogés et la liste des principales modifications apportées chronologiquement au recueil.

Enfin, il est complété d'un glossaire qui donne de manière synthétique la définition des principales notions de la réglementation budgétaire.

Le recueil est pris pour l'application des articles suivants du décret GBCP :

- article 66 : règles relatives à la nomenclature par activité ;
- article 88 : règles relatives aux contrôleurs budgétaires ;
- article 105 : règles relatives au cadre de la gestion budgétaire et au contrôle budgétaire ;
- article 128 : dépenses de personnel liquidées et payées, par exception, avec engagement ou ordonnancement préalable ;
- article 129 : dépenses de pension ou de rente à caractère viager exécutées sans engagement ni ordonnancement ;
- article 130 : crédits évaluatifs qui font l'objet de dépenses sans engagement ni ordonnancement ;
- article 154 : conditions d'établissement de la comptabilité budgétaire ;
- article 157 : cas dans lesquels le retrait d'une affectation d'une année antérieure peut rendre les autorisations d'engagement correspondantes disponibles ;
- article 159 : liste des dépenses qui ne font pas l'objet d'un engagement préalable et modalités de leur enregistrement ;
- article 160 : cas dans lesquels le retrait d'un engagement d'une année antérieure peut rendre les autorisations d'engagement correspondantes disponibles.

## LISTE DES DOCUMENTS ABROGÉS PAR LE RECUEIL

---

La publication du recueil des règles de comptabilité budgétaire s'accompagne de l'abrogation des documents suivants qui restent consultables dans les archives du Forum de la performance.

### 1 ARRÊTÉS

- Arrêté du 13 janvier 1975 portant application de l'article 1er du décret n° 70-1049 du 13 novembre 1970 relatif à la déconcentration du contrôle financier sur les dépenses de l'Etat effectuées au plan local
- Arrêté du 29 juillet 1996 définissant les modalités de contrôle financier déconcentré en application du décret n°96-629 du 16 juillet 1996 relatif au contrôle financier déconcentré
- Arrêté du 24 décembre 2003 relatif aux modalités de contrôle financier de la préfecture de police de Paris
- Arrêté du 11 février 2004 relatif aux modalités de contrôle financier de l'administration centrale du ministère de l'outre-mer
- Arrêté du 1<sup>er</sup> mars 2004 relatif aux modalités de contrôle financier de l'administration centrale du secrétariat d'Etat au tourisme.
- Arrêté du 29 avril 2004 relatif aux modalités de contrôle financier de l'administration centrale du ministère de l'écologie et du développement durable
- Arrêté du 25 mai 2004 relatif aux modalités de contrôle financier de l'administration centrale du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.
- Arrêté du 25 mai 2004 relatif aux modalités de contrôle financier de l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication.
- Arrêté du 2 juillet 2004 relatif aux modalités de contrôle financier dans les administrations centrales du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
- Arrêté du 7 juillet 2004 relatif aux modalités de contrôle financier de l'administration centrale du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative
- Arrêté du 6 juillet 2005 relatif aux modalités du contrôle financier près les ministres chargés de l'équipement et du logement
- Arrêté du 11 décembre 2012 relatif au cadre de la gestion budgétaire pris en application de l'article 105 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique
- Arrêté du 19 juillet 2013 pris en application de l'article 17-IV de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 modifiée relative aux lois de finances

### 2 CIRCULAIRES

- Circulaire MGFE-14-3280 du 14 mai 2014 (NOR : FCPB1401673C) relative à la simplification de la nomenclature budgétaire des programmes, BOP et UO et lutte contre le fléchage des crédits
- Circulaire 2MGFE-11-3124 du 21 octobre 2011 relative à la programmation budgétaire par activité
- Circulaire 1BE-10-3068 du 20 avril 2010 relative à la fiabilisation de la comptabilité des engagements
- Circulaire 1BE-10-3058 du 22 mars 2010 relative aux nouvelles règles applicables à l'annulation des crédits de fonds de concours ouverts au cours de gestions antérieures
- Circulaire DF-MGFE-09-3013 du 17 février 2009 relative aux modalités retenues pour la gestion et le suivi des crédits du plan de relance de l'économie
- Circulaire DF-MNC-09-3004 du 22 janvier 2009 relative à la diffusion du référentiel de comptabilité budgétaire - Référentiel de comptabilité budgétaire (tome 1)

- Circulaire MGFE-08-2277 du 17 décembre 2008 relative à la mise en place d'une procédure de provision pour mutualisation à l'échelon déconcentré
- Circulaire 1BE-08-1339 du 3 novembre 2008 relative à la réforme de la codification des fonds de concours et attributions de produits
- Circulaire 1BLF-08-1014 du 25 avril 2008 relative au mémento pour la budgétisation et la consommation des crédits en AE-CP
- Circulaire 2BCF-07-1931 du 19 juillet 2007 relative à la mise en œuvre de l'article 15-3 du décret n°2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'État
- Circulaire 2BCF-07-1370 du 30 mai 2007 relative aux retraits d'engagements au titre des années antérieures et non recyclage des autorisations d'engagements
- Circulaire 2MPAP-07-267 / CD-0310 du 02 février 2007 relative au traitement budgétaire et comptable des charges rattachées à une opération d'investissement exécutée en services déconcentrés
- Circulaire MARB-06-2689 du 26 septembre 2006 relative à la restitution d'AE
- Circulaire MGP2/2006/07/2087 du 28 juillet 2006 relative à la préparation de la gestion 2007 - Programmation budgétaire initiale et budgets opérationnels de programme (BOP)
- Circulaire DGME/2006/06/776 - CD-1477 du 14 juin 2006 relative aux mesures de simplification concernant la nomenclature budgétaire et comptable et cartographie des BOP et UO
- Circulaire 1BCF-04-4959 - CD-1166 du 27-05-2005 relative à la mise en œuvre de la délégation de gestion
- Circulaire n°B 2E-94 du 24 septembre 1992 de la direction du budget relative à l'assouplissement des règles relatives aux frais de représentation et de réception (**abrogée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016**)

### 3 GUIDES TECHNIQUES

- Guide pratique de la déclinaison des programmes : les BOP
- Vade-mecum pour la gestion budgétaire en palier 2006 dans les services déconcentrés
- Outil de programmation
- Élaboration des budgets opérationnels de programme - maquette type (mai 2005)

## SUIVI DES MODIFICATIONS

---

### 1 VERSION 1 DU 25 JUILLET 2014

- Publication de l'introduction.
- Publication de la **partie 1 - Les nomenclatures**.
- Publication de la **partie 4 - Les règles de consommation des AE et des CP**.

### 2 VERSION 2 DU 8 FÉVRIER 2015

- Publication de la **liste des documents abrogés par le recueil**.
- Publication de la **partie 3 - L'organisation de la gestion budgétaire**.
- Publication de la **partie 5 - Les crédits de personnel et aux emplois**.
- Publication de la **partie 6 - Les règles d'exécution des recettes non fiscales affectées à certaines dépenses du budget de l'État**.
- Publication du **glossaire**

#### *2.1 Modifications de la partie 1 - Les nomenclatures*

- Ajout d'une illustration sur la **simplification de la nomenclature du cadre de la gestion budgétaire**.

#### *2.2 Modifications de la partie 4 - Les règles de consommation des AE et des CP*

#### **Dispositions normatives**

- Précision sur les règles de construction de la **nomenclature par activité** : modalités d'articulation avec les autres nomenclatures.
- Suppression des **baux avec clause de résiliation unilatérale** de la liste des dépenses sans engagement préalable.
- Précision sur les **règles d'affectation** : règles d'imputation de dépenses de toutes natures.
- Précision sur le **blocage par le contrôleur budgétaire** compétent des AE d'années antérieures qui ne peuvent être réutilisées au niveau du BOP.
- Précision sur les **dépenses sans engagement préalable** : le recours à cette procédure est l'exception.

#### **Illustrations**

- Précision sur les **baux** : à compter de la gestion 2016, les baux avec clause de résiliation unilatérale suivent les règles des baux conclus sur une durée ferme.
- Ajout des dépenses exécutées selon un **plan de facturation**.
- Ajout du crédit-bail dans le cas de gestion sur les **PPP**.
- Ajout des déchets toxiques dans les **dépenses sans engagement préalable**.
- Ajout du changement de maître d'ouvrage en matière de subvention dans les cas autorisés de **retraits d'engagement d'AE**.
- Précisions sur le rôle du contrôleur budgétaire dans la réalisation de **blocages de crédits**.

### 3 VERSION 3 DU 15 DÉCEMBRE 2015

- Publication de la **partie 2 - L'ouverture des autorisations budgétaires**.

#### *3.1 Modifications de la partie 1 - Les nomenclatures*

- Modification de l'illustration **Simplification du cadre de la gestion programme – BOP – UO** pour tenir compte de la publication du décret portant charte de déconcentration

#### *3.2 Modifications de la partie 3 - L'organisation de la gestion budgétaire*

##### **Dispositions normatives**

- Modification des dispositions relatives au **RFFiM**, au **RPROG** et au **RBOP** pour tenir compte des modifications du décret GBCP par le décret portant charte de déconcentration
- Précision sur l'utilisation de la **délégation de gestion** pour la mise à disposition de personnels
- Précision sur l'absence de visa pour les **dépenses sans engagement préalable**

##### **Illustrations**

- Mise à jour de la liste des BOP pour lesquels le **préfet de région est nommé responsable de BOP**
- Précision sur l'appréciation des seuils des **marchés à bon de commande**
- Ajout d'une illustration sur les **sanctions prévues par le code des juridictions financières**
- Ajout d'une illustration sur les **dépenses exécutées à la suite d'une décision de justice**

#### *3.3 Modifications de la partie 4 - Les règles de consommation des AE et des CP*

##### **Dispositions normatives**

- Précision sur l'absence de visa pour les **dépenses sans engagement préalable**
- Ajout de nouveaux cas dans les **dépenses sans engagement préalable**
- Ajout des retenues définitives de garantie dans les **retraits d'engagement**

##### **Illustrations**

- Précision sur les modalités d'engagement des **marchés**
- Précision sur la gestion en AE et en CP des **baux**
- Précision sur l'engagement du coût complet des **PPP** en euros courants
- Ajout d'une illustration sur les **règles d'affectation des opérations d'investissement les plus courantes**
- Ajout d'illustrations sur les **dépenses exécutées en flux 2 et en flux 3** dans le système d'information financière de l'Etat
- Ajout de nouveaux cas dans les **dépenses sans engagement préalable**

#### *3.4 Modifications de la partie 6 - Les règles relatives aux recettes non fiscales affectées à certaines dépenses du budget de l'Etat*

##### **Dispositions normatives**

- Précision sur les délais applicables aux **rétablissements de crédits**

##### **Illustrations**

- Précision sur les règles d'imputation budgétaire des **rétablissements de crédits**

# **PARTIE 1 - LES NOMENCLATURES**



<b>EXPOSÉ DES MOTIFS</b> .....	<b>15</b>
1 POURQUOI DÉFINIR DES NOMENCLATURES ? .....	15
2 LES PRINCIPES D'ÉLABORATION DES NOMENCLATURES .....	15
3 L'UTILISATION DES NOMENCLATURES .....	16
<b>DISPOSITIONS NORMATIVES</b> .....	<b>17</b>
1 CHAMP D'APPLICATION .....	17
2 NOMENCLATURE DES COMPTES DU BUDGET DE L'ÉTAT : BUDGET GÉNÉRAL, BUDGETS ANNEXES ET COMPTES SPÉCIAUX .....	17
2.1 <i>Le budget général</i> .....	17
2.2 <i>Les budgets annexes</i> .....	17
2.3 <i>Les comptes spéciaux</i> .....	18
3 NOMENCLATURE DES MINISTÈRES .....	18
4 NOMENCLATURE PAR DESTINATION : MISSION / DOTATION ET PROGRAMME / ACTION / SOUS-ACTION ..	19
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 BUDGÉTAIRE : PROGRAMME, BOP, UO .....	21
5.1 <i>Le programme</i> .....	21
5.2 <i>Le budget opérationnel de programme (BOP)</i> .....	21
5.3 <i>L'unité opérationnelle (UO)</i> .....	21
6 NOMENCLATURE PAR ACTIVITÉ .....	21
7 NOMENCLATURE PAR NATURE : TITRES / CATÉGORIES .....	23
7.1 <i>Nomenclature des titres / catégories</i> .....	23
7.2 <i>L'articulation de la nomenclature des titres et catégories avec celle du plan comptable de l'État</i> .....	26
8 NOMENCLATURE DES CATÉGORIES D'EMPLOIS .....	26
9 NOMENCLATURE DES RECETTES BUDGÉTAIRES .....	27
10 NOMENCLATURE DES FONDS DE CONCOURS ET DES ATTRIBUTIONS DE PRODUITS .....	28
<b>ILLUSTRATIONS</b> .....	<b>29</b>
1 LA SIMPLIFICATION DE LA NOMENCLATURE PROGRAMME / BOP / UO .....	29
2 LA NOMENCLATURE PAR ACTIVITÉ DANS LE SYSTÈME D'INFORMATION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT .....	30
3 L'IMPUTATION DE LA DESTINATION DES DÉPENSES INDIVISES .....	32
4 LES DÉPENSES RATTACHÉES AU TITRE 2 ET LES CATÉGORIES 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



## EXPOSÉ DES MOTIFS

---

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

### 1 POURQUOI DÉFINIR 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'ÉLABORATION 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 par activité ;
- 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 par activité 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 GÉNÉRAL, BUDGETS ANNEXES ET COMPTES SPÉCIAUX

#### 2.1 Le budget général

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* ». Les états des lois de finances relatifs aux crédits des budgets annexes (état C) et les décrets de répartition des crédits correspondants isolent les charges de personnels (et non les dépenses du titre 2) au sein des crédits de chaque programme. Dans les PAP et les RAP, la répartition par nature des crédits et des dépenses des programmes s'effectue donc selon la nature comptable et non par titre et catégorie.

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 spéciaux

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 BUDGÉTAIRE : 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 opérationnel 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'unité opérationnelle (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 PAR ACTIVITÉ

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 par activité 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 programmation<sup>1</sup> 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.

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 par activité 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.

---

<sup>1</sup> 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.

## 7 NOMENCLATURE PAR NATURE : TITRES / CATÉGORIES

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 / catégories

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 subventions versées aux organismes dotés de la personnalité morale (associations, établissements publics, fondations) chargés de l'action sociale et culturelle (y compris, au titre de cette action, les prestations d'action sociale versées aux agents de l'Etat par ces organismes), 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.

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 peuvent être bénéficiaires de subventions pour charges de service public (titre 3 – catégorie 32). L'Etat peut également leur verser des dotations en fonds propres affectées ou non à des opérations d'investissement (titre 7 – catégorie 72). Enfin, ils peuvent recevoir, dans le cadre de transferts indirects, des financements au titre de dispositifs d'intervention de l'Etat mis en œuvre par leur intermédiaire (titre 6 – catégorie 64). Sauf dérogation accordée par le directeur du budget, un opérateur ne peut donc pas être bénéficiaire de transferts directs de l'Etat imputés sur le titre 6, afin de financer son fonctionnement ou de pallier une insuffisance de ressources propres.

### **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 générale<sup>2</sup>.

- 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.
- 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.

---

<sup>2</sup> 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).

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 catégories 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.

Bien que la nomenclature des titres et catégories soit applicable aux budgets annexes (article 18-II alinéa 3 de la LOLF), les budgets annexes sont présentés selon les normes du plan comptable général et non par titre, en deux sections (opérations courantes et en capital), subdivisées par nature selon des regroupements de comptes du plan comptable appliqué aux budgets annexes : notamment achats, services extérieurs, charges de personnel, charges de gestion courante, financières exceptionnelles pour les dépenses d'opérations courantes ; acquisitions d'immobilisation pour les dépenses relatives aux opérations en capital.

## **8 NOMENCLATURE DES CATÉGORIES 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 BUDGÉTAIRES

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 recouvrés 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.

#### ***La démarche de simplification***

Le I de l'article 11 du décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration modifie l'article 69 du décret GBCP pour confier au RFFiM la responsabilité de simplifier le cadre de la gestion des programmes, des BOP et des UO : « *Il veille à faciliter la mise en œuvre territoriale des politiques publiques concourant aux mêmes objectifs et à favoriser une gestion efficace et mutualisée des dépenses au niveau déconcentré* ».

Ainsi, les RFFiM veilleront à susciter et à coordonner les propositions de simplification de la nomenclature des programmes, BOP et UO et de déconcentration de la gestion budgétaire pour les programmes s'exécutant au sein des services de l'administration territoriale de l'Etat. Ils doivent veiller notamment à ce que les propositions de nomenclatures conduisent à une optimisation du nombre de BOP ou d'UO gérés par chaque service territorial.

Cet objectif pourra être atteint en veillant à ce que, sauf cas particulier<sup>3</sup> :

- les services territoriaux ne disposent que d'une seule UO et d'un seul BOP par programme dont ils exécutent les crédits ;
- les UO dont les crédits de paiement (CP) sont inférieurs à 25 000 euros et les BOP dont les CP sont inférieurs à 100 000 euros soient supprimés.

En outre, la charte de déconcentration indique à l'article 18 que la conférence nationale de l'administration territoriale de l'Etat (CNATE) « *est consultée sur les propositions de regroupements de programmes budgétaires dont l'exécution est en tout ou partie déconcentrée, formulées par les administrations centrales et les préfets de région pour la préparation du projet de loi de finances. Les secrétaires généraux des ministères lui rendent compte des suites données à ces propositions.* »

Les propositions de regroupement de programmes des préfets de région, des RFFIM et des RPROG seront adressées à la CNATE de manière à ce qu'elle puisse rendre un avis, et soit elle-même en mesure de proposer des regroupements de programmes, au plus tard fin mai dans la perspective du débat d'orientation des finances publiques.

## 2 LA NOMENCLATURE PAR ACTIVITÉ DANS LE SYSTÈME D'INFORMATION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT

La programmation budgétaire par activité est obligatoire et les actes d'exécution de la dépense (engagement, demande de paiement) réfèrent la nomenclature par activité de manière à faire le lien entre la programmation et l'exécution. 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 par activité de chaque programme est définie par le ministère. Les règles relatives aux nomenclatures par activité s'appliquent aux dépenses hors titre 2. La nomenclature par activité 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.

---

<sup>3</sup> Exemples : BOP et UO sur le programme 181 – « Prévention des risques » pour les préfets coordonnateurs de bassin et les services territoriaux concernés, cas du Plan Loire Grandeur Nature, etc.

## Partie 1 – Les nomenclatures - Illustrations

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 par activité 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 par activité 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 par activité 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 DÉPENSES 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 DÉPENSES RATTACHÉES AU TITRE 2 ET LES CATÉGORIES DU TITRE 2

### 4.1 Les dépenses rattachées 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 2000<sup>4</sup>, 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 ;

---

<sup>4</sup> Agents dits « berkaniens », en référence à l'arrêt « Berkani » rendu en 1996 par le Tribunal des conflits

## Partie 1 – Les nomenclatures - Illustrations

- 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. 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 prestations d'action sociale sont facultatives. L'imputation des crédits afférents peut varier en fonction des modalités d'exécution. Lorsque l'État exécute directement la dépense au bénéfice de ses agents (type secours ...), ces versements sont imputés sur du titre 2 tandis que les achats de prestations et de biens sont imputés en titre 3 ou titre 5. Lorsque la dépense est exécutée par un tiers (association ou prestataire de service), la dépense est assimilée à une prestation de service et l'imputation est effectuée en titre 3. 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 catégories 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 ».



## **PARTIE 2 - L'OUVERTURE DES AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES**



<b>EXPOSÉ DES MOTIFS .....</b>	<b>43</b>
<i>La comptabilité des crédits ouverts .....</i>	43
<b>DISPOSITIONS NORMATIVES .....</b>	<b>45</b>
1 CHAMP D’APPLICATION.....	45
2 LES AUTORISATIONS INITIALES D’ENGAGER ET DE PAYER ET LES PLAFONDS D’EMPLOIS AUTORISÉS.....	45
2.1 LES AUTORISATIONS INITIALES D’ENGAGER ET DE PAYER .....	45
2.2 LES PLAFONDS D’AUTORISATION D’EMPLOIS.....	47
3 LES MODIFICATIONS DES AUTORISATIONS D’ENGAGER ET DE PAYER .....	47
3.1 <i>Les modifications de l’autorisation initiale d’engager et de payer .....</i>	48
3.1.1 Lois de finances rectificatives.....	48
3.1.2 Arrêtés de reports de crédits.....	48
3.1.3 Décrets de transfert .....	50
3.1.4 Décrets de virement .....	51
3.1.5 Règles spécifiques aux comptes d’affectation spéciale et aux budgets annexes .....	52
3.1.6 Décrets et arrêtés pour l’utilisation de la mission « Crédits non répartis » .....	52
3.1.7 Décrets d’annulation .....	53
3.1.8 Décrets d’avance gagés ou non gagés .....	54
3.2 <i>Les autorisations budgétaires issues de recettes affectées .....</i>	55
3.2.1 Fonds de concours .....	55
3.2.2 Attributions de produits .....	57
3.2.3 Rétablissement de crédits .....	57
3.3 <i>La fongibilité.....</i>	58
3.4 <i>La gestion de la réserve de précaution .....</i>	59
4 LES ÉTATS FINANCIERS ÉTABLIS POUR L’OUVERTURE DES AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES .....	59
<b>ILLUSTRATIONS.....</b>	<b>61</b>
1 MODALITÉS D’INTÉGRATION DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS DANS LE SYSTÈME D’INFORMATION FINANCIÈRE DE L’ÉTAT .....	61
1.1 <i>Des conditions strictes sont requises .....</i>	61
1.2 <i>Le respect d’un calendrier précis .....</i>	61



## EXPOSÉ DES MOTIFS

---

Les lois de finances « *déterminent, pour un exercice [année civile], la nature, le montant et l’affectation des ressources et des charges de l’État, ainsi que l’équilibre budgétaire et financier qui en résulte* » (article 1 de la LOLF).

L’article 34 de la LOLF prévoit que la seconde partie de « *la loi de finances de l’année* :

- *fixe, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d’engagement et des crédits de paiement ;*
- *fixe, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d’emplois ;*
- *fixe, par budget annexe et par compte spécial, le montant des autorisations d’engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés* ».

Les états annexés à la loi de finances initiale présentent les crédits ouverts au titre de l’année.

Le décret de répartition, pris après promulgation de chaque loi de finances, ouvre les autorisations budgétaires sur les programmes du budget de l’Etat. Il est le fait générateur de la comptabilité des crédits ouverts.

### ***La comptabilité des crédits ouverts***

En application de l’article 154 du décret GBCP, la comptabilité budgétaire de l’Etat enregistre et restitue, pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux, les opérations d’ouverture des autorisations budgétaires définies par la LOLF.

La partie 2 du recueil précise à cet effet les modalités d’ouverture, de mise en réserve et de mise à disposition des autorisations budgétaires initiales : les autorisations d’engager, les autorisations de découverts, les autorisations de payer et les autorisations d’emplois.

En cours d’exercice [année civile], les autorisations budgétaires initiales peuvent être modifiées. La LOLF prévoit que le montant des autorisations et leur répartition entre ministères et programmes peuvent être modifiés par une loi de finances rectificative ou, sous conditions, par des mouvements réglementaires. L’article 7-IV de la LOLF précise toutefois que les crédits mis à la disposition des ministres ne peuvent être modifiés en cours d’année qu’« *à titre exceptionnel* ».

Par ailleurs, l’exercice de la fongibilité par les gestionnaires peut modifier le montant des autorisations mises à leur disposition.

Enfin, la comptabilité des crédits ouverts retrace les ouvertures qui résultent de l’affectation des recettes selon les procédures particulières définies par l’article 17 de la LOLF, et détaillées en partie 6 du recueil.



## DISPOSITIONS NORMATIVES

### 1 CHAMP D'APPLICATION

Les présentes règles s'appliquent aux programmes du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux.

### 2 LES AUTORISATIONS INITIALES D'ENGAGER ET DE PAYER ET LES PLAFONDS D'EMPLOIS AUTORISÉS

#### 2.1 LES AUTORISATIONS INITIALES D'ENGAGER ET DE PAYER

##### *L'ouverture des autorisations budgétaires*

La loi de finances initiale de l'année ouvre :

- au titre du budget général, des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) qui sont répartis par mission et par programme ou par dotation, et au sein de chaque programme, par crédits du titre 2 et des autres titres. Ces montants figurent dans l'état B annexé à la loi de finances ;
- au titre des budgets annexes, des AE et des CP qui sont répartis par mission et par programme, et au sein de chaque programme par nature selon la nomenclature comptable. Ces montants figurent dans l'état C annexé à la loi de finances, qui précise pour chaque programme le montant des charges de personnel ;
- au titre des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers, des AE et des CP qui sont répartis par mission et par programme. Le montant des crédits figure dans l'état D annexé à la loi de finances ;

La loi de finances initiale de l'année accorde :

- au titre des comptes de commerce, des autorisations de découvert dont la répartition par compte (et par section pour le compte de gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat<sup>5</sup>) figure dans l'état E annexé à la loi de finances ;
- au titre des comptes d'opérations monétaires, des autorisations de découvert dont la répartition par compte figure dans l'état E annexé à la loi de finances ;
- pour ces comptes spéciaux, les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses ont un caractère évaluatif. L'autorisation de découvert fixée pour chacun de ces comptes a seule un caractère limitatif. Les autorisations de découvert relevant du compte de gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat ont un caractère limitatif ou évaluatif selon la section qu'elles concernent (articles 22 et 23 de la LOLF). Les comptes spéciaux dotés de découverts ne sont donc pas dotés de crédits (ni AE ni CP).

Dès la promulgation de la loi de finances de l'année, un décret portant répartition des crédits et des découverts autorisés est pris en application de l'article 44 de la LOLF.

Ce décret désigne pour chaque programme ou dotation le ministre qui dispose des AE et des CP en qualité d'ordonnateur principal. Il désigne également les ministres disposant d'autorisations de découverts sur les comptes de commerce et les comptes d'opérations monétaires.

Les autorisations initiales d'engager et de payer (AE et CP) sont ainsi fixées par le décret de répartition. Il précise les crédits ouverts par programme, en distinguant le titre 2 des autres titres pour le budget général, et les charges de personnel des autres natures comptables pour les budgets annexes. Il est le point de départ de la comptabilité des crédits ouverts.

La publication du décret de répartition entraîne dans le système d'information financière de l'Etat (SIFE) :

---

<sup>5</sup> Conformément à l'article 22 de la LOLF

- la mise à disposition au niveau de chaque programme des autorisations budgétaires ;
- la prise en compte des autorisations de découvert.

### **Les autorisations budgétaires des comptes d'affectation spéciale**

Les comptes d'affectation spéciale sont prévus par l'article 21 de la LOLF. Ils « retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. »

Les modalités d'ouverture des autorisations budgétaires pour les comptes d'affectation spéciale sont intrinsèquement liées à leurs règles de fonctionnement qui limitent les engagements et les paiements à un double plafond : d'une part les crédits ouverts par le Parlement (en AE et en CP) correspondant aux prévisions de recettes et d'autre part la trésorerie disponible (recettes encaissées minorées des dépenses déjà effectuées <sup>6</sup>

### **La réserve de précaution**

L'article 51 de la LOLF prévoit la présentation dans le projet de loi de finances « des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres ».

La réserve de précaution est destinée à assurer le respect global de l'autorisation parlementaire. Elle est constituée en début de gestion, préalablement à la mise à disposition des crédits disponibles au niveau du BOP par le responsable de programme, par l'application de taux de mise en réserve différenciés sur le titre 2 et les autres titres des programmes du budget général (et, le cas échéant, des budgets annexes et des comptes spéciaux dotés de crédits). Ces taux peuvent être différenciés entre programmes, comme le prévoit l'article 6.III de la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012 pour les années 2012 à 2017. La répartition de la réserve de précaution initiale est fixée par décision du ministre chargé du budget.

Le document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE) instauré par l'article 67 du décret GBCP, prévoit que les crédits de titre 2 mis en réserve doivent être ventilés entre hors CAS et CAS Pensions.

Le compte d'affectation spéciale Pensions (CAS Pensions) regroupe les pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité, les pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État et les pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions.

Le titre 2 CAS Pensions désigne les contributions de l'État employeur versées aux programmes du CAS Pensions ainsi que la subvention au titre des ouvriers d'État et la subvention versée pour les pensions des personnels du culte en Alsace-Lorraine.

Afin de permettre le suivi de ces crédits, deux mises en réserve distinctes (hors CAS / CAS), sous forme de deux écritures différentes, sont réalisées dans le système d'information financière de l'État<sup>7</sup>.

La réserve de précaution est modulée au niveau du programme, lorsque les crédits HT2 comprennent des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs sur le titre 3, catégorie 32, en fonction de la nature des dépenses supportées par les opérateurs dans leur budget (distinction entre les dépenses de personnel et les autres dépenses). Ce mode de calcul revient à traiter de manière homogène des dépenses de même nature, qu'elles apparaissent sur le budget de l'État ou sur celui des opérateurs.

<sup>6</sup> Recettes encaissées dans l'année minorées des dépenses déjà effectuées au cours de l'exercice, majorées du solde du compte de l'année précédente tel que reporté sur l'année en cours (article 20 LOLF)."

<sup>7</sup> Les modalités d'établissement du DRICE sont présentées dans les dispositions normatives de la partie 3 du recueil relative à l'organisation de la gestion budgétaire. Les modalités de mise en réserve pour les crédits de titre 2 sont décrites dans les dispositions normatives de la partie 5 du recueil relative aux crédits de personnel et aux emplois.

Ce taux de mise en réserve modulé ne s’applique pas aux autres versements réalisés au bénéfice d’un opérateur sur un titre différent (titre 6 ou titre 7).

Les taux de mise en réserve sont indiqués par l’exposé général des motifs du projet de loi de finances.

### **La mise à disposition des autorisations budgétaires**

*Les modalités de la répartition des crédits et de la programmation budgétaire par activité sont traitées dans la partie 3 – « L’organisation de la gestion budgétaire » du recueil.*

Après la publication du décret de répartition et à la suite de la mise en réserve pour régulation par les CBCM, les responsables de programme procèdent à la mise à disposition des ressources du programme vers les budgets opérationnels de programme (BOP) dès que le document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE) est visé par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

La mise à disposition est réalisée dans le système d’information financière de l’Etat, en distinguant uniquement les crédits de personnel des autres crédits. Elle intervient avant la validation ministérielle de la programmation budgétaire par activité et l’avis de soutenabilité du contrôleur budgétaire sur les documents de programmation.

La mise à disposition initiale des ressources par les responsables de programme aux responsables de BOP peut intervenir dès le début de l’exercice (première semaine de janvier). Avant l’avis du contrôleur budgétaire sur le BOP, la consommation des crédits est limitée à 25% des montants des autorisations d’engagement et des crédits de paiement accordés sur le BOP par le document de répartition initiale des crédits. En attendant d’avoir rendu son avis sur le BOP, le contrôleur budgétaire concerné peut procéder à un blocage conservatoire des crédits. Le CBCM peut autoriser le dépassement de ce plafond de consommation.

Dès réception des crédits mis à disposition par le responsable de programme, les responsables de BOP les mettent à disposition des responsables d’unité opérationnelle.

## **2.2 LES PLAFONDS D’AUTORISATION D’EMPLOIS**

Les dépenses de personnel s’accompagnent d’un plafond d’emplois définissant le contingent des personnels rémunérés par l’Etat.

La LOLF (article 7 - III) prévoit qu’ « à l’exception des crédits de la dotation [pour mesures générales en matière de rémunération], les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d’autorisation des emplois rémunérés par l’Etat » et que « ces plafonds sont spécialisés par ministère ».

Pour les budgets annexes, l’article 18 - II prévoit que « les plafonds des autorisations d’emplois dont sont assortis les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont spécialisés par budget annexe ».

Les plafonds d’emplois sont annuels, limitatifs par ministère ou budget annexe, déclinés à titre indicatif par programme et par catégorie d’emplois, et sont exprimés en équivalents temps plein travaillés (ETPT).

*La partie du recueil relative aux crédits de personnel et aux emplois précise ces dispositions.*

## **3 LES MODIFICATIONS DES AUTORISATIONS D’ENGAGER ET DE PAYER**

Les autorisations initiales d’engager et de payer peuvent évoluer du fait :

- de modifications de l’autorisation initiale soit par voie législative (lois de finances rectificatives ou lois de règlement) soit par voie réglementaire (mouvements de crédits) ;
- de l’affectation de ressources supplémentaires à certaines dépenses : fonds de concours, attributions de produits, majoration des crédits d’un CAS ou des crédits pour amortissement de la dette d’un budget annexe ;
- de l’exercice de la fongibilité.

Les plafonds ministériels d’emplois ne peuvent être modifiés que par un décret de transfert ou une loi de finances rectificative.

Les évolutions des ressources par rapport à la prévision initiale présentée dans les PAP sont indiquées dans les RAP.

### 3.1 Les modifications de l'autorisation initiale d'engager et de payer

Les montants de crédits (AE et CP) votés par le Parlement et ouverts par les décrets de répartition peuvent être majorés ou minorés en cours d'année par :

- des lois de finances rectificatives ;
- des arrêtés de reports de crédits ;
- des décrets de transferts ou de virements de crédits ;
- des décrets d'avance ;
- des décrets d'annulations de crédits ;
- des décrets de répartition.

#### 3.1.1 Lois de finances rectificatives

Une ou plusieurs lois de finances rectificatives (LFR, ou « collectifs budgétaires ») peuvent parfois être votées dans une année. Elles visent à modifier en cours d'année les dispositions de la loi de finances initiale. Le contenu et la structure des lois de finances rectificatives sont notamment définis par l'article 35 de la LOLF.

Les crédits ouverts en loi de finances rectificative sont répartis par un décret de répartition selon la même procédure qu'en loi de finances initiale.

*La partie 7 – « Clôture de la gestion » du recueil présente plus particulièrement la loi de finances rectificative de fin d'année.*

#### 3.1.2 Arrêtés de reports de crédits

En application du principe de l'annualité budgétaire, les crédits ouverts au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes.

Toutefois, sous certaines conditions précisées par la LOLF, les AE et les CP non consommés peuvent être reportés sur l'exercice suivant selon des règles propres selon qu'il s'agit :

- du budget général et de budgets annexes, de comptes d'affectation spéciale ou de comptes de concours financiers ;
- de crédits ouverts en cours d'exercice, par voie de fonds de concours.

Les opérations des budgets annexes étant prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que celles du budget général, conformément à l'article 18 de la LOLF, les règles applicables aux reports du budget général valent pour les reports des budgets annexes.

#### **Cas général du report des crédits**

Par application de l'article 15-II de la LOLF, les crédits disponibles à la fin de l'année du budget général et des budgets annexes peuvent être reportés sous certaines conditions. Les modalités générales de report s'appliquent aux crédits issus d'ouverture par attribution de produit.

Les **crédits de paiement** disponibles sur le hors titre 2 peuvent être reportés dans la limite de 3 % des crédits inscrits en loi de finances initiale sur le hors titre 2. Pour les programmes le nécessitant, en raison notamment de décalage de projets pluriannuels, il peut être dérogé à cette limite par un article en loi de finances initiale de l'exercice sur lequel les crédits seront reportés.

Les CP disponibles sur le titre 2 peuvent être reportés dans la limite de 3 % des crédits initiaux inscrits sur ce titre. A titre exceptionnel et avec l'accord du ministre chargé du budget, ils peuvent compléter

les reports ouverts sur le hors titre 2 à la condition que le montant total des reports n'excède pas 3 % des CP initiaux inscrits sur le hors titre 2.

Les **autorisations d'engagement** peuvent être reportées mais ne peuvent majorer les crédits inscrits sur le titre 2.

En application du principe de l'annualité budgétaire, il ne sera procédé à aucun report systématique d'AE, excepté lorsqu'elles sont affectées pour servir de support à une opération d'investissement, conformément à l'article 8 de la LOLF<sup>8</sup>.

Le ministre chargé du budget arrête chaque année le montant des crédits reportés avant le 31 mars.

### ***Crédits ouverts par voie de fonds de concours***

En application de l'article 15-III de la LOLF, les AE et CP rattachés par voie de fonds de concours et non consommés à hauteur de l'intention de la partie versante sont reportés de droit.

Les CP à reporter au titre des fonds de concours ne sont pas pris en compte dans le calcul de la limite de 3 % des crédits inscrits sur le programme à partir duquel le report est calculé.

Les crédits disponibles sur fonds de concours rattachés sur le titre des dépenses de personnel sont reportés en AE et en CP sur le même titre.

Les reports de fonds de concours doivent faire l'objet d'un arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre intéressé avant le 31 mars.

### ***Cas des AE d'années antérieures affectées ou ayant fait l'objet d'un retrait***

Aux termes de l'article 158 du décret GBCP, les AE affectées à une tranche fonctionnelle sur laquelle aucun engagement n'a eu lieu pendant une période de deux ans ne pourront pas être proposées au report, sauf cas particulier soumis à accord de la direction du budget après avis du contrôleur budgétaire.

De même, conformément aux articles 157 et 160 du décret GBCP, les AE issues du retrait d'une affectation ou d'un engagement d'une année antérieure ne sont pas éligibles aux reports<sup>9</sup>.

### ***Cas des reports croisés***

Aux termes des articles 15-II et -III de la LOLF, « *les crédits ouverts sur un programme et disponibles à la fin de l'année sont reportés sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs* ». Les reports vers un autre programme, dits reports « croisés », ne sont autorisés qu'en cas de suppression d'un programme ou si la politique publique est poursuivie sur un autre programme.

### ***Les reports des comptes spéciaux***

Pour les comptes d'affectation spéciale, les reports des CP disponibles ne sont pas soumis à la règle des 3 % de la loi de finances initiale.

Toutefois, l'article 21 de la LOLF précise que les AE et les CP disponibles à la fin de l'année sur les comptes d'affectation spéciale peuvent être reportés dans la limite du solde du compte à la clôture de l'exercice, c'est à dire la différence entre les recettes et les dépenses effectives du compte pour l'exercice clos majoré du solde de l'année antérieure reporté en loi de règlement.

---

<sup>8</sup> « Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. 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. »

<sup>9</sup> Les cas pour lesquels les retraits d'affectations ou d'engagements d'années antérieures rendent les AE disponibles pour de nouvelles affectations ou de nouveaux engagements sont précisés dans la partie 4, Dispositions normatives, 5.2 Les retraits d'engagements.

Le solde de chaque compte spécial est reporté automatiquement sur l'année suivante, dès lors qu'une loi de finances ne comporte pas de disposition contraire (articles 20 et 37 de la LOLF).

Ces reports font l'objet d'un arrêté conjoint du ministre du budget et du ministre intéressé avant le 31 mars.

### 3.1.3 Décrets de transfert

Les transferts sont régis par l'article 12-II de la LOLF : « *des transferts peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, correspond à des actions du programme d'origine. Ces transferts peuvent être assortis de modifications de la répartition des emplois autorisés entre ministères concernés* ».

#### **Les conditions**

La procédure de transfert de crédits permet de modifier le ministère chargé de l'exécution de la dépense, mais les crédits transférés restent ouverts pour un objet déterminé, c'est-à-dire pour financer une action qui devrait être financée par le programme d'origine, et dont l'exécution financière a été confiée à un autre programme.

Les transferts ne peuvent se faire qu'entre ministères différents et ne sont limités que par le montant des crédits disponibles à date. Ils sont réalisés par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances et soumis à une obligation d'information des commissions des finances des deux assemblées ainsi que des autres commissions compétentes au fond avant publication au Journal Officiel.

Le décret de transfert est publié au Journal Officiel avec son rapport de motivation préparé par le ministre chargé des finances, exception faite pour ce dernier des sujets à caractère secret, conformément à l'article 56 de la LOLF.

L'utilisation des crédits transférés sera justifiée dans le rapport annuel de performances (RAP). L'article 54-4° de la LOLF prévoit en effet que les RAP devront comporter la « *justification pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées* » et, en particulier, un compte rendu spécial expliquant « *l'utilisation des crédits virés ou transférés* ». Le compte rendu d'exécution doit permettre de rendre compte sur le programme d'origine de l'utilisation des crédits et, s'agissant des transferts, de contrôler a posteriori que l'objet des crédits transférés n'a pas été dénaturé. Au moment des lois de finances rectificatives, des tableaux récapitulent les mouvements réglementaires de crédits, dont les transferts (article 53-3° de la LOLF).

*La partie 7 – « Clôture de la gestion » du recueil présente les modalités de justification des transferts dans les RAP.*

#### **Les interdictions**

Les transferts ne peuvent pas :

- conduire à remettre en cause la règle de la fongibilité asymétrique : aucun transfert « *ne peut être effectué au profit du titre des dépenses de personnel à partir d'un autre titre* » (art.12-IV de la LOLF). Par ailleurs, les transferts peuvent s'accompagner de modifications de la répartition des emplois autorisés entre les ministères concernés puisqu'ils permettent des « transports » de crédits entre ministères différents. En revanche, ils ne peuvent pas conduire à augmenter le plafond des emplois autorisés sur l'ensemble du budget de l'Etat. Les transferts d'emplois d'un ministère à l'autre précisent les catégories d'emplois impactées ;
- conduire à créer des programmes non prévus en loi de finances (article 12-IV de la LOLF) ;
- être réalisés entre le budget général d'une part, et un budget annexe ou un compte spécial d'autre part, que ce soit dans un sens ou dans l'autre (articles 18 et 20 de la LOLF) ;
- porter sur les programmes qui portent les crédits évaluatifs correspondants aux charges de la dette de l'État, aux remboursements, restitutions et dégrèvements ainsi qu'à la mise en jeu des garanties accordées par l'État.

### 3.1.4 Décrets de virement

Les virements sont notamment régis par l'article 12-I de la LOLF: « *des virements peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère. Le montant cumulé, au cours d'une même année, des crédits ayant fait l'objet de virements, ne peut excéder 2 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacun des programmes concernés. Ce plafond s'applique également aux crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel pour chacun des programmes concernés* ».

Les conditions

Les virements modifient davantage l'autorisation parlementaire que les transferts puisqu'ils permettent des modifications de la destination de l'autorisation de dépense. Ils doivent donc respecter un certain nombre de règles :

- Ils ne peuvent se faire qu'entre programmes d'un même ministère.
- Ils sont réalisés par décret (article 12-III de la LOLF).
- Au cours d'une même année, le cumul des montants des virements (en AE et en CP) doit respecter une limite de 2% des crédits ouverts en loi de finances initiale. Ce montant est égal à la somme des valeurs absolues de tous les mouvements. Cette limite s'applique tant sur le programme d'origine que sur le programme qui reçoit les crédits.
- Pour les virements qui se font à partir du titre 2 d'un programme, le cumul en valeur absolue des virements de crédits (en AE et en CP) doit en outre respecter une limite de 2 % des crédits ouverts par la loi de finances initiale (« de l'année ») sur le titre 2, pour chacun des programmes concernés.
- Les virements ne peuvent pas conduire à remettre en cause la règle de la fongibilité asymétrique : aucun virement « *ne peut être effectué au profit du titre des dépenses de personnel à partir d'un autre titre* » (art.12-IV de la LOLF. Les virements ne peuvent donc concerner que des mouvements entre titres de même nature (T2 ou HT2) de programmes différents ou des mouvements diminuant les crédits du T2 d'un programme pour augmenter les crédits HT2 d'un autre programme.
- Par ailleurs, les virements n'ont pas d'incidence sur la répartition par la loi de finances initiale des emplois autorisés puisque le mouvement intervient au sein d'un même ministère et que le plafond d'emplois est ministériel.
- Le décret de virement est soumis à une obligation d'information des commissions des finances des deux assemblées ainsi que des autres commissions compétentes au fond préalablement à la publication au Journal Officiel.

Le décret de virement est publié au Journal Officiel avec son rapport de motivation préparé par le ministre chargé des finances, exception faite pour ce dernier, des sujets à caractère secret en application de l'article 56 de la LOLF.

L'utilisation des crédits virés sera justifiée dans le rapport annuel de performances (RAP) : l'article 54-4° prévoit que les RAP devront comporter la « *justification pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées* » et, en particulier, un compte rendu spécial expliquant « *l'utilisation des crédits virés ou transférés* ». Au moment des lois de finances rectificatives, des tableaux récapitulent les mouvements réglementaires de crédits dont les virements (article 53-3° de la LOLF).

*La partie 7 – « Clôture de la gestion » du recueil présente les modalités de justification des virements dans les RAP.*

#### **Les interdictions**

Les virements ne peuvent pas :

- conduire à créer des programmes non prévus en loi de finances initiale (art.12-IV de la LOLF) ;

- être réalisés entre le budget général d'une part, et un budget annexe ou un compte spécial doté de crédits d'autre part, que ce soit dans un sens ou dans l'autre (articles 18 et 20 de la LOLF) ;
- porter sur les programmes qui portent les crédits évaluatifs correspondants aux charges de la dette de l'État, aux remboursements, restitutions et dégrèvements ainsi qu'à la mise en jeu des garanties accordées par l'État.

En cas de modification de l'organisation gouvernementale en cours d'année, c'est le dernier décret de répartition pris après la promulgation de la LFI ou d'une LFR qui sert de référence et qui définit la notion de « ministère » au sens de l'article 12 de la LOLF.

### 3.1.5 Règles spécifiques aux comptes d'affectation spéciale et aux budgets annexes

#### **Compte d'affectation spéciale**

En cours d'année, des autorisations budgétaires peuvent être ouvertes pour les comptes d'affectation spéciale et les budgets annexes, sous certaines conditions, par arrêté du ministre chargé des finances.

En effet, l'article 21-II de la LOLF prévoit qu'un arrêté du ministre chargé des finances peut ouvrir en cours d'année des crédits supplémentaires à un compte d'affectation spéciale si les recettes effectives sont supérieures aux évaluations des lois de finances. Le ministre chargé des finances doit informer les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat des raisons de cet excédent, de l'emploi prévu pour les crédits ainsi ouverts et des perspectives d'exécution du compte jusqu'à la fin de l'année.

L'article 20 de la LOLF précise qu'aucun virement ou transfert ne peut être réalisé entre le budget général et un compte spécial.

A l'inverse, l'article 21-II de la LOLF précise que « *sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, aucun versement au profit du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial ne peut être effectué à partir d'un compte d'affectation spéciale* ».

En application de l'article 21-I de la LOLF, et à l'exception du CAS Participations financières de l'Etat et du CAS Pension, les recettes des comptes d'affectation spéciale, peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte. Les CAS « Pensions » et « Participations financières de l'Etat » ne sont pas soumis à cette limite. Cette augmentation des recettes n'a toutefois pas pour effet de modifier l'autorisation budgétaire ouverte pour le CAS.

#### **Budgets annexes**

L'article 18 de la LOLF prévoit qu'un arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé peut majorer en cours d'année les crédits ouverts pour amortissement de la dette si les recettes effectives sont supérieures aux prévisions des lois de finances. Il précise également qu'aucun virement ou transfert ne peut être réalisé entre le budget général et un budget annexe.

### 3.1.6 Décrets et arrêtés pour l'utilisation de la mission « Crédits non répartis »

Les décrets ou arrêtés pris pour répartir les crédits de la mission « Crédits non répartis » constituent un type de mouvement de crédit particulier qui permet d'abonder en cours d'exercice [année civile] les autres programmes du budget général (mais non les autres dotations). Leur utilisation pour abonder un budget annexe ou un compte spécial est prohibée (articles 18 et 20 de la LOLF).

Il convient de distinguer les deux dotations concernées car, selon l'article 11 de la LOLF, la répartition des crédits ne procède pas du même support réglementaire :

- Pour la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles : « *en tant que de besoin, les crédits ouverts sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles sont répartis par programme, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances.* ».

- Pour la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations : « *les crédits ouverts sur la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations sont, par arrêté du ministre chargé des finances, répartis par programme. Cet arrêté ne peut majorer que des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel* ».

Ces décrets et arrêtés sont publiés au Journal Officiel avec, s'agissant des décrets, un rapport de motivation préparé par le ministre chargé des finances, exception faite pour ce dernier des sujets à caractère secret (article 56 de la LOLF).

Ils sont par ailleurs repris dans les tableaux récapitulant les mouvements de crédits qui sont joints à tout projet de loi de finances rectificative (article 53-3° de la LOLF).

### 3.1.7 Décrets d'annulation

Les annulations sont réalisées de manière générale par la loi de règlement ou par une loi de finances rectificative. Des décrets d'avance ou des décrets d'annulation peuvent toutefois annuler des crédits, sous certaines conditions, en cours d'année.

*La partie 7 – « Clôture de la gestion » du recueil présente les modalités d'annulation des crédits par la loi de règlement.*

Le régime des décrets d'annulation est fixé par l'article 14 de la LOLF : « *I. - Afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances afférente à l'année concernée, un crédit peut être annulé par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances. Un crédit devenu sans objet peut être annulé par un décret pris dans les mêmes conditions. Avant sa publication, tout décret d'annulation est transmis pour information aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et aux autres commissions concernées. Le montant cumulé des crédits annulés par décret en vertu du présent article et de l'article 13 de la LOLF ne peut dépasser 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours.* »

Les décrets d'annulation peuvent être pris pour l'un des deux motifs :

- pour prévenir une **détérioration de l'équilibre** : le décret d'annulation peut intervenir notamment lorsque le solde prévisionnel du budget de l'État présente un risque de dégradation par rapport au solde prévu par la dernière loi de finances en cours ;
- pour annuler des **crédits devenus sans objet**.

Le montant total des annulations réglementaires doit respecter une limite de 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours (en AE et en CP), y compris les annulations réalisées dans le cadre d'un décret d'avance (cf. 3.1.8 ci-dessous). Ce plafond s'apprécie à partir de l'ensemble des crédits ouverts sur le budget de l'État par la loi de finances initiale et les éventuelles lois de finances rectificatives, qui regroupent les dépenses brutes du budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux dotés de crédits (comptes d'affectation spéciale et comptes de concours financiers).

Le décret d'annulation est soumis à une obligation d'information des Commissions des finances des deux assemblées ainsi que des autres commissions compétentes au fond préalablement à la publication au Journal Officiel.

Il est publié avec son rapport de motivation préparé par le ministre chargé des finances, exception faite pour, ce dernier des sujets à caractère secret en application de l'article 56 de la LOLF.

Les crédits annulés devront être mentionnés dans le rapport annuel de performances (RAP, article 54-4 de la LOLF). Par ailleurs, des tableaux récapitulent les mouvements réglementaires de crédits, dont les décrets d'annulation, sont joints à tout projet de loi de finances rectificative (article 53-3° de la LOLF).

Sauf en cas de détérioration de l'équilibre budgétaire, les annulations ne peuvent pas porter sur des crédits évaluatifs (charges de la dette de l'État, remboursements, restitutions et dégrèvements et mise en jeu des garanties accordées par l'État), qui sont portés par des programmes spécifiques (article 10 de la LOLF).

### 3.1.8 Décrets d'avance gagés ou non gagés

L'article 13 de la LOLF prévoit le régime des décrets d'avance : « *en cas d'urgence, des décrets d'avance pris sur avis du Conseil d'État et après avis des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent ouvrir des crédits supplémentaires sans affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances. A cette fin, les décrets d'avance procèdent à l'annulation de crédits ou constatent des recettes supplémentaires. Le montant cumulé des crédits ainsi ouverts ne peut excéder 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année.*

*La commission chargée des finances de chaque assemblée fait connaître son avis au Premier ministre dans un délai de sept jours à compter de la notification qui lui a été faite du projet de décret. La signature du décret ne peut intervenir qu'après réception des avis de ces commissions ou, à défaut, après l'expiration du délai susmentionné.*

*La ratification des modifications apportées, sur le fondement des deux alinéas précédents, aux crédits ouverts par la dernière loi de finances est demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée.*

*En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, après information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, par décret d'avance pris en Conseil des ministres sur avis du Conseil d'État. Un projet de loi de finances portant ratification de ces crédits est déposé immédiatement ou à l'ouverture de la plus prochaine session du Parlement ».*

Les décrets d'avances sont des mouvements réglementaires qui permettent de bénéficier « par avance » des effets d'une loi de finances rectificative : ouverture des crédits nouveaux, y compris sur le titre 2 (mais sans augmentation du plafond d'emplois). Cette liberté offerte au pouvoir exécutif est strictement encadrée : elle doit répondre à une situation d'urgence et doit être gagée, c'est-à-dire ne pas affecter l'équilibre budgétaire global grâce à une annulation de crédits ou à la constatation de recettes supplémentaires concomitantes.

Les avances gagées sont réalisées par un décret qui précise les crédits ouverts et les crédits annulés (ou les recettes supplémentaires constatées dans l'hypothèse où le gage serait constitué de cette façon<sup>10</sup>). Dans l'hypothèse la plus courante d'un gage par annulation de crédits, il s'agira donc d'un décret portant ouverture de crédits à titre d'avance et d'annulation de crédits. Ce décret comportera un tableau d'ouverture de crédits (en AE et CP) et un tableau d'annulation de crédits (en AE et CP) : les montants d'AE et/ou de CP figurant en ouverture devront être respectivement équivalents aux montants d'AE et/ou de CP figurant en annulation. Les montants seront indiqués au niveau du programme en distinguant les crédits de titre 2 de ceux des autres titres.

Lorsque l'ouverture de crédits est gagée par la constatation d'une recette supplémentaire, le rapport de motivation devra justifier que ces recettes sont constatées au-delà des évaluations des lois de finances de l'année considérée.

Le cumul des ouvertures de crédits par décret d'avance « gagés » est limité à 1 % des crédits ouverts par la loi de finances initiale de l'année (en AE et en CP). Ce plafond intègre les crédits du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux dotés de crédits.

Le projet de décret d'avance est soumis à l'avis des commissions des finances des deux assemblées. Elles disposent d'un délai de 7 jours à compter de la notification pour rendre cet avis ; au-delà de ce délai, l'absence d'avis équivaut à une position favorable. Cet avis des commissions des finances est consultatif. Le projet de décret et le rapport au Premier ministre devront être adressés aux présidents et rapporteurs généraux des deux commissions des finances.

Dans l'hypothèse où le Premier ministre déciderait de modifier le projet de décret d'avance pour tenir compte par exemple d'un avis défavorable d'une ou des deux commissions des finances, le projet de décret modifié ne fait pas l'objet d'une nouvelle consultation. L'urgence et l'absence d'obligation d'avis conforme justifient cette procédure.

<sup>10</sup> Ce mode de gage n'a toutefois pas été utilisé depuis la mise en œuvre de la LOLF.

Le projet de décret d'avance requiert l'avis du Conseil d'État. L'examen du texte en section des finances du Conseil d'État aura lieu, en pratique, à l'expiration du délai de 7 jours laissé aux commissions des finances des assemblées pour rendre leur avis (le Conseil d'État exigeant de disposer de l'avis des commissions des finances pour se prononcer sur le décret).

Le décret d'avance est publié au Journal Officiel avec un rapport de motivation préparé par le ministre chargé des finances (sauf exception pour les sujets à caractère secret, article 56 de la LOLF) ; ce rapport doit clairement exposer le caractère d'urgence de la situation.

La ratification des modifications apportées par les décrets d'avance est demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée.

Les décrets d'avance, et notamment leurs gages, ne peuvent pas porter sur des crédits évaluatifs (charges de la dette de l'État, remboursements, restitutions et dégrèvements et mise en jeu des garanties accordées par l'État).

Un décret d'avance « non gagé » peut être établi « *en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national* ». Ce décret est pris en Conseil des ministres, donc sous timbre du Président de la République. Il est soumis à une information préalable des Commissions des finances. Il est accompagné du dépôt, immédiat ou à l'ouverture de la plus prochaine session du Parlement, d'un projet de loi de finances rectificative proposant sa ratification.

Aux termes de l'article 58-6 de la LOLF, la Cour des comptes dépose « *un rapport conjoint au dépôt de tout projet de loi de finances sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative dont la ratification est demandée dans ledit projet de loi de finances* ».

### 3.2 Les autorisations budgétaires issues de recettes affectées

Par dérogation au principe d'universalité, trois procédures réglementaires permettent d'affecter directement une recette à une dépense identifiée, ce qui a pour conséquence d'augmenter l'autorisation budgétaire du programme concerné (fond de concours ou attribution de produit) ou de restituer des crédits disponibles en diminuant la consommation pour la gestion en cours (rétablissement de crédits).

Des arrêtés de majoration de recette permettent de modifier les autorisations budgétaires pour les comptes d'affectation spéciale et les budgets annexes.

*La partie 6 - Les règles relatives aux recettes non fiscales affectées à certaines dépenses du budget de l'État précise le cadre réglementaire et les modalités d'exécution des opérations de recettes.*

#### 3.2.1 Fonds de concours

L'article 51-5° de la LOLF prévoit de faire figurer « une estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours », qui est présentée dans l'article d'équilibre et détaillé par programme dans les annexes au PLF. Cette estimation est présentée par programme : en cas de prévisions d'ouvertures de crédits de fonds de concours sur le titre des dépenses de personnel, les prévisions de consommation d'emplois correspondant doivent avoir été intégrées au sein du plafond d'autorisation d'emplois.

Le rattachement des fonds de concours est régi par l'article 17-II de la LOLF: « *les fonds de concours sont constitués, d'une part, par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public et, d'autre part, par les produits de legs et donations attribués à l'État.*

*Les fonds de concours sont directement portés en recettes au budget général, au budget annexe ou au compte spécial considéré. Un crédit supplémentaire de même montant est ouvert par arrêté du ministre chargé des finances sur le programme ou la dotation concernée.*

*Les recettes des fonds de concours sont prévues et évaluées par la loi de finances. Les plafonds de dépenses et de charges (...) incluent le montant des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours.*

*L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante. A cette fin, un décret en Conseil d'État définit les règles d'utilisation des crédits ouverts par voie de fonds de concours. »*

Comme indiqué dans la partie 1 relative aux nomenclatures du présent recueil, la création d'un nouveau fonds de concours est effectuée à l'appui d'une demande écrite du ministère (précisant l'objet et la durée éventuelle et l'imputation budgétaire souhaitée) à la direction du budget qui indique en retour le code et le libellé du fonds.

Les comptables sont chargés de l'encaissement des fonds de concours qui sont « *directement portés en recettes au budget de l'État* ».

Après encaissement des fonds, leur rattachement à un programme permet d'ouvrir sur le programme un crédit supplémentaire d'un montant égal à la recette encaissée.

Ce rattachement s'effectue par un arrêté du ministre chargé du budget qui permet l'ouverture de crédits supplémentaires sur les programmes, de même montant que l'encaissement effectué, en AE et en CP.

Cas particulier : en application du décret n°2007-44 modifié du 11 janvier 2007, pris pour application du II de l'article 17 de la LOLF, des ouvertures d'AE peuvent être réalisées avant encaissement des fonds, sur proposition du ministère concerné et après avis du CBCM, dès l'enregistrement dans le SIFE d'un engagement ferme écrit de la partie versante. Ce dispositif d'ouverture AE préalable est limité aux opérations d'investissement pour lesquelles un cofinancement de tiers est attendu. Les encaissements constatés ultérieurement au titre de ces fonds de concours ouvrent droit à un rattachement en CP.

Le rattachement peut s'opérer sur tous les titres, et s'agissant du titre 2 dans les conditions définies par le Conseil d'Etat dans son avis du 7 juillet 2005 :

- les dépenses, objet de ces fonds de concours, devront avoir été prévues dans la loi de finances de l'année et les emplois concernés devront avoir été intégrés dans les plafonds d'emplois spécialisés par ministère prévus par le III de l'article 7 et dans le plafond d'autorisation des emplois mentionné au 6° du I de l'article 34 ;
- les crédits ouverts en cours d'année ne pourront excéder les plafonds fixés par le Parlement ;
- les prévisions de recettes de fonds de concours figurant en loi de finances et concourant à l'équilibre financier devront se conformer au principe de sincérité budgétaire énoncé par l'article 32 de la loi organique.

L'emploi des fonds ainsi rattachés doit respecter l'intention de la partie versante. Sauf stipulation contraire, un compte rendu de gestion faisant état de l'emploi des fonds est établi annuellement par l'ordonnateur et est adressé à la partie versante à la fin du mois de janvier.

L'utilisation des crédits ouverts au titre du rattachement de fonds de concours est par ailleurs justifiée dans le rapport annuel de performances (RAP) : en effet, l'article 54 prévoit que les RAP devront comporter la « *justification pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées* » et que des annexes explicatives présenteront « *l'écart entre les estimations et les réalisations au titre des fonds de concours* ».

Les lois de finances rectificatives de l'année comportent également des tableaux récapitulant les mouvements réglementaires de crédits qui précisent les rattachements de crédits par voie de fonds de concours (article 53-3° de la LOLF).<sup>11</sup>

Les crédits de fonds de concours non utilisés sont reportés de droit en AE et en CP sur le même programme, ou, en cas de suppression de ce programme ou de l'action concernée, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs.

Lorsque le compte rendu d'emploi des fonds de concours fait apparaître un excédent de versement par la partie versante, notamment en cas d'abandon partiel ou total de l'opération prévue, il est procédé à l'annulation des crédits, selon les modalités précisées au 3.1.7. Le remboursement à la partie versante s'effectue alors depuis le programme « Remboursement et dégrèvement d'impôts d'Etat ».

---

<sup>11</sup> La partie 7 – « Clôture de la gestion » du recueil présente plus particulièrement la loi de finances rectificatives de fin d'année et les états financiers des rapports annuels de performances annexés à la loi de règlement.

### 3.2.2 Attributions de produits

Le rattachement des attributions de produits est régi par l'article 17-III de la LOLF: « *Les recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'État peuvent, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, faire l'objet d'une procédure d'attribution de produits. Les règles relatives aux fonds de concours leur sont applicables. Les crédits ouverts dans le cadre de cette procédure sont affectés au service concerné* ».

La création d'une attribution de produits s'effectue après publication des textes réglementaires suivants :

- un décret en Conseil d'État autorisant la perception d'une rémunération au titre des prestations régulièrement fournies par un service de l'État (article 4 de la LOLF) ; ce décret doit, sous peine de caducité, être ratifié dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année concernée ;
- un décret simple, pris sur le rapport du ministre chargé des finances, attribuant le produit des recettes correspondantes au ministère concerné (article 17-II de la LOLF).

Après encaissements des fonds, le rattachement d'attributions de produits se fait sur la base d'un arrêté du ministre chargé des finances qui permet l'ouverture de crédits supplémentaires sur les programmes, à due concurrence en AE et en CP et qui identifie la part de crédits ouverts sur le titre 2.

Le rattachement peut concerner tous les programmes et dotations du budget de l'État (y compris les budgets annexes et les comptes spéciaux).

Le rattachement peut s'opérer sur tous les titres, et s'agissant du titre 2 dans les mêmes conditions que celles définies par le Conseil d'État dans son avis du 7 juillet 2005 pour les fonds de concours (cf. supra).

### 3.2.3 Rétablissement de crédits

La procédure des rétablissements de crédits, conformément aux dispositions de l'article 17-IV de la LOLF, concerne :

- la restitution au Trésor, par des tiers externes à l'État ou des services de l'État, de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires ;
- les remboursements, entre services de l'État, de cessions de biens ou de services ayant donné lieu à paiement préalable sur crédits budgétaires. En revanche, les prestations fournies à des tiers hors services de l'État relèvent de la procédure d'attributions de produits.

Le rétablissement de crédits a pour objet d'annuler une dépense sur le programme qui a supporté la dépense initiale et a pour effet de reconstituer, pour le montant des remboursements obtenus, en AE et en CP, des crédits budgétaires disponibles pour engager et payer.

Le rétablissement de crédits ne constitue pas un mouvement de crédits, mais une procédure comptable d'atténuation d'une dépense : il modifie le montant des crédits disponibles. Le service créancier ne bénéficie d'aucune augmentation de ses crédits. La recette ne fait pas l'objet d'une ouverture de crédits mais vient annuler la dépense préalable en reconstituant une disponibilité de crédits en AE-CP à hauteur des remboursements obtenus.

Cette procédure, qui ne change théoriquement ni la nature, ni la destination de la dépense, n'est soumise ni à un plafond, ni à une information préalable, ni à une obligation de publication, ni à une justification spécifique dans le RAP ou dans un collectif.

*Les contraintes réglementaires que doit respecter cette procédure sont précisées dans les dispositions normatives de la partie 6 du recueil. Les illustrations de cette partie 6 proposent des solutions alternatives pour les cas de gestion récurrents.*

### 3.3 La fongibilité

Aux termes de l'article 7 de la LOLF, la présentation des crédits par titre est indicative. Seuls les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel constituent le plafond des dépenses de cette nature

La fongibilité permet à chaque gestionnaire d'utiliser librement les crédits ouverts pour mettre en œuvre de manière performante et optimale les actions du programme, sous réserve de la soutenabilité dans la durée des choix de gestion et de l'autorisation parlementaire accordée.

Cette liberté porte sur la destination et sur la nature des dépenses : les crédits ouverts sur un programme ne sont répartis par action et par nature de dépense qu'à titre indicatif, sous réserve de la distinction entre les dépenses de personnel et les autres dépenses.

#### **La fongibilité au niveau du programme**

La fongibilité s'apprécie au seul niveau du programme.

- Une fongibilité **entre titres** (hors titre 2 – dépenses de personnel). Les crédits hors titre 2 d'un programme sont fongibles. Ainsi, les crédits des titres 3, 5, 6 ou 7 peuvent être redéployés entre eux.
- Une fongibilité dite « asymétrique » pour le **titre 2**<sup>12</sup>. Les crédits des titres 3, 5, 6 ou 7 ne peuvent abonder les crédits ouverts pour les dépenses de personnel (titre 2). Les crédits ouverts pour les dépenses de personnel (titre 2) peuvent être utilisés pour réaliser des dépenses de fonctionnement (titre 3), d'investissement (titre 5), d'interventions (titre 6) ou d'opérations financières (titre 7).

#### **L'avis du contrôleur budgétaire**

Le responsable de la fonction financière ministérielle saisit le contrôleur budgétaire et comptable ministériel pour avis sur toute demande de fongibilité asymétrique émanant des responsables de programme. En effet, conformément à l'article 97 du décret GBCP, « *le contrôleur budgétaire émet un avis sur tout projet de répartition de crédits ayant pour effet de diminuer le montant des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel d'un programme dépendant de son ministère* ».

Cet avis préalable doit être retracé dans le SIFE.

#### **La fongibilité au niveau du BOP**

Le plafond limitatif pour les dépenses de personnel étant fixé au niveau du programme, les crédits des titres 3, 5, 6 ou 7 peuvent abonder des crédits du titre 2 dans la mesure où ce mouvement ne conduit pas à augmenter le titre 2 du programme.

Cette procédure doit rester exceptionnelle. A cet effet, avant l'avis du contrôleur budgétaire, le responsable de BOP doit requérir l'approbation :

- du responsable de programme ;
- du responsable de la fonction financière ministérielle.

Avant d'émettre son avis sur un projet de fongibilité asymétrique, le contrôleur budgétaire s'assure notamment que l'exécution du titre 2 au niveau du programme ne sera pas remise en cause par la mesure de fongibilité proposée et que cette dernière résulte d'un effort de gestion, et non d'une budgétisation excessive.

Si le responsable de BOP choisit de ne pas se conformer à un avis défavorable, il devra motiver sa décision auprès du contrôleur budgétaire. S'il s'agit d'un BOP déconcentré, le contrôleur budgétaire en région concerné prendra l'attache du CBCM compétent.

---

<sup>12</sup> Cf. partie 5 - Les crédits de personnel et les emplois.

### 3.4 La gestion de la réserve de précaution

Conformément aux dispositions de l'article 51-4 de la LOLF, une part des crédits ouverts en loi de finances initiale est mise en réserve en début de gestion.

En cours d'année, les montants de la réserve de précaution peuvent être modifiés, ce qui a une incidence sur le montant de la ressource effectivement disponible pour le gestionnaire, sans pour autant modifier l'autorisation budgétaire :

- Il peut être décidé d'augmenter en cours d'exercice le montant de la réserve de précaution, notamment si des aléas particuliers sont identifiés ou afin d'assurer le respect de l'objectif de dépenses de l'Etat sur l'exercice en cours.
- Les diminutions du montant de la réserve de précaution (« dégel » des crédits) sont effectuées notamment pour rendre disponibles les crédits auprès du responsable de programme ou en vue d'un mouvement réglementaire ou de la mise en œuvre d'annulations décidées par une loi de finances rectificative.

En application de l'article 96 du décret GBCP, ces mouvements sur la réserve de précaution sont mis en œuvre par le CBCM sur instruction du ministre chargé du budget et font l'objet d'une instruction écrite (dite « tamponné de gel ou de dégel »), signée par le ministre ou par délégation par son directeur ou son directeur adjoint de cabinet. Ce tamponné correspond à l'instruction donnée au contrôleur budgétaire et comptable ministériel de procéder à l'opération de mise en réserve ou de réduction de la mise en réserve dans le système d'information financière de l'Etat.

## 4 LES ÉTATS FINANCIERS ÉTABLIS POUR L'OUVERTURE DES AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES

L'article 34 de la LOLF prévoit que la seconde partie de « *la loi de finances de l'année* » :

- *fixe, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ;*
- *fixe, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d'emplois ;*
- *fixe, par budget annexe et par compte spécial, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés ».*

Les états annexés à la loi de finances initiale présentent les crédits ouverts au titre de l'année.

### **Le projet annuel de performances**

Pour la bonne information du Parlement, le projet de loi de finances de l'année est accompagné, en vertu de l'article 51 de la LOLF, du projet annuel de performances. Ce document, qui vise à compléter l'information du Parlement en présentant les crédits par actions et, le cas échéant, par sous-actions, précise pour chaque programme :

- les objectifs de performances des politiques publiques et mesure leur atteinte à l'aide d'indicateurs précis et justifiés ;
- les emplois rémunérés par l'Etat et par les opérateurs ;
- les contributions des opérateurs à ces politiques publiques ;
- la justification des crédits au premier euro (JPE) qui doit permettre d'identifier les priorités budgétaires des programmes en les éclairant par des déterminants physiques ou financiers.

Cet exercice de JPE permet au responsable de programme de présenter l'ouverture des autorisations budgétaires par nature et dans une logique de performance correspondant aux actions des politiques publiques définies par les programmes.

Les modalités de rédaction de ces documents sont précisées annuellement par la circulaire relative au PAP, qui comporte notamment une annexe portant spécifiquement sur la JPE (« guide de la JPE »).



## ILLUSTRATIONS

---

### 1 MODALITÉS D’INTÉGRATION DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS DANS LE SYSTÈME D’INFORMATION FINANCIÈRE DE L’ÉTAT

Aux termes de l'article 14-II de la LOLF, « *les crédits dont l'annulation est proposée par un projet de loi de finances rectificative sont indisponibles pour engager ou ordonnancer des dépenses à compter de son dépôt jusqu'à l'entrée en vigueur de ladite loi ou, le cas échéant, jusqu'à la décision du Conseil constitutionnel interdisant la mise en application de ces annulations en vertu du premier alinéa de l'article 62 de la Constitution* ».

Dans le système d'information Chorus, le disponible des crédits ne peut pas être négatif, ce qui induit, pour la prise en compte d'une annulation prévue dans le cadre d'un mouvement de crédits de nature réglementaire ou législatif, un disponible au programme à due concurrence. A défaut, l'annulation de crédits sur le programme concerné est rejetée.

Ainsi, la non intégration de l'annulation de crédits induit un risque juridique et financier majeur lié à leur éventuelle consommation. Cette situation revêt une acuité particulière dans le cadre de la loi de finances rectificative de fin de gestion, dont la mise en œuvre s'opère dans des délais très contraints.

#### 1.1 Des conditions strictes sont requises

La prise en compte d'un mouvement de crédits dans Chorus impose que les annulations proposées soient inférieures ou égales aux crédits disponibles dans Chorus au niveau du programme : les crédits à annuler ne doivent donc être ni bloqués, ni mis à disposition des BOP et des UO.

Si les crédits ne sont pas disponibles au niveau d'un programme, l'annulation de crédits sur ce seul programme est rejetée. L'échec de l'intégration d'une annulation de crédits sur un programme ne remet cependant en cause ni l'intégration des ouvertures de crédits ni celle des autres annulations prévues sur les autres programmes. Une telle procédure assure, par conséquent, une intégration immédiate des ouvertures mais ne peut toutefois garantir l'annulation concomitante des crédits.

#### 1.2 Le respect d'un calendrier précis

Pour les lois de finances rectificatives, les décrets d'avance et les décrets d'annulation, la procédure d'intégration dans Chorus respectera le calendrier et les jalons détaillés dans le tableau suivant. Le calendrier pourra être modulé pour les autres mouvements (décrets de transfert et décret de virement).

Calendrier	Jalons
<p><b>Quelques jours avant le dépôt du texte</b></p>	<p>La direction du budget adresse un message aux CBCM qui :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- les informe de la discussion et/ou de la publication prochaine d’un texte réglementaire ou législatif ;</li> <li>- leur présente les annulations d’AE et de CP envisagées à ce stade, selon qu’elles concernent des crédits disponibles et/ou des crédits mis en réserve ;</li> <li>- les invite à prendre, à titre conservatoire, les mesures préalables indispensables à l’intégration de ces annulations dans Chorus.</li> </ul>
<p><b>Jusqu’à J-10</b></p>	<p>Sur la base du message adressé par la direction du budget, les CBCM :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- demandent aux RFFIM et RPROG de remonter au niveau du programme les crédits proposés à l’annulation pour les montants figurant dans le fichier transmis par la direction du budget ;</li> <li>- s’assurent de l’effectivité de cette remontée et, le cas échéant, alertent la direction du budget de toute difficulté éventuelle rencontrée ;</li> <li>- procèdent aux blocages des crédits effectivement remontés au niveau du programme ;</li> <li>- confirment à la direction du budget l’effectivité de ces blocages.</li> </ul>
<p><b>J-6</b></p>	<p>Le cas échéant, la direction du budget adresse un message aux CBCM qui :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- les informe des ajustements à apporter, à l’issue de la discussion parlementaire, au schéma initial qui leur avait été communiqué précédemment ;</li> <li>- les invite à prendre, en tant que de besoin, les mesures préalables indispensables à l’intégration d’annulations supplémentaires dans Chorus.</li> </ul>
<p><b>J</b></p>	<p>Publication au JO du texte réglementaire ou législatif concerné.</p> <p>La direction du budget adresse un message aux CBCM qui :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- les informe de la publication au JO du texte réglementaire ou législatif ;</li> <li>- les invite à procéder au déblocage des crédits destinés à être annulés dans Chorus à J+1.</li> </ul> <p>Dès réception de ce message, les CBCM :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- réalisent les opérations demandées ;</li> <li>- confirment leur effectivité à la direction du budget ;</li> <li>- informent les RFFIM et les RPROG de la publication au JO du texte réglementaire ou législatif concerné et de l’imminence de l’annulation des crédits débloqués.</li> </ul>
<p><b>J+1</b></p>	<p>Les mouvements de crédits (ouvertures et annulations) sont intégrés dans Chorus.</p> <p>Dès l’intégration des crédits, l’AIFE adresse à la direction du budget un compte rendu d’intégration relevant, le cas échéant, les anomalies d’intégration observées ainsi que les programmes concernés ;</p> <p>A partir de ce compte rendu d’intégration, la direction du budget saisit les CBCM concernés afin d’expertiser et de résoudre rapidement les difficultés mentionnées et, en lien avec ces derniers, informe l’AIFE de l’évolution de la situation.</p> <p>L’AIFE procède à un nouveau chargement des données en anomalie et confirme à la direction du budget le succès de l’intégration dans Chorus.</p>

# **PARTIE 3 - L'ORGANISATION DE LA GESTION BUDGÉTAIRE**



<b>EXPOSÉ DES MOTIFS .....</b>	<b>67</b>
<b>DISPOSITIONS NORMATIVES .....</b>	<b>69</b>
<b>1 CHAMP D’APPLICATION.....</b>	<b>69</b>
<b>2 LE CADRE DE LA GESTION BUDGÉTAIRE .....</b>	<b>69</b>
<b>2.1 Les acteurs de la gestion budgétaire .....</b>	<b>69</b>
2.1.1 Le ministre .....	69
2.1.2 Le responsable de la fonction financière ministérielle .....	70
2.1.3 Le responsable de programme .....	70
2.1.4 Le responsable de budget opérationnel de programme .....	71
2.1.5 Le responsable d’unité opérationnelle .....	72
2.1.6 Le contrôleur budgétaire.....	72
2.1.7 La direction du budget .....	73
2.1.8 Le préfet .....	73
2.1.9 Le centre de services partagés .....	74
2.1.10 Le comptable public.....	74
<b>2.2 La qualité d’ordonnateur des acteurs de la gestion budgétaire .....</b>	<b>75</b>
<b>2.3 Les délégations de gestion .....</b>	<b>76</b>
<b>3 LA RÉPARTITION DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS .....</b>	<b>78</b>
<b>3.1 Le décret de répartition .....</b>	<b>78</b>
<b>3.2 Le document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE) .....</b>	<b>78</b>
<b>4 LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE .....</b>	<b>80</b>
<b>4.1 Les principes d’établissement de la programmation .....</b>	<b>80</b>
<b>4.2 la programmation au niveau du programme .....</b>	<b>82</b>
4.2.1 Le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP).....	82
4.2.2 Le document de programmation du programme .....	83
<b>4.3 Au niveau du BOP .....</b>	<b>83</b>
4.3.1 La programmation.....	83
4.3.2 La performance.....	83
<b>4.4 Les comptes-rendus de gestion .....</b>	<b>84</b>
<b>5 LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE .....</b>	<b>84</b>
<b>5.1 L’avis préalable ou le visa.....</b>	<b>84</b>
5.1.1 L’avis préalable .....	85
5.1.2 Le visa .....	85
<b>5.2 Le contrôle a priori .....</b>	<b>85</b>
5.2.1 Le visa du DRICE.....	85
5.2.2 Le visa du DPGECP .....	86
5.2.3 L’avis sur les documents de programmation du programme et du BOP .....	86
5.2.4 Le contrôle des actes de gestion par le contrôleur budgétaire.....	87
5.2.5 Le contrôle des mouvements de fongibilité asymétrique.....	90
<b>5.3 Le contrôle a posteriori .....</b>	<b>90</b>
<b>5.4 L’analyse de circuits et de procédures.....</b>	<b>91</b>
<b>5.5 Le rapport annuel du contrôleur budgétaire et comptable ministériel .....</b>	<b>91</b>

<b>ILLUSTRATIONS.....</b>	<b>93</b>
<b>1 LES MODALITÉS DE DÉSIGNATION DES ACTEURS ET LA QUALITÉ D'ORDONNATEUR .....</b>	<b>93</b>
1.1 <i>Les modalités de désignation des acteurs .....</i>	93
1.2 <i>La désignation du préfet comme responsable de BOP.....</i>	94
1.3 <i>Les comités financiers.....</i>	97
1.4 <i>La délégation de la qualité d'ordonnateur .....</i>	98
1.5 <i>Le périmètre du contrôle budgétaire .....</i>	99
1.6 <i>Les modalités d'habilitation dans le SIFE .....</i>	100
<b>2 VADEMECUM DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE .....</b>	<b>100</b>
2.1 <i>L'avis du contrôleur budgétaire sur la programmation .....</i>	100
2.1.1 <i>L'appréciation de la soutenabilité de la programmation .....</i>	100
2.1.2 <i>Les conséquences de l'avis du contrôleur budgétaire .....</i>	101
2.2 <i>visa des autorisations et des actes de recrutement précédant le visa du DPGCEP .....</i>	102
2.3 <i>Le contrôle a priori des actes de gestion .....</i>	102
<b>3 LES DOCUMENTS DU CADRE DE LA GESTION BUDGETAIRE .....</b>	<b>111</b>

## EXPOSÉ DES MOTIFS

---

Afin de répondre aux objectifs de qualité et de soutenabilité de la gestion budgétaire, un cadre commun a été élaboré pour les différents acteurs de la gestion dont les responsabilités sont désormais formalisées.

Des documents de gestion budgétaire sont définis pour améliorer la prévision et l'exécution du budget de l'État, notamment dans un cadre pluriannuel. Ces documents sont produits aux différents moments clés de la gestion. Ils doivent permettre de répondre à l'exigence de maîtrise de la trajectoire des finances publiques, tout en garantissant les principes issus de la LOLF de liberté et de responsabilité des acteurs dans la gestion des ressources.

Ils s'appuient sur une programmation budgétaire par activité qui vise à ce que chaque service de l'État, auquel est confiée la responsabilité de la mise en œuvre d'une politique publique sur un segment ou un territoire donné, prévoie pour deux ans au moins les moyens nécessaires à la mise en œuvre de chaque activité opérationnelle dans le respect des crédits et des emplois notifiés ou attendus.

L'enjeu est d'organiser, à l'appui du document de répartition initiale des crédits et des emplois, la répartition optimale des ressources aux différents niveaux de responsabilité au regard des impératifs de soutenabilité budgétaire et d'adéquation avec la déclinaison des objectifs stratégiques.

Un document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel décrit l'évolution des personnels par ministère ainsi que l'évolution de la masse salariale, notamment ses déterminants (départs et recrutements, mesures générales portant sur les rémunérations, mesures statutaires ou indemnitaires, etc.) :

- Chaque responsable de la fonction financière ministérielle y précise, pour les programmes dont les crédits et les emplois sont mis à disposition de chaque ministre dont ils relèvent, les prévisions mensuelles d'entrées et de sorties de personnels, de consommations d'emplois et de dépenses de personnel.
- Il sert de référence pour vérifier que les décisions en matière de ressources humaines sont prises dans le respect de l'autorisation parlementaire : ouverture de concours, recrutement de contractuels...
- En cours d'année, il est le principal outil de pilotage et de suivi budgétaire en matière de personnels et de masse salariale. Son actualisation périodique tient compte des évolutions constatées.

Enfin, le suivi de l'utilisation des autorisations parlementaires au cours de la gestion s'appuie sur des comptes-rendus de gestion.

Le rôle des acteurs de la gestion de l'État est défini. Les modalités de désignation des acteurs et celles de délégation de la qualité d'ordonnateur sont fixées. Par ailleurs, la possibilité du recours à la délégation de gestion est rappelée ; elle permet de simplifier la mise en œuvre d'une gestion collaborative entre différents acteurs.

Le contrôleur budgétaire exerce, pour le compte du ministre chargé du budget, la surveillance du caractère soutenable de la gestion au regard des autorisations budgétaires votées et dispose pour ce faire d'outils d'examen et de suivi de la programmation, ainsi que du contrôle a priori des principaux actes de gestion. Il s'assure de la qualité de la comptabilité budgétaire. Les différents types d'avis ou de visa que le contrôleur est susceptible de rendre sont décrits.

L'organisation du cadre de la gestion doit permettre d'assurer une gestion efficiente en optimisant le nombre de documents produits, le nombre d'intervenants dans la gestion budgétaire et le nombre de niveaux de gestion des ressources (programme, BOP, UO), niveaux dont la simplification est encouragée.



## DISPOSITIONS NORMATIVES

### 1 CHAMP D'APPLICATION

Les présentes règles ne s'appliquent qu'aux seuls programmes, budgets opérationnels de programme et unités opérationnelles du budget général et des comptes spéciaux dotés de crédits.

En accord avec la direction du budget, le champ d'application par ministère pourra être adapté. Des arrêtés de contrôle budgétaire ministériels, pris par le ministre chargé du budget, peuvent amender les dispositions de cette partie du recueil. Ces arrêtés définissent également les modalités de contrôles :

- des autorités administratives indépendantes ;
- des programmes dont les crédits sont évaluatifs.

Les documents du cadre de la gestion (programmation, compte-rendu de gestion) pour les BOP centraux pourront être établis pour le programme uniquement, avec l'accord du contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

Les règles de la présente partie ne s'appliquent pas aux dotations et aux comptes spéciaux non dotés de crédits.

### 2 LE CADRE DE LA GESTION BUDGÉTAIRE

Ces dispositions s'attachent à définir les responsabilités des différents acteurs et les relations qui les lient. Elles précisent l'articulation avec la qualité d'ordonnateur et la mise en œuvre des délégations de gestion.

#### 2.1 Les acteurs de la gestion budgétaire

##### 2.1.1 Le ministre

Conformément à l'article 74 du décret GBCP, « *les ministres sont seuls ordonnateurs principaux des recettes et des dépenses du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux, pour les crédits mis à leur disposition* ».

Le ministre est désigné par le décret relatif à la composition du Gouvernement. Un décret d'attribution définit ensuite le périmètre des politiques publiques dont il a la responsabilité et les services dont il dispose. La loi de finances initiale détermine les emplois alloués à chaque ministre. Le décret de répartition détermine les crédits ouverts pour chaque programme et le ministre qui en est l'ordonnateur principal.

Conformément à l'article 63 du décret GBCP, le terme « *ministère* » désigne « *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* ».

Les documents de gestion présentés ci-après sont établis pour chaque ministère.

Le plus souvent l'organisation gouvernementale et l'organisation budgétaire recouvrent les mêmes périmètres. Mais, il est possible, au plan des principes, d'établir une distinction entre la notion de périmètre des portefeuilles ministériels au sens du décret d'attribution et celle de périmètre budgétaire du ministère au sens de la LOLF (article 7) et de la loi de finances. Cette distinction trouve notamment sa traduction dans les programmes supports partagés par plusieurs ministres (exemple : ministère du travail et ministère de la santé), qui permettent de mutualiser les fonctions identifiées à l'article 3-8 du décret n° 2014-834 du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères.

## 2.1.2 Le responsable de la fonction financière ministérielle

L'article 69 du décret GBCP définit les attributions du responsable de la fonction financière ministérielle, désigné par le ministre.

Le responsable de la fonction financière ministérielle « *coordonne la préparation, la présentation et l'exécution du budget* ».

Sans préjudice d'autres fonctions que peut lui confier son ministre, il :

- 1° « *collecte les informations budgétaires et comptables et en opère la synthèse* » ;
- 2° « *s'assure de la mise en œuvre des règles de gestion budgétaire et comptable et veille à leur correcte prise en compte dans les systèmes d'information propres à son ministère* » ;
- 3° « *valide la programmation effectuée par les responsables de programme et il en suit la réalisation* » ;
- 4° « *établit, en liaison avec les responsables de programme, le document de répartition initiale des crédits et des emplois* » et le « *document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel* » ;
- 5° « *propose au ministre, le cas échéant, les mesures nécessaires au respect du plafond des dépenses et des autorisations d'emplois ainsi que les mouvements de crédits entre programmes* » ;
- 6° « *coordonne l'élaboration des projets et rapports annuels de performances* » ;
- 7° « *veille, en liaison avec les responsables de programme, à la transmission au ministre chargé du budget des informations relatives au périmètre des budgets opérationnels de programme et des unités opérationnelles* » ;
- 8° « *s'assure de la mise en œuvre des dispositifs de contrôle interne budgétaire et comptable ainsi que, le cas échéant, de comptabilité analytique.* »
- 9° « *veille à faciliter la mise en œuvre territoriale des politiques publiques concourant aux mêmes objectifs et à favoriser une gestion efficace et mutualisée des dépenses au niveau déconcentré* » ;
- 10° « *s'assure que les responsables de programme conduisent avec les responsables des budgets opérationnels de programme le dialogue de gestion* ».

Il exerce ses missions en lien avec les responsables de programme et, le cas échéant, le responsable ministériel de la gestion des ressources humaines qui communique les éléments relatifs à la stratégie ministérielle des ressources humaines.

En application de l'article 73 du décret GBCP, le responsable de la fonction financière ministérielle doit disposer de la qualité d'ordonnateur ou être bénéficiaire de la délégation de signature d'un ordonnateur principal ou secondaire.

## 2.1.3 Le responsable de programme

L'article 70 du décret GBCP définit les attributions du responsable de programme, désigné par le ministre.

Le responsable de programme :

- « *établit le projet annuel de performances* » et y présente « *les orientations stratégiques et les objectifs du programme et justifie les crédits et les autorisations d'emplois demandés* » ;
- « *définit le périmètre des budgets opérationnels de programme et des unités opérationnelles et en désigne les responsables* » ;
- propose à la validation du responsable de la fonction financière ministérielle, la nomenclature par activité de son programme ;

- le cas échéant dans le respect de directives ministérielles, organise le dialogue de gestion et établit une charte de gestion ;
- dans le cadre du dialogue de gestion qui vise notamment à déterminer les moyens attribués en fonction des objectifs assignés, avec les responsables des budgets opérationnels de programme :
  - o « établit la programmation budgétaire par activité », qu'il soumet au contrôleur budgétaire et comptable ministériel ;
  - o « décline les objectifs de performance au niveau du budget opérationnel de programme » ;
  - o « détermine les crédits et, le cas échéant, les autorisations d'emplois que, sous réserve des compétences des préfets, il met à la disposition de ces responsables » ;
- « établit le rapport annuel de performances ».

Il veille au respect des règles de la gestion budgétaire par les acteurs qui interviennent dans l'exécution du programme, particulièrement les dispositions relatives aux règles d'ouverture et de consommation en AE et en CP.

Il établit notamment deux comptes-rendus de gestion adressés au responsable de la fonction financière ministérielle et au contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

En application de l'article 73 du décret GBCP, le responsable de programme doit disposer de la qualité d'ordonnateur ou être bénéficiaire de la délégation de signature d'un ordonnateur principal ou secondaire.

#### 2.1.4 Le responsable de budget opérationnel de programme

Les attributions du responsable de budget opérationnel de programme sont définies à l'article 71 du décret GBCP.

Le responsable de BOP propose au responsable de programme la programmation des crédits et des emplois du budget opérationnel de programme. Cette programmation, discutée dans le cadre d'un dialogue de gestion entre le responsable de programme et le responsable de BOP, est présentée dans le document du budget opérationnel de programme.

Le responsable de BOP arrête la répartition des crédits du BOP entre les unités opérationnelles et met ces crédits et, le cas échéant, les autorisations d'emplois à la disposition de leurs responsables.

En cours d'exercice [année civile], le responsable de BOP est chargé de piloter l'exécution du BOP et d'assurer la bonne articulation entre les orientations données par le responsable de programme et l'exécution budgétaire des responsables d'UO.

Il veille au respect des règles de la gestion budgétaire par les acteurs qui interviennent dans l'exécution du BOP, particulièrement les dispositions relatives aux règles de consommation en AE et en CP (engagement à hauteur du montant ferme, respect des cas définis pour les dépenses sans engagement préalable et la réutilisation d'AE d'années antérieures rendues disponibles par un retrait d'engagement ou un retrait d'affectation, etc.).

Au niveau territorial, il est l'interlocuteur du contrôleur budgétaire en région pour la programmation, le suivi de la gestion et de l'exécution des crédits du BOP. Il établit notamment deux comptes-rendus de gestion adressés au responsable de programme et au contrôleur budgétaire.

Il rend compte au responsable de programme de l'exécution du budget opérationnel de programme ainsi que des résultats obtenus selon des modalités harmonisées de compte rendu.

En application de l'article 73 du décret GBCP, le responsable de budget opérationnel de programme doit disposer de la qualité d'ordonnateur ou être bénéficiaire de la délégation de signature d'un ordonnateur principal ou secondaire.

### 2.1.5 Le responsable d'unité opérationnelle

En application de l'article 72 du décret GBCP, le responsable d'unité opérationnelle (RUO) « *prescrit l'exécution des recettes et des dépenses de cette dernière et en rend compte au responsable du budget opérationnel de programme* ».

Dans le cadre de la gestion budgétaire, le responsable d'unité opérationnelle est le seul acteur qui dispose du rôle de prescription des recettes et des dépenses. Il peut déléguer la gestion de ce rôle à un autre acteur (un autre RUO, un centre de services partagés, etc.) mais conserve la responsabilité des actes pris. Les recettes et les dépenses doivent être assignées sur un comptable public. Les dépenses doivent être contrôlées le cas échéant par un contrôleur budgétaire.

En application de l'article 73 du décret GBCP, le responsable d'unité opérationnelle doit disposer de la qualité d'ordonnateur ou être bénéficiaire de la délégation de signature d'un ordonnateur principal ou secondaire.

### 2.1.6 Le contrôleur budgétaire

Les missions du contrôleur budgétaire sont définies par le décret GBCP<sup>13</sup>. Son contrôle « *porte sur l'exécution des lois de finances et a pour objet d'apprécier le caractère soutenable de la programmation (...) et de la gestion en cours, au regard des autorisations budgétaires, ainsi que la qualité de la comptabilité budgétaire. Il concourt, à ce titre, à l'identification et à la prévention des risques encourus, ainsi qu'à l'analyse des facteurs explicatifs de la dépense et du coût des politiques publiques.* »

En application de l'article 88-I 1<sup>er</sup> alinéa du décret GBCP, le contrôle budgétaire des services centraux d'un ministère est exercé par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel. Un même contrôleur budgétaire et comptable ministériel peut être placé auprès de plusieurs ministres. Il reste sous l'autorité du ministre chargé du budget.

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel est assisté par le chef du département du contrôle budgétaire, membre du contrôle général économique et financier ou expert de haut niveau, placé sous son autorité.

Conformément à l'article 88-II 1<sup>er</sup> alinéa du décret GBCP, le directeur régional des finances publiques exerce le contrôle budgétaire des services relevant des ordonnateurs secondaires dont la résidence administrative est située dans son ressort territorial.

Le directeur régional des finances publiques est assisté par le contrôleur budgétaire en région, membre du contrôle général économique et financier, expert de haut niveau ou administrateur des finances publiques, placé sous son autorité.

Par exception :

- le contrôle budgétaire de la Cour de Cassation est exercé par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel du ministère de la justice dans les termes et conditions fixés par l'arrêté du 17 décembre 2013 relatif au cadre de la gestion budgétaire et au contrôle budgétaire du ministère de la justice ;
- le contrôle budgétaire des dépenses du ministère de la défense, y compris les dépenses à l'étranger, est exercé par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel ;
- le contrôle budgétaire des services des ordonnateurs secondaires dont la résidence administrative est située dans la région Mayotte est exercé par le directeur régional des finances publiques de la Réunion à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Pour les dépenses à l'étranger autres que celles du ministère de la défense, le contrôle budgétaire est exercé par le directeur de la direction spécialisée des finances publiques pour l'étranger.

<sup>13</sup> Section 5 « les contrôleurs budgétaires » du chapitre 1<sup>er</sup> du titre II.

Pour les collectivités d'outre-mer, le contrôle budgétaire est exercé, pour les dépenses assignées sur sa caisse, par :

- le directeur des finances publiques de la Nouvelle-Calédonie ;
- le directeur des finances publiques de la Polynésie française ;
- le directeur des finances publiques de Saint-Pierre-et-Miquelon ;
- le directeur des finances publiques des îles Wallis et Futuna ;
- aux Terres australes et antarctiques françaises, le directeur régional des finances publiques de la Réunion.

### 2.1.7 La direction du budget

Les missions de la direction du budget sont définies par le décret n° 2007-447 du 27 mars 2007 modifié et l'arrêté du 27 mars 2007 modifié. Elles comprennent notamment :

- la définition de la politique des finances publiques, de la politique budgétaire de l'État ainsi que des outils de pilotage de ces politiques ;
- la programmation pluriannuelle de mise en œuvre de ces politiques et la proposition, à ce titre, d'évolutions de politiques publiques compatibles avec cette programmation ;
- l'élaboration des lois de finances, le suivi et pilotage de l'exécution du budget de l'État, le suivi des besoins ou capacités de financement des administrations publiques ;
- la définition des principes relatifs aux outils de budgétisation et aux règles de consommation des crédits inscrits en lois de finances ;
- l'amélioration de la performance de la gestion de l'État et des organismes contrôlés par lui ;
- la coordination et le contrôle de l'action des contrôleurs budgétaires ;
- l'établissement et la méthodologie du contrôle et de l'audit internes budgétaires.

### 2.1.8 Le préfet

En application de l'article 75 du décret GBCP et dans les conditions prévues par le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, le préfet est ordonnateur secondaire des services déconcentrés des administrations civiles de l'État.

Pour les services placés sous son autorité, le préfet de région est désigné responsable de BOP par les responsables de programme concernés. La liste des BOP territoriaux placés sous la responsabilité du préfet de région est présentée en illustrations de cette partie du recueil. Comme le définit la réglementation en matière de délégation, les chefs des services placés sous l'autorité du préfet auront toujours vocation à recevoir de ce dernier délégation de signature des qualités de responsable de BOP, responsable d'UO et d'ordonnateur secondaire.

Après avis des chefs de services déconcentrés concernés et présentation au comité de l'administration régionale, le préfet de région arrête la répartition des crédits mis à disposition entre les UO des BOP gérés par les services placés sous son autorité.

Le préfet s'assure de la prise en compte par les services déconcentrés des administrations civiles de l'État des objectifs inscrits dans les projets annuels de performances. À ce titre, il est le garant de la mesure des résultats obtenus. Celle-ci est appréciée à partir des éléments produits par ces services et destinés aux rapports annuels de performances.

### 2.1.9 Le centre de services partagés

En application de l'article 76 du décret GBCP, « un ordonnateur peut confier au responsable d'un centre de services partagés tout ou partie de l'exécution des opérations lui incombant ».

Un centre de services partagés (CSP) désigne une structure spécialisée dans le traitement pour le compte d'un ou plusieurs ordonnateurs des opérations de gestion budgétaire et comptable particulièrement dans les applications du système d'information financière de l'État.

Les opérations qu'un ordonnateur peut confier sont relatives :

- à la saisie de la programmation budgétaire des crédits dans Chorus ;
- à la mise à disposition des crédits ;
- à l'exécution des recettes et des dépenses.

Lorsque le responsable du CSP est placé dans la chaîne hiérarchique de l'ordonnateur, il exécute les opérations pour le compte et sous la responsabilité de l'ordonnateur sur le fondement d'une délégation de sa signature. Lorsqu'il se situe en dehors de la chaîne hiérarchique de l'ordonnateur, le CSP bénéficie d'une délégation de gestion établie conformément aux dispositions du décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion dans les services de l'État.

Dans le cadre de la délégation de gestion, l'ordonnateur et le centre de services partagés doivent établir un contrat de service qui définit les responsabilités, les engagements et le niveau de service auquel les deux parties s'engagent.

Afin d'éviter une multiplication des actes de délégation de la part de tous les ordonnateurs au profit desquels travaille un même CSP, le ministre, en tant qu'ordonnateur principal et chef de l'administration de son ministère, peut inscrire expressément dans les textes d'organisation des services centraux concernés que sont confiés à un CSP :

- l'exécution des recettes et des dépenses des RUO ;
- la saisie dans Chorus de la programmation ;
- la mise à disposition des crédits d'un programme ou d'un BOP.

Les textes d'organisation définissent explicitement les services pour le compte desquels le CSP intervient, les responsables de ces services étant désignés RPROG, RBOP et/ou RUO et disposant d'une délégation de signature de l'ordonnateur principal.

Par ailleurs, à défaut d'être nommé sur l'un des postes cités à l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement, les agents du CSP, qui réalisent les opérations prévues à l'article 11 du décret GBCP, doivent bénéficier :

- soit d'une subdélégation expresse de signature de leur supérieur si celui-ci est nommé sur l'un des postes cités au 1° ou 3° de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2005-850 ;
- soit d'une délégation expresse de signature de l'ordonnateur principal.

### 2.1.10 Le comptable public

En application de l'article 77 du décret GBCP, « sous l'autorité du ministre chargé du budget, les comptables publics exécutent toutes opérations de recettes et de dépenses du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux, toutes opérations de trésorerie et, d'une manière générale, toutes autres opérations financières incombant à l'État ».

Le comptable public procède au paiement après ordre de payer adressé par l'ordonnateur. En application des articles 19 et 20 du décret GBCP, il est tenu d'assurer le contrôle notamment des éléments ayant une incidence sur la sincérité et la qualité de la comptabilité budgétaire :

- la qualité de l'ordonnateur ;
- l'exacte imputation des dépenses au regard des règles relatives à la spécialité des crédits ;
- la disponibilité des crédits ;
- l'existence du visa ou de l'avis préalable du contrôleur budgétaire sur les engagements lorsqu'il est requis.

Un service facturier (SFACT) peut être créé. Il est placé sous l'autorité du comptable public. Ce service est notamment chargé de la réception des factures et de leur traitement dans Chorus. Ce mode d'organisation doit donner lieu à l'établissement d'un contrat de service entre le SFACT, le centre de services partagés et, le cas échéant, les services prescripteurs. Ce document formalise le périmètre fonctionnel du service facturier ainsi que les obligations respectives des parties.

## 2.2 La qualité d'ordonnateur des acteurs de la gestion budgétaire

Aux termes des articles 10, 11 et 155 du décret GBCP, les ordonnateurs « *prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses* », « *constatent les droits et les obligations, liquident les recettes et émettent les ordres de recouvrer* », « *engagent, liquident et ordonnancent les dépenses* » et « *le cas échéant, assurent la programmation, la répartition et la mise à disposition des crédits* » et sont chargés « *de la comptabilité des affectations, des autorisations d'engagement et des autorisations d'emplois* ».

L'article 73 du décret GBCP indique que les acteurs de la gestion budgétaire (RFFIM, RPROG, RBOP, RUO) doivent disposer de la qualité d'ordonnateur ou être bénéficiaires d'une délégation de signature d'un ordonnateur.

Pour l'État, seuls disposent de la qualité d'ordonnateur :

- les ministres, ordonnateurs principaux selon l'article 74 du décret GBCP ;
- les ordonnateurs secondaires, qui agissent en vertu d'une délégation de pouvoir des ordonnateurs principaux.

Selon l'article 75 du décret GBCP, il s'agit :

- des quatre catégories d'agents publics bénéficiaires de droit de cette qualité :
  - le préfet, pour les services déconcentrés des administrations civiles de l'État, dans les conditions prévues par le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié ;
  - l'ambassadeur, pour les administrations de l'État dans le pays où il est accrédité ;
  - sauf disposition législative contraire, le président d'une autorité administrative indépendante ;
  - le responsable d'un service à compétence nationale prévu au premier alinéa de l'article 2 du décret n° 97-464 du 9 mai 1997 ;
- le cas échéant, d'autres catégories d'agents publics, définies par décret en Conseil d'Etat, auxquelles cette qualité est conférée<sup>14</sup>.

Par ailleurs, un ordonnateur, principal ou secondaire, peut déléguer sa signature sur le fondement de l'article 10 du décret GBCP. Lorsqu'elle est consentie par un acte exprès, cette délégation doit être nominative et publiée.

La signature d'un ordonnateur principal peut également être déléguée de manière tacite et automatique en application du décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005. Cette délégation, non nominative, permet à son bénéficiaire de signer l'ensemble des actes, à l'exception des décrets,

---

<sup>14</sup> C'est par exemple le cas du décret n° 2014-1116 du 2 octobre 2014 qui définit de nouvelles catégories d'agents publics auxquelles le ministre de la défense peut conférer la qualité d'ordonnateur secondaire par délégation de pouvoir.

relatifs aux affaires des services placés sous son autorité. Dans ce cas, le délégataire dispose de la qualité d'ordonnateur dès lors que, cumulativement :

- il est nommé sur l'une des fonctions citées aux 1° à 4° de l'article 1<sup>er</sup> du décret de 2005 ;
- le texte d'organisation du service à la tête duquel il est placé lui confère une ou plusieurs attributions financières confiées par le décret GBCP aux acteurs de la gestion publique.

Au niveau territorial, pour les services déconcentrés placés sous l'autorité du préfet, les chefs de service doivent recevoir délégation de signature de ce dernier pour exercer les fonctions de RBOP ou de RUO.

### 2.3 Les délégations de gestion

Le décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004 autorise la mise en place de délégation de gestion entre services de l'État.

La délégation de gestion est un acte par lequel un service, le « délégant », donne à un autre service, le « délégataire », le pouvoir de réaliser des prestations, pour son compte et en son nom. Elle ne dessaisit donc pas le délégant de sa responsabilité.

Un délégataire peut ainsi se voir confier la réalisation de prestations par un ou plusieurs délégants.

Une délégation de gestion ne peut pas être établie avec un service d'une personne morale autre que l'État.

#### Champ d'application

La délégation de gestion est conclue pour une durée limitée éventuellement reconductible en vue de la réalisation d'actes juridiques, de prestations ou d'activités déterminées concourant à l'accomplissement des missions du service délégant. Elle porte donc sur des actes de gestion courante et non sur la mise en œuvre de l'ensemble d'une politique. En cas de transfert d'activités pérenne, une modification juridique des attributions des services concernés, et le cas échéant sa traduction budgétaire, doit être privilégiée plutôt que le renouvellement d'une délégation de gestion.

La délégation peut être limitée à la réalisation de simples actes n'emportant pas de conséquence juridique ou financière directe (réalisation d'une étude, mise en place d'un guichet unique ou d'une procédure) ou, au contraire, s'étendre à des actes engageant juridiquement et financièrement l'État (recrutements, marchés, conventions, baux).

Les actes susceptibles d'être réalisés par le délégataire sont ceux qui s'avèrent indispensables à l'exécution de la délégation. Des délégations de gestion peuvent être conclues en matière de :

- Gestion de personnels : la délégation de gestion peut porter par exemple sur des actes d'administration tels que l'organisation du recrutement (concours), la gestion des absences et des positions, la gestion de la paie. Elle est l'instrument à privilégier lorsque des agents appartenant à un corps unique sont affectés dans plusieurs ministères (administrateurs de l'INSEE, conservateurs du patrimoine, gendarmes). Elle peut également permettre de faciliter les mobilités interministérielles.
- Gestion de biens : la délégation de gestion peut porter sur la gestion d'immeubles, la gestion d'un parc automobile ou d'un parc informatique.
- Gestion d'achats : la délégation de gestion peut porter sur l'achat de biens pour le compte d'un ou plusieurs délégants.
- Gestion de procédures : la délégation de gestion peut porter sur la mise en œuvre d'une procédure spécifique (réception et instruction de dossiers de demandes de subventions) ou d'un dispositif particulier (réalisation d'une action de communication commune à plusieurs services).
- Réalisation de travaux : la délégation de gestion peut porter sur la construction, l'entretien ou la maintenance d'un immeuble ou concerner un ensemble de travaux relatifs à un parc immobilier.

### **Les principes de mise en œuvre**

La délégation de gestion ne peut en aucun cas remettre en cause les compétences du délégant ni les principes énoncés par la LOLF. Elle ne peut notamment pas conduire à mettre en œuvre une fongibilité des crédits entre les programmes.

La délégation de gestion est formalisée par un document écrit, publié au *Journal officiel*, au bulletin officiel du ministère ou au recueil des actes administratifs. Elle décrit :

- l'objet de la délégation ;
- les plafonds de crédits prévus pour l'exécution de la prestation et les obligations des parties ;
- la durée et les conditions éventuelles de reconduction ;
- la mention du service délégataire qui assume le cas échéant la fonction d'ordonnateur ;
- les conditions dans lesquelles il est rendu compte de l'exécution de la délégation.

Dans le cas où la délégation comporte plusieurs délégants, un document est établi entre chaque délégant et le délégataire.

La délégation de gestion ne peut donner lieu à une quelconque rémunération du délégataire par le délégant. Elle n'est pas non plus un outil de facturation interne.

Le délégant reste responsable des actes passés par le délégataire. Vis-à-vis des tiers, le document établi par les services représentant une même personne morale est sans effet en matière de responsabilité. En cas de faute dans l'exécution de la délégation, c'est la responsabilité du délégant qui est engagée et non celle du délégataire sauf en cas de faute lourde et personnelle de ce dernier. De même, les irrégularités commises par un délégataire dans le cadre de la délégation peuvent être poursuivies devant la Cour de discipline budgétaire et financière.

Toutefois, il convient de signaler qu'en matière pénale l'existence d'une délégation n'interdit pas au juge répressif de rechercher la responsabilité pénale du délégant ou du délégataire à raison d'actes personnels caractérisant sa participation à une infraction pénale.

Dans les conditions prévues par la délégation de gestion, le délégataire élabore un compte-rendu de gestion. Il rend compte de sa gestion au délégant afin que celui-ci puisse intégrer les éléments dans son rapport annuel de performances. Le compte-rendu de gestion doit être effectué au minimum au terme de la délégation.

### **La délégation de gestion des crédits**

En matière de gestion des crédits, la délégation de gestion « *peut prévoir que le délégataire est chargé de la gestion de crédits. Dans ce cas, il exerce la fonction d'ordonnateur pour le compte du délégant. Ce document peut prévoir que le délégataire exerce la fonction d'ordonnateur de recettes pour le compte du délégant. Un exemplaire du document est transmis au comptable assignataire des dépenses du délégant ainsi qu'au contrôleur budgétaire placé auprès de lui* » (article 4 du décret n° 2004-1085). La délégation de gestion doit être transmise aux contrôleurs budgétaires concernés pour information ou signature (cf. infra).

Ce mode de gestion doit être privilégié pour limiter les décrets de transferts ou de virements. En cas de changement de périmètre ministériel dans le courant de l'année civile, il permet notamment d'assurer la continuité de l'exécution des crédits conformément au décret de répartition des crédits ouverts en loi de finances.

La délégation de gestion peut également être utilisée pour l'imputation des crédits de personnel dans le cas d'une mise à disposition d'agents entre deux services. Une délégation de gestion permet au service qui met à disposition les agents d'imputer leur masse salariale directement sur l'UO du service qui reçoit ces agents. Dans ce cas, le service bénéficiaire des agents est le délégant, puisqu'il autorise l'exécution sur son budget T2, par le service délégataire, des crédits de personnel correspondant aux agents que ce dernier a mis à sa disposition. La délégation de gestion permet alors d'éviter la budgétisation par transferts ou par virements de crédits, ou à défaut un rétablissement de crédits par annulation de dépenses. Cette dernière procédure, intrinsèquement lourde, ne peut intervenir qu'après la constatation de la dépense et une facturation interne, ce qui conduit le service

créancier à supporter provisoirement la dépense du service débiteur. Le rétablissement de crédits n'intervient donc pas toujours au titre de l'année pour laquelle la mise à disposition est intervenue.

Le délégataire a un accès direct aux crédits du délégant dans le système d'information financière de l'État. Les opérations effectuées par le délégataire s'imputent sur la comptabilité du délégant. C'est notamment le plafond d'emplois du délégant qui est consommé. Le délégataire dispose cependant d'un accès restreint aux informations budgétaires du délégant. Il n'a accès qu'aux informations nécessaires à l'accomplissement de la délégation.

Le délégataire engage, liquide et ordonnance les crédits dans les limites fixées par le délégant. La délégation de gestion précise le montant plafond des crédits alloués au délégataire pour la mise en œuvre de la délégation.

Le service délégant doit être bénéficiaire de la qualité d'ordonnateur. La délégation de gestion précise les modalités de contrôle budgétaire. Le contrôleur budgétaire de la dépense exécutée par le délégataire est par défaut celui du délégataire. Toutefois, sur accord des contrôleurs budgétaires du délégant et du délégataire, ce principe peut être modifié par une mention expresse dans la délégation de gestion et sa signature par les deux contrôleurs budgétaires concernés. Cette modification du contrôleur budgétaire est possible uniquement entre contrôleurs budgétaires et comptes ministériels ou entre contrôleurs budgétaires en région.

Les ordres de payer et de recouvrer émis par les ordonnateurs ayant conclu une délégation de gestion sont assignés sur le comptable désigné par arrêté du ministre chargé du budget. Ils ne peuvent jamais l'être par une mention expresse dans la convention elle-même. Sauf exception<sup>15</sup>, le comptable assignataire est celui de l'ordonnateur délégataire.

### 3 LA RÉPARTITION DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS

#### 3.1 Le décret de répartition

En application de l'article 44 de la LOLF, « *dès la promulgation de la loi de finances de l'année ou d'une loi de finances rectificative, ou dès la publication de l'ordonnance prévue à l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement prend des décrets portant :*

1° *Répartition par programme ou par dotation des crédits ouverts sur chaque mission, budget annexe ou compte spécial ;*

2° *Fixation, par programme, du montant des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel. »*

En cas de modification du gouvernement en cours d'année, le décret de répartition n'est pas modifié.

#### 3.2 Le document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE)

L'article 67 du décret GBCP fixe l'établissement par chaque ministère d'un « *document de répartition initiale des crédits et des emplois qui présente pour chaque programme :*

- *La répartition entre les budgets opérationnels de programme des crédits ouverts en loi de finances initiale, nets de la réserve mise en œuvre en application de l'article 51 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 ;*
- *Le montant prévisionnel des crédits dont l'ouverture est attendue dans l'année, sous forme de reports, fonds de concours, attributions de produits et autres mouvements ainsi que la répartition de ces crédits entre les budgets opérationnels de programme.*

*Ce document indique également, le cas échéant, la répartition du plafond d'autorisation d'emplois entre les programmes. »*

Le responsable de la fonction financière ministérielle établit le DRICE en liaison avec le responsable de programme et le cas échéant avec le responsable ministériel de la gestion des ressources humaines.

<sup>15</sup> Notamment lorsque le chef du service délégataire n'était pas préalablement ordonnateur et ne bénéficiait pas, à ce titre, d'une assignation comptable.

Il transmet pour visa ce document au contrôleur budgétaire et comptable ministériel à compter du 1<sup>er</sup> décembre N-1 et au plus tard à une date déterminée en accord avec le contrôleur budgétaire et comptable ministériel. Ce dernier doit délivrer son visa avant le 10 janvier.

Si le DRICE a été communiqué avant la publication du décret de répartition des crédits ouverts en loi de finances, le responsable de la fonction financière ministérielle transmet au contrôleur budgétaire et comptable ministériel une version actualisée établie dans les mêmes formes que le document initial, le premier jour ouvré suivant la publication du décret, dans l'hypothèse où le décret modifie les données du DRICE.

### **Mise en œuvre de la réserve de précaution**

*Le principe et les modalités de calcul de la réserve de précaution sont présentés dans la partie 2 - L'ouverture des autorisations budgétaires du recueil.*

Le document de répartition initiale des crédits et des emplois applique le taux de mise en réserve fixé par le ministre du budget dans le respect des lois de programmation et de finances en vigueur.

Seules les majorations de crédits à caractère non reconductible au titre des amendements gouvernementaux de 2<sup>ème</sup> délibération à l'Assemblée nationale et au Sénat sont soustraites de la LFI dans le calcul de la mise en réserve. Ceci permet d'éviter de soumettre à la mise en réserve les majorations de crédits décidées à titre non reconductible par les commissions des finances des deux assemblées, ainsi que les augmentations de crédits votées par le Parlement.

Il est donc obligatoire d'identifier dans le DRICE la portée des amendements (majoration/minoration), leur origine (parlementaire/gouvernementale), leur caractère reconductible ainsi que le calendrier de leur adoption (1<sup>ère</sup> / 2<sup>ème</sup> délibération) afin de calculer l'assiette de la réserve de précaution.

### **Les ressources à répartir**

La répartition initiale des crédits et des emplois distingue les ressources en AE, CP et ETPT. Les crédits en AE / CP distinguent les dépenses de personnel des autres dépenses, en précisant la part qui contribue au CAS pensions.

Les ressources comprennent :

- les crédits disponibles ;
- les crédits dont l'ouverture est certaine ;
- les crédits dont l'ouverture est attendue.

Les crédits disponibles correspondent aux crédits ouverts en loi de finances (crédits inscrits au PLF, amendements et détail de leur répartition) après application du taux de réserve et prise en compte d'un taux modulé au titre des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs<sup>16</sup>.

Les crédits dont l'ouverture est certaine sont ceux pour lesquels la date d'ouverture et le montant sont déjà connus, sur la base si possible de pièces justificatives : reports anticipés, attributions de produits, fonds de concours, virements, transferts...

Les crédits dont l'ouverture est attendue correspondent aux crédits dont l'ouverture est probable mais qui n'ont pas été comptabilisés au sein des mouvements certains, du fait d'une incertitude sur la date de leur ouverture, ou de leur montant exact. Exemples : reports (avec ou sans les AE affectées non engagées, avec ou sans les fonds de concours), attributions de produits, virements, transferts, etc.

Le plafond ministériel d'autorisations d'emplois est fixé par la loi de finances de l'année. Le total des autorisations d'emplois, réparties le cas échéant entre les programmes du ministère, doit donc correspondre à ce plafond législatif fixé par ministère.

---

<sup>16</sup> Article 12 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 : « L'application du taux de mise en réserve sur le titre 3 « Dépenses de fonctionnement » peut être modulée en fonction de la nature des dépenses supportées par les organismes bénéficiant d'une subvention pour charge de service public. »

### **L'actualisation des crédits, des emplois et de leur répartition**

En cours d'exercice, les ressources en crédits et emplois du DRICE et leur répartition sont actualisées par le responsable de la fonction financière ministérielle, en liaison avec les responsables de programme et le responsable ministériel de la gestion des ressources humaines.

La répartition actualisée des crédits et des emplois est transmise au contrôleur budgétaire et comptable ministériel dans les cas suivants :

- à l'appui des comptes-rendus de gestion ;
- en cas de modification significative, en cours d'exercice, des emplois et crédits ouverts ou attendus, ou de la répartition de la réserve de précaution ;
- en cas de modification significative de l'allocation des ressources entre les budgets opérationnels de programme.

Dès réception, le CBCM en informe les contrôleurs budgétaires en région concernés.

### **La répartition entre les BOP et les UO**

Comme le définit l'article 67 du décret GBCP, le DRICE présente la répartition des ressources entre BOP en distinguant les crédits disponibles, les crédits certains et les crédits attendus. Cette répartition des ressources entre BOP permet ainsi au responsable de programme de notifier les plafonds de dépenses aux responsables de BOP.

En sus de la réserve de précaution obligatoire, le responsable de programme peut décider de réserver à son niveau une partie des crédits qu'il pourra mettre à disposition d'un BOP en cours d'exercice [année civile]. Le DRICE indique le montant de ces crédits non répartis qui ne seront, par conséquent, pas initialement mis à disposition des responsables de BOP.

Le responsable de la fonction financière ministérielle peut répartir les ETPT entre les BOP de manière indicative dans le DRICE.

La répartition des ressources entre les BOP est notifiée par le RPROG ou le RFFiM à chaque responsable de BOP au plus tard fin décembre de l'année qui précède la gestion.

Si la répartition des ressources est modifiée, une nouvelle notification est adressée aux RBOP concernés dans les meilleurs délais.

À partir de cette notification, le responsable de BOP détermine la répartition des ressources entre les UO. Il la notifie aux responsables d'UO.

## **4 LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE**

L'article 66 du décret GBCP indique que « *pour chaque programme, il est procédé à une programmation ayant pour objet de mettre en adéquation l'activité prévisionnelle des services avec les crédits et les emplois notifiés et attendus. Cette programmation est accompagnée d'une prévision des principaux actes de gestion de l'année* ».

Elle est effectuée selon un référentiel propre à chaque ministère.

La programmation budgétaire par activité est établie, actualisée et validée dans le système d'information financière uniquement pour les dépenses autres que celles de personnel.

### **4.1 Les principes d'établissement de la programmation**

Conformément à l'article 70 du décret GBCP, la programmation est établie par le responsable de programme en s'appuyant sur les propositions des responsables de budgets opérationnels de programmes.

L'article 69 du décret GBCP indique qu'elle est validée par le responsable de la fonction financière ministérielle, qui s'assure de sa soutenabilité et de sa correcte prise en compte dans le système d'information financière de l'État.

Dans le respect des directives du responsable de programme, le responsable de budget opérationnel de programme peut décliner la programmation entre les unités opérationnelles en liaison avec les responsables de ces unités.

L'article 66 du décret GBCP précise que la programmation « est établie pour deux ans au moins et fait l'objet d'une actualisation au moins annuelle » et qu'il « est rendu compte de son exécution au cours de la gestion ».

Elle est établie, validée et transmise au contrôleur budgétaire et comptable ministériel au plus tard le 15 février sauf dérogation accordée par ce dernier.

### **Les ressources à programmer**

La programmation et son exécution doivent être soutenables au regard de l'autorisation budgétaire annuelle et des prescriptions des lois de programmation des finances publiques en permettant ainsi d'honorer les engagements souscrits ou prévus et de maîtriser leurs conséquences budgétaires en cours d'année et les années ultérieures.

La programmation des crédits hors dépenses de personnel est réalisée par activité du référentiel de programmation ministériel et/ou, en accord avec la direction du budget, à un niveau de regroupement d'activités de ce référentiel<sup>17</sup>.

La programmation doit intégrer les montants, nets de la réserve de précaution, inscrits dans le document de répartition initiale des crédits et des emplois ou l'actualisation de cette répartition, au titre des crédits disponibles et de ceux dont l'ouverture est certaine et en tenant compte des rétablissements de crédits à venir.

Le cas échéant, les crédits dont l'ouverture est attendue peuvent être programmés<sup>18</sup>.

La programmation distingue les crédits prévus pour les dépenses obligatoires, les dépenses inéluctables et les autres dépenses telles que définies à l'article 95 du décret GBCP : « les dépenses obligatoires sont les dépenses pour lesquelles le service fait a été certifié au cours de l'exercice précédent et dont le paiement n'est pas intervenu.

*Les dépenses inéluctables sont les restes à payer à échoir au cours de l'exercice, les dépenses afférentes au personnel en fonction, les dépenses liées à la mise en œuvre des lois, règlements et accords internationaux, ainsi que les dépenses strictement nécessaires à la continuité de l'activité des services. »*

Les dépenses qui ne relèvent ni des dépenses obligatoires ni des dépenses inéluctables sont indiquées en tant qu'autres dépenses.

Les montants des rétablissements de crédits de l'année sont identifiés pour mémoire dans les documents de gestion.

### **La pluri-annualité**

L'article 66 du décret GBCP indique que la programmation budgétaire par activité doit être réalisée sur deux ans au moins.

Dans le cadre du budget triennal, les responsables de programme doivent indiquer aux responsables de BOP un montant prévisionnel de crédits et d'autorisations d'emplois.

La programmation pluriannuelle devra être réalisée à partir de ce montant prévisionnel auquel s'ajoute la prévision de consommation des AE affectées non engagées. La programmation pluriannuelle s'appuiera sur les échéanciers de CP.

La programmation peut être réalisée sur des niveaux différents de la nomenclature par activité pour la première année et les années suivantes.

<sup>17</sup> Cf. illustration sur la nomenclature par activité de la partie du recueil relative aux nomenclatures.

<sup>18</sup> L'attribut « priorités » de la programmation dans Chorus peut être utilisé pour distinguer ces crédits supplémentaires.

### **L'actualisation de la programmation budgétaire par activité**

La programmation est actualisée :

- deux fois par an, à l'appui des comptes-rendus de gestion, avant le 15 mai et le 15 septembre, sauf dérogation accordée par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel ;
- lorsque l'actualisation de la répartition ministérielle des crédits et des emplois modifie les crédits d'un programme ;
- en cas de modification significative de l'allocation des ressources entre les BOP.

Le responsable de programme actualise la programmation à l'appui des propositions des responsables de BOP. Elle est validée par le responsable de la fonction financière ministérielle avant transmission, le cas échéant, du compte-rendu de gestion au contrôleur budgétaire.

#### **4.2 la programmation au niveau du programme**

La programmation au niveau du programme repose sur les documents suivants :

1. le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel ;
2. le document retraçant la programmation des autres crédits.

Les dispositions normatives précisent les éléments que ces documents doivent comporter. Les maquettes de ces documents peuvent toutefois être adaptées avec l'accord du contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

##### **4.2.1 Le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP)**

Conformément à l'article 68 du décret GBCP, le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP) présente pour chaque programme :

« 1° les prévisions mensuelles d'entrées et de sorties des personnels rémunérés au titre du programme ;

« 2° les prévisions de consommation mensuelle du plafond d'autorisation d'emplois ;

« 3° les prévisions de dépenses de personnel, incluant une évaluation de l'incidence des mesures statutaires et indemnitaires prévues en faveur des agents.

*Ce document comporte en outre les perspectives d'évolution des données mentionnées ci-dessus pour l'année suivante.»*

Le cas échéant, les perspectives d'évolution pour l'année suivante sont présentées de manière agrégée.

La programmation dans le DPGECP n'est pas présentée par activité, à la différence de la programmation des crédits hors titre 2 établie au programme et au BOP.

Conformément à l'article 69 du décret GBCP, le DPGECP est établi par le responsable de la fonction financière ministérielle, en liaison avec les responsables de programmes et le responsable ministériel de la gestion des ressources humaines.

Le DPGECP est transmis pour visa au contrôleur budgétaire et comptable ministériel au plus tard le 15 février, sauf dérogation accordée par celui-ci.

Il est accompagné d'une note qui présente notamment les risques éventuels d'insoutenabilité des dépenses de personnel, de non-respect du plafond d'emplois ou de la variation des effectifs exprimés en équivalent temps plein présentée dans les projets annuels de performances, les mesures correctrices envisagées ainsi que les perspectives d'évolution pour l'année suivante.

Pour chaque ministère, le DPGECP est actualisé et transmis au contrôleur budgétaire et comptable ministériel, pour information, dans le cadre de chaque compte-rendu de gestion.

Une prévision d'exécution des crédits de personnel est transmise mensuellement au contrôleur budgétaire et comptable ministériel à compter du mois d'octobre sur la base des données de paie les plus récentes et, pour le mois de décembre, de la prévision de la liquidation de la paie de ce mois.

#### 4.2.2 Le document de programmation du programme

Pour les dépenses autres que celles de personnel, un document de programmation du programme est établi par chaque responsable de programme et validé par le responsable de la fonction financière ministérielle, conformément aux principes d'établissement de la programmation présentés ci-dessus.

Il est transmis pour avis au contrôleur budgétaire et comptable ministériel au plus tard le 15 février, sauf dérogation accordée par celui-ci.

Il est accompagné d'une note de synthèse qui présente les déterminants de la programmation des crédits HT2 et l'articulation de celle-ci avec les résultats de l'exécution de l'année précédente, qui analyse les dépenses obligatoires et inéluctables et qui identifie les risques éventuels d'insoutenabilité de la programmation et de son exécution ainsi que les mesures correctrices.

Il est en outre accompagné d'une liste des principaux actes de gestion prévus pour l'exercice, selon des modalités précisées par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel en concertation avec le responsable de la fonction financière ministérielle.

### 4.3 Au niveau du BOP

#### 4.3.1 La programmation

Conformément à l'article 71 du décret GBCP, le responsable du budget opérationnel de programme établit, selon les directives du responsable de programme, la programmation des crédits du budget opérationnel de programme (BOP).

Pour les BOP territoriaux, cette présentation doit être effectuée selon la maquette du document de programmation présentée dans les illustrations. Cette maquette ne peut pas être modifiée.

Le budget opérationnel de programme présente, sur son périmètre, la programmation des crédits et des emplois. Le BOP est transmis au plus tard le 1<sup>er</sup> mars au contrôleur budgétaire pour avis.

Il est accompagné d'une note de synthèse qui présente les déterminants de la programmation et l'articulation de celle-ci avec les résultats de l'exécution de l'année précédente, analyse les dépenses obligatoires et inéluctables et qui identifie les risques éventuels d'insoutenabilité de la programmation et de son exécution ainsi que les mesures correctrices envisagées. Il est en outre accompagné d'une liste des principaux actes de gestion prévus pour l'exercice. Les illustrations présentent les principaux actes de gestion qui doivent être recensés.

#### 4.3.2 La performance

Le budget opérationnel de programme présente, sur son périmètre, une déclinaison des objectifs et des indicateurs de performance du programme.

La performance de la gestion du BOP est mesurée par le suivi d'objectifs et d'indicateurs qui sont définis en cohérence avec les objectifs et indicateurs inscrits dans le projet annuel de performances du programme et en lien direct avec les actions conduites dans le périmètre du budget opérationnel de programme.

Les objectifs du BOP peuvent être soit identiques à ceux fixés dans le projet annuel de performances, soit concourir directement à la réalisation de ces mêmes objectifs.

Les indicateurs rattachés à ces objectifs présentent, sur le périmètre du BOP, les résultats obtenus lors des exercices précédents, les résultats à atteindre au cours de l'année et, le cas échéant, les cibles pluriannuelles définies en cohérence avec celles inscrites au projet annuel de performances.

#### 4.4 Les comptes-rendus de gestion

En application de l'article 98 du décret GBCP, les comptes-rendus de gestion par programme et par budget opérationnel de programme sont transmis au plus tard le 15 mai et le 15 septembre au contrôleur budgétaire sur la base des données d'exécution arrêtées au 30 avril et au 31 août, sauf dérogation accordée par celui-ci.

Le compte-rendu de gestion par programme s'appuie, sauf adaptation du contrôleur budgétaire et comptable ministériel, sur :

1. l'actualisation des crédits, des emplois et de leur répartition ;
2. l'actualisation du document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel et une prévision de leur consommation ;
3. l'actualisation du document retraçant la programmation des autres crédits et de la prévision de leur consommation ;
4. une note de synthèse qui analyse l'exécution des crédits et la prévision des crédits non consommés et qui identifie les risques éventuels d'insoutenabilité de leur exécution et les mesures correctrices envisagées.

Le compte-rendu de gestion par budget opérationnel de programme s'appuie, sauf adaptation du contrôleur budgétaire, sur :

1. l'actualisation des crédits, des emplois et de leur répartition ;
2. l'actualisation du budget opérationnel de programme retraçant la programmation des crédits HT2 et T2, et de la prévision de leur consommation ; la déclinaison des objectifs et des indicateurs de performance n'est pas actualisée ;
3. une note de synthèse qui analyse l'exécution des crédits et la prévision d'exécution des crédits non consommés et qui identifie les risques éventuels d'insoutenabilité de l'exécution et les mesures correctrices envisagées.

### 5 LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

En application du décret GBCP<sup>19</sup>, le contrôle budgétaire est centré sur la maîtrise de l'exécution des lois de finances. Il a pour objet d'apprécier la soutenabilité de la programmation budgétaire et la qualité de la comptabilité budgétaire. Il concourt à la prévention des risques encourus ainsi qu'à l'analyse des facteurs explicatifs de la dépense et du coût des politiques publiques.

Le contrôleur budgétaire s'assure de la qualité des éléments de la comptabilité budgétaire relevant de l'ordonnateur.

En application notamment de l'article 105 du décret GBCP, les dispositions normatives suivantes fixent les règles de contrôle *a priori* des documents de gestion et des actes de gestion, de contrôle *a posteriori*, d'analyse des circuits et procédures et les modalités d'établissement du rapport annuel du contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

Pour chaque ministère, un arrêté du ministre chargé du budget, pris après avis du ministre concerné, adapte les modalités du contrôle budgétaire définies ci-après, à l'exception de celles relatives aux services déconcentrés.

#### 5.1 L'avis préalable ou le visa

Le contrôleur budgétaire délivre son visa ou rend son avis dans un délai de quinze jours à compter de la réception des documents de gestion ou des actes qui lui sont soumis.

L'avis ou le visa du contrôleur budgétaire doit être délivré préalablement à la date d'effet des projets d'actes.

Si, à l'expiration de ce délai, aucun visa ou avis n'a été expressément délivré ou émis, celui-ci est réputé tacite. L'ordonnateur compétent peut utiliser les crédits ou engager la dépense conformément à

---

<sup>19</sup> Section 5 « les contrôleurs budgétaires » du chapitre I<sup>er</sup> du titre II

son projet, sauf dans les cas où le contrôleur budgétaire a demandé, par écrit et dans le délai mentionné ci-dessus, des informations ou documents complémentaires.

### 5.1.1 L'avis préalable

Dans les conditions prévues par le décret GBCP, le contrôleur budgétaire rend un avis préalable sur les documents ou les actes de gestion qui lui sont transmis.

L'article 103 du décret GBCP précise que le contrôleur budgétaire peut demander des informations complémentaires dans le délai de quinze jours dont il dispose pour rendre son avis. Dans ce cas, cette demande « *a pour seul effet de suspendre le délai d'examen jusqu'à la production de ces informations ou documents.* »

L'avis peut être soit favorable, soit favorable avec réserves, soit défavorable. Lorsque le contrôleur budgétaire en région envisage de rendre un avis défavorable, il en informe au préalable le contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

Un avis préalable défavorable du contrôleur budgétaire ne lie pas l'ordonnateur. Si celui-ci décide de ne pas se conformer à l'avis donné, il doit informer par écrit le contrôleur budgétaire des motifs de sa décision.

### 5.1.2 Le visa

Dans les conditions prévues par le décret GBCP, le contrôleur budgétaire peut décider d'accorder ou non son visa. Le refus de visa doit être motivé.

L'article 103 du décret GBCP précise que le contrôleur budgétaire peut demander des informations complémentaires dans le délai de quinze jours dont il dispose pour accorder son visa. Dans ce cas, « *un nouveau délai de quinze jours court à compter de la production des informations ou documents sollicités* ».

Il ne peut être passé outre au refus de visa du contrôleur budgétaire que sur autorisation du ministre chargé du budget, saisi par le ministre concerné.

Par ailleurs, en cas de défaut ou de refus de visa d'un engagement n'ayant pas fait l'objet d'un « passer-outre », le comptable public refuse les paiements proposés au titre de cet engagement conformément aux contrôles sur la validité de la dette prescrits par l'article 20 du décret GBCP.

## 5.2 Le contrôle a priori

Le décret GBCP détermine pour les documents de gestion et les actes de gestion, les cas pour lesquels le contrôleur budgétaire délivre un avis préalable ou un visa.

### 5.2.1 Le visa du DRICE

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel vise le document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE). Le document lui est transmis à compter du 1<sup>er</sup> décembre de l'année précédente et au plus tard à une date déterminée avec le CBCM pour permettre le visa avant le 10 janvier.

Le visa du DRICE conditionne la mise en place effective des crédits ouverts par la loi de finances. Si le CBCM ne peut délivrer son visa avant le 10 janvier ou refuse de viser le DRICE, les crédits ouverts par la loi de finances sont bloqués au niveau de chaque programme. Il saisit le ministre chargé du budget en vue de déterminer le montant des crédits pouvant être mis en place.

En application de l'article 91 du décret GBCP, le visa du contrôleur budgétaire et comptable ministériel porte sur :

- la cohérence de la répartition entre les BOP des crédits de chaque programme avec les crédits ouverts en loi de finances initiale ;

- la cohérence de la répartition entre les programmes des autorisations d'emplois du ministère avec le plafond d'emplois ministériel ;
- la cohérence entre les emplois alloués par programme et les crédits de personnel correspondants ;
- le caractère soutenable de la répartition des crédits mis dans la réserve de précaution.

### 5.2.2 Le visa du DPGCEP

Conformément à l'article 92 du décret GBCP, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel vise le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGCEP) qui lui est transmis au plus tard le 15 février.

Le contrôleur budgétaire délivre son visa dans un délai de quinze jours à compter de la réception du DPGCEP. Lorsqu'il ne délivre pas son visa dans ce délai, il saisit le ministre chargé du budget qui peut l'autoriser à procéder au visa d'autorisations et d'actes de recrutement.

Le visa porte sur le respect du plafond d'autorisation d'emplois exprimé en équivalent temps plein travaillé et du plafond des crédits de personnel ouverts en loi de finances.

Il porte sur la compatibilité des prévisions de recrutements avec la variation des effectifs exprimés en équivalent temps plein présentée dans les projets annuels de performances, le cas échéant corrigée des amendements adoptés lors de l'examen du projet de loi de finances par le Parlement.

Le visa du DPGCEP est préalable au visa des autorisations et actes de recrutement. Toutefois, en cas d'urgence avérée, le visa des autorisations et actes de recrutement peut intervenir préalablement à celui du DPGCEP, sous réserve qu'ils soient compatibles avec la variation des effectifs, exprimés en équivalent temps plein, présentée dans les projets annuels de performance, le cas échéant corrigée des amendements adoptés lors de l'examen du projet de loi de finances par le Parlement.

Lorsque, en cours d'exercice, il apparaît des risques d'insoutenabilité des dépenses de personnel ou de non-respect du plafond d'emplois ou des prévisions d'entrées et de sorties figurant dans le DPGCEP, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel peut demander une actualisation de tout ou partie de ce document, accompagnée d'une présentation des mesures correctrices envisagées.

### 5.2.3 L'avis sur les documents de programmation du programme et du BOP

Conformément aux articles 93 et 94 du décret GBCP, le contrôleur budgétaire rend un avis sur le caractère soutenable de la programmation pour chacun des programmes et des budgets opérationnels de programme qui relèvent de son périmètre, sauf lorsque l'avis au programme vaut avis pour les budgets opérationnels de programme centraux. La programmation figure dans les documents présentés dans les dispositions normatives 4.2 et 4.3 du présent recueil.

L'avis du contrôleur budgétaire est rendu sur la base de documents qui lui sont transmis au plus tard le 15 février pour le document de programmation du programme et le 1<sup>er</sup> mars pour le document de programmation du BOP, sauf dérogation accordée par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

En application de l'article 94 du décret GBCP, « *sauf autorisation expresse du contrôleur budgétaire et comptable ministériel, tant que l'avis du contrôleur budgétaire sur le budget opérationnel de programme n'est pas rendu, le responsable de ce budget ne peut consommer plus de 25 % des montants des autorisations d'engagement et des crédits de paiement prévus par le document de répartition initiale des crédits* ».

Pour la détermination de ce montant, il convient d'inclure les crédits disponibles et les crédits dont l'ouverture est certaine. Les crédits dont l'ouverture est attendue ne sont pas pris en compte.

L'avis du contrôleur budgétaire est motivé. Il retrace, le cas échéant, les engagements de maîtrise des dépenses souscrits par le responsable de programme ou le responsable de BOP. Il ne porte pas sur les objectifs et indicateurs de performance.

L'appréciation de la soutenabilité de la programmation porte sur :

- la couverture des dépenses obligatoires et des dépenses inéluctables ;
- la cohérence entre la programmation et le montant des crédits inscrits dans le DRICE ou le plafond d'emplois ministériel ;
- les conséquences budgétaires de la programmation sur les années ultérieures.

Deux situations particulières sont à considérer :

- des tensions budgétaires découlent des choix de répartition opérés au niveau du programme : l'avis est défavorable sauf si le responsable de BOP présente des propositions de limitation des engagements, auquel cas l'avis peut être favorable, avec ou sans réserves selon le degré de limitation des engagements ;
- des tensions résultent des décisions du responsable de BOP lui-même : l'avis est défavorable.

Avant d'émettre un avis défavorable, le DRFIP ou un agent placé sous son autorité, conformément à l'article 88-II du décret GBCP, en informe le CBCM compétent.

Les documents de programmation du programme et du BOP sont actualisés et transmis au contrôleur budgétaire lors des comptes-rendus de gestion. Ce dernier ne rend pas d'avis sur les documents transmis.

#### 5.2.4 Le contrôle des actes de gestion par le contrôleur budgétaire

Pour les dépenses de personnel, en application de l'article 100 du décret GBCP, « *les autorisations et actes de recrutement ainsi que les actes de gestion des personnels peuvent être soumis au visa ou à l'avis préalable du contrôleur budgétaire* ».

En application de cet article et en tenant compte de la qualité du contrôle interne budgétaire, « *lorsqu'ils sont soumis à son visa ou à son avis préalable, le contrôleur budgétaire examine les projets d'autorisations et d'actes (...) au regard de la disponibilité des crédits et des emplois, des dispositions statutaires ou indemnitaires applicables, de la hiérarchie des emplois et des rémunérations au sein du ministère et de leurs conséquences budgétaires.* ».

Pour les dépenses d'une nature autre que celles de personnel, en application de l'article 99 du décret GBCP, les décisions d'engagements et les décisions d'affectation de crédits à une opération d'investissement « *peuvent, eu égard à la nature ou au montant de la dépense, être soumises au visa ou à l'avis préalable du contrôleur budgétaire* ». « *Lorsqu'ils sont soumis à son visa ou à son avis préalable, le contrôleur budgétaire examine les projets d'actes au regard de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits, de l'exactitude de l'évaluation de la consommation de crédits associée et de leur compatibilité avec la programmation pluriannuelle (...), à l'exclusion de tout motif tenant à la légalité de l'acte.* »

L'article 102 du décret GBCP précise que « *dans le cadre de ses contrôles, le contrôleur budgétaire s'assure de la réalité, de l'exhaustivité, de la correcte évaluation et du bon rattachement des affectations et des engagements. Il s'assure également, en liaison avec le comptable public, de leur correcte imputation.*

*Le cas échéant, il saisit l'ordonnateur, à des fins de correction, des erreurs ou insuffisances dont il a connaissance.* »

L'arrêté de contrôle détermine les actes soumis au visa et ceux soumis à avis préalable.

Lorsque la dépense ne fait pas l'objet d'un engagement préalable (conformément à l'article 159 alinéa 2 du décret GBCP), elle est dispensée de visa même si son montant est supérieur aux seuils de contrôle *a priori* définis dans l'arrêté de contrôle budgétaire.

Les modalités de contrôle des services à compétence nationale sont définies en fonction du contrôleur budgétaire désigné par le ministre du budget conformément à l'article 88-III du décret GBCP.

L'article L.313-1° du code des juridictions financières (CJF) prévoit expressément des sanctions en cas de non-respect des règles relatives au contrôle financier (contrôle budgétaire et contrôle économique et financier) : « *toute personne visée à l'article L. 312-1 qui aura engagé une dépense sans respecter les règles en matière de contrôle financier portant sur l'engagement des dépenses sera passible d'une amende dont le minimum ne pourra être inférieur à 150 euros et dont le maximum*

*pourra atteindre le montant du traitement ou salaire brut annuel qui lui était alloué à la date à laquelle le fait a été commis. »*

### **Les modalités de contrôle des actes des services centraux**

Au regard de la qualité du contrôle interne budgétaire, de la nature des actes ou de la destination de la dépense, les décisions d'engagement de dépenses, hors dépenses de personnel, et d'affectations de crédits à des opérations d'investissement prises par les ordonnateurs des services centraux sont soumises au visa ou à avis préalable du contrôleur budgétaire et comptable ministériel dans les conditions précisées par les arrêtés de contrôle ministériel qui définissent les modalités et les seuils de visa pour les décisions d'affectation et d'engagement. Pour ces dernières, un seuil différent peut être fixé en fonction de la nature, du programme de rattachement ou de la destination de la dépense. Lorsque le contrôleur budgétaire régional contrôle un acte d'engagement de crédits imputés sur une UO locale d'un BOP central, il instruit la soutenabilité des actes les plus importants en liaison avec le CBCM.

### **Les modalités de contrôle des actes des services déconcentrés**

Le contrôleur budgétaire des actes du RUO peut être différent du contrôleur du BOP : BOP centraux ou de zones interrégionales avec des UO locales. Dans ce cas, le contrôleur des actes du RUO instruit la soutenabilité des actes aux enjeux les plus importants en liaison avec le contrôleur budgétaire qui a rendu l'avis sur le BOP.

Au regard de la qualité du contrôle interne budgétaire, de la nature des actes ou de la destination de la dépense, les décisions d'engagement de dépenses, hors dépenses de personnel, et d'affectations de crédits à des opérations d'investissement prises par les ordonnateurs des services déconcentrés sont soumises au visa ou à avis préalable du contrôleur budgétaire en région dans les conditions précisées dans le tableau suivant<sup>20</sup>.

Les régions autres que l'Île-de-France sont classées en trois groupes :

- Groupe I : Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine, Auvergne-Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais-Picardie ;
- Groupe II : Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes, Bourgogne-Franche-Comté, Normandie, Bretagne, Centre-Val-de-Loire, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur ;
- Groupe III : Corse, les régions et autres collectivités d'outre-mer.

Le contrôle des dépenses à l'étranger prises en charge par la direction spécialisée des finances publiques pour l'étranger relève des modalités du groupe III.

*Les seuils sont présentés TTC.*

Décision	Titre et catégorie	Visa / Avis	IDF	Groupe I	Groupe II	Groupe III
Engagement d'une dépense de fonctionnement	3.1	visa	500 000	350 000	250 000	150 000
Engagement d'une transaction	3.1	visa	Tous les engagements, sauf exception prévue dans les dispositions communes.			
Engagement d'une dépense d'investissement	5.1, 5.2	visa	1 000 000	500 000	500 000	200 000

<sup>20</sup> La composition des groupes de régions et les seuils de contrôle prennent effet au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Décision	Titre et catégorie	Visa / Avis	IDF	Groupe I	Groupe II	Groupe III
Affectation de crédits à une opération d'investissement		visa	1 000 000	500 000	500 000	200 000
Engagement d'une dépense d'intervention	6.1, 6.2, 6.3, 6.4	visa	1 000 000	350 000	250 000	150 000
Engagement d'une dépense de dotations en fonds propres	7.2	visa	1 000 000	500 000	500 000	200 000
<b>Affectation et engagement complémentaire</b>	toutes	visa	Toutes les affectations et tous les engagements dès lors que l'acte initial a été visé, à l'exception des révisions de prix qui résultent des clauses du contrat.			
<b>Retraits d'affectation et d'engagement</b>	toutes	visa	Retrait d'affectation et d'engagement supérieur ou égal à 10% de l'affectation ou de l'engagement considéré et dont l'acte initial a été visé			
<b>Notification d'un marché à bon de commande</b>	3.1 5.1, 5.2	avis	Seuils identiques à ceux des dépenses de fonctionnement ou investissement			
<b>Notification de subvention pour charges de service public</b>	3.2	avis	Toutes les notifications			
<b>Proposition de transaction</b>	3.1	Avis	Toutes les propositions de transaction sauf exceptions prévues dans les dispositions communes.			

### La dématérialisation

Le titre V de l'arrêté du 9 septembre 2013 relatif aux modalités d'établissement, de conservation et de transmission sous forme dématérialisée des pièces justificatives et des documents de comptabilité des opérations de l'État, pris en application des articles 51, 52, 150 et 164 du décret GBCP, donne un cadre juridique à la dématérialisation du contrôle budgétaire. Ses modalités de mise en œuvre visent, par la suppression des circuits papier, en cohérence avec le cadre de la dématérialisation retenu par le comptable public et le juge des comptes, à simplifier le traitement de la dépense publique, réduire ses délais et garantir la traçabilité des opérations.

Le contrôleur budgétaire peut accepter tout type de **pièce justificative ou document sous forme dématérialisée**, qu'elle soit native ou duplicative<sup>21</sup>, pour l'exercice du contrôle *a priori* des décisions d'engagement et d'affectation mentionnées à l'article 99 du décret GBCP.

L'**avis préalable ou le visa** peut être émis par voie dématérialisée. Dès lors qu'il est formalisé dans Chorus, il dispense de la signature manuscrite du contrôleur budgétaire sur la décision d'engagement ou d'affectation dont la transmission au format papier n'a plus à être requise. S'agissant du contrôle

<sup>21</sup> L'article 3 de l'arrêté du 9 septembre 2013 distingue deux types de dématérialisation :

- la dématérialisation dite native consiste à produire ou à recevoir des pièces justificatives des opérations de l'État ou documents de comptabilité constitutifs des comptes des comptables publics de l'État sous forme de données ou informations numériques permettant une lecture par ordinateur et pouvant être traitées automatiquement et de manière univoque ;
- la dématérialisation dite duplicative consiste à reproduire et à transférer une pièce justificative des opérations de l'État ou un document de comptabilité de son support papier initial à un support informatique. Elle procède notamment de la numérisation du support initial et peut comprendre la reconnaissance, totale ou partielle, de ses caractères.

préalable des décisions d'affectation, le contrôleur budgétaire ne peut actuellement dans Chorus que rendre un « avis favorable » ou un « avis défavorable ». Dans l'attente d'une évolution de l'outil, ce choix vaut « visa » ou « refus de visa » pour l'application des dispositions réglementaires.

Les demandes écrites d'informations ou de documents complémentaires prévues à l'article 103 du décret GBCP peuvent être adressées par le contrôleur budgétaire sous forme électronique.

Les agents qui formalisent le visa ou l'avis préalable du contrôleur budgétaire dans Chorus doivent disposer d'une délégation de signature de sa part.

### 5.2.5 Le contrôle des mouvements de fongibilité asymétrique

Dans l'article 97, le décret GBCP indique que le contrôleur budgétaire émet un avis sur tout projet de répartition des crédits ayant pour effet de diminuer le montant des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel d'un programme dépendant de son ministère.

En application de l'article 7-III de la LOLF, les crédits de personnel peuvent être utilisés pour abonder les autres titres. Mais les décisions prises à cet effet peuvent affecter la soutenabilité du programme.

C'est dans ce cadre que le contrôleur budgétaire donne un avis préalable sur la décision portant fongibilité asymétrique ; pour les fongibilités non techniques, cette décision ne peut intervenir qu'au terme de l'analyse de l'exécution passée et d'une nouvelle prévision d'exécution pour les mois restants de l'exercice. L'absence de besoin de crédits de titre 2 doit être démontré sur le programme concerné, mais aussi sur les autres programmes du ministère (cf. partie 5 du recueil des règles de comptabilité budgétaire relative aux crédits de personnel et aux emplois).

### 5.3 Le contrôle *a posteriori*

Dans ses articles 101 et 105, le décret GBCP indique que « *le contrôleur budgétaire peut contrôler a posteriori des actes non soumis au visa ou avis préalable* » dont les modalités sont précisées par arrêté.

Le périmètre du contrôle *a posteriori* porte sur le même périmètre que celui du contrôle *a priori* (emplois, affectations, engagements), mais pas nécessairement les mêmes actes.

Peut faire l'objet d'un contrôle *a posteriori* tout acte de personnel, toute affectation ainsi que tout engagement validé dans le système d'information financière de l'État, même si cet engagement n'a encore fait l'objet d'aucun paiement ou n'a fait l'objet que de paiements partiels.

Le contrôle *a posteriori* concerne les actes non soumis à visa ou avis préalable. Toutefois, de façon tout à fait exceptionnelle, il peut conduire à examiner des actes ayant déjà fait l'objet d'un visa ou avis préalable, sans pour autant que le visa ou la nature de l'avis puisse être remis en cause.

Ses résultats peuvent préciser, voire modifier, les éléments d'appréciation de la soutenabilité budgétaire du BOP, notamment en matière de qualité du lien entre la programmation et la gestion des affectations et des engagements, ainsi que de soutenabilité de la gestion.

Le contrôle *a posteriori* vise également à confirmer et à élargir des constats plus généraux opérés sur des dispositifs soumis au contrôle préalable ou réalisés dans le cadre du suivi de l'exécution. Il permet en particulier d'approfondir l'analyse du contrôleur budgétaire sur les facteurs explicatifs de la dépense. Enfin, il peut contribuer à la mesure de l'avancement ou de la qualité du contrôle interne budgétaire dans le ministère.

Le contrôleur budgétaire établit un programme de contrôle *a posteriori* sur la base d'une analyse de risques constatés dans l'exercice de ses missions ou lors des travaux de contrôle interne budgétaire ou dans les conclusions d'audits. Les risques identifiés peuvent porter sur la qualité de la comptabilité budgétaire tenue ou la soutenabilité de la programmation et de son exécution.

Le CBCM exerce ce contrôle *a posteriori* sur les actes des services centraux des ministères. Il peut également exercer, en lien avec les contrôleurs budgétaires des services déconcentrés de l'État, le contrôle *a posteriori* des actes émis par les services déconcentrés. Il peut proposer au contrôleur budgétaire d'un organisme d'être associé à un contrôle *a posteriori*.

Le contrôleur budgétaire en région exerce le contrôle *a posteriori* des actes émis par les services déconcentrés.

Le contrôleur budgétaire doit informer le responsable de BOP concerné par le contrôle *a posteriori* et préciser les documents demandés. Ce responsable est tenu de communiquer tous les documents nécessaires au bon accomplissement de ce contrôle au plus tard dans un délai d'un mois. Les conclusions et recommandations éventuelles du contrôle sont transmises au responsable concerné. Celui-ci indique les mesures qu'il entend mettre en œuvre pour pallier les risques ou défaillances identifiés ou corriger les erreurs ou omissions signalées.

#### 5.4 L'analyse de circuits et de procédures

En application de l'article 101 du décret GBCP, le contrôleur budgétaire peut « *procéder à des analyses portant sur les circuits et procédures des dépenses des ordonnateurs* ».

Le contrôleur budgétaire établit un programme d'analyse de circuits et procédures sur la base d'une analyse de risques constatés dans l'exercice de ses missions ou lors des travaux de contrôle interne budgétaire ou dans les conclusions d'audits. Les risques identifiés peuvent porter sur la soutenabilité de la programmation et de son exécution ou sur la qualité de la comptabilité budgétaire tenue.

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel peut proposer au contrôleur budgétaire d'un organisme d'être associé à une analyse de circuits et procédures.

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel analyse des circuits et procédures de dépenses des ordonnateurs en lien, le cas échéant, avec les contrôleurs budgétaires en région.

Le contrôleur budgétaire arrête le déroulement des travaux en concertation avec le responsable de programme et le responsable de la fonction financière ministérielle.

Les conclusions de cette analyse sont transmises au responsable de programme et au responsable de la fonction financière ministérielle ainsi qu'à la direction du budget. Le RPROG et le RFFIM indiquent les mesures qu'ils entendent mettre en œuvre pour pallier les risques ou défaillances identifiées.

Les résultats de cette analyse contradictoire peuvent faire l'objet d'une mention dans le rapport annuel du CBCM.

#### 5.5 Le rapport annuel du contrôleur budgétaire et comptable ministériel

En l'application de l'article 7 de la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées, de l'article 164 - IV de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 et de l'article 7 du décret du 18 novembre 2005 relatif aux missions, à l'organisation et aux emplois de direction des services de contrôle budgétaire et comptable ministériel, chaque année le contrôleur budgétaire et comptable ministériel établit un rapport relatif à l'exécution budgétaire et à la situation financière et comptable ministérielle.

Les destinataires du rapport annuel sont les suivants :

- les commissions des finances des assemblées parlementaires ;
- la Cour des comptes ;
- l'ordonnateur principal du ministère auprès duquel est placé le CBCM, le responsable de la fonction financière ministérielle ainsi que les responsables de programmes concernés ;
- le ministère chargé du budget (direction du budget et direction générale des finances publiques).

Dans son rapport annuel, le CBCM fournit aux différents destinataires une information synthétique sur la gestion et la qualité budgétaires et comptables du ministère. Le rapport annuel n'est pas un rapport d'activité spécifique au CBCM. En effet, les données qui y sont retracées concernent des informations de niveau central et déconcentré sur un périmètre ministériel. Le CBCM y présente l'évaluation annuelle du dispositif de contrôle interne budgétaire prévu à l'article 171 du décret GBCP.

Ce rapport est distinct des documents comptables de l'État (Compte général de l'État, balance, bilan, compte de résultat, annexe) élaborés dans le cadre de la procédure de certification prévue à l'article 58-5° de la LOLF.

L'analyse du CBCM porte sur le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux rattachés au ministère. Le rapport présente une analyse de la gestion des principaux opérateurs placés sous la tutelle du ministère.

Sauf exception, le CBCM présente dans son rapport le périmètre ministériel correspondant au document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE) qu'il vise.



## ILLUSTRATIONS

---

### 1 LES MODALITÉS DE DÉSIGNATION DES ACTEURS ET LA QUALITÉ D'ORDONNATEUR

#### 1.1 Les modalités de désignation des acteurs

##### ***La désignation du responsable de la fonction financière ministérielle et du responsable de programme***

Le ministre auprès duquel sont mis à disposition les crédits doit désigner le responsable de la fonction financière ministérielle (article 69 du décret GBCP) et les responsables de programme concernés (article 70 du décret GBCP) :

- Cette désignation s'applique d'elle-même et il n'est pas juridiquement nécessaire de la transposer ou de la répéter dans le décret d'organisation du ministère.
- Aucun formalisme particulier n'est requis pour cette décision du ministre ; des lettres de mission qui seraient adressées au RFFIM et aux RPROG pourraient être valables. Toutefois, il peut être utile de donner à cette décision une forme de publicité et certains types d'actes ministériels, comme les arrêtés, sont les mieux à même de conférer cette publicité à la décision de désignation.
- La décision de désignation est prise par le ministre en sa qualité de responsable hiérarchique de son administration. Lorsque le ministre change, elle continue à s'appliquer tant que le nouveau ministre n'a pas pris de décision différente, ce qu'il peut faire discrétionnairement et à tout moment.

Enfin, pour assurer sa permanence en dépit des changements de responsables, cette décision peut être fonctionnelle (exemples : le Secrétaire général, le Directeur des affaires financières...) et non nominative.

Il est donc recommandé que le ministre désigne le RFFIM et les RPROG relevant de son périmètre, par un arrêté non nominatif et publié au JO même si cette procédure ne s'impose pas de façon exclusive.

##### ***La désignation du responsable de budget opérationnel de programme et du responsable d'unité opérationnelle***

S'agissant de la désignation des responsables de BOP et d'UO en application de l'article 70 du décret GBCP :

- Le RBOP et le RUO ne peuvent être désignés que par le RPROG.
- Cette décision peut être fonctionnelle plutôt que nominative (exemple : le préfet de la région « X », les directeurs départementaux de...).
- Une même décision peut désigner différents responsables de BOP et d'UO.
- Enfin, il s'agit d'une décision par responsable de programme concerné, sauf si une autorité administrative (ex. : Secrétaire général) est responsable de plusieurs programmes. Dans ce cas, cette dernière peut prendre une seule décision, mais en détaillant les programmes pour lesquels les RBOP et les RUO sont désignés, et en signant expressément en tant que responsable des programmes concernés.

L'acte de désignation par le responsable de programme prend la forme d'une décision publiée au bulletin officiel du ministère concerné.

### Exemples d'acteurs

Fonction	Exemple d'acteurs
<b>Ministre</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Titulaire : Ministre</li> <li>- Délégué : Cabinet, Secrétaire général</li> </ul>
<b>Responsable de la fonction financière ministérielle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Titulaire : Secrétaire général du ministère ; Directeur des affaires financières...</li> <li>- Délégué : Directeur des affaires financières</li> </ul>
<b>Responsable ministériel de la gestion des ressources humaines</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Titulaire : Directeur des ressources humaines</li> <li>- Délégué : Sous-directeur en charge de la gestion prévisionnelle des effectifs</li> </ul>
<b>Responsable de programme</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Titulaire : Directeur d'administration centrale ; Secrétaire général de ministère</li> <li>- Délégué : Sous-directeur, chef de bureau d'administration centrale</li> </ul>
<b>Responsable de BOP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Titulaire : Directeur d'administration centrale ; Préfet de région ; Recteur...</li> <li>- Délégué : Sous-directeur d'administration centrale ; Directeur d'un service territorial ; Secrétaire général d'une direction régionale...</li> </ul>
<b>Responsable d'UO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Titulaire : Directeur, sous-directeur, chef de bureau d'administration centrale ; Préfet ou directeur d'un service territorial...</li> <li>- Délégué : Chef de bureau d'administration centrale ; Secrétaire général ou chef de service en charge d'une politique publique au sein d'une direction territoriale...</li> </ul>
<b>Préfet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Titulaire : Préfet de région, préfet de zone, préfet de département</li> <li>- Délégué : Secrétaire général aux affaires régionales, secrétaire général de préfecture...</li> </ul>
<b>Contrôleur budgétaire</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Titulaire : Contrôleur budgétaire et comptable ministériel ; Directeur régional des finances publiques</li> <li>- Délégué : Chef du département du contrôle budgétaire ; Contrôleur budgétaire en région</li> </ul>

### 1.2 La désignation du préfet comme responsable de BOP

Le périmètre des services et des BOP pour lesquels le préfet de région est désigné responsable de BOP comporte l'ensemble des BOP des directions territoriales placées sous l'autorité du préfet de région sous réserve des dispositions de l'article 33 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets.

#### Modalités de désignation

Les préfets doivent être désignés individuellement pour chacun des BOP dont ils ont la responsabilité.

Comme le détermine la réglementation actuelle en matière de délégation, les chefs des services placés sous l'autorité du préfet auront toujours vocation à recevoir de ce dernier délégation de signature des qualités de responsable de BOP et d'ordonnateur secondaire sur le fondement des

articles 71, 73 et 75 du décret GBCP et des articles 21 et 38 du décret du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets.

La délégation de signature permet au délégant de confier l’exercice de tout ou partie de ses attributions à un délégataire, en conservant le pouvoir de décision et la responsabilité. La délégation de signature permet donc d’assurer la bonne répartition des rôles entre le préfet de région et les chefs de services. La décision par laquelle le préfet de région délègue sa signature sera publiée au recueil des actes administratifs de la préfecture de région.

**Liste des BOP territoriaux placés sous l’autorité du préfet à la date de publication du présent recueil**

Service	Programmes pour lesquels les BOP sont concernés <sup>22</sup>
<p>Préfecture de région / Secrétariat général pour les affaires régionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>0104</b> - Intégration et accès à la nationalité française</li> <li>- <b>0112</b> - Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire</li> <li>- <b>0162</b> - Interventions territoriales de l'État</li> <li>- <b>0172</b> - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires</li> <li>- <b>0303</b> - Immigration et asile</li> <li>- <b>0307</b> - Administration territoriale</li> <li>- <b>0309</b> - Entretien des bâtiments de l'État</li> <li>- <b>0333</b> - Moyens mutualisés des administrations déconcentrées</li> <li>- <b>0723</b> - Contribution aux dépenses immobilières</li> </ul> <p><b>Dans les régions d’outre-mer :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>0123</b> - Conditions de vie outremer</li> </ul>
<p>Direction régionale de l’environnement, de l’aménagement et du logement (DREAL ou DEAL dans les régions d’outre-mer)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>0113</b> - Paysages, eau et biodiversité</li> <li>- <b>0135</b> - Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat</li> <li>- <b>0181</b> - Prévention des risques</li> <li>- <b>0203</b> - Infrastructures et services de transports</li> <li>- <b>0205</b> - Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture</li> <li>- <b>0207</b> - Sécurité et éducation routières</li> <li>- <b>0217</b> - Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer</li> </ul>
<p>Direction régionale de l’alimentation, de l’agriculture et de la forêt (DRAAF ou DAAF dans les régions d’outre-mer)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>0206</b> - Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation</li> <li>- <b>0215</b> - Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture</li> </ul>

<sup>22</sup> Les BOP listés dans le tableau ne sont pas nécessairement déclinés dans toutes les régions. Exemple : les BOP au titre du programme 205 – « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » ne concernent que les préfets coordonnateurs de façade maritime. Par ailleurs, des BOP supplémentaires existent notamment sur le programme 181 – « Prévention des risques » pour les préfets coordonnateurs de bassin.

<p>Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE ou DIECCTE dans les régions d'outre-mer)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>0102</b> - Accès et retour à l'emploi</li> <li>- <b>0103</b> - Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi</li> <li>- <b>0134</b> - Développement des entreprises et du tourisme (supprimé en 2016)</li> </ul>
<p>Directions régionales des affaires culturelles (DRAC ou DAC dans les régions d'outre-mer)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>0131</b> - Création</li> <li>- <b>0175</b> - Patrimoines</li> <li>- <b>0224</b> - Transmission des savoirs et démocratisation de la culture</li> <li>- <b>0334</b> - Livre et industries culturelles</li> </ul>
<p>Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS ou DJSCS dans les régions d'outre-mer)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>0124</b> - Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative (supprimé en 2016)</li> <li>- <b>0163</b> - Jeunesse et vie associative</li> <li>- <b>0177</b> - Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables</li> <li>- <b>0219</b> - Sport</li> <li>- <b>0304</b> - Inclusion sociale, protection des personnes et économie sociale et solidaire</li> </ul>

#### Services de la région Ile de France

<p>Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>0124</b> - Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative (supprimé en 2016)</li> <li>- <b>0135</b> - Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat</li> <li>- <b>0177</b> - Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables</li> <li>- <b>0304</b> - Inclusion sociale, protection des personnes et économie sociale et solidaire</li> </ul>
<p>Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie (DRIEE)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>0113</b> - Paysages, eau et biodiversité</li> <li>- <b>0181</b> - Prévention des risques</li> </ul>
<p>Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>0135</b> - Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat</li> <li>- <b>0203</b> - Infrastructures et services de transports</li> <li>- <b>0207</b> - Sécurité et éducation routières</li> <li>- <b>0217</b> - Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer</li> </ul>
<p>Direction régionale et interdépartementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRIAAF)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>0206</b> - Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation</li> <li>- <b>0215</b> - Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture</li> </ul>

**Services relevant de la compétence du préfet de zone de défense et de sécurité**

Secrétariats généraux pour l’administration de la police (SGAP) et secrétariats généraux pour l’administration du ministère de l’intérieur (SGAMI)	- 0176 - Police nationale
Régions de gendarmerie	- 0152 - Gendarmerie nationale

***BOP qui ne relèvent pas de l’autorité du préfet***

Les articles 32 et 33 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets indiquent que certains services ou missions ne relèvent pas de l’autorité du préfet. Par conséquent, le préfet de région n’est pas responsable des BOP gérés par ces services.

L’article 32 exclut les organismes à caractère juridictionnel : juridictions administratives (programme 165 - Conseil d’État et autres juridictions administratives), juridictions financières (programme 164 Cour des comptes et autres juridictions financières) et juridictions judiciaires (programme 101 - Accès au droit et à la justice ; 166 - Justice judiciaire). Il exclut également les services relevant du garde des sceaux, ministre de la justice : services de la protection judiciaire de la jeunesse (programme 182 - Protection judiciaire de la jeunesse), service de l’administration pénitentiaire (programme 107 - Administration pénitentiaire) et services support de la Justice (programme 310 - Conduite et pilotage de la politique de la justice).

Les BOP relevant des programmes gérés par le ministère de l’éducation nationale (programmes 140 - Enseignement scolaire public du premier degré ; 141 - Enseignement scolaire public du second degré ; 0214 - Soutien de la politique de l’éducation nationale ; 230 - Vie de l’élève) et celui relatif à l’enseignement agricole (programme 143 - Enseignement technique agricole) ne relèvent pas de la compétence du préfet de région en raison des dispositions de l’article 33 qui excluent l’organisation de l’action éducatrice du pouvoir des préfets.

Le décret GBCP définit en effet dans son article 75 que les ordonnateurs secondaires agissent en vertu d’une délégation de pouvoir des ordonnateurs principaux. Conformément à l’article R\*222-25 du code de l’éducation, le recteur tient ce pouvoir des ministres pour prendre des décisions et, à ce titre, il est ordonnateur secondaire pour le compte du ministre chargé de l’éducation nationale.

En application de l’article R442-9 du code de l’éducation, le préfet de région est toutefois ordonnateur pour les dépenses au profit des établissements d’enseignement privé (programme 139 - Enseignement privé du premier et du second degré).

L’article 33 exclut les actions d’inspection de la législation du travail dont les moyens relèvent des BOP du programme 111 - Amélioration de la qualité de l’emploi et des relations du travail.

L’article 33 exclut enfin les missions relatives « *au paiement des dépenses publiques, à la détermination de l’assiette et du recouvrement des impôts et des recettes publiques, ainsi qu’aux évaluations domaniales et à la fixation des conditions financières des opérations de gestion et d’aliénation des biens de l’État et aux modalités d’établissement des statistiques* ». Il en résulte que les BOP gérés par les services de la DGFIP (programme 156 - Gestion fiscale et financière de l’État et du secteur public local) et ceux des douanes (programme 302 - Facilitation et sécurisation des échanges) ne relèvent pas de l’autorité des préfets.

**1.3 Les comités financiers**

Au sein d’un ministère, une ou plusieurs instances peuvent être créées pour superviser et arbitrer sa gestion budgétaire, en lien avec la gestion opérationnelle, depuis sa programmation jusqu’à l’exécution des décisions. Leur nombre, leur périmètre et leur composition varient en fonction de la structure, des activités et des enjeux du ministère.

Ces instances font intervenir le Secrétaire général, le directeur des affaires financières, le responsable du contrôle interne budgétaire, le responsable ministériel de la gestion des ressources humaines, les

RPROG ainsi que le CBCM. Elles permettent notamment un dialogue équilibré entre les RPROG et le RFFiM, qu'il soit le Secrétaire général ou le directeur des affaires financières.

Elles évaluent la soutenabilité budgétaire de la gestion du ministère, en examinant et en assurant le suivi :

- de la programmation budgétaire et de son actualisation ;
- des projets d'affectation ou d'engagement à enjeu.

Elles concourent à la mise en œuvre et à la maîtrise des processus budgétaires et participent ainsi au dispositif de contrôle interne budgétaire.

L'instance d'arbitrage en dernier ressort est appelée dans certains ministères « comité financier ».

Ces comités financiers sont particulièrement nécessaires sur les sujets à enjeu qui nécessitent la coordination de plusieurs fonctions. C'est typiquement le cas de la gestion des emplois et de la masse salariale, mission qui implique à la fois les DAF et les DRH au sein des secrétariats généraux. Ces comités peuvent ainsi être le lieu d'examen du DRICE ou des documents de gestion (DPGECF, BOP et document de programmation du programme), avant le visa ou l'avis du contrôleur budgétaire et comptable ministériel. Dans le cadre des comptes-rendus de gestion, ces réunions sont l'occasion d'examiner la programmation et la consommation des crédits ainsi que de contrôler le respect des autorisations budgétaires.

### **1. 4 La délégation de la qualité d'ordonnateur**

#### ***Délégation de signature et délégation de gestion***

La délégation permet de déléguer des attributions tout en conservant *in fine* la responsabilité des actes du déléguant :

- par délégation de gestion<sup>23</sup> si le délégataire est hors de la chaîne hiérarchique du déléguant ;
- par délégation de signature<sup>24</sup> si les acteurs relèvent de la même chaîne hiérarchique.

#### ***Continuité des délégations en cas de changement de gouvernement***

L'article premier du décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement indique que la délégation de signature du secrétaire général du ministère jusqu'au niveau du sous-directeur est liée aux fonctions et prend effet à compter de la publication de l'acte de nomination (le jour suivant la publication, ou le jour à compter duquel l'acte prend effet).

Le troisième alinéa de ce même article indique ensuite explicitement que la délégation ne prend pas fin avec le changement de ministre.

La circulaire du Premier ministre du 21 septembre 2005 limite toutefois l'usage de ces délégations à l'expédition des affaires courantes, notion qui n'est pas juridiquement définie. La signature des actes de recettes et de dépenses doit donc intervenir dans ces limites.

L'article 3 du décret n° 2005-850 donne la possibilité aux détenteurs de la délégation de signature de la subdéléguer aux agents de catégorie A par un arrêté publié au JORF. Cette possibilité est étendue aux agents de catégorie B ou C pour les actes de dépenses et de recettes. La délégation ne prend fin que lorsque le déléguant bénéficiant d'une délégation prévue à l'article 1 précité quitte ses fonctions et n'est donc pas affectée par un changement de ministre.

---

<sup>23</sup> Décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion dans les services de l'État.

<sup>24</sup> Article 89 du décret GBCP et décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du gouvernement

### **Continuité des délégations de gestion**

La délégation de gestion est un acte conclu entre deux services représentés par leurs chefs de service. En cas de modification du délégataire ou du délégant, il n'est donc pas nécessaire que la délégation de gestion soit mise à jour.

Le responsable hiérarchique de différents RUO, en tant que RPROG ou RBOP, ne peut conclure pour le compte de ses RUO une délégation de gestion avec le responsable d'un centre de services partagés. Le RUO est en effet le seul à pouvoir déléguer la réalisation des opérations lui incombant prévues à l'article 11 du décret GBCP au responsable d'un centre de services partagés.

### **1.5 Le périmètre du contrôle budgétaire**

#### **L'ordre gouvernemental détermine le(s) ministre(s) de rattachement du CBCM**

Le décret n° 2005-1429 du 18 novembre 2005 relatif aux missions, à l'organisation et aux emplois de direction des services de contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM) dispose dans son article 1<sup>er</sup> qu' « il est créé auprès d'un ou plusieurs ordonnateurs principaux de l'État un service de CBCM placé sous l'autorité du ministre chargé du budget ». Au sens du décret GBCP, les ministres sont seuls ordonnateurs principaux des recettes et des dépenses du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux pour les crédits mis à leur disposition (article 74). Cela signifie que les CBCM sont nommés auprès des ministres de plein exercice (à l'exclusion des ministres délégués et secrétaires d'Etat) et chaque ministre a un interlocuteur CBCM unique.

#### **L'ordre budgétaire détermine les programmes dont le CBCM assure le contrôle**

Les programmes sont ministériels (article 7-I de la LOLF). Cependant, le rattachement ministériel des programmes n'est pas directement défini en loi de finances qui récapitule les crédits ouverts mais ne mentionne pas les rattachements ministériels. Ces rattachements figurent dans les PAP, qui n'ont qu'une valeur informative, et dans le décret de répartition des crédits qui intervient juste après la publication de la LFI et fixe juridiquement le rattachement ministériel des crédits ouverts au programme.

Cette définition est reprise par 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. »

Le décret GBCP met en œuvre cette notion pour indiquer qu'il est établi un DRICE et un DPGCEP par ministère (articles 67 et 68).

Le CBCM assure le contrôle budgétaire des crédits des programmes mis à la disposition par le décret de répartition au(x) ministre(s) auprès duquel (ou desquels) il est nommé.

Dans tous les cas, le CBCM vise le DRICE et le DPGCEP qui sont établis pour les crédits et les emplois des programmes mis à disposition du ministre par le décret de répartition.

Sauf exceptions, le CBCM rend un avis sur la programmation de chacun des programmes et de leurs BOP dont les crédits et les emplois sont mis à la disposition du ministre par le décret de répartition.

De même, le CBCM exerce le contrôle budgétaire des actes d'engagement, des décisions d'affectation, des autorisations et actes de recrutement ainsi que des actes de gestion des personnels sur les programmes dont les crédits sont ouverts auprès de ce(s) même(s) ministre(s).

Toutefois, l'ordre administratif peut justifier certaines dérogations aux règles de compétence du CBCM

Le plus souvent l'ordre gouvernemental et l'ordre budgétaire recouvrent les mêmes périmètres. Mais, il est possible, sur le plan des principes, d'établir une distinction entre la notion de périmètre des portefeuilles ministériels au sens du décret d'attribution et celle de périmètre budgétaire du ministère au sens de la LOLF (article 7) et du décret de répartition. C'est sur le fondement de cette distinction qu'ont été conçus les programmes hybrides permettant à plusieurs ministres d'émarger sur un même programme support (ex : ministère du travail et ministère de la santé).

En cas de remaniement du gouvernement, cette distinction va le plus souvent apparaître du fait de la création de nouveaux ministères de plein exercice ou de la modification de certains périmètres. L'organisation réelle des services ne peut évoluer aussi rapidement et il serait même préjudiciable à

l'ensemble de l'action administrative de réorganiser les services à chaque recomposition du Gouvernement.

### **1.6 Les modalités d'habilitation dans le SIFE**

L'habilitation désigne l'autorisation donnée à un ordonnateur ou à un agent placé sous son autorité de réaliser certaines transactions dans le système d'information financière de l'État (SIFE) sur un périmètre d'opérations défini. Elle doit correspondre à l'acte portant nomination de l'ordonnateur ainsi qu'aux décisions de délégation de signature et aux conventions de délégation de gestion accordées. L'habilitation ne peut être délivrée qu'à des ordonnateurs et délégataires accrédités.

Le responsable de la fonction financière ministérielle est garant de cette conformité.

## **2 VADEMECUM DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE**

### **2.1 L'avis du contrôleur budgétaire sur la programmation**

#### **2.1.1 L'appréciation de la soutenabilité de la programmation**

Le contrôleur budgétaire distingue quatre situations lors de l'appréciation de soutenabilité du document de programmation du programme ou du BOP :

- la soutenabilité dite présumée ;
- l'insoutenabilité dite absolue ;
- l'insoutenabilité dite subie ;
- l'insoutenabilité dite organisée.

#### **La soutenabilité « présumée »**

L'analyse d'ensemble par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel des paramètres d'élaboration des programmes ne signale pas d'indice particulier d'insoutenabilité, notamment au regard des orientations ministérielles en matière de masse salariale.

La soutenabilité est alors présumée et appelle en principe un avis favorable à moins que l'analyse détaillée du programme ou du BOP ne relève des difficultés non perçues de prime abord. Dans ce cas en pratique rare, le contrôleur budgétaire émettra des réserves, voire retiendra l'avis défavorable si les choix propres du gestionnaire sont de nature à compromettre la soutenabilité budgétaire.

#### **L'insoutenabilité « absolue »**

Elle revêt deux situations distinctes qui appellent l'émission d'un avis défavorable obligatoire :

- La ressource en CP ne permet pas de couvrir les dépenses obligatoires ;
- Le contrôleur budgétaire ne peut pas mesurer la soutenabilité en raison du refus définitif ou de l'incapacité du gestionnaire d'apporter les éléments d'appréciation indispensables.

Dans ces deux cas, le programme ou le BOP doit être réputé insoutenable.

#### **L'insoutenabilité « subie »**

L'analyse de soutenabilité du contrôleur budgétaire confirme les risques et tensions identifiés au niveau ministériel par le CBCM au vu des conditions initiales de budgétisation du programme. L'avis est en principe favorable avec des réserves qui explicitent et quantifient les contraintes de financement des dépenses obligatoires et des dépenses inéluctables, si le gestionnaire prend des engagements de maîtrise des dépenses concourant à la soutenabilité budgétaire. L'avis est défavorable si le gestionnaire ne peut apporter à son niveau d'engagements tangibles et suffisants.

### ***L'insoutenabilité organisée***

Cette situation traduit l'hypothèse selon laquelle le gestionnaire, responsable de programme ou responsable de BOP, compromet délibérément la soutenabilité budgétaire d'un programme ou d'un BOP ne soulevant pas en principe de difficultés particulières, soit par une affectation inadéquate des ressources disponibles entre les BOP d'un programme, soit par des choix de budgétisation au détriment de la couverture des dépenses obligatoires et inéluctables, soit par un schéma d'emplois incompatible avec les crédits de masse salariale.

En cas d'insoutenabilité organisée, le contrôleur budgétaire émet un avis défavorable.

### **2.1.2 Les conséquences de l'avis du contrôleur budgétaire**

Les crédits du BOP ne peuvent pas être consommés au-delà de 25 % des montants des AE et des CP inscrits dans le DRICE tant que le contrôleur budgétaire n'a pas rendu son avis sur la soutenabilité de la programmation du BOP. Dès que l'avis du contrôleur budgétaire est rendu, les crédits en AE et en CP peuvent être consommés au-delà de 25 %. Le contrôleur budgétaire lève le cas échéant le blocage des dépenses qu'il avait mis en œuvre dans le système d'information financière.

Le décret GBCP et les arrêtés de contrôle ne prévoient pas de lier l'avis sur la programmation et les contrôles des actes d'engagement. Toutefois, le contrôle en amont de la programmation budgétaire permet d'éclairer le contrôle *a priori* des actes et bien que l'avis sur le BOP n'ait pas de conséquence juridique directe sur ce contrôle, le contrôleur budgétaire tient compte des constatations effectuées lors de l'examen des BOP.

#### ***L'avis du contrôleur budgétaire***

Lorsque le contrôleur budgétaire a émis un avis avec réserves ou un avis défavorable, l'avis est motivé et il retrace le constat du contrôleur et ses conséquences sur la gestion. Si l'avis est rendu par un contrôleur en région, il en informe le CBCM en particulier lorsqu'une nouvelle répartition des ressources et des effectifs par le RPROG semble nécessaire.

#### ***Les observations du contrôleur budgétaire***

Le constat, que le contrôleur budgétaire peut reprendre dans son avis, porte notamment sur la qualité des informations produites, les conditions de la couverture des dépenses obligatoires et inéluctables et la soutenabilité des principaux engagements prévus dans l'exercice.

#### ***Les conséquences d'un avis avec réserves ou d'un avis défavorable***

L'avis du contrôleur budgétaire, notamment s'il émet des réserves ou si cet avis est défavorable doit décrire les prescriptions nécessaires au suivi de l'exécution du BOP et les mesures de redressement attendues.

Le suivi de l'exécution du BOP : le contrôleur budgétaire peut mettre en œuvre une veille budgétaire et un dialogue renforcé avec le gestionnaire. Il peut établir un contrôle spécifique tenant compte des constatations de l'analyse de soutenabilité du BOP. Cela peut se traduire par un suivi régulier de certaines dépenses notamment les dépenses obligatoires et inéluctables et un compte rendu de gestion renforcé.

Les mesures de redressement attendues : de façon plus contraignante, le contrôleur peut proposer au RBOP une hiérarchisation de ses dépenses en les limitant ou en les priorisant selon leur rigidité. Les dépenses obligatoires et les dépenses inéluctables sont engagées en priorité. Le contrôleur budgétaire peut également proposer de différer des opérations qui ne seraient pas soutenables sur l'année en cours ou les années suivantes.

Les prescriptions et les propositions du contrôleur budgétaire sont actualisées notamment à l'occasion des comptes-rendus de gestion.

Enfin, quel que soit l'avis rendu sur le BOP, un refus de visa doit être opposé quand l'engagement juridique n'est pas couvert par un volume suffisant d'autorisations d'engagement et/ou en cas d'une insuffisance certaine de CP pour faire face aux paiements de l'année.

## **2.2 visa des autorisations et des actes de recrutement précédant le visa du DPGECP**

Le visa du DPGECP par le CBCM conditionne la possibilité du ministère de procéder à des autorisations et actes de recrutement. Toutefois, le décret GBCP organise deux procédures exceptionnelles aux alinéas 4 et 5 de l'article 92, dérogeant à l'obligation de visa du DPGECP préalable.

### **Visa des autorisations et des actes de recrutement par le CBCM pendant la période d'instruction du DPGECP (article 92 § 4 du décret GBCP) :**

**Période d'application :** à compter du 1<sup>er</sup> janvier ...

- ... jusqu'à la date de visa du DPGECP, lorsque ce document a été transmis au CBCM et que celui-ci l'a visé dans les 15 jours ;
- Ou, à défaut de visa dans les 15 jours, jusqu'au 15<sup>ème</sup> jour suivant la date de transmission du DPGECP ;

Cette procédure s'applique également tant que le DPGECP n'a pas été transmis au visa du CBCM.

#### **Conditions d'application :**

Le visa des autorisations et actes de recrutement peut être accordé préalablement à celui du DPGECP sous réserve que :

- l'ordonnateur justifie et motive le critère d'urgence de la saisine du contrôleur budgétaire ;
- ces autorisations et actes soient compatibles avec la variation des effectifs mentionnée dans le PAP. Ces hypothèses d'entrées et de sorties devront toutefois être actualisées au vu, par exemple, des autorisations et recrutements accordés au cours de l'année N-1 et qui impactent le schéma d'emplois de l'année N, ainsi que des visas accordés depuis le 1<sup>er</sup> janvier N.

L'appréciation de ces critères relève de la seule responsabilité du CBCM.

### **Visa des autorisations et des actes de recrutement sur autorisation du ministre chargé du budget au-delà de la période d'instruction du DPGECP (art 92 § 5 du décret GBCP)**

#### **Période d'application :**

En l'absence de visa, à partir du 16<sup>ème</sup> jour suivant la date de transmission du DPGECP au CBCM (date d'effet de l'absence de visa du DPGECP, valant refus) jusqu'à la date du visa effectif.

#### **Conditions d'application du visa sur autorisation du ministre chargé du budget :**

- Le contrôleur budgétaire saisit le ministre chargé du budget (ou son délégataire) qui peut l'autoriser à procéder au visa d'autorisations et d'actes de recrutement soumis par l'ordonnateur ;
- Cette saisine doit être motivée par un critère d'urgence et rappeler les arguments justifiant l'absence de visa du DPGECP ;
- La demande de visa et l'autorisation accordée par le ministre peuvent porter pour un acte individuel, une liste ou une catégorie d'actes.

S'agissant d'un visa exceptionnel, le CBCM et le ministre du budget ne sont pas soumis au délai de visa de droit commun.

## **2.3 Le contrôle a priori des actes de gestion**

Les décisions d'engagement ou d'affectation sont soumises à l'avis préalable ou au visa du contrôleur budgétaire dans les conditions et selon les seuils prévus par les arrêtés de contrôle budgétaire ministériels. Le seuil s'applique au montant de l'engagement ferme. Il est exprimé TTC puisqu'en effet,

le contrôle de la disponibilité des crédits doit être fait en prenant en compte la totalité de la dépense. À noter que les subventions sont normalement hors du champ de la TVA.

Les règles de consommation des AE et des CP pour les principaux cas de gestion sont précisées en illustration de la partie 4 du recueil.

Lorsque la dépense ne fait pas l'objet d'un engagement préalable (conformément à l'article 159 alinéa 2 du décret GBCP), elle est dispensée de visa même si son montant est supérieur aux seuils de contrôle a priori définis dans l'arrêté de contrôle budgétaire.

### **Les sanctions prévues par le code des juridictions financières**

Le code des juridictions financières prévoit expressément des sanctions en cas de non-respect des règles relatives au contrôle financier (contrôle budgétaire et contrôle économique et financier).

Dans la pratique, la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) peut sanctionner le défaut de saisine du contrôleur sur la base des articles L313-1 et L313-4 du code des juridictions financières.

*Article L.313-1 : « Toute personne visée à l'article L. 312-1 qui aura engagé une dépense sans respecter les règles applicables en matière de contrôle financier portant sur l'engagement des dépenses sera passible d'une amende dont le minimum ne pourra être inférieur à 150 euros et dont le maximum pourra atteindre le montant du traitement ou salaire brut annuel qui lui était alloué à la date à laquelle le fait a été commis ».*

Cet article ne porte que sur le défaut de saisine du contrôleur. La CDBF en fait un usage restrictif, lorsque le défaut de saisine est la seule motivation des poursuites contre un gestionnaire.

On le retrouve dans les arrêts suivants :

- arrêt du 17 février 1959, direction centrale du matériel du secrétariat d'État aux forces armées ;
- arrêt du 13 février 1985, direction départementale de l'agriculture de l'Oise ;
- arrêt du 28 avril 1987, AFPA ;
- arrêt du 17 juin 2011, Institut géographique national.

*Article L.313-4 : « Toute personne visée à l'article L. 312-1 qui, en dehors des cas prévus aux articles précédents, aura enfreint les règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de l'État ou des collectivités, établissements et organismes mentionnés à ce même article ou à la gestion des biens leur appartenant ou qui, chargée de la tutelle desdites collectivités, desdits établissements ou organismes, aura donné son approbation aux décisions incriminées sera passible de l'amende prévue à l'article L. 313-1. »*

Cet article couvre un champ d'infraction beaucoup plus large : toutes les règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses. Il fonde des arrêts de la CDBF lorsque le gestionnaire s'est rendu coupable de multiples infractions aux règles budgétaires et comptables, le défaut de saisine du contrôleur pouvant être l'une d'elles.

Exemple de jurisprudence : arrêt n° 199-731 du 12 mai 2015 « Entreprise minière et chimique (EMC) » :

- Amende de 2 000 € à M. X, administrateur de l'EMC, pour manquement à son obligation de recueillir l'avis préalable du contrôleur économique et financier dans le cadre de contrats conclus avec des prestataires ou des conseils extérieurs.
- La circonstance que le contrôleur général économique et financier a accepté de « considérer a posteriori comme régulière, au regard des modalités du contrôle de l'Etat sur l'EMC (...) n'est pas de nature à exonérer la responsabilité de M. X... à raison du défaut de transmission au contrôle économique et financier de la lettre d'engagement avant sa signature ».

**Marchés ordinaires (forfaitaires) à prix ferme ou révisable, de durée ferme ou reconductible**

<b>Fait générateur de la consommation d'AE</b>	Les AE sont consommées à la validation de l'engagement dans le système d'information financière de l'État et, le cas échéant, à chaque reconduction ou révision de prix .
<b>Conditions de la présentation au visa ou avis préalable du contrôleur budgétaire</b>	<p>Le marché est soumis au contrôleur budgétaire si le montant ferme global sur la durée totale du marché, hors reconduction (tacite ou expresse) est supérieur au seuil.</p> <p>La décision de reconduction est soumise au contrôleur budgétaire si l'engagement initial a été visé ou a reçu un avis.</p>

**Marchés à tranches conditionnelles**

<b>Fait générateur de la consommation d'AE</b>	Les AE sont consommées à hauteur de la tranche ferme (plus le montant de l'indemnité de dédit <sup>25</sup> , le cas échéant) lors de la validation de l'engagement dans le système d'information financière de l'État, puis engagement de la tranche conditionnelle au moment de la validation de la modification de l'engagement dans le système d'information financière de l'État
<b>Conditions de la présentation au visa ou avis préalable du contrôleur budgétaire du marché</b>	<p>Le marché à tranches conditionnelles est soumis au contrôleur budgétaire si le montant de la tranche ferme et le montant de l'indemnité de dédit sont supérieurs au seuil.</p> <p>L'engagement de la tranche conditionnelle est soumis au contrôleur budgétaire si l'acte initial a reçu un visa ou un avis. <i>Toutefois</i>, lorsque le montant d'une tranche conditionnelle ou d'un avenant est supérieur au seuil de visa, il a vocation à être visé indépendamment de l'acte initial.</p>

---

<sup>25</sup> Le "dédit" est la somme représentant les dommages et intérêts conventionnels qui est due par celle des parties qui, lorsque leur contrat le prévoit, permet à celui au profit duquel le dédit a été convenu, de renoncer à l'exécution de ce contrat.

### Marchés à bons de commande

<p>Fait générateur de la consommation d’AE</p>	<p>Le marché à bons de commande ne consomme pas d’AE au moment de sa notification.</p>
<p>Conditions de la présentation au visa ou avis préalable du contrôleur budgétaire</p>	<p>Le <u>marché à bons de commande</u> est soumis à l’avis simple du contrôleur budgétaire. Cette transmission a notamment pour objet de vérifier que le marché a bien été recensé dans la liste des principaux actes de gestion annexée au document de BOP. Le contrôleur budgétaire doit pouvoir apprécier la soutenabilité du marché par rapport à l’estimation qui a été faite dans ce document et à la programmation pluriannuelle du gestionnaire.</p> <p>Le marché doit être soumis à avis si le montant prévisionnel du marché est supérieur au seuil de contrôle. Le montant prévisionnel est le montant des bons de commande prévu pour toute la durée du marché (et pas seulement l’exercice en cours, y compris périodes de reconduction prévues au marché).</p> <p>Le <u>bon de commande</u> est soumis au visa du contrôleur budgétaire lorsque son montant unitaire dépasse le seuil de l’arrêté de contrôle, même si son exécution est pluriannuelle. Il peut être considéré que si les bons de commande pris individuellement n’atteignent pas le seuil mais que leur montant cumulé le dépasse, ils ne doivent pas être transmis au visa (défaut d’enjeu budgétaire). Cette position peut toutefois trouver une application différente en fonction des pratiques de certains services de contrôle.</p> <p>En cas de <u>marché à bons de commande partagé</u> entre plusieurs ordonnateurs ayant des contrôleurs budgétaires différents, l’avis préalable sur le projet de marché sera rendu par le contrôleur budgétaire du signataire du marché (coordonnateur). Le marché doit être soumis à avis si le montant prévisionnel du marché, c’est-à-dire le montant total des bons de commande prévus par tous les ordonnateurs et pour toute la durée du marché, est supérieur au seuil de contrôle applicable au sein du ministère coordonnateur pour les marchés à bons de commande.</p>

### Marchés allotis

<p>Fait générateur de la consommation d’AE</p>	<p>L’allotissement est une procédure spécifique à la phase de consultation ; chaque lot ou ensemble de lots constitue un marché. Les AE sont engagées selon les règles rappelées précédemment (marché ordinaire, à tranches conditionnelles ou à bons de commande).</p>
<p>Conditions de la présentation au visa ou avis préalable du contrôleur budgétaire</p>	<p>Lorsqu’un même soumissionnaire remporte plusieurs lots, le pouvoir adjudicateur peut signer avec ce dernier un seul acte d’engagement regroupant tous les lots attribués. Le seuil de visa du contrôleur budgétaire s’apprécie sur le montant total des lots attribués au soumissionnaire, figurant dans l’acte d’engagement unique.</p> <p>Lorsqu’il y a plusieurs lots attribués à des soumissionnaires différents, il y a un acte d’engagement distinct par attributaire, donc un marché distinct pour chacun. Le seuil de visa du contrôleur budgétaire s’apprécie pour chaque acte d’engagement, c’est-à-dire pour chaque titulaire.</p>

**Transactions**

<p>Fait générateur de la consommation d’AE</p>	<p>Les AE sont consommées par l’engagement dans le SIFE du protocole transactionnel.</p>
<p>Conditions de la présentation au visa ou avis préalable du contrôleur budgétaire</p>	<p>Les arrêtés de contrôle prévoient que les <u>propositions de transaction</u> sont soumises pour avis préalable. La transmission avant signature de la partie cocontractante permet au contrôleur budgétaire de valider le projet et d’éviter de recevoir au visa une transaction, signée par le bénéficiaire, qui ne conviendrait pas. La proposition de transaction conservant un caractère provisoire, elle ne consomme pas d’AE et ne fait pas d’objet d’un engagement juridique dans le système d’information financière de l’État. Pour autant, il paraît nécessaire de formaliser cet avis de manière écrite (par note ou <i>a minima</i> par courriel).</p> <p>Les <u>transactions</u> sont visées dès le 1<sup>er</sup> euro. A des fins de traçabilité dans le système d’information financière de l’État, il peut être demandé de rattacher, en plus des pièces justificatives, la copie scannée de l’avis préalable du contrôleur budgétaire sur la proposition de transaction.</p> <p>À défaut de transmission pour avis préalable de la proposition de transaction, le visa de la transaction finalisée est susceptible d’être assorti d’une observation, sans que ce défaut d’avis préalable ne justifie <i>a priori</i> le refus de visa pour ce seul motif.</p>
<p>Observations sectorielles (Intérieur)</p>	<p>Les transactions (et projets) relatives au refus de concours de la force publique ne sont pas soumises à l’avis et au visa du contrôleur budgétaire en raison de leur trop grand nombre et d’un enjeu unitaire faible. Plus généralement, pour tout domaine donnant lieu à des transactions très nombreuses, les modalités de contrôle peuvent être adaptées par le CBCM (contrôle <i>a posteriori</i>, suivi de l’exécution par compte rendus spécifique, ...)</p>

**Les dépenses de loyers : baux conclus sur une durée ferme**

<p>Fait générateur de la consommation d’AE</p>	<p>Consommation des AE au moment de la validation de l’engagement juridique* à hauteur de son montant ferme (passation du bail ou renouvellement).</p>
<p>Conditions de la présentation au visa ou avis préalable du contrôleur budgétaire</p>	<p>Le bail est présenté au visa dès lors que l’engagement à hauteur de son montant ferme est supérieur au seuil de visa.</p>

(\*) Par exception, sont exécutés comme des dépenses sans engagement préalable en AE = CP :

- les baux conclus hors zone euro,
- les baux conclus avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016 qui comportent une clause de résiliation unilatérale, et leurs renouvellements.

**Les dépenses de loyers : baux à durée indéterminée**

<b>Fait générateur de la consommation d'AE</b>	La dépense est traitée sans engagement préalable (flux de gestion n°4). Les AE sont consommées au moment de la demande de paiement.
<b>Conditions de la présentation au visa ou avis préalable du contrôleur budgétaire</b>	<p>Lorsque la dépense relève du flux de gestion n° 4 et que son montant est supérieur aux seuils de contrôle a priori définis dans l'arrêté de contrôle, elle est dispensée de visa.</p> <p>Sur la base d'une analyse des risques constatés, les contrôleurs budgétaires pourront procéder au contrôle a posteriori de ces actes.</p>

**Les dépenses de loyers : baux domaniaux**

<b>Fait générateur de la consommation d'AE</b>	Les AE sont consommées trimestriellement au moment de la mise en paiement de chaque avis d'échéance reçu de France Domaine. La dépense est traitée sans engagement préalable (flux 4) et les AE consommées au moment de la demande de paiement.
<b>Conditions de la présentation au visa ou avis préalable du contrôleur budgétaire</b>	<p>Lorsque la dépense relève du flux de gestion n° 4 et que son montant est supérieur aux seuils de contrôle a priori définis dans l'arrêté de contrôle, elle est dispensée de visa.</p> <p>Deux circulaires du 16 janvier 2009 relatives à la politique immobilière de l'État adressées aux ministres et aux préfets ont réformé la politique immobilière de l'État : le régime juridique de l'affectation des immeubles domaniaux a été supprimé et remplacé par des conventions d'utilisation conclues entre l'État propriétaire et les utilisateurs (administrations et opérateurs).</p> <p>Un modèle de convention a été diffusé par un arrêté du 21 avril 2009 (JO du 12 mai 2009, texte n°13) et le visa du CBCM ou du CBR y sont prévus. Les arrêtés de contrôle budgétaire ministériels publiés en 2013 suppriment cette obligation de visa en raison du manque d'enjeu de soutenabilité dans cet acte. En effet, cette convention d'utilisation fixe bien une durée d'occupation et un loyer, mais il s'agit d'un loyer budgétaire qui est, par construction, mis chaque année à la disposition du service utilisateur.</p>

**Les subventions pour charges de service public**

<p>Fait générateur de la consommation d'AE</p>	<p>Les AE sont consommées à la validation de l'engagement de l'acte attributif de subvention dans le système d'information financière de l'État.</p>
<p>Conditions de la présentation au visa ou avis préalable du contrôleur budgétaire</p>	<p>Les notifications de subvention pour charges de service public (SCSP) sont soumises à avis préalable du contrôleur budgétaire.</p> <p>L'engagement d'une SCSP est soumis au visa du contrôleur budgétaire dès le 1<sup>er</sup> euro.</p>
<p>Observations sectorielles (éducation nationale, enseignement supérieur et recherche)</p>	<p>L'arrêté de contrôle budgétaire des ministères de l'éducation nationale, enseignement supérieur et recherche du 26 décembre 2013 prévoit un avis préalable et un visa dès le 1<sup>er</sup> euro pour les décisions attributives de SCSP (cat. 32) et dotations en fonds propres (cat. 72). Il indique que les notifications de SCSP et les notifications de dotations en fonds propres adressées à ses opérateurs par le ministère, font l'objet d'un avis préalable sur liste et que « <i>les décisions d'attribution de SCSP et de dotation en fonds propres font l'objet d'un visa sur liste</i> ».</p> <p>Ces dispositions posent le principe (avis préalable et visa au 1<sup>er</sup> euro) et son aménagement compte tenu de la volumétrie potentielle des actes. Ainsi, l'avis préalable et le visa peuvent être effectués sur une liste récapitulative de la totalité des SCSP concernées (dès le 1<sup>er</sup> euro) : l'avis préalable et le visa de la liste valent visa de toutes les subventions qui sont listées. Dans ces conditions, l'engagement de chacune des subventions n'est pas soumis au contrôleur.</p>

**Les dépenses d’intervention**

<p>Fait générateur de la consommation d’AE</p>	<p>Les AE sont consommées lors de la validation dans le système d’information financière de l’État de l’engagement associé à la notification de l’arrêté attributif ou à la convention.</p>
<p>Conditions de la présentation au visa ou avis préalable du contrôleur budgétaire</p>	<p>Lorsque le montant de l’engagement est supérieur au seuil de visa ou d’avis préalable, l’acte d’engagement (décision attributive de subvention ou convention) doit être présenté au contrôleur budgétaire. C’est le montant de l’acte d’engagement qui doit être rapproché du seuil de contrôle.</p> <p>Les conventions d’objectifs annuelles ou pluriannuelles permettent de fixer les engagements respectifs d’une association et d’une administration. Pour autant, elles ne valent pas engagement juridique et définitif de l’État sur la durée totale de la convention, notamment au regard des nombreuses réserves qu’elles peuvent comporter. Le montant à retenir pour l’appréciation du seuil de visa est celui pour lequel il y a un engagement ferme de l’État, c’est-à-dire le montant qui consomme les AE.</p>
<p>Observations sectorielles (agriculture)</p>	<p>Le programme 143 - « <i>Enseignement technique agricole</i> » supporte le versement de subventions aux établissements d’enseignement technique agricole. Ces établissements ne sont pas considérés comme des opérateurs susceptibles de recevoir une subvention pour charges de service public.</p> <p>À ce titre, le projet annuel de performance de ce programme identifie ces subventions comme des interventions de titre 6, et plus précisément des transferts aux collectivités territoriales ou transferts aux autres collectivités. Dans ces conditions, ces dépenses doivent être programmées et exécutées comme elles ont été budgétisées, c’est à dire en intervention de titre 6 et non comme des subventions pour charges de service public de titre 3.</p>
<p>Observations sectorielles (Intérieur)</p>	<p>Les dotations aux collectivités locales ne sont pas soumises au visa préalable du contrôleur budgétaire. Elles comprennent :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- les dotations attribuées dans le cadre du programme 119 – « <i>Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements</i> » dont les crédits sont ouverts au ministère de la réforme de l’État, de la décentralisation et de la fonction publique (mais suivi en gestion par le CBCM Intérieur) ;</li> <li>- le programme 122 - « <i>Concours spécifiques et administration</i> » dont les crédits sont ouverts au ministère de l’Intérieur ;</li> <li>- le programme 754 - « <i>Contribution à l’équipement des collectivités territoriales pour l’amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routière</i> » ;</li> <li>- le programme 833 - « <i>Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes</i> ».</li> </ul>

### **Le paiement direct d'une décision de justice**

L'article 1<sup>er</sup> I-3 de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public indique que « *Lorsqu'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée a condamné l'État au paiement d'une somme d'argent (...), à défaut d'ordonnancement [dans le délai de deux mois], le comptable assignataire de la dépense doit, à la demande du créancier et sur présentation de la décision de justice, procéder au paiement.* »

En application de l'article 5 du décret n° 2008-479 du 20 mai 2008 relatif à l'exécution des condamnations pécuniaires prononcées à l'encontre des collectivités publiques, « *lorsque le comptable a procédé au paiement en application du troisième alinéa du I de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 16 juillet 1980 susvisée, l'ordonnateur des crédits correspondants a l'obligation de procéder à un ordonnancement de régularisation au titre de l'année au cours de laquelle le comptable a effectué le paiement.*

*Tant que l'ordonnancement de régularisation n'a pas eu lieu, il est fait obligation à l'ordonnateur intéressé de soumettre au visa du contrôleur budgétaire tout nouvel engagement de dépenses sur les crédits ouverts ou mis à disposition.* »

<b>Fait générateur de la consommation des AE</b>	Les AE sont consommées lors de l'ordonnancement de régularisation.
<b>Conditions de la présentation au visa ou avis préalable du contrôleur budgétaire</b>	La soumission de tout nouvel engagement de dépenses au contrôleur budgétaire doit être proportionnée aux enjeux en limitant ce visa a priori sur les UO des BOP susceptibles de porter la régularisation du paiement direct de la décision de justice.

### 3 LES DOCUMENTS DU CADRE DE LA GESTION BUDGETAIRE

Les documents du cadre de la gestion budgétaire sont publiés sur le site du [Forum de la performance publique](#).

#### Synthèse des documents à transmettre

Document	Acteurs concernés	Date de transmission	Action du contrôleur budgétaire
<b>DRICE</b>	RFFIM, en liaison avec les RPROG et le responsable ministériel de la gestion des ressources humaines	Version initiale à compter du 1 <sup>er</sup> décembre.  Transmission au plus tard à une date déterminée avec le CBCM pour permettre le visa avant le 10 janvier.	Visa du CBCM
<b>DPGECF</b>	RFFIM, en liaison avec les RPROG et le responsable ministériel de la gestion des ressources humaines	Avant le 15 février, sauf dérogation accordée par le CBCM	Visa du CBCM
<b>Document de programmation du programme</b>	Établi par le RPROG Validé par le RFFIM	Avant le 15 février, sauf dérogation accordée par le CBCM	Avis du CBCM
<b>Document de programmation du BOP</b>	Établi par le RBOP Validé par le RFFIM	Avant le 1 <sup>er</sup> mars	Avis du contrôleur budgétaire
<b>Comptes-rendus de gestion</b> - du programme - du BOP	RPROG RBOP	Avant les 15 mai et 15 septembre, sauf dérogation accordée par le CBCM	Transmission des informations significatives, par le DRFiP au CBCM et par le CBCM à la DB.



# **PARTIE 4 - LES RÈGLES DE CONSOMMATION DES AE ET DES CP**



<b>EXPOSÉ DES MOTIFS .....</b>	<b>117</b>
1 L'INTÉRÊT D'UNE COMPTABILITÉ DES AFFECTATIONS ET DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT .....	117
2 L'INTÉRÊT D'UNE COMPTABILITÉ DES CRÉDITS DE PAIEMENT .....	117
<b>DISPOSITIONS NORMATIVES .....</b>	<b>119</b>
1 CHAMP D'APPLICATION.....	119
2 DÉFINITIONS DE L'AUTORISATION D'ENGAGEMENT ET DU CRÉDIT DE PAIEMENT .....	119
3 LA RÈGLE DE L'ANNUALITÉ POUR LES AE ET LES CP .....	119
4 LES RÈGLES GÉNÉRALES DE CONSOMMATION DES AE ET DES CP .....	120
4.1 <i>La consommation des AE</i> .....	120
4.2 <i>La consommation des CP</i> .....	121
4.3 <i>L'articulation des AE et des CP</i> .....	121
5 LES RÈGLES PARTICULIÈRES DE CONSOMMATION DES AE ET DES CP .....	122
5.1 <i>Les dépenses sans engagement préalable</i> .....	122
5.2 <i>Les retraits d'engagement</i> .....	124
6 LES REGLES PARTICULIERES DE GESTION DES AE ET DES CP .....	125
6.1 <i>L'affectation des autorisations d'engagement</i> .....	125
6.2 <i>Le retrait d'affectation des autorisations d'engagement</i> .....	126
6.3 <i>La mise en réserve des crédits dans le cadre de la régulation budgétaire</i> .....	127
6.4 <i>Le blocage de crédits</i> .....	127
6.5 <i>Le blocage de dépenses</i> .....	127
<b>ILLUSTRATIONS.....</b>	<b>129</b>
1 LES RÈGLES DE CONSOMMATION DES AE ET DES CP POUR LES PRINCIPAUX CAS DE GESTION .....	129
1.1 <i>Les marchés</i> .....	129
1.2 <i>Les transactions</i> .....	131
1.3 <i>Les dépenses de loyers</i> .....	131
1.4 <i>Les régies d'avance</i> .....	133
1.5 <i>Les partenariats public-privé (PPP)</i> .....	134
1.6 <i>Fonds versés aux opérateurs</i> .....	139
1.7 <i>Les frais de réception et de représentation</i> .....	142
1.8 <i>Les dépenses d'intervention</i> .....	142
2 LES RÈGLES D'EXÉCUTION DES FLUX CHORUS .....	146
2.1 <i>Les dépenses exécutées selon le flux 2</i> .....	146
2.2 <i>Les dépenses exécutées selon le flux 3</i> .....	147
2.3 <i>Les dépenses exécutées selon le flux 4 (sans engagement préalable)</i> .....	150
3 LES RÈGLES RELATIVES AUX RETRAITS .....	156
3.1 <i>Les retraits d'engagement d'années antérieures</i> .....	156
3.2 <i>Les retraits d'engagement ou d'affectation pour les comptes spéciaux</i> .....	158
4 LES RÈGLES D'AFFECTATION POUR LES OPÉRATIONS D'INVESTISSEMENT LES PLUS COURANTES .....	158
4.1 <i>Cas d'une opération immobilière</i> .....	159
4.1.1 <i>Acquisition de terrains</i> .....	159
4.1.2 <i>Acquisition ou construction d'un bâtiment et dépenses ultérieures à la mise en service</i> .....	160
4.2 <i>Développement d'un système d'information</i> .....	162



## EXPOSÉ DES MOTIFS

---

En application de la loi organique relative aux lois de finances, le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique a notamment prévu une comptabilité des autorisations d'engagement, une comptabilité des paiements ainsi qu'une comptabilité des autorisations d'emplois pour permettre au Parlement d'encadrer de façon plus efficace l'ensemble des engagements contractés par les gestionnaires au nom de l'État.

La comptabilité budgétaire retrace notamment l'ouverture et la consommation des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP).

Afin que le budget s'exécute dans le respect de l'autorisation accordée par le Parlement dans la loi de finances, il est nécessaire qu'en amont, le budget soit élaboré en cohérence avec les règles de consommation des crédits.

La bonne application des règles de consommation des AE et des CP a pour enjeu majeur le respect des critères de qualité comptable que sont l'exactitude, la régularité, la bonne imputation, l'exhaustivité, le rattachement au bon exercice et la sincérité.

Les dispositions normatives ci-dessous définissent à cet effet les règles de consommation et de gestion des AE et des CP. Elles indiquent le fait générateur qui détermine le montant et la date d'effet sur la comptabilité budgétaire.

Les illustrations présentent ensuite, pour les principaux cas de gestion relatifs à l'exécution des dépenses, les modalités de consommation des AE et des CP ainsi que les modalités d'affectation des AE dans le cadre d'opérations d'investissement. Des procédures particulières de gestion des AE et des CP dans le système d'information financière de l'État sont également présentées.

### 1 L'INTÉRÊT D'UNE COMPTABILITÉ DES AFFECTATIONS ET DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

L'autorisation d'engagement permet de contrôler la dépense au moment de son commencement et d'en maîtriser les impacts potentiellement pluriannuels. Elle fait partie des autorisations fixées par le Parlement. L'article 154 du décret GBCP prévoit donc que la comptabilité budgétaire comporte une comptabilité des autorisations d'engagement.

L'engagement consomme les AE, ce qui diminue les crédits disponibles pour engager. Assorti d'un échéancier de paiements, le cas échéant de portée pluriannuelle, il permet de prévoir le montant des paiements des années futures (reste à payer).

Même si le service fait et le paiement d'une dépense peuvent intervenir au cours d'un exercice ultérieur, la consommation des autorisations d'engagement par les engagements obéit à la règle de l'annualité. Les autorisations données par le Parlement sont des autorisations d'engager au cours de l'année, celles qui ne sont pas consommées à la fin de l'année ne sont donc pas reportées, sauf si un arrêté le prévoit.

L'autorisation d'engagement peut également faire l'objet d'une affectation. Conformément à l'article 156 du décret GBCP, l'affectation ne consomme pas les autorisations d'engagement mais les réserve pour la réalisation ultérieure d'une opération d'investissement telle que définie à l'article 8 de la LOLF. Tant qu'elles ne sont pas consommées, les AE ainsi affectées sont, sous certaines limites, reportées sur l'exercice suivant.

L'ordonnateur tient une comptabilité des affectations et des engagements destinée à retracer les engagements pris au cours de l'exercice, dans le respect de l'autorisation parlementaire (caractère limitatif des AE). La qualité de l'enregistrement de l'affectation et de l'engagement conditionne la qualité de la comptabilité budgétaire, tenue dans le système d'information financière de l'État et soumise à l'appréciation du contrôleur budgétaire. Ce dernier s'assure en particulier de la qualité et de la pertinence des procédures suivies par les gestionnaires, au travers notamment des actes soumis à son contrôle.

### 2 L'INTÉRÊT D'UNE COMPTABILITÉ DES CRÉDITS DE PAIEMENT

La consommation des crédits de paiement (CP) est enregistrée en comptabilité budgétaire au moment où l'État règle une dépense. Les CP permettent de retracer les paiements associés aux engagements, notamment qui ont fait l'objet d'un service fait (livraison, achèvement d'une prestation ou de travaux,

date d'échéance d'une subvention), dont il résulte une charge. Dans le cas d'un engagement s'exécutant sur plusieurs exercices, la consommation des CP peut également s'échelonner sur plusieurs exercices budgétaires.

La consommation des crédits de paiement ouverts peut être rapprochée de l'encaissement des recettes autorisées par les lois de finances, prises en compte lors de leur encaissement : ce rapprochement permet le suivi du solde d'exécution budgétaire et aide au pilotage du recours de l'État à l'emprunt.

## DISPOSITIONS NORMATIVES

### 1 CHAMP D'APPLICATION

Les règles de consommation des AE et des CP s'appliquent aux dépenses du budget général et des comptes spéciaux dotés de crédits.

### 2 DÉFINITIONS DE L'AUTORISATION D'ENGAGEMENT ET DU CRÉDIT DE PAIEMENT

La LOLF, dans son article 8, instaure une double autorisation budgétaire en engagements et en paiements : « *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* ».

L'autorisation parlementaire encadre ainsi les deux extrémités de la chaîne de la dépense que sont l'engagement, par lequel naît la dépense en créant une obligation vis à vis d'un tiers, et le paiement, par lequel est dénoué ledit engagement.

### 3 LA RÈGLE DE L'ANNUALITÉ POUR LES AE ET LES CP

Les AE et les CP sont soumis au droit commun de l'annualité. L'article 15-I de la loi organique dispose que « *les crédits ouverts (...) au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes.* »

Pour autant, les AE consommées par les engagements peuvent produire leurs effets au-delà de l'année de leur engagement jusqu'au dernier paiement soldant la dette née de la réalisation de l'engagement ou à la clôture de l'opération.

Il en résulte la nécessité de programmer les dépenses de sorte que les consommations d'AE restent compatibles avec les disponibilités des CP sur l'ensemble des exercices concernés.

L'AE est le support de l'engagement par lequel naît la dépense. Le montant des AE ouvertes pour l'exercice doit donc couvrir le montant des engagements prévus dans l'année, sous réserve de l'exception liée au principe de fonctionnalité des investissements. Les AE permettent de couvrir des engagements qui s'exécutent et donnent lieu à des paiements sur un ou plusieurs exercices.

Les engagements de l'année consomment les autorisations d'engagement ouvertes au titre de l'exercice au cours duquel ils ont été souscrits, indépendamment de l'année de leur service fait ou de leur paiement. Toutefois, un engagement d'AE affectées peut également consommer des AE ouvertes par une loi de finances d'année antérieure et reportées sur l'exercice en cours.

#### Les exceptions à la règle de l'annualité

Ces exceptions sont présentées plus précisément dans la partie 2 du recueil relative à l'ouverture des autorisations budgétaires.

#### La gestion anticipée des autorisations d'engagement

La gestion anticipée est définie en application du premier alinéa de l'article 108 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 modifié par l'article 141 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 :

« *À partir du 1er novembre de chaque année et dans la limite de 30 % des crédits de l'année en cours ouverts par les lois de finances sur les titres correspondants de chaque programme ou dotation, les engagements de dépenses autres que de personnel peuvent être pris sur les crédits de l'année suivante. Ces engagements indiquent que l'exécution du service ne pourra intervenir avant le 1er janvier.* »

Elle permet ainsi d'engager en fin d'année N des dépenses imputées sur des crédits de l'année N+1.

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

#### Les reports d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement.

Sous certaines conditions, les AE et les CP non consommés peuvent être reportés sur la gestion suivante sur arrêté du ministre chargé du budget et du ministre bénéficiaire du report.

Ces arrêtés portent notamment sur les AE et CP sur fonds de concours ainsi que les AE affectées et non engagées, mais peuvent aussi concerner les autres crédits disponibles en fin d'exercice, dans les limites prévues par la LOLF.

## 4 LES RÈGLES GÉNÉRALES DE CONSOMMATION DES AE ET DES CP

Défini à l'article 29 du décret GBCP, le processus normal d'exécution de la dépense comprend les phases d'engagement, de constatation puis de certification du service fait, ainsi que l'établissement d'une demande de paiement suivie de la mise en paiement par le comptable jusqu'au paiement au tiers. Dans le système d'information financière, il correspond au flux de gestion n°1.

### 4.1 La consommation des AE

L'article 30 du décret GBCP précise qu'un « *engagement est l'acte juridique par lequel l'État crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une dépense* ».

Un engagement se traduit par l'émission d'un acte qui engage définitivement l'État vis-à-vis d'un tiers (bon de commande, contrat, décision attributive de subvention...). Il peut s'agir de la signature d'un contrat ou d'une convention ou encore de la constatation de l'ouverture de droits à des bénéficiaires identifiés ou enfin de décisions unilatérales discrétionnaires.

Dans le cas général, l'engagement consomme les autorisations d'engagement (AE) en amont de toute phase de liquidation, d'ordonnement ou de paiement.

L'article 159 du décret GBCP précise que « *les autorisations d'engagement sont consommées par la souscription des engagements à hauteur du montant ferme pour lequel l'État s'engage auprès d'un tiers.* »

Le montant de l'engagement doit correspondre au montant des décaissements qui seront la conséquence de l'exécution de l'engagement. En général, il s'agit d'un montant prévu par le contrat ou la convention qui engage l'État de manière ferme, c'est-à-dire sans qu'il dispose d'une possibilité de ne pas effectuer les versements dès lors que le tiers aura rempli les conditions posées par le contrat, la convention ou les textes instituant les droits. Les AE sont alors consommées à hauteur de ce montant ferme, c'est-à-dire ce qui est financièrement quantifié de manière certaine dans l'acte d'engagement et qu'il faudra payer *a minima* après réalisation. 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 implique également l'identification d'un tiers. Les engagements qui consomment les AE sont en principe des engagements envers des tiers, au sens d'entités ayant une personnalité juridique différente de celle de l'État. Toutefois, certains engagements ne sont pas pris envers des tiers mais résultent d'opérations d'ordre autorisées par le législateur entre divers programmes de l'État (loyers budgétaires, contributions du budget général aux comptes spéciaux, rétablissements de crédits entre services de l'État).

L'engagement est pris par un ordonnateur habilité à créer une telle obligation sur les crédits qui sont mis à sa disposition. Il doit être imputé au niveau le plus fin des nomenclatures applicables. Dans le système d'information financière de l'État, la validation par le responsable des engagements juridiques, après le visa du contrôleur budgétaire quand il est requis, constitue le fait générateur de la consommation des autorisations d'engagement.

Par exception, les dépenses retracées sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat (CAS PFE) » sont exécutées en AE = CP, chaque engagement intervenant au moment de l'appel de fonds ou de la libération des tranches.

## 4.2 La consommation des CP

Le décret GBCP définit le paiement à l'article 33 comme « l'acte par lequel [l'État] se libère de sa dette ». La consommation des CP est enregistrée en comptabilité budgétaire lors de la mise en paiement de la dépense.

La date de mise en paiement dans le système d'information financière de l'État est la date de débit du compte du comptable public à la Banque de France quelle que soit la date d'échéance de paiement de la dépense. Il s'agit de la date d'envoi des fichiers de demandes de paiement comptabilisées par le comptable public à la Banque de France.

En cas de versement d'une avance pour un marché public, la mise en paiement de l'avance consomme les CP correspondants.

Après l'envoi du fichier de paiement à la Banque de France, le traitement d'éventuelles anomalies de paiement n'a pas d'impact en comptabilité budgétaire.

## 4.3 L'articulation des AE et des CP

Les différentes phases du processus d'exécution des dépenses (engagement, service fait, demande de paiement) ne peuvent pas toujours être distinguées ou matérialisées contrairement au flux de gestion n°1. Dans ce cas, ces étapes ne sont pas systématiquement formalisées dans le système d'information financière de l'État. Les dépenses sont alors caractérisées par des « flux » de gestion distincts lorsque :

- le service fait est concomitant à la validation de l'engagement juridique (flux n°2),
- le service fait est concomitant à la validation de la demande de paiement (flux n°3).
- l'engagement et le service fait sont concomitants à la demande de paiement (flux n°4)

Les illustrations précisent les cas de gestion pouvant relever de dépenses exécutées selon ces flux. Ces illustrations constituent des exemples et n'ont pas vocation à être exhaustives.

### Les dépenses hors titre 2

Pour les dépenses hors titre 2, les règles de consommation sont, en règle générale, une consommation en AE ≠ CP : les AE consommées au titre d'une année doivent couvrir les engagements fermes conclus par l'État au cours de cet exercice, que leur réalisation s'étende sur un ou plusieurs exercices. Les CP correspondent aux prévisions de paiement de l'exercice concerné, compte tenu du rythme de réalisation des engagements (que ces engagements aient été pris l'année de l'exercice ou les années antérieures).

En synthèse, les règles générales de consommation des AE et des CP pour un engagement sont les suivantes :

<b>Fait générateur de la consommation</b>	AE consommées au moment de la validation de l'engagement ; CP consommés au moment de la mise en paiement, c'est-à-dire lors de l'envoi à la Banque de France des fichiers de demandes de paiement comptabilisées par le comptable public.
<b>Montants de consommation des AE et des CP par année</b>	AE ≠ CP <u>En année N :</u> AE = montant ferme de l'engagement total CP = montant des paiements de l'année N <u>En année N+n :</u> AE = 0 CP = montant des paiements de l'année N+n

## Les dépenses de titre 2

L'article 8 de la LOLF prévoit que « pour les dépenses de personnel, le montant des autorisations d'engagement ouvertes est égal au montant des crédits de paiement ouverts ». L'article 128 du décret GBCP précise que « les dépenses de personnel sont liquidées et payées sans engagement ni ordonnancement préalable » sauf exceptions fixées par arrêté. Ces dépenses, imputées sur le titre 2, relèvent de règles particulières et donnent lieu à consommation des autorisations d'engagement à due concurrence des consommations de crédits de paiement correspondantes.

## 5 LES RÈGLES PARTICULIÈRES DE CONSOMMATION DES AE ET DES CP

### 5.1 Les dépenses sans engagement préalable

Certaines dépenses sont exécutées sans enregistrement préalable d'un engagement dans le système d'information financière de l'État. Il peut s'agir :

- de dépenses relevant du flux de gestion n°4, pour lesquelles une demande de paiement est enregistrée directement dans le système d'information financière, la certification du service fait étant concomitante à la demande de paiement ;
- de dépenses prévues aux articles 1 et 4 de l'arrêté du 30 décembre 2013 portant détermination des dépenses de l'État payées, sans ordonnancement préalable et avant service fait, sauf celles donnant lieu à plan de facturation.

En application de l'article 159 du décret GBCP, « les dépenses qui (...) ne font pas l'objet d'un engagement préalable à la liquidation ou à l'ordonnancement donnent lieu à consommation des autorisations d'engagement à concurrence des consommations de crédits de paiement correspondantes.

*La liste de ces dépenses et les modalités de leur enregistrement sont arrêtées par le ministre chargé du budget. »*

Rappel : Lorsque la dépense ne fait pas l'objet d'un engagement préalable (conformément à l'article 159 alinéa 2 du décret GBCP), elle est dispensée de visa même si son montant est supérieur aux seuils de contrôle a priori définis dans l'arrêté de contrôle budgétaire.

Pour ces dépenses sans engagement préalable, qui correspondent au flux de gestion n°4, les règles particulières de consommation sont les suivantes :

<p><b>Fait générateur de la consommation</b></p>	<p>AE consommées au moment de la demande de paiement ; CP consommés au moment de la mise en paiement.</p>
<p><b>Montants de consommation des AE et des CP par année</b></p>	<p>Montants des AE et des CP consommés dans l'année AE = CP = montant des paiements de l'année* * Dans certains cas, il peut arriver que ces montants soient distincts en fin de gestion (AE consommées par les DP en N, CP consommés par les paiements en N+1)</p>
<p><b>Cas de gestion autorisés</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les rémunérations, les charges sociales et les pensions ;</li> <li>- les frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels de l'État et les frais de changement de résidence ;</li> <li>- les remboursements directs aux agents de l'Etat ;</li> <li>- les frais de transport entre le domicile et le lieu de travail d'agents souffrant d'un handicap temporaire ou permanent ;</li> <li>- les dotations aux pouvoirs publics ;</li> <li>- les avances sur recettes fiscales versées aux collectivités territoriales ;</li> <li>- les versements de l'aide publique aux partis politiques ;</li> <li>- les frais électoraux ;</li> <li>- les achats publics dont le montant ferme n'est connu qu'à la facturation ;</li> <li>- les dépenses accessoires à un achat public telles que les frais de publication ou les intérêts moratoires ;</li> <li>- les baux à durée indéterminée ;</li> <li>- les baux comportant une clause de résiliation unilatérale, conclus avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et leurs renouvellements ;</li> <li>- les loyers budgétaires ;</li> <li>- les dépenses liées aux procédures de justice lorsque leur montant n'est connu qu'à la facturation ;</li> <li>- les impôts et taxes ;</li> <li>- les frais financiers ;</li> <li>- les contributions au budget général des produits de cessions immobilières ;</li> <li>- les versements des excédents de trésorerie des comptes spéciaux ;</li> <li>- en règle générale, les contributions du budget général aux comptes spéciaux ;</li> <li>- les dépenses par carte d'achat ou moyen de paiement analogue ;</li> <li>- les dépenses payées par régies ou trésoreries militaires ;</li> <li>- les dépenses de la mission « avances à l'audiovisuel public ».</li> </ul>

Dispositions normatives

À titre exceptionnel, les dépenses relevant d'autres cas de gestion peuvent être réalisées sans engagement préalable sur autorisation du directeur du budget lorsqu'elles remplissent l'un des critères suivants :

- le montant ferme ou le tiers bénéficiaire ne peuvent être déterminés à l'avance ;

- la volumétrie des actes de dépense est très importante, pour des montants unitaires faibles.

Les demandes de recours aux dépenses sans engagement préalable sont adressées par le responsable de la fonction financière ministérielle à la direction du budget.

Ces cas de gestion spécifiques à certains ministères, pour lesquels l'exécution de dépenses de fonctionnement ou d'intervention sans engagement préalable a été autorisée par le directeur du budget, sont consultables dans la partie Illustrations de la présente partie (rubrique « Dépenses pour lesquelles le montant ferme ou le tiers bénéficiaire ne peuvent être déterminés à l'avance »).

L'utilisation de la procédure normale d'exécution de la dépense est obligatoire dès lors que l'engagement ne répond pas à ces critères. Le recours à la dépense sans engagement préalable est en effet une procédure d'exception. Un engagement doit donc être enregistré en comptabilité budgétaire, y compris pour les cas de gestion présentés ci-dessus, chaque fois que cela est possible.

### 5.2 Les retraits d'engagement

Au sein d'un exercice, le suivi budgétaire de la consommation et du disponible en AE doit intégrer les opérations de retrait d'engagement.

Un retrait d'engagement peut être réalisé, pour ajuster l'engagement à la réalité de la dépense.

Selon l'article 160 du décret GBCP, « *seul le retrait d'un engagement de l'année en cours rend les autorisations d'engagement correspondantes disponibles. Toutefois, (...) à titre exceptionnel, le retrait d'un engagement d'une année antérieure peut rendre les autorisations d'engagement correspondantes disponibles* ».

Les règles suivantes s'appliquent également au tiers auquel l'Etat délègue la gestion de crédits, notamment pour la gestion des prêts et des dons accordés à des Etats étrangers. Ce délégataire est tenu de consommer les autorisations d'engagement dans le strict respect de l'objet et des conditions financières prévus par la convention conclue avec l'Etat. Lorsqu'un retrait d'engagement intervient dans le cadre d'une convention, les AE rendues disponibles ne peuvent être utilisées pour couvrir un engagement relatif à une autre convention.

#### Retraits d'engagement sans affectation préalable

- Les retraits effectués sur des engagements de l'année en cours sont libres. Ils ont pour conséquence de rendre les AE disponibles (au niveau de l'UO dans le système d'information financière de l'Etat) ;
- Le retrait d'un engagement effectué au cours de l'année mais complémentaire à un engagement d'une année antérieure, doit rendre disponibles les AE à hauteur de l'engagement complémentaire ;
- Les retraits effectués sur des engagements des années antérieures ne peuvent aboutir à une augmentation des AE disponibles.

#### Retraits d'engagement avec affectation préalable

- Le retrait effectué sur des engagements de l'année rend des AE disponibles au niveau de l'affectation sur laquelle ils portent. Ces AE peuvent :
  - soit être utilisées pour des engagements nouveaux sur la même affectation,
  - soit être affectées à d'autres opérations après retrait d'affectation.
- Le retrait effectué sur des engagements des années antérieures ne redonne pas d'AE disponibles y compris sur l'affectation et doit donc être suivi d'un retrait d'affectation<sup>26</sup>.

#### Retraits d'engagement d'années antérieures,

Par exception, pour des engagements avec ou sans affectation préalable, en application de l'article 160 du décret GBCP, les retraits d'engagements d'années

<sup>26</sup> Sauf en vue du réemploi au sein de la même tranche fonctionnelle dans certains cas dérogatoires ci-dessous.

sur ou hors affectation, en application de l'article 160 du décret GBCP

antérieures rendent les AE disponibles pour de nouveaux engagements dans les cas suivants :

- en cas de dépenses financées par fonds de concours ;
- en cas de changement de tiers bénéficiaire, à hauteur de la reprise de l'engagement dans des conditions similaires ;
- afin de corriger une erreur d'imputation budgétaire ou comptable de l'engagement ou en cas de blocage technique d'un engagement dans le système d'information financière de l'État ;
- en cas d'affermissement d'une tranche conditionnelle, pour réutiliser les AE initialement engagées au titre d'une indemnité de dédit qui n'est finalement pas due ;
- en cas de réagencement de postes au sein d'un engagement sans modification de l'objet de la prestation ;
- en cas de modifications réglementaires de comptabilisation ou de modifications de modalités techniques de gestion des dépenses dans le système d'information financière de l'État ;
- en cas d'exonération de pénalités du titulaire d'un marché, pour permettre le remboursement des pénalités précomptées ;
- afin de modifier un engagement pour financer le montant d'une transaction liée à l'exécution de cet engagement, dans la limite du montant de cette transaction ;
- pour une opération d'investissement concourant à la réalisation, à l'adaptation ou au maintien en condition opérationnelle de matériels de guerre, armes, munitions ou matériels assimilés, cités aux articles L2331-1 et L2335-2 du code de la défense, en cas de modifications des engagements sur affectation préalable qui respectent la fonctionnalité de l'opération d'investissement et qui n'ont pas d'incidence sur son montant global ;
- en cas de retenue définitive de la garantie sur un précédent marché, pour engager un nouveau marché visant à corriger les malfaçons qui affectent les prestations précédemment réalisées.

Dispositions normatives

## 6 LES REGLES PARTICULIERES DE GESTION DES AE ET DES CP

### 6.1 L'affectation des autorisations d'engagement

La loi organique du 1er août 2001 dispose à l'article 8 que « *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'article 154 du décret GBCP précise que la comptabilité budgétaire comporte une comptabilité des affectations et l'article 155 que l'ordonnateur en est chargé.

L'article 156 du décret GBCP prévoit à cet effet que « *l'affectation est l'acte par lequel, pour une opération d'investissement mentionnée à l'article 8 de la loi organique du 1er août 2001, un ordonnateur réserve un montant d'autorisations d'engagement, préalablement à leur consommation.*

*L'affectation constitue la limite supérieure des autorisations d'engagement pouvant être consommées au titre de cette opération. Elle rend ces autorisations d'engagement indisponibles pour une autre opération.* » La consommation de ces AE en comptabilité budgétaire ne sera effective qu'au moment de leur engagement.

L'affectation matérialise la décision prise par un ordonnateur de réserver un montant déterminé d'autorisations d'engagement destinées à la réalisation d'une opération d'investissement individualisée. Elle doit comprendre en outre un montant évaluatif d'AE correspondant aux aléas, aux actualisations et aux révisions de prix et être adossée à un échéancier d'engagements à souscrire et de paiements à réaliser.

Elle correspond à un projet particulier et fonctionnel dont la réalisation nécessitera de procéder à plusieurs engagements juridiques répartis, le plus souvent, sur plusieurs années, par dérogation au principe d'annualité de l'autorisation d'engagement.

Toute dépense d'investissement ne fait pas obligatoirement l'objet d'une affectation préalable. En effet, l'affectation n'est utilisée de manière systématique que lorsqu'une dépense d'investissement correspond à une fonctionnalité précise, dépasse généralement le cadre de l'annualité budgétaire, nécessite plusieurs engagements successifs et représente un montant significatif. Le seuil à partir duquel l'opération d'investissement est significative peut être précisé par le RFFiM en liaison avec les responsables de programme dans les référentiels ministériels relatifs à la gestion des opérations d'investissement et les chartes de gestion.

Le support de l'affectation dans le système d'information financière est la « tranche fonctionnelle ».

Les ministères doivent préciser dans un référentiel validé par la direction du budget, en fonction des caractéristiques de leurs opérations d'investissement, les critères à prendre en compte pour définir la ou les tranches fonctionnelles d'une opération d'investissement devant faire l'objet d'une affectation d'AE.

Les affectations à réaliser pour les opérations d'investissement courantes sont précisées dans les illustrations.

Une affectation initiale peut être suivie d'affectations complémentaires si l'économie générale du projet est modifiée de manière imprévisible.

La nature principale de dépenses autorisées sur une opération d'investissement est celle des dépenses de titre 5. Par exception, peuvent être exécutées dans le cadre d'une opération d'investissement les dépenses de toute nature dès lors qu'elles trouvent leur cause et leur finalité dans l'opération d'investissement.

L'article 158 du décret GBCP prévoit que *« si pendant une période de deux ans, aucune consommation d'autorisation d'engagement n'intervient au titre d'une opération d'investissement pour laquelle une décision d'affectation est intervenue (...), les autorisations d'engagement correspondantes ne sont pas reportées, à l'exception de celles provenant, le cas échéant, de fonds de concours et devant faire l'objet d'un remboursement à la partie versante. »*

*L'ordonnateur procède au retrait des autorisations d'engagement ayant fait l'objet d'une décision d'affectation et non consommées. »*

Les arrêtés de report tiennent compte des consommations intervenues sur chaque opération d'investissement. Si les AE affectées sur une tranche fonctionnelle ne font l'objet d'aucune consommation pendant une période de deux ans, il ne sera pas procédé au report de l'ensemble des AE affectées sur cette tranche fonctionnelle, même si des AE complémentaires ont été affectées au cours de cette période, sauf à justifier que des engagements interviendront ultérieurement sur les AE affectées de la tranche fonctionnelle.

## 6.2 Le retrait d'affectation des autorisations d'engagement

Un retrait d'affectation d'AE sur une tranche fonctionnelle intervient en cas de clôture ou de révision à la baisse d'un projet d'investissement au titre duquel les AE ont été affectées.

L'article 157 du décret GBCP précise que *« seul le retrait d'une affectation de l'année en cours rend les autorisations d'engagement correspondantes disponibles. Toutefois, (...) à titre exceptionnel, le retrait d'une affectation d'une année antérieure peut également rendre les autorisations d'engagement correspondantes disponibles »*. Il s'agit des seuls cas suivants :

- correction d'une erreur d'imputation budgétaire de l'affectation ;
- lorsque l'autorisation d'engagement concernée a été ouverte par la voie d'un fonds de concours, en vue du remboursement de la partie versante ou du réemploi pour le même objet conforme à l'intention de la partie versante ;
- en cas de fusion de tranches fonctionnelles au titre d'une même opération d'investissement dont le périmètre global est inchangé.

### 6.3 La mise en réserve des crédits dans le cadre de la régulation budgétaire

L'article 96 du décret GBCP prévoit notamment que « le contrôleur budgétaire et comptable ministériel procède à la mise en réserve des crédits prévue par le 4° bis de l'article 51 de la loi organique du 1er août 2001. Il effectue la levée partielle ou totale de la réserve sur instruction du ministre chargé du budget ».

Le taux de mise en réserve est fixé par le ministre du budget dans le respect des lois de programmation et de finances en vigueur. La mise en réserve initiale peut être complétée en cours d'année par un gel complémentaire (« surgel »). La mise à disposition de la mise en réserve initiale est limitée à la couverture des aléas de gestion qui ne pouvaient être anticipés par le responsable de programme et qui ne peuvent être couverts par redéploiement.

La mise en réserve initiale est effectuée par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel avant mise à disposition des gestionnaires des crédits ouverts en loi de finances initiale sur la base des montants présentés dans le document de répartition initiale des crédits et des emplois, prévu à l'article 67 du décret GBCP.

### 6.4 Le blocage de crédits

Le décret GBCP prévoit également à l'article 96, que, lorsque le contrôleur budgétaire et comptable ministériel « a connaissance des projets d'annulation ou de mouvements de crédits envisagés en application des articles 12, 13 et 14 de la loi organique du 1er août 2001 et de leurs conséquences sur le budget de son ministère », il « donne un avis sur ces projets et procède à titre conservatoire au blocage des crédits nécessaires à leur mise en œuvre jusqu'à la date de publication du décret procédant à l'annulation ou au mouvement de crédits. »

Le blocage de crédits (AE et/ou CP) doit être réalisé, pour ces cas, par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel au niveau du programme.

Le blocage de crédits réduit le montant des crédits à répartir entre BOP. Les crédits bloqués sont totalement indisponibles, et ne peuvent être répartis entre BOP ni a fortiori consommés. La levée du blocage de crédits ne peut être réalisée que par son auteur.

Le cas échéant, le blocage de crédits peut s'accompagner d'un blocage d'ETPT, dans le cadre notamment de la préparation d'un décret de transfert concernant le titre 2. Toutefois, le contrôle du plafond d'emploi étant ministériel, ce blocage d'ETPT sur un programme n'a qu'une valeur indicative.

Pour chaque BOP, le contrôleur budgétaire compétent procède au blocage des AE d'années antérieures rendues disponibles par un retrait d'affectation ou un retrait d'engagement pour lesquelles la réutilisation n'est pas autorisée.

Par ailleurs, d'autres blocages de crédits peuvent être réalisés pour une mise en réserve pour aléas de gestion au niveau du programme par le responsable de programme ou le responsable de la fonction financière ministérielle, ou au niveau du BOP par le responsable de BOP.

### 6.5 Le blocage de dépenses

Le blocage de dépenses, procédure exceptionnelle, peut être réalisé par le contrôleur budgétaire du BOP (central ou déconcentré).

A la différence du blocage de crédits, le blocage de dépenses n'empêche pas le responsable de BOP de mettre les crédits à disposition des UO. Son objet est d'empêcher leur consommation au sein des UO ou BOP sur lequel il est réalisé.

Il repose ainsi sur la détermination d'un plafond de dépense sur le BOP, en AE et/ou en CP, au-delà duquel la validation d'un engagement et/ou la mise en paiement d'une demande de paiement sera impossible.

Le blocage de dépense n'a pas d'effet sur l'ensemble des actes préparatoires de la dépense (mises à disposition, saisie des engagements ou demandes de paiement).

Ce faisant, son efficacité reste limitée :

- d'une part, il n'empêche pas le déplacement des crédits vers un autre BOP, où ils pourraient être sans difficulté consommés.

- d'autre part, il ne peut empêcher la consommation des crédits qui n'ont pas fait l'objet d'une mise à disposition (rétablissements de crédits ou AE issues d'un retrait d'engagement d'année antérieure par exemple).

Le blocage de dépense peut être utilisé pour limiter la consommation du BOP (toutes UO confondues) à 25 % des crédits prévus par le document de répartition initiale des crédits et des emplois, dès lors que l'avis sur le BOP n'a pas été rendu, en application de l'article 94 du décret GBCP.

## ILLUSTRATIONS

### 1 LES RÈGLES DE CONSOMMATION DES AE ET DES CP POUR LES PRINCIPAUX CAS DE GESTION

#### 1.1 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 auquel l'État s'engage 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.

#### **Marchés ordinaires (forfaitaires) à prix ferme ou révisable, de durée ferme ou reconductible**

L'engagement est ferme uniquement pour la période qui court de la date d'entrée en vigueur jusqu'à la date de la période considérée.

Lors de sa reconduction, le gestionnaire devra engager en comptabilité budgétaire le montant correspondant à la période pour laquelle le marché est reconduit.

<b>Fait générateur de la consommation</b>	AE consommées à la validation de l'engagement dans le système d'information financière de l'État et, le cas échéant, à chaque reconduction ou révision de prix ; CP consommés au moment de la mise en paiement (paiement sur facture ou sur état d'acomptes, paiement de l'avance).
<b>Montants de consommation des AE et des CP par année</b>	AE ≠ CP <u>A la passation du marché :</u> AE = montant ferme global sur la durée du marché hors reconduction CP = montant des paiements de l'année  <u>En cas de révision de prix :</u> AE = consommation d'AE à hauteur de l'impact de la révision de prix de l'année CP = consommation de CP à hauteur de l'impact de la révision de prix de l'année  <u>En cas de reconduction du marché :</u> AE = consommation d'AE à hauteur de la reconduction éventuelle CP = montant des paiements de l'année
<b>Flux de gestion dans le système d'information financière de l'État</b>	Flux de gestion n°1 ou n°3 notamment lorsqu'un plan de facturation est mis en œuvre

#### **Marchés à tranches conditionnelles**

Lors de la passation du marché, les AE sont consommées à hauteur du montant ferme. Il comprend le montant de la tranche ferme et le cas échéant le montant de l'indemnité de dédit. Chaque affermissement de tranche conditionnelle donne lieu à une consommation d'AE au moment de l'affermissement pour le montant de la tranche et le cas échéant le montant de l'indemnité d'attente due au titulaire du marché.

<b>Fait générateur de la consommation</b>	<p>AE : Tranche ferme et montant de l'indemnité de dédit consommés à la validation du bon de commande référençant le marché dans le système d'information financière de l'État, puis engagement de la tranche conditionnelle au moment de la validation de la modification de l'engagement dans le système d'information financière de l'État ;</p> <p>CP consommés au moment de la mise en paiement.</p>
<b>Montants de consommation des AE et des CP par année</b>	<p>AE ≠ CP</p> <p><u>À la passation du marché :</u></p> <p style="padding-left: 40px;">AE = montant de la tranche ferme et montant de l'indemnité de dédit sur tranche conditionnelle</p> <p><u>À l'affermissement de la tranche conditionnelle :</u></p> <p style="padding-left: 40px;">AE = montant de la tranche conditionnelle affermée + le cas échéant, le montant de l'indemnité d'attente. Les AE engagées au titre de l'indemnité de dédit peuvent faire l'objet d'un retrait d'engagement et être réutilisées.</p> <p style="padding-left: 40px;">CP = montant des paiements de l'année</p>
<b>Flux de gestion dans le système d'information financière de l'État</b>	Flux de gestion n°1

### ***Marchés à bons de commande***

Ces marchés ne comportent pas d'engagement ferme de dépense et leur passation n'entraîne donc pas de consommation d'AE, y compris s'ils comportent un montant minimum. Les modalités de consommation des AE et des CP sont identiques que le marché soit avec ou sans minimum-maximum, qu'il soit reconductible ou non.

L'engagement de l'État est créé par l'émission des bons de commande, lesquels doivent donc être couverts en AE avant d'être émis.

Les AE sont consommées à la validation de cet engagement dans le système d'information financière de l'État. Lorsque le bon de commande porte sur une prestation exécutée sur plusieurs exercices, la comptabilité budgétaire doit retracer l'engagement pris sur cette durée.

<b>Fait générateur de la consommation</b>	<p>Consommation des AE lors de la validation du bon de commande référençant le marché dans le système d'information financière de l'État ;</p> <p>Consommation des CP au moment de la mise en paiement.</p>
<b>Montants de consommation des AE et des CP par année</b>	<p>AE ≠ CP</p> <p style="padding-left: 40px;">AE = montant des bons de commande émis</p> <p style="padding-left: 40px;">CP = montant des paiements de l'année</p>
<b>Flux de gestion dans le système d'information financière de l'État</b>	Flux de gestion n°1 ou n° 3 pour les bons de commande.

### ***Marchés partagés à bons 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).

Les règles sont identiques à celles des marchés à bons de commande. Les conventions de groupement ou marchés partagés sont un mode d'organisation de la commande sans incidence sur les règles de consommation.

En cas de marché à bons de commande avec minimum partagé entre plusieurs ordonnateurs ayant des contrôleurs budgétaires différents, la convention indique le montant de la part du minimum sur lequel chaque ordonnateur s'engage.

<b>Fait générateur de la consommation</b>	Consommation des AE lors de la validation du bon de commande référençant le marché dans le système d'information financière de l'État ; Consommation des CP au moment de la mise en paiement.
<b>Montants de consommation des AE et des CP par année</b>	AE ≠ CP AE = montant des bons de commande émis CP = montant des paiements de l'année
<b>Flux de gestion dans le système d'information financière de l'État</b>	Flux de gestion n°1 ou n°3 pour les bons de commande.

### **Accords-cadres**

Un accord-cadre défini à l'article 1 du code des marchés publics est un contrat qui établit les termes de marchés à passer mais il ne constitue pas un marché 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. Il ne comporte en conséquence pas d'engagement 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.

### **1.2 Les transactions**

La transaction est définie à l'article 2044 du code civil comme « un contrat par lequel les parties terminent une contestation née ou préviennent une contestation à naître ».

Le protocole transactionnel n'est donc pas un avenant aux contrats existants en vue de poursuivre leur exécution mais un acte contractuel distinct.

Il est donc nécessaire de le retracer dans le système d'information financière de l'État par un engagement distinct.

Les autorisations d'engagement consommées pour le contrat au titre d'un exercice antérieur peuvent être réutilisées à hauteur du montant de la transaction.

### **1.3 Les dépenses de loyers**

Pour les loyers, les AE doivent être consommées en fonction de la durée de l'engagement ferme contenue dans le bail, y compris, à partir de la gestion 2016, pour les nouveaux baux qui comportent une clause de résiliation unilatérale.

**Baux conclus sur une durée ferme**

<b>Fait générateur de la consommation</b>	Consommation des AE au moment de la validation de l'engagement juridique* à hauteur de son montant ferme (passation du bail ou renouvellement) ;  Consommation des CP au moment de la mise en paiement.
<b>Montants de consommation des AE et des CP par année</b>	AE ≠ CP* <u>En année N :</u> AE = montant de l'engagement ferme CP = loyer de l'année  <u>En année N+n :</u> AE = 0 CP = loyer de l'année
<b>Flux de gestion dans le système d'information financière de l'État</b>	Flux de gestion n°1 ou n°3 notamment lorsqu'un plan de facturation est mis en œuvre

(\*) Par exception, sont exécutés comme des dépenses sans engagement préalable en AE = CP :

- les baux conclus hors zone euro,
- les baux conclus avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016 qui comportent une clause de résiliation unilatérale, et leurs renouvellements.

**Baux à durée indéterminée**

<b>Fait générateur de la consommation</b>	Consommation d'AE au moment de la demande de paiement, pour le montant de l'avis d'échéance ;  Consommation de CP lors du paiement (le paiement est réalisé sur échéance automatique de paiement ou sur facture), pour le montant de l'avis d'échéance.
<b>Montants de consommation des AE et des CP par année</b>	AE = CP = loyer de l'année
<b>Flux de gestion dans le système d'information financière de l'État</b>	Flux de gestion n°4 sur avis d'échéance.

### Loyers budgétaires

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

<b>Fait générateur de la consommation</b>	Consommation des AE et des CP trimestriellement, au moment de la mise en paiement de chaque avis d'échéance reçu de France domaine (les AE sont consommées au moment de la demande de paiement, les CP sont consommés lors du paiement).
<b>Montants de consommation des AE et des CP par année</b>	AE = CP = chaque loyer trimestriel payé dans l'année
<b>Flux de gestion dans le système d'information financière de l'État</b>	Flux de gestion n°4

#### 1.4 Les régies d'avance

Il s'agit d'un mode d'exécution dérogatoire de l'exécution de droit commun des dépenses dans lequel le régisseur paie directement des dépenses à faible enjeu ou de nature urgente à partir de l'avance qui lui a été consentie.

Le périmètre des dépenses pouvant être payées par une régie d'avance ainsi que le montant de l'avance accordée au régisseur et la période de fonctionnement de la régie sont précisés par arrêté ministériel pour chacun des ministères compétents pris sur le fondement du décret n°92-681 du 20 juillet 1992 relatif aux régies de recettes et aux régies d'avances des organismes publics.

Une avance, sans impact en comptabilité budgétaire, est versée au régisseur afin de payer les dépenses devant être réalisées par la régie. Les AE et CP correspondants sont bloqués sauf dérogation accordée par le comptable assignataire. Le régisseur enregistre les dépenses qu'il a réalisées puis dresse un bordereau récapitulatif qu'il envoie, accompagné des pièces justificatives, à l'ordonnateur qui établit dans le système d'information financière de l'État une demande de paiement pour la prise en compte de la dépense dans les comptabilités budgétaire et générale.

<b>Fait générateur de la consommation</b>	AE consommées au moment de la demande de paiement (au vu du bordereau récapitulatif) ; CP consommés lors du paiement (au vu du bordereau récapitulatif).
<b>Montants de consommation des AE et des CP par année</b>	AE = CP = montant des dépenses prises en charge par le comptable public.
<b>Blocage d'AE et de CP</b>	Blocage d'AE et de CP à hauteur du montant de l'avance, sauf dérogation accordée par le comptable assignataire.
<b>Flux de gestion dans le système d'information financière de l'État</b>	Flux de gestion n°4

### 1.5 Les partenariats public-privé (PPP)

Un partenariat public-privé (PPP) est un accord par lequel la personne publique confie à un groupement privé 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 generis* en droit français.

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

- si le contrôle et les principaux risques (construction, exploitation...) sont assumés par l'Etat, le bien est inscrit au bilan de l'État (immobilisations corporelles ou incorporelles). 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.

#### **Baux emphytéotiques administratifs (BEA)**

Le BEA<sup>27</sup> est un PPP qui a initialement été introduit afin d'assurer l'accomplissement d'une mission de service public au bénéfice d'une collectivité locale ou la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de la compétence de celle-ci.

Mais 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 2002 (BEA dits « sectoriels ») puis par la loi d'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés du 17 février 2009 qui autorise désormais l'État à conclure des BEA en vue de la réalisation de logements sociaux.

#### **BEA sectoriels**

Il s'agit de BEA conclus dans le cadre de la compétence conférée aux collectivités territoriales jusqu'au 31 décembre 2017 pour la réalisation d'opérations immobilières liées à des besoins de certain services de l'État, notamment de la police et de la gendarmerie<sup>28</sup> (d'où la terminologie).

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

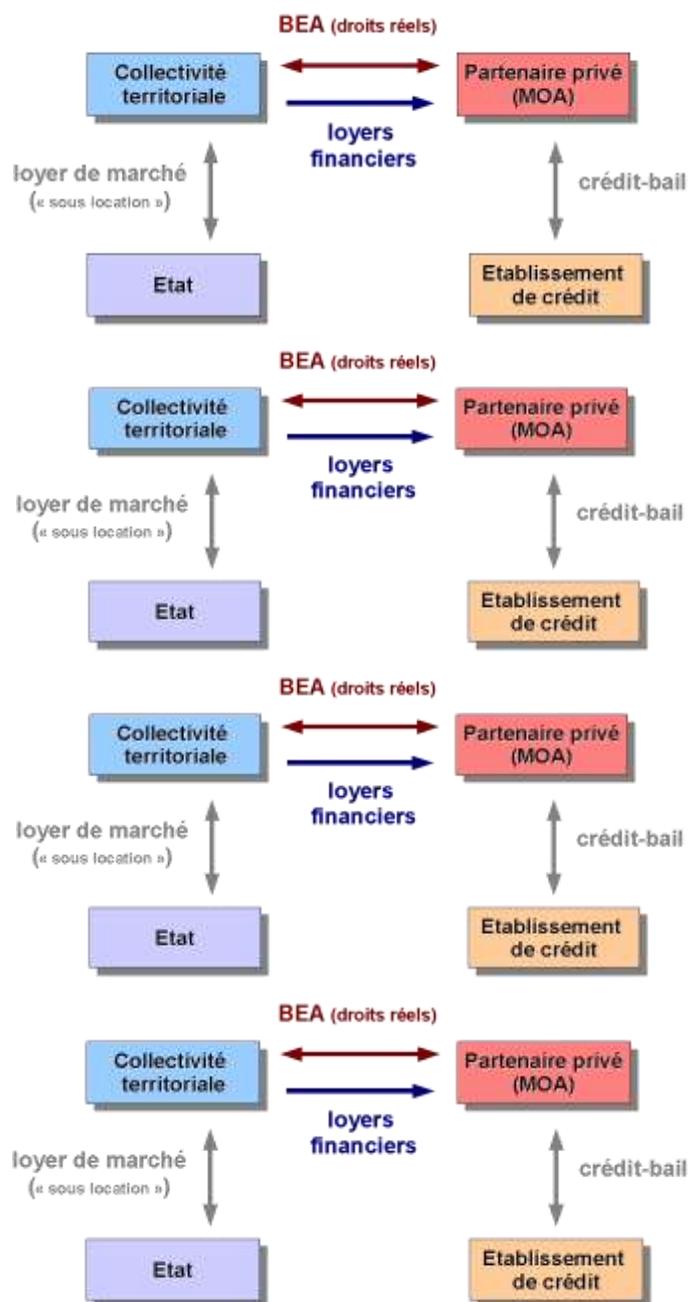
- le BEA conclu entre la collectivité territoriale et le partenaire privé, qui précise les obligations de construction ;
- un contrat de location passé entre la collectivité territoriale et le partenaire privé, titulaire du BEA, dans lequel le preneur est la collectivité territoriale ;
- une convention 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.

---

<sup>27</sup> Articles L. 1311-2 à L. 1311-4-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT)

<sup>28</sup> On ne traite pas ici le cas des baux emphytéotiques hospitaliers (BEH) institués par l'ordonnance n°2003-850 du 4 septembre 2003



**BEA sectoriels : 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. Le loyer 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).

<b>Fait générateur de la consommation</b>	AE engagées au moment de la signature du bail ; CP versés chaque année, selon l'échéancier de règlement défini par la convention (contrat de bail).
<b>Montants de</b>	AE ≠ CP

<b>consommation des AE et des CP par année</b>	AE = montant de l'engagement ferme CP = montant des loyers
<b>Flux de gestion dans le système d'information financière de l'État</b>	Flux de gestion n°3

### BEA sectoriels : 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<sup>29</sup> que les AE et les CP sont consommés conformément aux conditions prévues pour les dépenses d'investissement.

***Autorisations d'occupation temporaire du domaine public combinées aux locations avec option d'achat (AOT - LOA)<sup>30</sup> et contrats de partenariat.***

#### AOT-LOA.

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 des autorisations d'occupation temporaire du domaine public (AOT) à des locations avec option d'achat (LOA)<sup>31</sup>.

La combinaison AOT-LOA permet de confier à un même partenaire privé la construction et l'entretien-maintenance de bâtiments en échange d'une rémunération forfaitaire.

Les AOT-LOA sont uniquement applicables aux domaines suivants<sup>32</sup> :

- la justice, la police nationale, la gendarmerie nationale ;
- la formation des personnels qui concourent aux missions de défense et de sécurité.

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

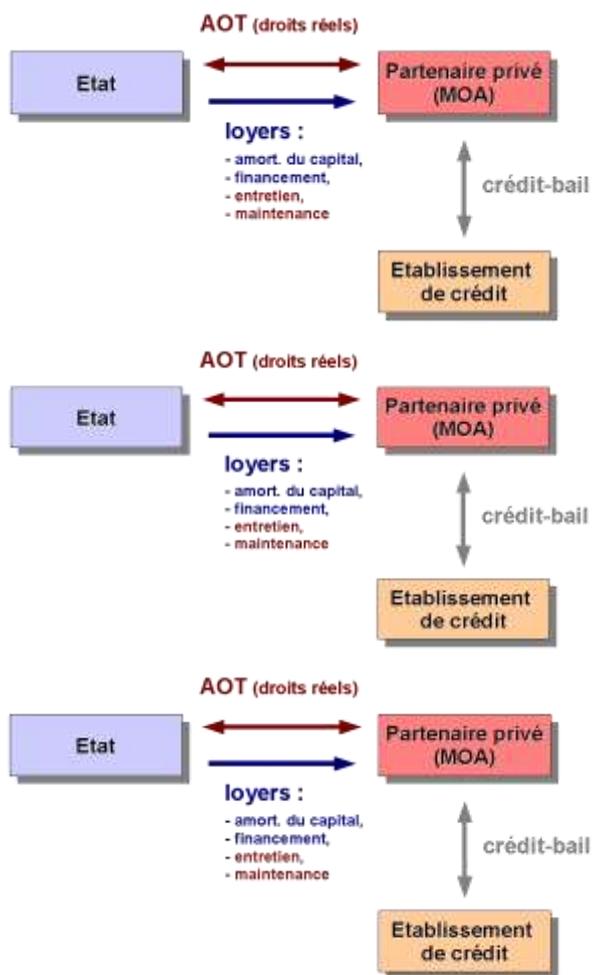
- **La convention de bail**, non soumise au code des marchés publics, qui porte sur le choix du titulaire du bail et qui définit, en cohérence avec l'AOT, « la consistance, le loyer et les modalités d'exécution des prestations ». C'est la conclusion de cette convention qui est précédée d'une procédure 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.

<sup>29</sup> Travaux répondant à la définition d'immobilisations au sens de la norme comptable n° 6.

<sup>30</sup> Réf. L. 2122-6 à L. 2122-13 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P)

<sup>31</sup> Voir articles L. 2122-15 et L. 2122-16 du CG3P et le décret d'application n°2004-18 du 6 janvier 2004 modifié.

<sup>32</sup> 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.



### Contrat de partenariat

Le contrat de partenariat est défini par l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 modifiée. Ce contrat administratif permet de confier à un partenaire privé « une **mission globale** ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement à l'exception de toute participation au capital ».

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.

Comme dans le cas des AOT-LOA, le contrat de partenariat se traduit par le versement de la part de la personne publique d'une rémunération sous la forme de loyers pendant toute la durée du contrat.

### Crédit-bail

Dans le cas de la signature d'un crédit-bail sont distinguées :

- la part du loyer versé par la personne publique au partenaire privé, comprenant l'amortissement des coûts d'investissement, qui sera due dans tous les cas ;
- la part du loyer destinée à couvrir les frais de fonctionnement et de financement.

Les règles de consommation des AE sont les suivantes :

- à la signature du crédit-bail : le montant du capital emprunté + la TVA correspondante à ce montant + le montant du dédit (l'ensemble des indemnités contractuelles dues par la personne publique en cas de résiliation du contrat pour motif d'intérêt général) ;
- annuellement: les intérêts, le fonctionnement, la TVA correspondante au-delà de l'ouverture initiale (si le contrat y est soumis) et les autres taxes (exemple : taxe foncière et taxe sur les bureaux).

Cette méthode est strictement identique à celle qui est appliquée pour les PPP.

### **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 » distinguant les dépenses d'investissement (titre 5), de fonctionnement et de financement (titre 3). Le coût complet des dépenses doit être engagé en euros courants.

#### Fait générateur de la consommation

##### Coûts d'investissement (titre 5) :

- AE consommées lors de la notification du contrat + lors de la notification de la décision d'affermir ou non une tranche conditionnelle ;
- 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 et avec l'autorisation de la direction du budget : pendant la phase de réalisation pour réduire le coût de préfinancement).

##### Coûts de fonctionnement et de financement (titre 3) :

- 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.
- Les CP sont consommés au cours de chaque année civile, jusqu'au terme du contrat, selon les échéanciers de règlement prévus au contrat.

<b>Montants de consommation des AE et des CP par année</b>	<p><b><u>Coûts d'investissement</u></b> : AE ≠ CP</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- À la passation du contrat : AE = montant ferme + montant du dédit<sup>33</sup> + montant des indemnités de non affermissement sur tranches conditionnelles</li> <li>- À l'affermisssement d'une tranche : AE = montant de la tranche affermie – montant de l'indemnité de non affermissement correspondante</li> <li>- CP = loyers de l'année afférents aux coûts d'investissement des tranches fermes et conditionnelles affermies et / ou versement de l'indemnité de dédit</li> </ul> <p><b><u>Coûts de financement et de fonctionnement</u></b> : AE = CP</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- AE = quote-part des annuités liées respectivement aux coûts de financement et aux coûts de fonctionnement</li> <li>- CP = montant des loyers de l'année.</li> </ul> <p>Loyer total : CP = loyer de l'année, selon les termes du contrat</p>
<b>Flux de gestion dans le système d'information financière de l'État</b>	Flux de gestion n°1 / Flux de gestion n°4

### 1.6 Fonds versés aux opérateurs

L'État verse principalement aux opérateurs trois natures différentes de fonds :

- des subventions pour charges de service public (titre 3 – catégorie 32) qui sont destinées à la couverture des charges de fonctionnement et de personnel induites par la mise en œuvre de la politique publique de l'État qui est confiée à l'opérateur ;
- des dotations en fonds propres (titre 7 – catégorie 72) que les opérateurs reçoivent en tant qu'entités contrôlées par l'État et qui sont représentatives d'un apport initial ou complémentaire aux fonds propres de l'entité, qui traduit la volonté par l'État de financer explicitement un actif déterminé ;
- des financements au titre de dispositifs d'intervention de l'Etat mis en œuvre par l'intermédiaire d'opérateurs (titre 6 – catégorie 64). Dans le cadre de ces transferts indirects, l'opérateur assure ainsi la redistribution à des tiers qui sont les bénéficiaires finaux, selon des niveaux d'autonomie variables et selon qu'il s'agit de dispositif transparent ou non transparent. Sauf dérogation accordée par le directeur du budget, un opérateur ne peut pas être bénéficiaire de transferts directs de l'Etat imputés sur le titre 6, afin de financer son fonctionnement ou de pallier une insuffisance de ressources propres.

En outre, les opérateurs peuvent éventuellement être amenés à recevoir des fonds en provenance de l'État (titre 3 – catégorie 31) en contrepartie des prestations de services qu'ils effectuent à titre ponctuel ou non, avec ou sans mise en concurrence dans le respect des dispositions légales et réglementaires en vigueur. Ces prestations de services sont réalisées dans le cadre d'une demande bien précise de l'État-client et n'entrent pas dans le cadre des missions de service public qui leur ont été confiées. Ces fonds viennent abonder les ressources propres des opérateurs. Le traitement budgétaire des fonds versés par l'État aux opérateurs depuis la catégorie 31 ne diffère pas de celui afférent aux autres dépenses relevant de cette catégorie (cf. marchés, par exemple).

<sup>33</sup> Il s'agit du montant d'AE destiné à couvrir les dépenses liées à une rupture anticipée du contrat, à l'initiative de la personne publique, sans faute du partenaire privé.

Par ailleurs, des opérateurs peuvent recevoir des fonds imputés sur du titre 2 dans le cas de versements effectués pour le compte de l'État ou imputés sur du titre 5 lorsque l'État leur confie la maîtrise d'ouvrage d'investissement sur un bien qui reste contrôlé par l'État.

### **Les subventions pour charges de service public**

Relèvent de cette catégorie les subventions versées par l'État au profit de ses opérateurs pour financer les moyens de fonctionnement liés à leur activité engendrée par l'exécution de politiques publiques relevant de la compétence directe de l'État, mais que ce dernier leur a confiées et dont il conserve le contrôle.

Il s'agit d'une subvention :

- globalisée et annuelle, versée uniquement aux organismes appartenant au périmètre des opérateurs de l'État ;
- destinée à couvrir tout ou partie de leurs charges d'exploitation ou de fonctionnement, y compris leurs dépenses de personnel.

<b>Fait générateur de la consommation</b>	AE consommées à la validation de l'engagement dans le système d'information financière de l'État de l'acte attributif de subvention ; CP consommés par le paiement de la subvention.
<b>Montants de consommation des AE et des CP par année</b>	AE = CP AE = montant de l'acte attributif CP = montant des paiements de l'année
<b>Flux de gestion dans le système d'information financière de l'État</b>	Flux de gestion n°2 ou n°3 lorsqu'un plan de facturation est mis en œuvre

### **Les dotations en fonds propres**

Il s'agit des apports en fonds propres constituant des mises de fonds initiales ou des compléments de mises de fonds initiales et qui ont vocation à être inscrits au bilan des entités :

- les dotations initiales en fonds propres de l'État, par exemple, à la création de l'entité.
- les apports ou compléments d'apports en fonds propres qui permettent à l'entité d'acquérir un bien dont elle aura le contrôle, le cas échéant en pleine propriété. Ils s'analysent comme des dotations d'équipement permettant de réaliser des investissements (équipements industriels ou scientifiques, par exemple).
- les dotations visant à financer des acquisitions ou des travaux immobilisables sur les biens contrôlés par l'entité 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.

<b>Fait générateur de la consommation</b>	Consommation des AE à la validation de l'engagement dans le système d'information financière de l'État de l'acte attributif de dotation ; CP consommés par le paiement de la dotation.
<b>Montants de consommation des AE</b>	AE ≠ CP <u>En année N :</u>

<b>et des CP par année</b>	<p>AE = montant ferme défini dans l'acte attributif de dotation pour la part de l'investissement financé</p> <p>CP = montant des paiements de l'année</p> <p><u>En année N+n :</u></p> <p>AE = 0</p> <p>CP = montant des paiements de l'année</p>
<b>Flux de gestion dans le système d'information financière de l'État</b>	Flux de gestion n°2

### ***Les versements pour transferts indirects***

Les dépenses relevant de cette catégorie sont les crédits versés par l'État au profit d'un bénéficiaire final qui n'est pas l'opérateur, celui-ci n'étant qu'un intermédiaire au sein du dispositif d'intervention. L'opérateur peut, au titre d'un dispositif d'intervention mis en œuvre pour le compte de l'État, agir avec une plus ou moins grande autonomie de décision.

<b>Fait générateur de la consommation</b>	<p>AE consommées à la validation de l'engagement associé à la convention ou l'acte attributif de subvention ;</p> <p>CP consommés par le paiement de la subvention.</p>
<b>Montants de consommation des AE et des CP par année</b>	<p>AE ≠ CP</p> <p><u>En année N :</u></p> <p>AE = montant ferme défini dans la convention ou l'acte attributif de subvention.</p> <p>CP = montant des paiements de l'année</p> <p><u>En année N+n :</u></p> <p>AE = 0</p> <p>CP = montant des paiements de l'année</p>
<b>Flux de gestion dans le système d'information financière de l'État</b>	Flux de gestion n°2

### ***Les conventions d'objectifs et de moyens des opérateurs***

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.

### 1.7 Les frais de réception et de représentation

Les frais de réception et de représentation ne peuvent être engagés que pour l'accueil de personnalités étrangères à l'administration (notamment à l'occasion d'opérations ou d'événements organisés dans le cadre d'opérations de relations publiques) ou pour couvrir des manifestations au profit d'agents de l'Etat, dès lors qu'elles sont justifiées par un motif de service avéré (ex. : accueil de fonctionnaires de services déconcentrés, cocktail de clôture d'un séminaire).

Ces dépenses doivent être raisonnables et proportionnées à l'enjeu de la prestation. Des instructions ministérielles pourront sensibiliser les gestionnaires sur les règles spécifiques à suivre au sein de leur administration, sans préjudice d'une mention particulière qui devra être apportée par les responsables de programme dans leur charte de gestion à l'usage de leurs responsables de BOP et d'UO.

Seule une autorité bénéficiant de la qualité d'ordonnateur prévue à l'article 10 du décret GBCP, ou de la délégation d'un ordonnateur, peut prescrire l'exécution de dépenses, dont celles de réception et de représentation.

L'engagement de telles dépenses est réalisé dans le cadre du fonctionnement du service, selon les instructions que l'ordonnateur aura prises à cet effet. L'engagement doit respecter les règles de la commande publique, notamment en termes de procédure et, le cas échéant, de mise en concurrence.

Afin de permettre leur liquidation et leur paiement, les pièces à transmettre au comptable à l'appui de la demande de paiement devront respecter les modalités spécifiées dans l'arrêté portant liste des pièces justificatives, pris en application de l'article 50 du décret GBCP.

Pour chaque BOP concerné, le montant de ces dépenses fera l'objet d'un suivi mis en place par l'ordonnateur en lien avec son contrôleur budgétaire.

### 1.8 Les dépenses d'intervention

Les subventions sont définies par l'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, créé par l'article 59 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

Les règles de consommation des AE et des CP des dépenses d'intervention sont déterminées à partir du critère de la durée de cette dépense. Ainsi, lorsque la durée totale d'une subvention est connue, les AE sont consommées intégralement dès la décision d'attribution de la subvention.

#### **Interventions de durée indéterminée ou reconductible**

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

<b>Fait générateur de la consommation</b>	AE consommées lors de la validation de l'engagement dans le système d'information financière de l'État associé à la notification de l'arrêté attributif ou à la convention ; CP consommés au moment de la mise en paiement.
<b>Montants de consommation des AE et des CP par année</b>	AE = CP AE = part annuelle du montant de l'arrêté attributif CP = montant des paiements de l'année
<b>Flux de gestion dans le système d'information financière de l'État</b>	Flux de gestion n°1 ou n°3

### **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.

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

Pour le calibrage des AE du PLF, il importe 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 1er euro ».

Les AE sont calibrées sur la base de la durée juridiquement prévue 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 déterminer le montant des CP consommés dans l'année.

<b>Fait générateur de la consommation</b>	<p>Les AE sont consommées à la validation de l'engagement dans le système d'information financière de l'État associé à la notification de l'arrêté attributif de subvention ou à la convention.</p> <p>Les CP sont consommés au moment de la mise en paiement.</p>
<b>Montants de consommation des AE et des CP par année</b>	<p>AE ≠ CP</p> <p><u>En année N :</u></p> <p style="padding-left: 20px;">AE = montant ferme et sans réserve de l'arrêté attributif notifié</p> <p style="padding-left: 20px;">CP = montant des versements de l'année</p> <p><u>En année N+n :</u></p> <p style="padding-left: 20px;">AE = 0</p> <p style="padding-left: 20px;">CP = montant des versements de l'année</p>
<b>Flux de gestion dans le système d'information financière de l'État</b>	<p>Flux de gestion n°1 ou n°3</p>

### **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 effectue un remboursement global payé directement à l'organisme payeur au niveau central (contrat aidé par exemple) ;
- une décision est prise par un organisme décideur, et l'État rembourse l'organisme payeur.

Il est indispensable, pour suivre l'exécution des engagements, que tout organisme payeur soit en mesure de justifier les engagements pris par l'État ou en son nom.

Les interventions en gestion indirecte sont traitées suivant deux processus :

- l'État délègue l'ensemble du processus d'attribution (instruction et décision juridique) et de paiement aux bénéficiaires à un organisme (dispositif dit « non transparent ») ;
- 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 (dispositif dit « transparent »).

### Intervention en gestion indirecte de durée indéterminée

Généralement, une convention définit les relations financières (avances, acomptes, remboursement, frais de gestion) entre l'État et l'organisme payeur.

À ce titre, elle est enregistrée comme engagement.

<b>Fait générateur de la consommation</b>	<p>Selon les conventions plusieurs modalités de remboursement peuvent être rencontrées :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La convention ne prévoit pas de montant minimum : la consommation d'AE interviendra lors de la validation de l'engagement associé à la subvention.</li> <li>- Un montant ferme est prévu : la consommation d'AE s'effectue au moment de la validation de l'engagement associé à la convention, à hauteur du montant ferme.</li> </ul> <p>CP : consommation sur échéance automatique de paiement.</p>
<b>Montants de consommation des AE et des CP par année</b>	<p>AE = part annuelle du montant de l'arrêté attributif notifié</p> <p>CP = montant des paiements de l'année</p>
<b>Flux de gestion dans le système d'information financière de l'État</b>	<p>Flux de gestion n°1</p> <p>Flux de gestion n°3 pour les subventions avec conditions de réalisation</p>

### Les dépenses d'intervention en gestion indirecte de durée limitée

<b>Fait générateur de la consommation</b>	<p><b>Décision d'attribution déléguée :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- AE consommées au moment de la validation de l'engagement ;</li> <li>- CP consommés au moment du remboursement à l'organisme payeur (sur demande de paiement).</li> </ul> <p><b>Décision d'attribution gardée par l'État :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- AE consommées à la validation de l'engagement ;</li> <li>- CP consommés au moment du remboursement à l'organisme payeur (sur demande de paiement).</li> </ul>
---	---

<b>Montants de consommation des AE et des CP par année</b>	<p>AE ≠ CP</p> <p><b>Décision d'attribution déléguée :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- AE = montant total de l'aide (annuelle ou pluriannuelle), engagement retraçant les entrées d'une période donnée sur la base d'états fournis par l'opérateur</li> <li>- CP = montant des paiements de l'année</li> </ul> <p><b>Décision d'attribution gardée par l'État :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- AE = montant total de l'aide (annuelle ou pluriannuelle), la comptabilité des engagements retrace l'ensemble des engagements individuels, enregistrés au fil de l'eau par le gestionnaire.</li> <li>- CP = montant des paiements de l'année</li> </ul>
<b>Flux de gestion dans le système d'information financière de l'État</b>	Flux de gestion n°1

### Conventions pluriannuelles d'objectifs avec des associations

Les conventions d'objectifs sont signées entre l'État et des associations, lorsque le montant de l'aide demandée excède le montant de 23 000 € en application du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques. 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, ou au maximum 75 % du montant total de la subvention.

<b>Fait générateur de la consommation</b>	<p>AE consommées à la validation de l'engagement dans le système d'information financière de l'État associé à l'arrêté attributif de subvention ;</p> <p>CP consommés au paiement.</p>
<b>Montants de consommation des AE et des CP par année</b>	<p><u>En année N</u>, possibilité de consommer en AE ≠ CP :</p> <p>AE = montant précisé dans la convention de financement.</p> <p>CP = montant des paiements de l'année</p> <p><u>En année N+1 :</u></p> <p>AE = montant des engagements nouveaux de l'année</p> <p>CP = montant des paiements de l'année</p>
<b>Flux de gestion dans le système d'information financière de l'État</b>	Flux de gestion n°1

### Les contrats de projet Etat - Région (CPEP)

Ils décrivent une programmation qui ne vaut pas engagement juridique et définitif de l'État. Ce sont les décisions attributives de subventions qui consommeront les AE. Les CP seront consommés à l'occasion de chaque versement.

## 2 LES RÈGLES D'EXÉCUTION DES FLUX CHORUS

### 2.1 Les dépenses exécutées selon le flux 2

Lorsque le service fait est concomitant à la validation de l'engagement juridique, certaines dépenses ministérielles peuvent être exécutées dans Chorus selon le flux de gestion n° 2. Il peut notamment s'agir des cas identifiés dans le tableau ci-dessous.

Cas de gestion	Exemples et observations
<b>Versement de l'aide publique aux partis politiques lorsque le montant de l'aide est supérieur au seuil de visa du contrôleur budgétaire</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aide publique aux partis et groupements politiques en fonction du nombre de suffrages qu'ils ont obtenus lors du dernier renouvellement de l'Assemblée nationale.</li> <li>- Aide publique destinée au financement des partis et groupements politiques représentés au Parlement.</li> </ul>
<b>Aide juridictionnelle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Versement aux CARPA des ressources nécessaires au paiement des avocats (en attente de l'adaptation des SI permettant un traitement en flux 3).</li> <li>- Versement d'une dotation complémentaire aux CARPA des barreaux signataires d'un protocole d'amélioration de la défense homologué par le SADJAV (engagement juridique sur la base de l'arrêté fixant le montant de la dotation complémentaire).</li> <li>- Prise en charge par l'Etat des droits de plaidoirie dus au titre des missions d'aide juridictionnelle (paiements sur la base d'états récapitulatifs trimestriels établis par l'UNCA et l'ordre des avocats).</li> </ul>
<b>Diverses dépenses d'intervention dans le domaine social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Exonération de cotisations sociales : compensation des exonérations de la DGEFP aux organismes de sécurité sociale et de retraite (engagement sur la base d'un échéancier contractuel).</li> <li>- Accompagnement (réserve parlementaire)</li> <li>- Fonds d'insertion professionnelle des jeunes (subvention sans condition de réalisation préalable au paiement)</li> <li>- Animation du réseau des missions locales (subvention sans condition de réalisation préalable au paiement)</li> <li>- Programme nationale de formation professionnelle</li> <li>- Subventions de promotion de l'emploi (sans condition de réalisation préalable au paiement)</li> <li>- Convention pour la promotion de l'emploi (sans condition de réalisation préalable au paiement) : hors CPER</li> <li>- Dotations globales de fonctionnement des établissements sociaux et médico-sociaux</li> <li>- Actions de parrainage</li> <li>- Convention Erasmus+ France / Education Formation</li> <li>- Subvention aux organismes de formation qualifiante (sans condition de réalisation préalable au paiement)</li> <li>- Dispositifs locaux d'accompagnement</li> <li>- Reliquat d'activité partielle</li> <li>- Autres dispositifs jeunes et TH (sans condition de réalisation préalable au paiement)</li> </ul>
<b>Garantie de l'Etat</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dépenses imputées sur le programme 114 « Appel en garantie de l'Etat »</li> </ul>
<b>Contributions à diverses organisations internationales</b>	

## 2.2 Les dépenses exécutées selon le flux 3

Lorsque le service fait, non matérialisé dans le système d'information financière de l'Etat, est concomitant à la validation de la demande de paiement, certaines dépenses ministérielles peuvent être exécutées dans Chorus selon le flux de gestion n° 3. Il peut notamment s'agir des cas identifiés dans le tableau ci-dessous.

En mode facturier, tel que prévu à l'article 41 du décret GBCP, la certification du service fait vaut ordre de payer est toujours exigée.

En mode dépense classique, la validation de la demande de paiement vaut certification du service fait.

Pour les dépenses exécutées selon un plan de facturation, payées sans ordonnancement préalable<sup>34</sup>, un ordre de payer de régularisation est établi par l'ordonnateur lors du dernier règlement de l'exercice. Si le plan de facturation est pluriannuel, un ordre de payer de régularisation est établi avant la clôture de chaque exercice comptable, sauf pour le dernier exercice où il est établi lors du dernier règlement.

L'utilisation du flux 3 permet, contrairement au flux 4 :

- de connaître l'engagement de l'Etat à la commande,
- de permettre l'exercice du contrôle budgétaire a priori de la dépense,
- de traiter comptablement le versement d'une avance (sauf si le contrat est exécuté selon un plan de facturation),
- de supporter la dématérialisation des factures comprenant à la fois une part fixe et une part variable.

Cas de gestion	Exemples et observations
<p><b>Dépenses exécutées selon un plan de facturation</b></p>	<p>Le plan de facturation est un mécanisme qui vise à améliorer le délai de paiement des factures et simplifier leur mode de traitement par une planification de l'exécution des engagements juridiques.</p> <p>Il repose sur la mise en place d'un échéancier de facturation qui permet de planifier la mise en règlement de dépenses récurrentes, dont la détermination peut s'effectuer dès l'engagement juridique : dépenses de fluides, dépenses d'entretien, abonnements liés au fonctionnement, baux, rentes et subventions. D'autres natures de dépenses peuvent également faire l'objet d'un plan de facturation. Néanmoins, le plan de facturation est limité à des engagements simples (sans avances, pénalités, retenues de garantie...).</p> <p>Sa mise en œuvre suppose la signature d'une convention de règlement avec le tiers bénéficiaire, dès l'origine ou en cours d'exécution du contrat :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la programmation des paiements vise un unique tiers bénéficiaire tout au long de son exécution ;</li> <li>- le plan peut concerner une année civile ou être pluriannuel ;</li> <li>- les échéances peuvent être variables, mais elles sont arrêtées d'une manière prévisionnelle.</li> </ul> <p>Un avenant au marché public exécuté par plan de facturation est équivalent à la convention de règlement si celui-ci contient les mêmes informations.</p>

<sup>34</sup> Cf. art. 4-2° de l'arrêté du 30 décembre 2013 portant détermination des dépenses de l'Etat payées sans ordonnancement, sans ordonnancement préalable et avant service fait.

Cas de gestion	Exemples et observations
<p><b>Achats publics dont tout ou partie du montant n'est connu qu'à la facturation</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Téléphonie hors forfait</li> <li>- Fluides</li> <li>- Locations (matériels, petits équipements, véhicules...)</li> <li>- Dépenses d'entretien</li> <li>- Dépenses médicales sur marché</li> <li>- Frais de contentieux dans le cadre de décisions de justice</li> <li>- Subvention pour dépenses de restauration versée en fonction d'un effectif prévisionnel</li> </ul> <p>Pour ces dépenses, l'engagement peut être fondé sur un montant programmé, estimé au plus juste, notamment à partir d'historiques de paiement ou d'un plan de facturation.</p>
<p><b>Participations financières et acquisitions financières de l'Etat</b></p>	<p>Dépenses relatives aux participations financières et aux acquisitions financières de l'Etat sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat » :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Augmentations de capital, avances d'actionnaire et prêts assimilés, autres investissements financiers de nature patrimoniale de l'Etat ; achats et souscriptions de titres, parts ou droits de société ; autres investissements financiers de nature patrimoniale (Programme 731)</li> <li>- Dotations à la Caisse de la dette publique; contributions au désendettement d'établissements publics de l'Etat (Programme 732)</li> </ul>
<p><b>Dépenses pouvant être payées avant service fait</b></p>	<p>Dépenses mentionnées à l'article 5 de l'arrêté du 30 décembre 2013 portant détermination des dépenses de l'Etat payées sans ordonnancement, sans ordonnancement préalable et avant service fait.</p>
<p><b>Comptes de concours financiers</b></p>	<p>Prêts à des états étrangers pour consolidation des dettes envers la France (programme 852)                      Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics (programmes 821 à 825)</p>

Cas de gestion	Exemples et observations
<p><b>Autres cas de gestion ministériels</b></p>	<p><u>Dépenses autorisées pour tous les ministères :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Décisions de justice (Montant de la condamnation pécuniaire, des intérêts légaux et des frais divers dû par l'Etat au requérant).</li> <li>- Gratifications versées à des stagiaires accueillis par les services de l'Etat pour une durée supérieure à deux mois.</li> </ul> <p><u>Justice :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Frais de justice (contrôle judiciaire, mises sous séquestre, fourrières et scellés, remorquage, gardiennage, destruction) : engagement global d'un montant programmé.</li> <li>- Dépenses du secteur associatif habilité : engagement global (regroupement des engagements par association selon une périodicité à définir).</li> </ul> <p><u>Agriculture :</u> dépenses vétérinaires</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Actes vétérinaires et frais d'analyses en laboratoires non programmées non urgentes (notamment au titre de la police sanitaire prévue par l'article D223-21 du code rural et de la pêche maritime) : engagement regroupant les visites vétérinaires et les analyses en laboratoire initialisées par les services opérationnels.</li> <li>- Visites sanitaires programmées (visites sanitaires prévues par l'arrêté ministériel du 28 décembre 2007, du 26 juin 2013 et du 16 janvier 2015) : engagement global sur un tiers générique.</li> <li>- Bourses de l'enseignement agricole.</li> </ul> <p><u>Education nationale, enseignement supérieur :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bourses de l'enseignement supérieur : engagement global (dont le détail est donné par l'application AGLAE).</li> </ul> <p><u>Sociaux :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fonds national de l'emploi – formation (engagement programmé) ;</li> <li>- Fonds de solidarité ;</li> <li>- Appels de fonds au profit de Pôle Emploi et de l'ASP : Règle générale : engagement sur la base d'un appel de fonds, Règles spécifiques : activité partielle (engagement à hauteur de 100% de la LFI) ; réserve et CUI-CAE (engagement global semestriel).</li> </ul>

### 2.3 Les dépenses exécutées selon le flux 4 (sans engagement préalable)

Les dépenses prévues à l'article 159 du décret GBCP sont traitées sans engagement préalable et consomment les autorisations d'engagement à hauteur des crédits de paiement.

Dans le système d'information financière de l'État, ces dépenses sont traitées sous forme de demande de paiement direct. Les dépenses éligibles à ce traitement sont identifiées ci-après selon leur nature ou leur objet.

Cas de gestion	Exemples et observations
<b>Rémunérations, charges sociales et pensions</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rémunérations (paiements sans ordonnancement préalable ou hors paiements sans ordonnancement préalable)</li> <li>- Rémunérations des auxiliaires de justice</li> <li>- Pensions des supplétifs</li> <li>- Rentes</li> <li>- Frais de stage pour les stagiaires en formation initiale</li> </ul>
<b>Frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels de l'État et les frais de changement de résidence</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Frais de mission</li> <li>- Frais de stage</li> <li>- Frais de changement de résidence</li> <li>- Frais de voyage</li> </ul>
<b>Remboursements directs aux agents de l'Etat</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Frais de mission</li> <li>- Frais de stage</li> <li>- Frais de changement de résidence</li> <li>- Frais de représentation</li> <li>- Toute autre dépense avancée par l'agent</li> </ul>
<b>Frais de transport entre le domicile et le lieu de travail d'agents souffrant d'un handicap temporaire ou permanent</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Société de transport de personnes à mobilité réduite</li> <li>- Taxi</li> </ul>
<b>Dotations aux pouvoirs publics</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Présidence de la République</li> <li>- Assemblées parlementaires</li> <li>- Conseil constitutionnel</li> <li>- Cour de justice de la République</li> </ul>
<b>Avances sur recettes fiscales versées aux collectivités territoriales</b>	Dépenses du compte de concours financiers « Avance aux collectivités territoriales »

Cas de gestion	Exemples et observations
<p><b>Versement de l'aide publique aux partis politiques lorsque le montant de l'aide est inférieur au seuil de visa du contrôleur budgétaire</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aide publique aux partis et groupements politiques en fonction du nombre de suffrages qu'ils ont obtenus lors du dernier renouvellement de l'Assemblée nationale</li> <li>- Aide publique destinée au financement des partis et groupements politiques représentés au Parlement</li> </ul>
<p><b>Frais électoraux</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Remboursement aux candidats des frais d'impression, d'apposition des affiches et autres dépenses de campagne</li> <li>- Indemnité forfaitaire de déplacement et remboursement des frais de transport des membres du collège électoral des élections sénatoriales</li> <li>- Remboursement aux communes des frais de radiation, d'achat d'urnes, isoires et machines à voter et autres dépenses liées à l'organisation des élections</li> <li>- Remboursement aux communes des frais d'étiquettes et d'assemblée</li> </ul>
<p><b>Achats publics dont le montant n'est connu qu'à la facturation</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Marchés interministériels : gestion de flotte automobile (dépenses de réparations), téléphonie (hors forfait) et location de véhicules (carburant, kilomètres supplémentaires) location de matériels et location de petits équipements</li> <li>- Fluides</li> <li>- Affranchissement</li> <li>- Dépenses médicales</li> <li>- Élimination de déchets toxiques</li> <li>- Dépense d'assistance en escale</li> </ul>
<p><b>Dépenses accessoires à un achat public</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Frais de publication et annonces légales</li> <li>- Intérêts moratoires</li> </ul>
<p><b>Baux à durée indéterminée</b></p>	
<p><b>Baux à clause de résiliation unilatérale</b></p>	<p>Les baux comportant une clause de résiliation unilatérale, conclus avant le 1er janvier 2016 et leurs renouvellements.</p>
<p><b>Loyers budgétaires</b></p>	

Cas de gestion	Exemples et observations
<p><b>Dépenses liées aux procédures de justice dont le montant n'est connu qu'à la facturation</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Honoraires des avocats, interprètes, traducteurs, huissiers et autres rémunérations d'intermédiaires</li> <li>- Jurés, témoins et parties civiles</li> <li>- Frais médicaux</li> <li>- Frais d'actes et de procédures (affranchissement, photocopies, recherches, enquêtes, surveillances...)</li> <li>- Remboursement des frais de traduction des demandes d'aide juridictionnelle pour les litiges transfrontaliers</li> <li>- Remboursement des états de frais présentés par les mandataires judiciaires</li> <li>- Remboursement des menues dépenses des conciliateurs</li> <li>- Rétribution des avocats du Conseil d'État</li> </ul>
<p><b>Impôts et taxes</b></p>	
<p><b>Frais financiers</b></p>	<p>Coûts de financement des contrats de partenariat</p>
<p><b>Contributions au budget général des produits de cessions immobilières</b></p>	
<p><b>Versements des excédents de trésorerie des comptes spéciaux</b></p>	
<p><b>Contributions du budget général aux comptes spéciaux</b></p>	<p>Contribution au capital de la BCE</p>

Cas de gestion	Exemples et observations
<p><b>Dépenses par carte d'achat ou moyen de paiement analogue</b></p>	<p><b>Carte d'achat</b></p> <p>Le paiement par carte d'achat est destiné à simplifier les circuits de la dépense pour les dépenses présentant un volume de commandes important et difficilement compressible.</p> <p>Le paiement par carte d'achat introduit, dans la relation administration - fournisseur, l'acteur bancaire qui paye directement le fournisseur. L'ensemble des paiements effectués par la banque sur un mois donné, quel que soit le nombre de fournisseurs, est récapitulé sur une demande de remboursement unique (relevé d'opérations bancaires – ROB) pour être présentée à date à l'administration. Il convient de distinguer :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- d'une part les dépenses sur marchés, traditionnellement exécutées par l'émission de bons de commandes : les ROB (dits de niveau 3) sont établis par marché et contiennent des informations enrichies ;</li> <li>- d'autre part les achats de proximité, de faibles montants, réalisés auprès de fournisseurs référencés : les ROB (dits de niveau 1) regroupent toutes les opérations, quel que soit le nombre de fournisseurs, et présentent des informations réduites. Les conditions de justification de la dépense sont précisées par la direction générale des finances publiques. Sur autorisation du responsable du programme budgétaire concerné, les imputations peuvent être simplifiées en prédéterminant, pour un même porteur de carte une seule UO et, éventuellement par fournisseur, un code unique par action / sous-action et par activité, représentatif de la majorité des dépenses effectuées dans ce cadre.</li> </ul> <p>Les marchés faisant l'objet d'une avance et les marchés de travaux, sauf décision de l'entité publique motivée par des besoins d'entretien et de réparation courants n'ayant pas fait l'objet d'un programme, sont exclus d'un traitement par carte d'achat (décret n° 2004-1144 du 26 octobre 2004 relatif à l'exécution des marchés publics par carte d'achat).</p> <p>Les dépenses de carte d'achat sont intégrées <i>a posteriori</i> dans Chorus par l'émission d'une demande de paiement directe au profit de l'établissement bancaire qui a payé le fournisseur.</p> <p>Il n'y a donc pas d'enregistrement au fil de l'eau d'un engagement correspondant à chaque commande.</p> <p>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 d'achat entre la banque et la personne publique. 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 bancaires. Les AE et les CP sont consommés pour un même montant par la demande de paiement.</p> <p><b>Carte voyageur ou carte logée</b></p> <p><b>Carte affaires</b></p> <p><b>Cartes de carburant/lavage/autoroute</b></p>
<p><b>Dépenses payées par régies ou trésoreries militaires</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dépenses payées par régies</li> <li>- Dépenses payées par avance de trésorerie pour l'activité des forces (ATAF)</li> <li>- Dépenses payées par avance de trésorerie opérations (ATO)</li> </ul>

Cas de gestion	Exemples et observations
<b>Ordonnancement de régularisation du paiement direct d'une décision de justice effectué par le comptable en application des dispositions du troisième alinéa du I de l'article 1er de la loi du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public</b>	<p>Lorsqu'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée a condamné l'Etat au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même, cette somme doit être ordonnancée dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de justice.</p> <p>A défaut d'ordonnancement, le comptable assignataire de la dépense doit, à la demande du créancier et sur présentation de la décision de justice, procéder au paiement.</p> <p>L'ordonnateur des crédits correspondants a l'obligation de procéder à un ordonnancement de régularisation au titre de l'année au cours de laquelle le comptable a effectué le paiement. Cet ordonnancement est exécuté en flux 4.</p>

Cas de gestion	Exemples et observations
<p><b>Autres cas de gestion ministériels pour lesquels le montant ferme ou le tiers bénéficiaire ne peut être déterminé avant le paiement, ou dont la volumétrie des actes est très importante pour des montants unitaires faibles</b></p>	<p><b>Dépenses autorisées pour tous les ministères :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Marchés interministériels : gestion de flotte automobile (dépenses de réparations), téléphonie (hors forfait), location de véhicules (carburant, kilomètres supplémentaires), location de matériels et location de petits équipements</li> <li>- Affranchissement</li> <li>- Dépenses médicales</li> <li>- Élimination de déchets toxiques</li> <li>- Dépense d'assistance en escale</li> </ul> <p><b>Affaires sociales :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Remboursement de frais pharmaceutiques au titre de l'aide médicale</li> <li>- Remboursement aux structures médico-sociales des frais d'hébergement des personnes sans domicile de « secours »</li> <li>- Remboursement des conseillers du salarié dans le cadre d'un licenciement (Travail)</li> </ul> <p><b>Agriculture :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dépenses vétérinaires (visites sanitaires et frais d'analyse en laboratoires) : dépenses urgentes</li> <li>- Remboursement aux commerçants de prélèvements à la suite de contrôles effectués par les directions départementales chargées de la protection des populations</li> <li>- Indemnisation d'urgence des éleveurs en cas d'épizootie</li> </ul> <p><b>Défense :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dépenses d'alimentation : remboursement aux organismes de la part incombant à l'État</li> <li>- Versement des indemnités d'alimentation au personnel militaire</li> <li>- Prime d'habillement du personnel militaire</li> <li>- Frais funéraires et aides aux familles des victimes en opérations</li> <li>- Dépenses d'habillement par nécessité de service à un maître ouvrier ou prestataire de substitution</li> <li>- Redevances aéroportuaires, redevances aéronautiques, redevances de circulation aérienne et taxes de survol</li> <li>- Marché de billetterie maritime</li> <li>- Dépenses de prestations connexes dans le cadre de l'accord multinational SEOS - Surface exchange of services</li> </ul> <p><b>Education nationale :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Service Minimum d'Accueil</li> </ul> <p><b>Intérieur :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dépenses d'alimentation : remboursement aux organismes de la part incombant à l'État</li> <li>- Versement des indemnités d'alimentation au personnel militaire</li> <li>- Prime d'habillement du personnel militaire</li> <li>- Dépenses de téléphonie fixe ou mobile et d'accès internet réalisées dans le cadre des réquisitions demandées par les services chargés de la prévention du terrorisme (article L. 34-1-1 du code des postes et des communications électroniques)</li> </ul> <p><b>Justice :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rétribution des détenus et accès aux soins pénitenciers</li> <li>- Remboursement aux magistrats des achats de robe d'audience</li> <li>- Remboursement des conseillers du salarié dans le cadre d'un licenciement</li> </ul>

Cas de gestion	Exemples et observations
Autres cas de gestion ministériels pour lesquels la volumétrie d'actes de gestion est importante et le montant unitaire est faible	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dépenses d'alimentation des offices</li> <li>- Versement des remises aux débitants de tabac (Finances)</li> <li>- Transport de fonds (Finances)</li> <li>- Prestations hors forfait PPP Balard (Défense)</li> <li>- Transport de fret (Défense)</li> </ul>

### 3 LES RÈGLES RELATIVES AUX RETRAITS

#### 3.1 Les retraits d'engagement d'années antérieures

En application de l'article 160 du décret GBCP, les retraits d'engagements d'années antérieures, que les AE aient fait l'objet ou non d'une affectation préalable, rendent les AE disponibles pour de nouveaux engagements pour les seuls cas de gestion énoncés dans les dispositions normatives du recueil<sup>35</sup>. Ces cas sont les suivants :

Cas de gestion	Exemples et observations
Dépenses financées par fonds de concours	Les AE ouvertes par voie de fonds de concours peuvent être réutilisées pour une nouvelle dépense conformément à l'intention de la partie versante ou pour être reversées au tiers qui cofinance la dépense.
Changement de tiers bénéficiaire à hauteur de la reprise de l'engagement dans des conditions similaires	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Défaillance d'une entreprise</li> <li>- Changement de l'identité du tiers ou du bénéficiaire</li> <li>- Changement de maître d'ouvrage dans le cas d'une subvention</li> </ul>
Correction d'une erreur d'imputation budgétaire ou comptable ou blocage technique d'un engagement dans le SIFE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mauvaise imputation dans une nomenclature budgétaire ou comptable</li> <li>- Erreur de manipulation dans le système d'information financière de l'État</li> </ul>
Réutilisation des AE engagées pour l'indemnité de dédit lors de l'affermissement d'une tranche conditionnelle	Dans le cadre de l'exécution d'un marché à tranches, si l'indemnité de dédit n'est finalement pas due, les AE qui ont été engagées peuvent être réutilisées pour l'affermissement de la tranche conditionnelle.

<sup>35</sup> Ces cas de gestion ne s'appliquent pas aux loyers budgétaires (cf. partie 6 – Normatives point 1.3 Affectation de recettes par rétablissements de crédits.)

Cas de gestion	Exemples et observations
<p><b>Réagencement de postes au sein d'un engagement sans modification de l'objet de la prestation</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modification des lignes de gestion d'un engagement juridique dans Chorus</li> <li>- Admission d'un sous-traitant au paiement direct</li> </ul>
<p><b>Modifications réglementaires de comptabilisation ou de modalités techniques de gestion des dépenses dans le système d'information financière de l'État</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modification des règles de consommation pour un type d'engagement</li> <li>- Modification du taux de la taxe sur la valeur ajoutée</li> <li>- Modification de l'organisation financière (changement de centre de service partagé, changement de comptable assignataire)</li> <li>- Modification du flux d'exécution de la dépense dans le système d'information financière de l'État</li> <li>- Mise en place d'une nouvelle interface entre une application ministérielle et Chorus</li> </ul>
<p><b>Exonération de pénalités du titulaire d'un marché, pour permettre le remboursement des pénalités précomptées</b></p>	<p>Lorsque le titulaire d'un marché est finalement exonéré des pénalités qui ont été précomptées, elles lui sont remboursées.</p> <p>Pour permettre ce remboursement, les AE engagées peuvent être réutilisées.</p>
<p><b>Mise en place d'une transaction</b></p>	<p>Dans le cas d'une transaction entre l'administration et un tiers, l'engagement initial doit être modifié dans Chorus.</p> <p>Les AE d'années antérieures rendues disponibles peuvent être réutilisées pour le nouvel engagement relatif à la transaction dans la limite du montant que l'administration doit verser au tiers.</p>
<p><b>Pour une opération d'investissement concourant à la réalisation, à l'adaptation ou au maintien en condition opérationnelle de matériels de guerre, armes, munitions ou matériels assimilés, cités aux articles L2331-1 et L2335-2 du code de la défense</b></p>	<p>Pour les dépenses du ministère de la défense, en cas de modification d'engagements au sein d'une opération d'investissement sans incidence sur son montant global, les AE d'années antérieures rendues disponibles par un retrait d'engagement peuvent être réutilisées.</p>
<p><b>Retenue définitive de garantie</b></p>	<p>En cas de retenue définitive de la garantie sur un précédent marché, pour engager un nouveau marché visant à corriger les malfaçons qui affectent les prestations précédemment réalisées.</p>

Lorsque le retrait d'AE sur un engagement d'année antérieure ne correspond à aucun des cas susmentionnés, et qu'il concerne des AE affectés sur une tranche fonctionnelle dans le système d'information financière de l'Etat, le retrait d'engagement devra être immédiatement suivi d'un retrait d'affectation du même montant.

### 3.2 Les retraits d'engagement ou d'affectation pour les comptes spéciaux

L'article 20 de la LOLF dispose que sauf règles particulières les opérations des comptes spéciaux sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que celles du budget général.

Les règles en matière de retrait d'affectation ou d'engagement définies pour le budget général s'appliquent donc aux comptes d'affectation spéciale (CAS).

Les recettes encaissées, auxquelles s'ajoute le report du solde du compte à la fin de la gestion précédente, constituent la limite maximale des crédits pouvant être engagés ou ordonnancés sur le CAS. Le total des crédits ouverts est autorisé par le Parlement au vu des justifications présentées en loi de finances. Le fait que des retraits d'affectation ou d'engagement au titre des années antérieures rendent les crédits indisponibles ne conduira pas à un déséquilibre définitif entre recettes effectivement encaissées et crédits ouverts, dès lors que ces recettes peuvent donner lieu à ouverture de crédits dans toute loi de finances ultérieure.

Les AE issues d'un retrait d'affectation ou d'un retrait d'engagements d'années antérieures ne peuvent être rendues disponibles, sauf cas prévus dans les dispositions normatives et présentés ci-dessus. En dehors de ces cas particuliers, Pour en disposer de nouveau, l'ouverture des AE devra être demandée en loi de finances par le responsable de programme.

## 4 LES RÈGLES D'AFFECTION POUR LES OPÉRATIONS D'INVESTISSEMENT LES PLUS COURANTES

Seules les règles d'affectation pour des opérations d'investissement sont traitées dans cette illustration ; les règles de consommation des AE et des CP sont présentées par type de dépenses dans la première illustration de cette partie du recueil.

Cette illustration présente les modalités d'affectation pour les dépenses d'investissement de l'Etat les plus courantes et les dépenses de fonctionnement indissociables, dans les domaines de l'immobilier et de l'informatique. Les opérations d'investissement plus spécifiques (équipements militaires, infrastructures routières, monuments historiques) seront décrites dans des référentiels ministériels élaborés conjointement par le ministère et les directions réglementaires du ministère chargé des finances.

Les dispositions normatives précisent que toutes les dépenses d'investissement ne font pas obligatoirement l'objet d'une affectation préalable. L'affectation est utilisée de manière systématique lorsqu'une dépense d'investissement correspond à une fonctionnalité précise, nécessite plusieurs engagements successifs, généralement dépasse le cadre de l'annualité budgétaire et représente un montant significatif. Le seuil à partir duquel l'opération d'investissement est significative peut être précisé par le RFFiM en liaison avec les responsables de programme dans les référentiels ministériels relatifs à la gestion des opérations d'investissement et les chartes de gestion.

Toutes les dépenses comptabilisées comme une immobilisation en comptabilité générale ne font pas l'objet d'une affectation préalable.

- Les AE relatives aux dépenses pour « autres immobilisations corporelles » (matériel de transport, matériel technique, mobilier) ne sont pas affectées, sauf si ces dépenses peuvent être rattachées à un investissement qui fait lui-même l'objet d'une affectation. Ce sont des dépenses réalisées au cours d'une année, d'un montant unitaire pouvant être peu significatif et qui ne nécessitent pas plusieurs engagements successifs. A titre exceptionnel, certains biens conçus ou acquis par série ou nécessitant des aménagements importants avant leur mise en service peuvent faire l'objet d'une affectation préalable. Les référentiels ministériels précisent les biens pouvant être concernés. Par exemple, en matière d'armements et d'équipements spécifiques, une instruction du ministère de la défense précise les modalités d'affectation.
- Les brevets, marques et autres immobilisations incorporelles ne font pas l'objet d'une affectation préalable.

Les dépenses d'investissement présentées ci-après correspondent à celles dont l'imputation se fait majoritairement en titre 5 de la nomenclature par nature conformément aux dispositions de la partie du recueil relative aux nomenclatures. L'illustration précise les dépenses accessoires à l'investissement, qui peuvent faire l'objet d'une affectation.

Elle est portée dans le système d'information par une tranche fonctionnelle.

### **4.1 Cas d'une opération immobilière**

Dans le cas d'une opération immobilière relative à un bâtiment que l'Etat possède ou dont il a le contrôle<sup>36</sup>, la fonctionnalité de l'opération d'investissement correspond à toutes les dépenses nécessaires et rattachables à cette opération dont la finalité est la mise en service d'un bâtiment de l'État. Peuvent ainsi figurer, parmi ces dépenses, les travaux de désamiantage d'un bâtiment.

Si la construction d'un bâtiment ou la réalisation d'une infrastructure ne suit pas immédiatement l'acquisition du terrain ou d'un ensemble de terrains, une fonctionnalité spécifique peut être identifiée pour ce terrain ou ensemble de terrains.

#### **4.1.1 Acquisition de terrains**

##### ***Quelle est la fonctionnalité ?***

L'affectation est réalisée de manière isolée pour un ensemble de parcelles de terrain (zone) lorsqu'elle ne peut pas se rattacher à une opération d'investissement de construction immobilière ou de réalisation d'une infrastructure.

Exemples :

- L'État fait l'acquisition de terrains en vue de la réalisation ultérieure d'un bien immobilier sans que ce dernier ne soit encore défini.
- L'Etat fait l'acquisition d'une zone de terrains devenus inconstructibles après une catastrophe naturelle.

##### ***Comment est déterminé le montant à affecter ?***

Le montant à affecter est principalement déterminé par l'évaluation domaniale des parcelles de la zone concernée. Les AE doivent être affectées pour l'ensemble de la zone à acquérir. Les AE nécessaires aux dépenses accessoires à l'acquisition de terrains peuvent également faire l'objet d'une affectation.

##### ***Quelles sont les natures de dépense ?***

Les AE affectées porteront sur des dépenses qui seront réalisées en titre 5 pour l'acquisition des terrains. Elles peuvent également prévoir des dépenses accessoires d'un autre titre qui seront directement rattachables à l'opération d'acquisition de terrains : frais de publicité pour appel d'offre, frais de justice et condamnations, frais financiers.

---

<sup>36</sup> Le contrôle, qui est généralement organisé sous une forme juridique déterminée (droit de propriété ou droit d'usage), se caractérise par la maîtrise des conditions d'utilisation du bien et par la maîtrise du potentiel de services et/ou des avantages économiques futurs dérivés de cette utilisation. Cf. disposition normative 1.2.1 de la norme n°6 – « Les immobilisations corporelles » du recueil des normes comptables de l'Etat, publié par l'arrêté du 21 mai 2004 modifié.

Les AE relatives à l'étude d'impact, et plus généralement aux études préparatoires avant décision de lancement de l'opération (exemple d'une étude d'opportunité ou de faisabilité établissant plusieurs scénarios) ne sont pas affectées au titre de l'opération d'investissement, ni même les dépenses accessoires qui peuvent être rattachées à cette étude d'impact.

#### ***A quel moment est réalisée l'affectation ?***

L'affectation devra être réalisée à l'issue de l'éventuelle étude d'impact préalable lorsque la personne publique prend la décision d'acquérir le terrain. En cas d'acquisition de terrains avec expropriation, l'affectation ne pourra être réalisée avant la déclaration d'utilité publique.

#### ***Dans quel cas une affectation complémentaire est-elle possible ?***

Une affectation complémentaire à l'opération d'investissement initiale peut être envisagée en cas d'ajout de parcelles ou d'extension de la zone qui s'inscrivent dans la même opération.

Les dépenses ultérieures à l'acquisition constituent une nouvelle opération d'investissement et devront faire l'objet d'une nouvelle affectation.

### **4.1.2 Acquisition ou construction d'un bâtiment et dépenses ultérieures à la mise en service**

#### ***Quelle est la fonctionnalité ?***

##### Pour les acquisitions et les constructions nouvelles.

Pour la réalisation d'une construction publique ou l'acquisition d'un immeuble à usage administratif, d'habitation, technique ou commercial, la fonctionnalité correspond à un immeuble qui peut être mis en service.

Ainsi dans le cadre de l'acquisition d'un immeuble, elle ne correspond pas à un étage de l'immeuble ni à un corps de métier mobilisé pour sa réalisation. Cette dernière segmentation sera plutôt utilisée pour l'allotissement du marché de construction.

Par exemple, dans le cadre de la réhabilitation d'un ensemble immobilier qui nécessite des travaux de toiture, des travaux de rénovation de l'installation électrique, la fonctionnalité correspond au projet de réhabilitation. La tranche fonctionnelle devra donc porter les AE affectées pour les travaux de toiture et les travaux d'électricité.

Lorsque l'opération de construction publique comporte l'acquisition d'un terrain ou d'un ensemble de terrains en vue de la construction d'un bien immobilier, l'affectation doit correspondre à cette fonctionnalité globale : la réalisation puis la mise en service du bien ne sont pas possibles sans l'acquisition préalable du terrain prévu à cet effet.

##### Pour les dépenses ultérieures à la mise en service de l'immeuble.

Les dépenses ultérieures à la mise en service d'un immeuble doivent être affectées en cas de travaux dont les dépenses seront comptabilisées en titre 5 – dépense d'investissement et feront l'objet d'une immobilisation (exemples : opération de restructuration immobilière, entretien lourd). Il s'agit d'une nouvelle affectation, distincte de l'opération d'investissement initiale. L'entretien locatif n'est pas immobilisé et ne fait pas l'objet d'affectation.

#### ***Comment est déterminé le montant à affecter ? (acquisition, construction nouvelle et dépenses ultérieures)***

L'affectation doit correspondre au coût d'investissement déterminé dans le programme de l'investissement. Il s'agit des coûts d'acquisition et de construction arrêtés par le maître d'ouvrage avant le lancement de la construction : coût d'études, coûts d'accompagnement (assistance à maîtrise d'ouvrage, organismes de contrôle), coûts du foncier, coûts de travaux. L'affectation porte sur le montant des dépenses estimées pour couvrir ces coûts. Elle peut également prendre en compte un montant de dépenses complémentaires, rattachables à l'opération d'investissement, pour tenir compte

des hausses économiques, des aléas ou des frais annexes prévisibles dans la réalisation de l'opération. Ces montants figurent généralement dans le programme qu'arrête le maître d'ouvrage. Ils doivent être justifiés dans la décision d'affectation.

En cas de surestimation de l'opération d'investissement ou de révision à la baisse de son coût, les AE affectées en excédent seront annulées en fin d'opération lors de la clôture de la tranche fonctionnelle. Seules les AE affectées au titre de l'année en cours peuvent être réutilisées. Elles peuvent faire l'objet d'un retrait d'affectation. Les AE d'années antérieures ne pourront pas être réutilisées et feront l'objet d'une annulation.

***Quelles sont les natures de dépense? (acquisition, construction nouvelle et dépenses ultérieures)***

Pour les acquisitions et les constructions nouvelles :

Les AE affectées porteront sur des dépenses d'investissement (titre 5) qui seront effectuées pour réaliser les travaux de construction, financer la maîtrise d'œuvre et, le cas échéant, l'assistance à maîtrise d'ouvrage. Pourront également être affectées les AE portant sur les études postérieures à la décision de réalisation du programme par le maître d'ouvrage, diverses dépenses de fonctionnement rattachables directement à l'opération (redevance pour fouilles archéologiques, étude de réparation ou de prévention écologique, dépenses de communication comme la rédaction et l'impression de plaquettes informatives).

Ces dépenses comprennent notamment le coût de préparation du site, les frais initiaux de livraison et de manutention, les frais d'installation, les honoraires de professionnels tels qu'architectes et ingénieurs.

Les AE affectées pourront également porter sur des dépenses d'autres natures dès lors qu'elles trouvent leur cause et leur finalité dans l'opération d'investissement.

Il peut s'agir notamment de dépenses de fonctionnement (frais d'assurance, de gardiennage des travaux...).

Dans le cadre d'une location-financement immobilière<sup>38</sup>, l'affectation d'AE est autorisée sur des dépenses de fonctionnement (titre 3).

Pour les dépenses ultérieures à la mise en service de l'immeuble :

Les dépenses ultérieures immobilisables doivent faire l'objet d'une nouvelle affectation.

Les dépenses de fonctionnement postérieures à la mise en service du bien, relatives notamment à l'entretien, à la maintenance ou à l'exploitation, ne font pas partie de l'opération d'investissement et ne doivent donc pas être affectées.

A contrario, le cas échéant, un plan de gros travaux d'adaptation ou de mise aux normes pourra faire l'objet d'une affectation (exemple : remise à niveau d'installations électriques).

***A quel moment est réalisée l'affectation? (acquisition, construction nouvelle et dépenses ultérieures)***

L'affectation doit être réalisée lorsque le maître d'ouvrage arrête le programme de l'opération d'investissement qui détermine notamment le montant de l'opération d'investissement (enveloppe financière prévisionnelle des travaux). Il prend alors la décision de sa réalisation. Pour les programmes de construction publique, cette décision intervient généralement à l'issue des études d'avant-projet, les dépenses pour ces études et toutes les études préalables à la décision de faire ne font généralement pas l'objet d'une affectation préalable.

---

<sup>38</sup> Un contrat de location est classé en contrat de location-financement lorsqu'il a pour effet de transférer au preneur, dès son entrée dans les lieux, la quasi-totalité des risques et des avantages inhérents à la propriété d'un actif : c'est le cas, par exemple, lorsque le contrat prévoit le transfert de propriété du bien au terme du bail ou donne à l'Etat l'option d'acheter le bien en cours ou en fin de contrat. Les règles de consommation des AE et des CP sont identiques à celles applicables au crédit-bail (cf. partie 4 – Illustrations – point 1.5. les partenariats publics privés)

***Dans quel cas une affectation complémentaire est-elle possible ? (acquisition, construction nouvelle et dépenses ultérieures)***

Une affectation complémentaire peut être réalisée dans des cas exceptionnels liés à une évolution non prévisible des coûts de construction (exemple : travaux de désamiantage non prévus), à une hausse économique, un changement de fiscalité ou à des cas de force majeure.

La décision d'extension d'une opération immobilière peut constituer une fonctionnalité indépendante lorsqu'elle n'est pas nécessaire à la mise en service du bâtiment ; cette nouvelle opération d'investissement doit faire l'objet d'une tranche fonctionnelle distincte.

***Cas particuliers de constructions immobilières spécifiques.***

Les modalités d'affectation pour les opérations d'investissement qui concernent les monuments historiques, les œuvres d'art et assimilés sont décrites dans un référentiel spécifique réalisé sous la coordination du ministère chargé de la Culture.

Les modalités d'affectation pour les opérations d'investissement qui concernent les infrastructures routières et ouvrages d'art du domaine routier sont décrites dans un référentiel spécifique du ministère chargé des transports.

Les modalités d'affectation pour les opérations d'investissement qui concernent les équipements immobiliers nécessaires au maintien en condition opérationnelle d'un système d'arme, ou relatif à un programme d'armement, sont décrites dans un référentiel spécifique du ministère chargé de la défense.

***4.2 Développement d'un système d'information***

Cette illustration sera publiée dans la prochaine version du recueil.

# **PARTIE 5 - LES CRÉDITS DE PERSONNEL ET LES EMPLOIS**



<b>EXPOSÉ DES MOTIFS .....</b>	<b>167</b>
1. POURQUOI DISTINGUER LES CREDITS DE PERSONNEL ET LES EMPLOIS ?.....	167
2. LES PRINCIPES DE SUIVI DES CREDITS DE PERSONNEL ET DES EMPLOIS .....	167
1. CHAMP D'APPLICATION .....	169
2. LES REGLES APPLICABLES AUX CREDITS DE PERSONNEL .....	169
2.1. <i>La notion de crédits de personnel .....</i>	<i>169</i>
2.2. <i>Un plafond de crédits limitatif fixé au niveau du programme.....</i>	<i>169</i>
2.3. <i>Une présentation des crédits en AE = CP.....</i>	<i>170</i>
2.4. <i>Des règles plus strictes en matière de report des crédits.....</i>	<i>170</i>
3. LES REGLES APPLICABLES AUX EMPLOIS .....	171
3.1. <i>Un plafond d'emploi annuel limitatif fixé par ministère .....</i>	<i>171</i>
3.2. <i>Une fongibilité des emplois au sein du plafond ministériel .....</i>	<i>172</i>
3.3. <i>Un schéma d'emplois annuel fixé par programme .....</i>	<i>172</i>
3.4. <i>La notion de catégorie d'emplois.....</i>	<i>173</i>
4. LES REGLES DE SUIVI RENFORCÉ DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS .....	173
<b>ILLUSTRATIONS.....</b>	<b>175</b>
1 LES RÈGLES ET PRATIQUES DE PAYE DES DÉPENSES DE PERSONNEL.....	175
1.1. <i>Une paye sans ordonnancement préalable sauf exceptions .....</i>	<i>175</i>
1.2. <i>Le cas particulier des acomptes de paye .....</i>	<i>175</i>
1.3. <i>Le cas particulier des procédures financières et comptables des forces armées .....</i>	<i>176</i>
1.4. <i>La procédure de pré liquidation de la paye de décembre.....</i>	<i>176</i>
2 LES RÉGLES ET PRATIQUES RELATIVES AUX EMPLOIS.....	176
2.1. <i>L'ETPT, unité de décompte du plafond d'emplois.....</i>	<i>176</i>
2.2. <i>Les règles de décompte des plafonds d'emplois ministériels.....</i>	<i>179</i>
2.3. <i>Les règles de suivi du schéma d'emplois.....</i>	<i>188</i>
2.4. <i>VISA DES AUTORISATIONS ET DES ACTES DE RECRUTEMENT PRECEDANT LE VISA DU DPGCEP.</i> .....	<i>188</i>
3. LES OUTILS INFORMATIQUES DE SUIVI DES CREDITS DE PERSONNEL ET DES EMPLOIS .....	189
3.1. <i>Le suivi des dépenses de personnel dans Chorus et INDIA-Rému .....</i>	<i>189</i>
3.2. <i>Le suivi des emplois dans Chorus et INDIA-Rému.....</i>	<i>190</i>
3.3. <i>Les modalités de décompte des emplois PSOP dans Chorus.....</i>	<i>191</i>
3.4. <i>Les modalités de décompte des emplois hors PSOP dans Chorus.....</i>	<i>192</i>
3.5. <i>Les modalités de décompte dans Chorus des emplois pris en charge par les applicatifs de solde du ministère de la défense et de la gendarmerie nationale .....</i>	<i>192</i>

..



## EXPOSÉ DES MOTIFS

---

Les crédits de personnel et les emplois présentent des spécificités fortes liées à la fois aux dispositions organiques qui les encadrent et aux déterminants de leur évolution.

### 1. POURQUOI DISTINGUER LES CREDITS DE PERSONNEL ET LES EMPLOIS ?

Les dépenses de personnel représentent l'un des postes majeurs du budget de l'État et l'un des enjeux principaux de la budgétisation et du suivi de ce budget :

- pour ce qui concerne la seule fonction publique de l'État (FPE), les dépenses de personnel représentent près de 40 % du budget de l'État (et davantage si l'on prend en compte les dépenses de personnel des opérateurs), soit environ 120 milliards d'euros en 2013 ;
- compte-tenu du nombre élevé d'agents concernés, toute mesure de revalorisation des rémunérations est nécessairement coûteuse : le coût d'une hausse de 1 % du point d'indice de la fonction publique est ainsi estimé à près de 900 M€ pour la FPE ;
- le recrutement d'un fonctionnaire engage les finances de l'État sur le long terme : le coût moyen d'un fonctionnaire pour l'ensemble de sa carrière professionnelle et de sa période de retraite est estimé à 1,5 M€.

Les dépenses afférentes au personnel en fonction sont par ailleurs définies comme des dépenses inéluctables dans l'article 95 du décret sur la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) du 7 novembre 2012 : la paye des agents doit pouvoir être garantie à la fin de chaque mois.

Enfin, la prévision et le suivi de ces dépenses sont spécifiques, car elles résultent en partie d'actes de gestion (concours, recrutements sur contrat, mesures catégorielles, etc.), et de décisions individuelles (départs à la retraite, rachat de jours de congés non pris comptabilisés sur les comptes épargne-temps (CET), etc.) dont l'anticipation et la modélisation repose sur des sous-jacents particuliers.

En conséquence, les dépenses de personnel sont isolées au sein d'un titre dédié dans la nomenclature par nature (titre 2) et les emplois font l'objet d'un plafond ministériel encadré par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). De même les procédures qui se rapportent à ces crédits et emplois sont spécifiques, aussi bien en budgétisation qu'en gestion. Les documents budgétaires tiennent également compte de cette particularité, puisqu'une « justification au premier euro » est détaillée pour le titre 2 et les emplois dans les projets annuels de performances (PAP) et dans les rapports annuels de performances (RAP).

### 2. LES PRINCIPES DE SUIVI DES CREDITS DE PERSONNEL ET DES EMPLOIS

Pour répondre aux enjeux soulignés précédemment, la budgétisation et le suivi des crédits de personnel et des emplois doivent respecter quelques principes lors de leur élaboration et de leur actualisation.

En matière de crédits, il convient de distinguer les crédits relatifs au titre 2 hors versements au compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions (T2 HCAS) qui sont destinés aux rémunérations, prestations et allocations diverses et aux contributions et cotisations patronales des personnes en place, des crédits relatifs au « CAS Pensions » (T2 CAS), lesquels sont *in fine* utilisés au paiement des pensions des agents retraités de la FPE. Tous les travaux de budgétisation et de suivi reprennent cette distinction.

### **Focus sur le CAS Pensions**

Les comptes d'affectation spéciale (CAS) sont un sous-ensemble des comptes spéciaux (articles 19 et 21 de la LOLF). L'article 21 prévoit expressément un CAS pour retracer les « *opérations relatives aux pensions* ».

Le CAS Pensions est composé de plusieurs programmes. Il regroupe les pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité, les pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État et les pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions.

Le terme « T2 CAS » regroupe : les contributions de l'État employeur versées aux programmes du CAS ainsi que la subvention au titre des ouvriers d'État et la subvention versée pour les pensions des personnels du culte en Alsace-Lorraine. Le T2 CAS est identifiable dans les dépenses de personnel grâce à la nomenclature comptable.

Son montant dépend d'une assiette composée de plusieurs éléments de la rémunération (traitement indiciaire brut, nouvelle bonification indiciaire, primes soumises à cotisations au titre des pensions), multipliée par un taux. Ce taux est fixé en fonction de l'assiette afin de couvrir les besoins du CAS Pensions et de respecter le principe selon lequel : « *En cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées, sauf pendant les trois mois suivant sa création.* » (article 21 de la LOLF).

En matière d'emplois, le suivi repose sur deux agrégats : le plafond d'emplois exprimé en équivalents temps plein travaillés (ETPT) et le schéma d'emplois exprimés en équivalents temps plein (ETP). Le suivi du plafond d'emplois permet de retracer la consommation des emplois tout au long de l'année. Le schéma d'emplois permet pour sa part de prendre en compte la variation des effectifs présents entre deux instants donnés (exprimés en stock).

Les dispositions normatives décrivent les règles afférentes aux dépenses de personnel et aux emplois.

Les illustrations donnent des précisions pratiques sur les dispositions normatives afin de permettre leur compréhension et leur application.

## DISPOSITIONS NORMATIVES

### 1. CHAMP D'APPLICATION

Les présentes règles s'appliquent aux crédits de personnel et aux emplois de l'État (budget général) et de ses budgets annexes.

### 2. LES REGLES APPLICABLES AUX CREDITS DE PERSONNEL

#### 2.1. La notion de crédits de personnel

L'article 5 de la LOLF dispose que « I. - Les charges budgétaires de l'État sont regroupées sous les titres suivants : (...) 2° Les dépenses de personnel ; (...) II. - Les dépenses de personnel comprennent :

- les rémunérations d'activité ;
- les cotisations et contributions sociales ;
- les prestations sociales et allocations diverses ».

Les dépenses de personnel correspondent donc au titre 2, au sein duquel la LOLF identifie trois composantes (*cf. supra*) dénommées respectivement catégorie 21, catégorie 22 et catégorie 23 dans la comptabilité budgétaire de l'État<sup>39</sup>. La masse salariale est donc principalement composée des dépenses liées aux rémunérations des personnels tels que les traitements, les primes et indemnités, ou les charges employeur. 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) ou en tant que son propre assureur (soins consécutifs aux accidents de services ou du travail...).

Les contributions employeurs au titre des charges de pension de retraite et d'invalidité définitive ainsi que les subventions d'équilibre et contributions exceptionnelles versées au profit du « CAS Pensions » et d'autres régimes spéciaux (Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) et CAS Cultes) sont inscrites dans la catégorie 22, et sont regroupées au sein des crédits de titre 2 « CAS Pensions ». Les autres crédits de titre 2 correspondent aux crédits « hors CAS Pensions ». Cette distinction est reprise dans les documents issus du décret sur la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP).

Afin de ne pas dégrader la norme de dépense (le périmètre de la norme « zéro valeur », sous-jacente à la budgétisation, exclut les contributions de l'État au CAS Pensions) et d'assurer un niveau de ressources suffisant au CAS Pensions, l'enveloppe de titre 2 CAS ne peut pas servir au financement de dépenses hors CAS : tout recyclage du CAS vers le HCAS doit donc être évité ou gagé par des crédits sous norme (HT2 ou HCAS) du même programme ou d'un autre programme.

#### 2.2. Un plafond de crédits limitatif fixé au niveau du programme

L'article 7 de la LOLF dispose que « II. - Les crédits sont spécialisés par programme ou par dotation. (...) 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 ».

L'article 12-IV prévoit en outre qu' « aucun virement ni transfert ne peut être effectué au profit du titre des dépenses de personnel à partir d'un autre titre ».

Ces articles énoncent le principe de **fongibilité asymétrique** dès lors que les crédits de personnel de chaque programme ne peuvent pas être majorés par les crédits relevant d'un autre titre, mais peuvent néanmoins abonder les crédits des autres titres<sup>40</sup>. Le montant des crédits de personnel voté pour chaque programme, et qui ne peut être modifié que par des mouvements réglementaires, a donc **la valeur normative d'un plafond**, contrairement au montant des crédits des autres titres dont la répartition au sein du hors titre 2, lui-même plafonné, est indicative. Les dotations sont pour leur part

<sup>39</sup> Ces catégories sont elles-mêmes divisées en sous-catégorie (*cf. Illustrations partie 3.1*).

<sup>40</sup> *Cf. partie n° 2 « Ouverture des autorisations budgétaires »*

et par nature exclues du dispositif (dotations des pouvoirs publics, dotation pour dépenses accidentelles ou imprévisibles, dotation pour mesures générales en matière de rémunération).

Il convient de distinguer :

- la **fongibilité asymétrique technique** : prévue dès la budgétisation, elle prend acte du fait qu'une dépense de personnel ne s'effectuera pas *in fine* sur le titre 2<sup>41</sup>.
- de la **fongibilité asymétrique non technique** : effort de gestion permettant de couvrir des dépenses de hors titre 2.

**La fongibilité asymétrique s'apprécie au seul niveau du programme.** Il est à noter que la fongibilité asymétrique ne s'impose pas aux BOP. En effet, le plafond limitatif pour les dépenses de personnel étant fixé au niveau du programme, il n'est pas interdit, sous cette contrainte, d'abonder le titre 2 avec d'autres titres au sein des BOP. Un tel mouvement implique un pilotage par le RPROG ainsi qu'un avis du contrôle budgétaire.

Nécessitant l'accord du responsable de la fonction financière ministérielle, du responsable de programme et soumises à l'avis du contrôleur budgétaire compétent, les demandes de fongibilité asymétriques, formulées de préférence après le 1<sup>er</sup> octobre (sauf en cas de fongibilité asymétrique technique), doivent être justifiées.

Elles doivent principalement être destinées à couvrir des dépenses inéluctables sur un autre titre, pérennes ou non, ou des dépenses nouvelles non pérennes.

Le recours à la fongibilité est à utiliser en priorité avant de procéder au dégel de la réserve de précaution.

La fongibilité asymétrique non technique ne peut être autorisée qu'en l'absence de besoin de titre 2 sur les autres programmes du ministère.

### 2.3. Une présentation des crédits en AE = CP

L'article 8 de la LOLF précise que « *pour les dépenses de personnel, le montant des autorisations d'engagement ouvertes est égal au montant des crédits de paiement ouverts* ».

Pour des raisons de simplicité, ce principe a été préféré à un suivi des conséquences pluriannuelles de chaque acte de gestion des ressources humaines, complexe et peu fiable compte tenu de leur nombre élevé et des hypothèses nécessaires à leur évaluation.

Les dépenses de personnel sont engagées selon le principe retenu pour les engagements juridiques dont la durée est 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 de l'ensemble des personnels (titulaires ou non) 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 consommés en exécution lors du paiement.

En exécution, les dépenses du titre 2 ne sont pas couvertes *ex-ante* par une consommation d'AE car cela nécessiterait un engagement spécifique pour chacun des agents sans réel apport pour la gestion de la masse salariale. Ce principe, qui s'applique à l'ensemble des dépenses de personnel, a été formalisé dans l'article 128 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) : « **les dépenses de personnel sont liquidées et payées sans engagement ni ordonnancement préalable**<sup>42</sup> ».

### 2.4. Des règles plus strictes en matière de report des crédits

En vertu de l'article 15-II de la LOLF, « *les autorisations d'engagement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportées sur le même programme ou, à défaut, sur un programme*

<sup>41</sup> C'est par exemple le cas de la masse salariale des universités initialement budgétée sur le titre 2 mais transférée sur le titre 3 lors de leur passage en cours d'année aux responsabilités et compétences élargies.

<sup>42</sup> Sauf exception : l'article 128 précise également « *Les dépenses de personnel liquidées et payées, par exception, avec engagement ou ordonnancement préalable sont arrêtées par le ministre chargé du budget* ». En pratique, certaines dépenses HPSOP sont payées dans Chorus après ordonnancement, mais sans engagement préalable.

*poursuivant les mêmes objectifs, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé, majorant à due concurrence les crédits de l'année suivante. Ces reports ne peuvent majorer les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel »<sup>43</sup>.*

Il en résulte, en combinaison avec les règles de budgétisation et de consommation arrêtées sur le titre 2 (AE=CP), que les crédits de paiement disponibles sur le titre 2 à la fin d'un exercice ne peuvent venir abonder les crédits de paiement prévus sur le titre 2 l'exercice suivant<sup>44</sup>.

Conformément à l'article 15 de la LOLF, les CP non consommés sur le titre 2 peuvent toutefois, à titre exceptionnel et avec l'accord du ministre chargé du budget, compléter les reports ouverts sur le hors titre 2, à condition que le montant total des reports n'excède pas 3 % des crédits de paiement initiaux inscrits sur les titres autres que le titre 2.

### 3. LES REGLES APPLICABLES AUX EMPLOIS

#### 3.1. Un plafond d'emploi annuel limitatif fixé par ministère

**Les dépenses de personnel s'accompagnent d'un plafond d'emplois définissant le contingent des personnels rémunérés par l'État.** En effet, la LOLF (art. 7 - III) prévoit qu' « à l'exception des crédits de la 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 crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État » et que « ces plafonds sont spécialisés par ministère ».

De même pour les budgets annexes, l'article 18 - II prévoit que « par dérogation aux dispositions du III de l'article 7, les plafonds des autorisations d'emplois dont sont assortis les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont spécialisés par budget annexe ».

Les plafonds d'emplois sont **annuels, limitatifs par ministère** - au sens des périmètres ministériels budgétaires tels que définis à l'article 63 du GBCP<sup>45</sup> - **déclinés à titre indicatif par programme et par catégorie d'emplois**, et **sont exprimés en équivalents temps plein travaillés (ETPT)**. Leur respect s'apprécie donc sur l'ensemble de l'année.

Les plafonds sont également déclinés par BOP, comme précisé à l'article 64 du décret GBCP : « les crédits du programme et, le cas échéant, ses autorisations d'emplois sont répartis entre un ou plusieurs budgets opérationnels de programme », voire par unité opérationnelle (article 65). Les allocations d'ETPT aux BOP et éventuels redéploiements en gestion ne font pas l'objet de procédure réglementaire mais doivent être suivis (articles 70 et 71).

Le plafond d'emplois ne constitue pas une autorisation de second rang par rapport au plafond limitatif des crédits de titre 2 par programme. En outre, le respect de ces règles constitue la garantie de l'auditabilité des consommations d'emplois présentées chaque année dans les rapports annuels de performances.

La liste des ministères disposant d'un plafond d'autorisations d'emplois est établie par la loi de finances initiale, laquelle fixe également le plafond d'emplois des établissements à autonomie financière, exprimé à la fois en équivalent temps plein (ETP) et, à partir des budgets 2014, en ETPT.

**La déclinaison des plafonds ministériels par programme et catégorie est présentée à titre indicatif dans les documents budgétaires** : projets annuels de performances (PAP, associés au projet de loi de finances) et rapports annuels de performances (RAP, associés au projet de loi de règlement). Les plafonds figurent dans ces documents en prévision et en exécution, les écarts devant être expliqués. Un article de récapitulation des plafonds d'emplois ministériels figure également dans les projets et lois de finances bien qu'il ne soit pas explicitement prévu par l'article 34 de la LOLF.

<sup>43</sup> Cf. partie n° 7 « Clôture de la gestion ».

<sup>44</sup> À l'exception des crédits issus des fonds de concours mentionnés à l'article 17-II de la LOLF qui sont reportables de droit.

<sup>45</sup> L'article 63 du GBCP dispose : « 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. »

Les plafonds d'emplois sont déterminés en fonction des effets en ETPT des schémas d'emplois, des mesures de transfert et de périmètre (transferts entre l'État et ses opérateurs, transferts entre ministères, mesures de décentralisation et autres mesures de périmètre) et des corrections techniques (mesures d'ordre, traduisant l'affinement ou la correction des mécanismes de décompte des emplois et n'ayant aucun impact sur les recrutements et la masse salariale).

D'autres périmètres qui constituent des angles d'approche différents sont également utilisés par les gestionnaires. Ainsi, le plafond d'emplois d'un ministère ne correspond pas au nombre des agents en fonction dans ce ministère. Par exemple, les emplois des agents mis à disposition d'un autre ministère, ou d'une autre personne morale que l'État sont inscrits sur le budget du ministère qui les rémunère, alors que ces agents ne participent pas directement à son activité. Le responsable de programme devra justifier de ses choix de gestion en la matière. Le plafond d'emplois d'un ministère ne coïncide pas non plus avec le nombre des agents gérés par ce ministère. D'une part, les personnels détachés ou affectés auprès d'une autre personne morale ou les personnels en disponibilité, ne seront pas pris en compte dans le plafond puisqu'ils ne sont pas rémunérés par l'État ; mais ils demeurent statutairement gérés par l'État. D'autre part, les ministères gèrent également les personnels qui ne sont pas en activité (par exemple les personnels qui perçoivent des indemnités de chômage, ou les congés de longue durée). Il ne s'agit pas non plus exclusivement d'agents sous contrat de droit public car certains agents de l'État bénéficient de contrats de droit privé, comme les maîtres ou documentalistes agréés de l'enseignement privé (établissements sous contrat simple avec l'État), les agents contractuels de droit privé recrutés sur la base de l'article 34 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000<sup>46</sup>, les agents non-titulaires de droit local, les marins des phares et balises.

Les périmètres ne contribuant pas à la consommation du plafond d'emplois doivent être pris en compte pour le suivi de la consommation des dépenses du titre 2, dès lors que les agents perçoivent une rémunération versée par l'État, même s'ils ne participent pas directement à l'activité du ministère.

### *3.2. Une fongibilité des emplois au sein du plafond ministériel*

Dans le volet « justification au premier euro » (JPE) des projets annuels de performances, les plafonds d'emplois ministériels sont déclinés, à titre indicatif, par programme et par catégorie d'emplois (article 51). C'est par le biais de décrets de transfert que peut être modifiée la répartition des crédits de personnel et des emplois entre programmes de ministères distincts (article 12-II de la LOLF).

En revanche, les redéploiements d'autorisations d'emplois en cours de gestion entre programmes d'un même ministère sont possibles sans acte réglementaire. Néanmoins, ces redéploiements ne sont possibles que dans la limite de l'autorisation de crédits accordée par le Parlement. De même, les emplois utilisés peuvent appartenir à d'autres catégories d'emplois que celles qui sont prévues pour un programme donné : **les emplois autorisés d'un ministère sont fongibles par nature entre eux, sans acte réglementaire.**

### *3.3. Un schéma d'emplois annuel fixé par programme*

Non prévu par la LOLF, le schéma d'emplois qui fixe, chaque année et pour chaque programme, le niveau des créations ou suppressions d'emplois, est sous-jacent au calcul du plafond d'emplois et des crédits de titre 2 en budgétisation. En complément des plafonds d'emplois, les schémas d'emplois ont vocation à encadrer la variation des effectifs.

Les schémas d'emplois sont fixés en ETP, au niveau du programme et peuvent être déclinés par direction si nécessaire. Ils doivent préciser les catégories d'emplois et les dates d'effet des entrées et sorties. Même quand l'arbitrage est réalisé au niveau du ministère, il est décliné par programme et catégorie d'emplois dans les PAP et RAP.

Ils s'apprécient comme étant le solde net des sorties et des entrées réalisées entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre d'une année, et sont calculés hors impact des transferts, mesures de périmètre et corrections techniques. Un départ intervenu avant le 31 décembre est donc décompté dans le schéma d'emplois de l'année N.

<sup>46</sup> Agents dits « berkaniens », en référence à l'arrêt « Berkani » rendu en 1996 par le Tribunal des Conflits

### 3.4. La notion de catégorie d'emplois

**La LOLF prévoit dans son article 51** que « Sont joints au projet de loi de finances de l'année : (...) Des annexes explicatives développant conformément aux dispositions de l'article 5, pour l'année en cours et l'année considérée, par programme ou par dotation, 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 précisant : (...) 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.

**Les catégories d'emplois** permettent une description synthétique des emplois rémunérés par l'État relevant de l'autorisation en emplois votée par le Parlement. Elles sont définies par ministère. Elles doivent si possible correspondre à un regroupement ministériel homogène d'agents. Les critères les plus couramment utilisés pour définir les catégories d'emplois sont :

- la catégorie et la sous-catégorie statutaire ([A+], A, B, C) ;
- le statut (militaire, magistrat, ouvrier de l'État, etc.) ;
- la filière (administrative, technique, enseignants, etc.).

Leur objectif premier est d'éclairer la budgétisation. C'est également à ce niveau de détails que la JPE des dépenses de personnel est présentée dans les PAP et les RAP (coûts et prévisions d'emplois par catégorie).

## 4. LES REGLES DE SUIVI RENFORCÉ DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS<sup>47</sup>

Afin de renforcer le pilotage et le contrôle de la masse salariale et des emplois, en 2012, l'article 68 du décret GBCP a donné une base réglementaire à ce dispositif en instaurant le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP). Ce dernier décrit, pour chaque ministère, l'évolution prévue de la masse salariale et de ses principaux déterminants. Il prévoit une présentation détaillée et mensuelle de la mise en œuvre du schéma d'emplois, de la consommation du plafond d'emplois et de la consommation des crédits. Ce document est accompagné d'une note qui présente notamment les risques éventuels d'insoutenabilité, de non-respect du plafond d'emplois et les mesures correctives envisagées, ainsi que les perspectives d'évolution de l'année suivante.

Soumis au visa du CBCM en début d'année et actualisé à plusieurs reprises en cours de gestion, le DPGCEP, présenté par le responsable de la fonction financière ministérielle, sert de référence pour vérifier que les décisions en matière de ressources humaines (ouverture de concours, recrutement de contractuels, etc.) sont prises dans le respect de l'autorisation parlementaire. Il permet au CBCM de s'assurer que l'enveloppe de crédits de personnel autorisée par le Parlement ne sera pas dépassée en gestion, de mieux anticiper les éventuels dérapages et de définir avec le ministère les mesures correctives.

Le visa du DPGCEP est préalable au visa des autorisations et actes de recrutement. Toutefois, en cas d'urgence avérée, le visa des autorisations et actes de recrutement peut intervenir préalablement à celui du DPGCEP, sous réserve qu'ils soient compatibles avec les schémas d'emplois présentés dans les PAP.

Le contrôleur budgétaire délivre son visa dans un délai de quinze jours à compter de la réception du DPGCEP. Lorsqu'il ne délivre pas son visa dans ce délai, il saisit le ministre chargé du budget qui peut l'autoriser à procéder au visa d'autorisations et actes de recrutement.

Après le visa du DPGCEP initial, transmis au CBCM avant le 15 février, l'actualisation du DPGCEP est établie, à l'occasion des comptes rendus de gestion (CRG), sur la base des données arrêtées au 30 avril et 31 août. Le document actualisé, accompagné d'une justification des écarts par rapport au dernier document transmis, est soumis au CBCM avant le 15 mai et le 15 septembre, sauf dérogation accordée par celui-ci.

<sup>47</sup> Voir également partie n° 3 « Organisation de la gestion budgétaire »

Par ailleurs, lorsqu'en cours de gestion, il apparaît des risques d'insoutenabilité des dépenses de personnel ou de non-respect du plafond d'emplois ou des prévisions d'entrées et de sorties figurant dans le DPGECF, le CBCM peut demander une actualisation de tout ou partie de ce document.

Enfin, une prévision d'exécution des crédits de personnel est transmise mensuellement à compter du mois d'octobre sur la base des données de paie les plus récentes et du contrôle préalable de la disponibilité des crédits de la paie du mois de décembre.

**Le DPGECF constitue donc le principal outil de pilotage et de suivi infra-annuel de la masse salariale et des emplois au niveau ministériel.**

Par ailleurs, le contrôle *a priori* exercé par le contrôleur budgétaire, notamment le visa des ouvertures de concours et des projets de recrutement de contractuels, permet son intervention directe en cas de risque de dérapage. L'article 100 du décret GBCP prévoit en effet que : « *les autorisations et actes de recrutement ainsi que les actes de gestion des personnels peuvent être soumis au visa ou à l'avis préalable du contrôleur budgétaire [...]. Lorsqu'ils sont soumis à son visa ou à son avis préalable, le contrôleur budgétaire examine les projets d'autorisations et d'actes mentionnés au premier alinéa au regard de la disponibilité des crédits et des emplois, des dispositions statutaires ou indemnitaires applicables, de la hiérarchie des emplois et des rémunérations au sein du ministère et de leurs conséquences budgétaires* ».

Le « *contrôle de la comptabilité des prévisions de recrutement avec la variation des effectifs exprimées en équivalent temps plein* » mentionné à l'article 92 du décret GBCP se déroule en conformité avec les dispositions prévues par le décret n° 2004-1105 du 19 octobre 2004 relatif à l'ouverture des procédures de recrutement dans la fonction publique d'Etat et par ses circulaires d'application.

## ILLUSTRATIONS

---

### 1 LES RÈGLES ET PRATIQUES DE PAYE DES DÉPENSES DE PERSONNEL

#### 1.1. Une paye sans ordonnancement préalable sauf exceptions

Les dépenses de personnel sont principalement liquidées et payées sans ordonnancement préalable. Pour la paye sans ordonnancement préalable (PSOP) mise en œuvre par les applications de paye de la DGFIP (PAY et ETR pour les personnels en poste à l'étranger) et par les applications de solde du ministère de la Défense, les AE et les CP sont consommés au moment de l'intégration de la paye dans Chorus.

Néanmoins, certaines dépenses sont liquidées avec ordonnancement préalable.

C'est le cas par exemple pour la rémunération des agents de l'État affectés dans des services en collectivités d'outre-mer (COM) et celle des agents recrutés à l'étranger sur la base du droit local (hors agents recrutés à l'occasion d'une opération extérieure au profit des forces armées), pour les prestations facultatives d'actions sociales, certaines aides à la famille ou dépenses liées à l'invalidité et aux accidents et maladies professionnelles (capital décès).

Par ailleurs, toutes les dépenses réalisées par les gestionnaires sur le titre 2 directement dans Chorus sont des dépenses avec ordonnancement préalable :

- les remboursements au profit d'un autre ministère des rémunérations d'agents mis à disposition par celui-ci ;
- les rétablissements de crédits (suite au recouvrement d'une créance après remboursement d'un titre d'indu de paye ou au remboursement des rémunérations d'agents mis à disposition) ;
- le remboursement des allocations chômage et des prestations versées par Pôle emploi pour les ministères qui sont entrés dans le dispositif de délégation de gestion et de l'indemnisation du chômage organisé par la convention cadre du 2 septembre 2011.

Pour les dépenses de personnel payées avec ordonnancement préalable (« 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. Dès lors que la comptabilisation des AE et des CP n'intervient pas dans Chorus au même moment, des écarts peuvent apparaître 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.

#### 1.2. Le cas particulier des acomptes de paye

Les acomptes sur rémunérations sont versés aux agents qui n'ont pu être payés dans le circuit classique de traitement des rémunérations. Ces acomptes concernent notamment :

- les agents qui prennent leurs fonctions en cours de mois ;
- ceux dont les dossiers parviennent tardivement aux services liquidateurs.

La régularisation de la situation de chacun intervient au plus tôt à la fin du mois suivant, lors de la liquidation de la paye.

Par exemple, un agent est embauché le 20 d'un mois donné alors que la paye est clôturée. Le gestionnaire calculera le montant de l'acompte et le transmettra aux services liquidateurs. Au cours du mois suivant, le calcul de la paye "courante" déclenchera le calcul de la rémunération au titre du mois donné (en rappel) et du mois suivant et effectuera une déduction nette du montant de l'acompte versé.

Conformément à la norme de comptabilité générale sur les charges, les acomptes sont des charges de l'exercice.

En effet, pour l'État, les acomptes sont toujours versés après commencement d'exécution du service. Ils correspondent aux rémunérations dues aux agents, en contrepartie du travail fourni sur la période concernée. Les acomptes au personnel sont des charges de l'exercice qu'il convient d'enregistrer en comptabilité générale, sur l'exercice au cours duquel ils ont été versés. Toutefois, avec les applicatifs

de paye actuels, les acomptes ne sont pas enregistrés comme des dépenses budgétaires. De même, la récupération des acomptes vient en déduction des montants de la PSOP et ne constitue pas une recette budgétaire.

Les acomptes ne doivent pas être confondus avec les avances versées à l'occasion d'une affectation depuis la métropole dans un département d'outre-mer (DOM) dans une collectivité d'outre-mer (COM), en Nouvelle-Calédonie ou dans un autre pays<sup>48</sup>. Les avances, qui sont versées sans service fait, ne sont ni des charges (elles s'imputent sur le compte de tiers 425.XX) ni des dépenses budgétaires.

### **1.3. Le cas particulier des procédures financières et comptables des forces armées**

**Les procédures financières et comptables spécifiques des forces armées sont encadrées par le décret n° 2010-1690 du 30 décembre 2010.** Les dépenses de solde sont d'abord payées sur une avance de trésorerie puis imputées budgétairement.

L'avance de trésorerie solde (ATS) est définie par l'article 6 du décret n° 2010-1690. Elle est utilisée pour payer les dépenses de rémunérations et de charges sociales du personnel militaire des forces armées. Le montant de l'ATS et son échéancier de versement sont fixés chaque année par arrêté du ministre du budget. Au vu des états liquidatifs produits par les systèmes d'information du ministère de la défense, de l'intérieur et de l'outre-mer, la solde nette est versée aux administrés et à leurs ayants-droit. Ces dépenses sont ensuite imputées chaque mois. La saisie mensuelle obligatoire dans Chorus des états liquidatifs de la solde entraîne la constatation budgétaire de la dépense. L'essentiel des cotisations « part État », dont la contribution au CAS Pensions, sont quant à elles payées directement sur crédits budgétaires et ne font pas intervenir l'ATS. Le reliquat d'ATS n'ayant pas fait l'objet d'une imputation budgétaire est reversé annuellement.

### **1.4. La procédure de pré liquidation de la paye de décembre<sup>49</sup>**

La pré-liquidation de la paye est une simulation de l'intégration de la PSOP du mois de décembre, avant l'envoi des fichiers définitifs et leur comptabilisation dans Chorus.

Elle est intégrée par interface avec les applications de gestion de la paie de la DGFIP.

Elle permet :

- de s'assurer de la disponibilité des crédits de titre 2 nécessaires à l'intégration réelle de la PSOP de décembre ;
- d'identifier les programmes/BOP/UO dont les disponibles sont insuffisants afin d'effectuer des ré-abondements avant intégration de la paie de décembre.

Des blocages de crédits sont saisis manuellement par le responsable budgétaire (RPROG, RBOP, RUO) afin de mettre en réserve les crédits de titre 2, et éviter leur consommation entre la pré-liquidation et l'intégration de la PSOP de décembre.

Les pièces de blocage de crédits sont débloquées automatiquement avant l'intégration de la PSOP de décembre.

Cette procédure de pré-liquidation de la paye ne s'applique pas à la HPSOP dont le montant n'est pas connu. Néanmoins, une prévision des dépenses HPSOP est également nécessaire afin de s'assurer de la disponibilité de crédits suffisants pour couvrir l'intégralité des dépenses de titre 2.

## **2 LES RÉGLES ET PRATIQUES RELATIVES AUX EMPLOIS**

### **2.1. L'ETPT, unité de décompte du plafond d'emplois**

Les plafonds d'emplois sont décomptés en équivalent temps plein travaillé (ETPT)<sup>50</sup>. L'ETPT mesure l'activité des agents : il prend en compte leur quotité travaillée et leur période d'activité sur l'année. Un

---

<sup>48</sup> Ou également, dans le cas d'une affectation depuis un DOM, une COM, la Nouvelle-Calédonie ou un autre pays vers la métropole.

<sup>49</sup> Cf. partie n° 7 « Clôture de la gestion ».

agent à temps complet qui est en position d'activité pendant toute l'année consomme 1 ETPT annuel. L'ETPT permet donc d'agrèger dans un même décompte des agents dont les régimes de travail peuvent être très différents en termes de durée de la période de travail dans l'année et de quotité de temps de travail.

La quotité travaillée retenue pour les agents à temps partiel est la fraction de temps complet effectuée par l'agent, et non la fraction de rémunération à temps complet perçue par l'agent, qui peut être supérieure.

L'ETPT permet d'exprimer à la fois les plafonds ministériels et la consommation de ces plafonds.

Il existe d'autres unités de mesure des emplois : l'équivalent temps plein ou l'équivalent temps plein emploi (ETP/ETPE), l'équivalent temps plein rémunéré et l'équivalent temps plein financier.

Unité de mesure	Éléments pris en compte dans l'unité de mesure		
	Quotité travaillée	Sur-rémunération du temps partiel	Période d'activité
Équivalent temps plein (ETP)	X		
Équivalent temps plein rémunéré (ETPR)	X	X	
Équivalent temps plein travaillé (ETPT)	X		X
Équivalent temps plein financier (ETPF)	X	X	X

Le respect du plafond d'emplois s'apprécie en moyenne annualisée : il s'agit de la moyenne sur 12 mois des consommations exprimées en ETPT mensuels.

Un exemple de calcul de la consommation en ETPT annuel d'un agent :

Soit un agent à temps partiel (80 %) recruté le 16 mai, qui part en disponibilité le 1er novembre. Il consomme 0,37 ETPT annuels, soit la somme des ETPT mensuels divisée par 12 (Cf. tableau ci-dessous). Le calcul est le suivant : somme des ETPT mensuels (4,4) divisée par 12 = 0,37 ETPT annuels.

	ETP mensuels	ETPT mensuels
Janvier	-	-
Février	-	-
Mars	-	-
Avril	-	-
Mai	0,8	0,4
Juin	0,8	0,8
Juillet	0,8	0,8
Août	0,8	0,8
Septembre	0,8	0,8
Octobre	0,8	0,8
Novembre	-	-
Décembre	-	-

Un autre exemple :

En termes d'ETPT, il y a équivalence entre un agent à mi-temps présent toute l'année et un agent à temps complet présent sur une période de 6 mois. Les deux décomptent alors pour 0,5 ETPT.

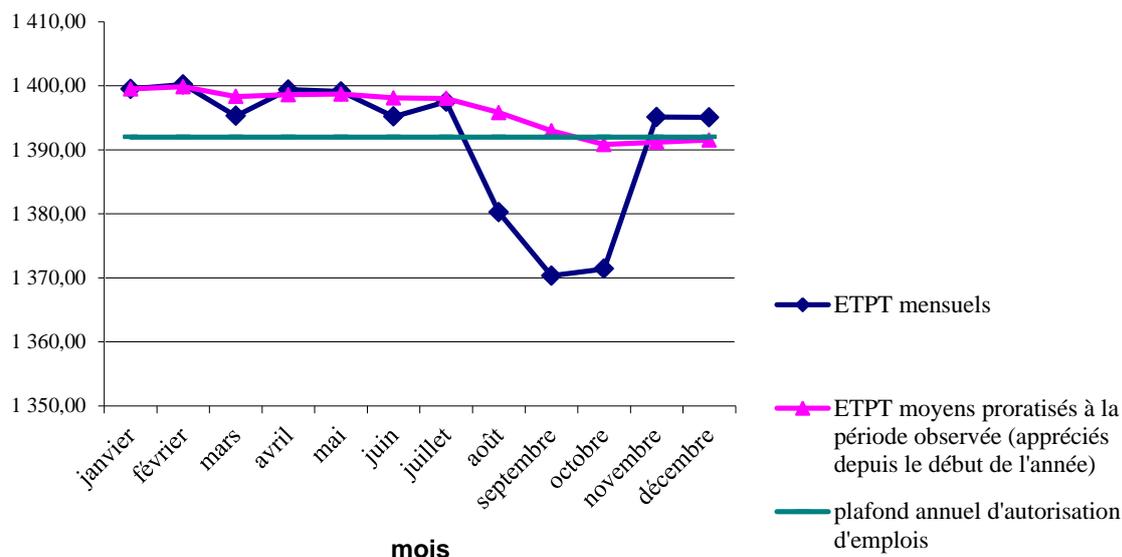
<sup>50</sup> Et à la fois en ETP et en ETPT à partir de 2014 pour les établissements disposant de l'autonomie financière.

L'ETPT mensuel ne permet pas de vérifier le respect du plafond car celui-ci peut être temporairement supérieur au plafond annuel mensualisé par douzièmes égaux. C'est pourquoi le suivi du respect du plafond d'autorisation d'emplois implique que le gestionnaire définisse un scénario prévisionnel de gestion des effectifs se traduisant par un **schéma prévisionnel de consommation du plafond au cours de l'année**. Il correspond au tableau 2 « *prévisions de consommation mensuelle du plafond d'autorisation d'emplois* » de la maquette du DPGCEP.

Dans l'exemple ci-après, le schéma prévisionnel proposé par le gestionnaire respecte le plafond d'emplois. Au mois d'août, les ETPT mensuels sont inférieurs au plafond mais les ETPT moyens annualisés restent supérieurs au plafond. Au contraire, en novembre et décembre, les ETPT mensuels sont supérieurs au plafond alors que les ETPT moyens annualisés restent inférieurs au plafond.

	ETPT mensuels	ETPT moyens proratisés à la période observée	plafond annuel d'autorisation d'emplois
janvier	1.399,50	1.399,50	1.392
février	1.400,20	1.399,85	1.392
mars	1.395,30	1.398,33	1.392
avril	1.399,40	1.398,60	1.392
mai	1.399,10	1.398,70	1.392
juin	1.395,20	1.398,12	1.392
juillet	1.397,52	1.398,03	1.392
août	1.380,23	1.395,81	1.392
septembre	1.370,34	1.392,98	1.392
octobre	1.371,41	1.390,82	1.392
novembre	1.395,12	1.391,21	1.392
décembre	1.395,07	1.391,53	1.392

## Schéma d'emplois prévisionnel



L'établissement d'un schéma prévisionnel annuel de consommation du plafond d'emplois facilite le suivi infra annuel de celle-ci. Il découle du scénario de gestion des ressources humaines élaboré lors de la phase de programmation, puis actualisé en cours d'année.

## 2.2. Les règles de décompte des plafonds d'emplois ministériels

Les règles de consommation relèvent de conventions et de règles de gestion qui découlent de l'article 7 de la LOLF, qui précise que les plafonds concernent l'ensemble des « *emplois rémunérés par l'État* ». Il est essentiel que les mêmes règles soient appliquées pour fixer le plafond d'emplois et pour enregistrer sa consommation. Les règles de décompte des emplois sont susceptibles d'évoluer à la marge d'un exercice à l'autre et ces évolutions doivent être explicitées et traduites dans les documents budgétaires.

**Dès lors que l'État leur verse une rémunération principale au titre de leur activité (fait générateur), tous les personnels rémunérés sur le titre 2 ont vocation à consommer les plafonds d'emplois ministériels.** Sont ainsi pris en compte les besoins permanents (fonctionnaires, agents non titulaires) et les besoins non permanents (remplacement, pourvoi temporaire d'une vacance d'emplois, accroissement temporaire ou saisonnier d'activité). Le périmètre du plafond inclut également les agents en formation (notamment les élèves fonctionnaires ou les fonctionnaires stagiaires, dès lors qu'ils sont rémunérés par l'État) et les agents qui bénéficient du maintien du traitement (congé maladie ordinaire, congé de longue maladie), à l'exclusion des agents en congé de longue durée, pour lesquels l'emploi est considéré comme vacant et peut donc être pourvu.

En revanche, les besoins ponctuels qui peuvent être définis comme irréguliers, discontinus et momentanés et qui font l'objet du versement par l'État de rémunérations à l'acte, à la tâche ou à l'heure (indemnités de jurys, d'enseignement et de concours, vacations) en sont exclus. Sont concernés :

- des fonctionnaires et des agents contractuels de droit public qui exercent une activité accessoire auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé ;
- des « collaborateurs extérieurs » qui sont appelés à la demande de l'administration à réaliser un acte ou une tâche déterminé, et qui n'ont de lien avec l'État que pour l'accomplissement de la tâche particulière pour laquelle ils ont été recrutés.

Ces collaborateurs occasionnels et collaborateurs extérieurs sont parfois également dénommés « vacataires ».

D'autres personnels rémunérés sur le titre 2 ne consomment pas les plafonds d'emplois ministériels :

- la réserve militaire, la réserve de la Police nationale, la réserve judiciaire, la réserve pénitentiaire et la réserve sanitaire ;

- les agents à qui l'État ne verse que des prestations sociales (allocation d'invalidité temporaire, indemnisation de l'incapacité temporaire et permanente, allocation de retour à l'emploi, etc.) ;

Les personnels de l'État détachés auprès d'autres personnes morales (y compris les opérateurs de l'État), les agents recrutés et employés directement par les opérateurs et les personnels mis à disposition de l'État par d'autres personnes morales sont exclus des plafonds d'emplois ministériels.

Les personnels à qui l'État verse des honoraires, des frais d'expertise et de commission et les personnels intérimaires, sont également exclus des plafonds d'emplois ministériels (il s'agit de dépenses de fonctionnement<sup>51</sup>). Le travailleur indépendant qui réalise une prestation de service, parfois également appelé collaborateur occasionnel comme les vacataires évoqués ci-dessus, ne doit cependant pas être confondu avec le vacataire ou le collaborateur occasionnel. Les critères qui permettent de définir la notion de vacation (titre 2) par opposition à la prestation de service sont :

- l'existence d'un contrat, quelle que soit sa forme ou sa nature ;
- l'existence d'une rémunération ;
- l'existence d'un lien de subordination (travail au sein d'un service organisé).

---

<sup>51</sup> Certaines dépenses de fonctionnement (titre 3) concernent indirectement les dépenses de personnel bien qu'elles ne soient pas versées sur du titre 2. C'est par exemple le cas des personnels intérimaires, des honoraires, des frais d'expertise, de commission ou d'intermédiaire, des gratifications et des remboursements de transport pour les stages d'observations d'une durée de plus de deux mois.

### **Focus sur les mises à disposition**

Les mises à disposition d'agents titulaires et non titulaires (depuis le décret n° 2007-338) peuvent intervenir entre les administrations de l'État ou auprès d'organismes tiers (établissements publics, associations, organismes bénéficiant d'une délégation de service public, organisations internationales et intergouvernementales, autres États).

L'article 41 de la loi du 11 janvier 1984 (modifié par la loi n° 2007-148 du 2 février 2007) impose désormais la conclusion d'une convention entre l'administration d'origine et l'organisme d'accueil. Dans une logique de transparence budgétaire, la loi pose également le principe du remboursement.

En matière de décompte des emplois, des règles spécifiques s'appliquent aux mises à disposition :

- s'agissant des mises à disposition entre ministères : la consommation du plafond d'emplois s'impute sur le ministère qui, ayant mis l'agent à disposition, le rémunère, que la mise à disposition soit remboursée ou non. Le remboursement s'effectue à partir du titre 2 du ministère bénéficiaire et donne lieu à rétablissement de crédits sur le titre 2 du ministère d'origine.
- s'agissant des mises à disposition sortantes auprès d'une personne morale autre que l'État : la consommation du plafond d'emplois s'impute sur le ministère qui, ayant mis l'agent à disposition, le rémunère. Sauf exception, le remboursement par la structure d'accueil donne lieu à rétablissement de crédits sur le titre 2 du ministère.
- s'agissant des mises à disposition entrantes dans un ministère originaires d'une personne morale autre que l'État : elles ne sont pas comptabilisées dans le plafond d'emplois du ministère bénéficiaire. Le remboursement s'effectue à partir du titre 3 du ministère bénéficiaire car l'État n'est pas l'employeur.

Une exception notable à ces règles concerne les délégations de gestion, pour lesquelles les consommations des crédits et des ETPT s'imputent sur le budget de l'administration d'accueil<sup>52</sup>.

L'activité des agents rapportée à la consommation du plafond d'emplois doit donc tenir compte de la présence des mises à disposition entrantes et sortantes pour la comptabilité d'analyse des coûts et les indicateurs d'efficience.

Lorsqu'il n'est pas dérogé au principe du remboursement, la non-corrélation entre le budget qui supporte la consommation d'ETPT et celui qui finance *in fine* les rémunérations des agents mis à disposition implique une analyse spécifique pour l'allocation des ressources (crédits et ETPT), le suivi de l'exécution et la comptabilité d'analyse des coûts.

La corrélation entre le plafond en crédits (par programme) et le plafond en emplois (ministériel) est donc étroite mais non absolue.

Il convient de noter que la ligne de partage, au sein du titre 2, entre les personnels non titulaires pris en compte dans le plafond d'emplois et les personnels non titulaires hors plafond est parfois définie sur la base de critères doctrinaux. La ligne de partage qui correspond pour l'essentiel à des décisions et des arbitrages pris lors de la budgétisation des plafonds d'emplois est donc susceptible d'évoluer à la marge.

---

<sup>52</sup> Cf. partie n° 3 « L'organisation de la gestion budgétaire ».

Les tableaux ci-dessous synthétisent les différentes possibilités et détaillent quelques cas particuliers :

DANS LE PLAFOND D'EMPLOIS		HORS PLAFOND D'EMPLOIS		
<b>TITRE 2</b>	<b>BESOINS PERMANENTS</b> - fonctionnaires - agents non titulaires : * besoin permanent à temps complet (art. 4-1°, art. 4-2° et art. 6bis de la loi 84-16) * besoin permanent à temps incomplet (art. 6 loi 84-16)	<b>BESOINS NON PERMANENTS</b> - agents non titulaires : * remplacement de tout agent (art. 6 quater de la loi 84-16) * pourvoi temporaire d'une vacance d'emplois (art. 6 quinquies) * accroissement temporaire d'activité (art. 6 sexies) * accroissement saisonnier d'activité (art. 6 sexies)	<b>BESOINS PONCTUELS</b> - collaborateurs divers «vacataires» ou «collaborateurs occasionnels» rémunérés à l'acte, à la tâche ou à l'heure	<b>CAS PARTICULIERS</b> -rserve militaire, réserve civile de la Police nationale, réserve sanitaire, réserve judiciaire, réserve pénitentiaire - congé longue durée - versement de prestations : allocation d'invalidité temporaire, indemnisation de l'incapacité temporaire et permanente, allocation de retour à l'emploi, etc.
	<b>TITRE 3</b>	<b>PERSONNELS EXTERIEURS A L'ADMINISTRATION</b> - personnels mis à disposition par une autre personne morale - gratifications aux étudiants stagiaires (décret 2009-885) - personnels intérimaires (art. 21 loi 2009-972) - honoraires versé à une profession libérale (médecins, avocats, traducteurs, interprètes, etc.) - commissions et courtages		

Partie 5 – Les crédits de personnel et les emplois – Illustrations

situations des personnels	REGLES APPLICABLES AU DECOMPTE DES EMPLOIS DE L'ETAT			
	Dépenses de personnel	Dépenses de fonctionnement	consommation d'emplois (emplois sous plafond LFI)	non consommation d'emplois
<b>Positions des titulaires de la fonction publique (et cas particuliers)</b> Règles applicables à l'employeur d'origine				
Conformément à l'article 33 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, <b>l'activité</b> est la position du fonctionnaire qui, titulaire d'un grade, exerce effectivement les fonctions de l'un des emplois correspondant à ce grade. L'activité peut être exercée à temps complet ou partiel. Le fonctionnaire qui bénéficie d'une décharge de service pour l'exercice d'un mandat syndical est réputé être en position d'activité.	X		X	
L'agent est réputé en " <b>position normale d'activité</b> " lorsqu'il est affecté auprès d'un autre organisme ou d'une autre administration que la sienne dans les conditions du décret n° 2008-370 du 18 avril 2008.				X
<b>Mise à disposition "sortante" vers un autre service de l'Etat.</b> Dans ce cas, l'agent est payé par son employeur d'origine. Il participe également à la consommation d'emplois, et ce, indépendamment du fait qu'il soit remboursé ou non.	X		X	
<b>Mise à disposition "sortante" vers une personne morale autre que l'Etat.</b> Dans ce cas, l'agent est payé par son employeur d'origine. Il participe également à la consommation d'emplois, et ce, indépendamment du fait qu'il soit remboursé ou non.	X		X	
Cas particulier de la <b>délégation de gestion de la paye pour l'employeur d'origine</b> dans le cadre de la position normale d'activité et de la mise à disposition (cf. décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004) La délégation de gestion est l'acte par lequel un ou plusieurs services de l'Etat confient à un autre service de l'Etat, pour une durée limitée éventuellement reconductible, la réalisation, pour leur compte, d'actes juridiques, de prestations ou d'activités déterminées concourant à l'accomplissement de leurs missions. Les dépenses sont directement imputées par le service d'origine sur les crédits du service d'accueil.				X
Conformément à l'article 45 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, un agent peut être détaché auprès d'un autre organisme ou d'une autre administration ( <b>détachement sortant</b> ). Le détachement est la position du fonctionnaire placé hors de son corps d'origine mais continuant à bénéficier dans ce corps de ses droits à l'avancement et à la retraite. Un fonctionnaire peut être détaché dans un autre corps, dans un emploi ou sur un contrat. Le fonctionnaire est rémunéré par l'administration ou l'organisme d'accueil et perçoit la rémunération afférente à son corps, emploi ou contrat d'accueil.				X
La position de <b>disponibilité</b> du fonctionnaire est régie par les articles 51 et 52 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984. Dans cette position, le fonctionnaire est placé hors de son administration ou service d'origine, cesse de bénéficier de ses droits à l'avancement et à la retraite, et cesse d'être rémunéré par son employeur d'origine.				X
Dans la position <b>hors cadres</b> (article 50 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984), le fonctionnaire cesse de bénéficier de ses droits à l'avancement et à la retraite dans son corps d'origine. Il est soumis au régime statutaire et de retraite régissant la fonction qu'il exerce dans cette position. Il est rémunéré par son organisme d'accueil.				X
Le fonctionnaire qui accomplit les obligations du service national actif est placé dans la position " <b>accomplissement du service national</b> " (article 53 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984). Il perd alors le droit à son traitement d'activité. A l'expiration de la période d'accomplissement du service national, le fonctionnaire est réintégré de plein droit, au besoin en surnombre.				X
<b>Le congé parental</b> est la position du fonctionnaire qui est placé hors de son administration ou service d'origine pour élever son enfant (article 54 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984). Cette position est accordée à la mère après un congé pour maternité ou au père après la naissance et, au maximum, jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant. Elle est également accordée à la mère ou au père après l'adoption d'un enfant n'ayant pas atteint l'âge de la fin de l'obligation scolaire, sans préjudice du congé d'adoption qui peut intervenir au préalable. Le congé parental prend fin au plus tard à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de l'arrivée au foyer de l'enfant, adopté ou confié en vue de son adoption, âgé de moins de trois ans.				X
Cas particulier de la <b>délégation</b> (cf. article 11 du décret n° 84-431) qui concerne <b>les enseignants chercheurs titulaires</b> . Ces derniers continuent à percevoir leur rémunération et à bénéficier de l'ensemble des droits attachés à la position d'activité. La délégation peut être prononcée auprès : a) D'une institution internationale ou d'un établissement étranger d'enseignement supérieur et de recherche ; b) D'un établissement français d'enseignement supérieur, de recherche ou d'information scientifique et technique ; c) D'une entreprise ou de tout autre organisme public ou privé. Ces agents consomment le plafond d'emplois.	X		X	
<b>Positions des titulaires de la fonction publique (et cas particuliers)</b> Règles applicables à la structure d'accueil				
<b>Mise à disposition "entrante" depuis un service de l'Etat.</b> Il s'agit d'un cas où le service de l'Etat ne rémunère pas directement l'agent. Dans ce cas, aucune consommation d'emplois n'est à comptabiliser pour la structure d'accueil. En cas de remboursement, celui-ci est imputé sur les dépenses de personnel. La mise à disposition (MAD) est régie par les articles 41 et suivants de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984. Il s'agit d'une des particularités de la position d'activité. La MAD est la situation du fonctionnaire qui demeure dans son corps d'origine, est réputé occuper son emploi, continue à percevoir la rémunération correspondante, mais qui effectue son service dans une autre administration que la sienne. Elle ne peut avoir lieu qu'avec l'accord du fonctionnaire et doit être prévue par une convention conclue entre l'administration d'origine et l'organisme d'accueil. Le fonctionnaire peut être mis à disposition auprès d'un ou de plusieurs organismes pour y effectuer tout ou partie de son service.	X			X
<b>Mise à disposition "entrante" depuis une personne morale autre que l'Etat.</b> Il s'agit d'un cas où le service de l'Etat ne rémunère pas directement l'agent. Dans ce cas aucune consommation d'emplois n'est à comptabiliser pour la structure d'accueil. En cas de remboursement, celui-ci est imputé sur les dépenses de fonctionnement.		X		X
Cas particulier de la <b>délégation de gestion de la paye pour la structure d'accueil</b>	X		X	
Dans le cas du <b>détachement entrant</b> , il y a consommation d'emplois et de crédits de personnel du point de vue de la structure d'accueil.	X		X	

Partie 5 – Les crédits de personnel et les emplois – Illustrations

situations des personnels	REGLES APPLICABLES AU DECOMPTE DES EMPLOIS DE L'ETAT			
	Dépenses de personnel	Dépenses de fonctionnement	consommation d'emplois (emplois sous plafond LFI)	non consommation d'emplois
<b>Agents recrutés sur des contrats le plus souvent à durée déterminée</b> Statut général de la fonction publique et code du travail				
Les <b>agents recrutés à durée déterminée</b> conformément aux articles 6 et 6 bis de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 (modifié par la loi du n°2012-347 du 12 mars 2012) en vue de pourvoir à des besoins permanents pour des fonctions impliquant un service à temps incomplet d'une durée n'excédant pas 70% d'un service à temps complet. Le contrat peut être conclu également à durée indéterminée. Si le contrat est conclu à durée déterminée il s'agit d'une durée maximale de trois ans renouvelable par reconduction expresse dans la limite maximale de six ans. A l'issue de cette période maximale de six ans, le contrat ne peut être reconduit que par décision expresse et pour une durée indéterminée.	X		X	
Les <b>agents recrutés pour des besoins permanents</b> conformément aux articles 4-1°, 4-2° et 6 bis de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 ( modifié par la loi du n°2012-347 du 12 mars 2012) : 1° lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ; 2° pour des fonctions correspondant à un emploi de niveau de catégorie A lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient. En principe le contrat conclu est d'une durée maximale de trois ans renouvelable par reconduction expresse pour une durée maximale ne pouvant excéder six ans. A l'issue de cette période maximale de six ans, le contrat ne peut être reconduit que par décision expresse et pour une durée indéterminée. Toutefois le contrat est conclu à durée indéterminée si l'agent justifie d'une durée de services publics effectifs de six ans dans des fonctions relevant de la même catégorie hiérarchique. A titre expérimental jusqu'au 13 mars 2016, et pour le recrutement sur le fondement de l'article 4-1° uniquement , le contrat peut être conclu à durée indéterminée directement.	X		X	
Les agents recrutés conformément à l'article 6 quater de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 (modifié par la loi du n°2012-347 du 12 mars 2012) pour assurer le <b>remplacement momentané de fonctionnaires ou d'agents contractuels</b> (temps partiels, congé annuel, congé de maladie, de grave ou de longue maladie, congé de maternité ou pour adoption, congé parental... ). Le contrat est conclu à durée déterminée uniquement, renouvelable par décision expresse, dans la limite de la durée de l'absence du fonctionnaire ou de l'agent contractuel à remplacer.	X		X	
Les agents recrutés pour faire face à une <b>vacance temporaire d'emploi</b> dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire ( article 6 quinquies de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 modifié par la loi du n°2012-347 du 12 mars 2012). Le contrat est conclu à durée déterminée d'une durée d'un an maximum. Cette durée peut être prolongée, dans la limite d'une durée totale de deux ans, lorsque la procédure de recrutement pour pourvoir l'emploi par un fonctionnaire n'a pu aboutir.	X		X	
Les agents recrutés pour faire face à un <b>accroissement temporaire ou saisonnier d'activité</b> lorsque cette charge ne peut être assurée par des fonctionnaires ( article 6 sexies de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 modifié par la loi du n°2012-347 du 12 mars 2012). Le contrat est conclu à durée déterminée. La durée maximale de ces contrats et leurs conditions de renouvellement sont fixées par le décret prévu à l'article 7 de la loi du 11 janvier 1984.	X		X	
<b>Les agents contractuels ressortissants communautaires.</b> Toutes les règles régissant les contractuels de la fonction publique leur sont applicables : recrutement, reconduction des contrats, régime des congés, etc. A cet égard, les ressortissants communautaires peuvent bénéficier, dans les conditions prévues par le statut, d'une reconduction de leur contrat pour une durée indéterminée à l'issue d'une période de six ans de contrat à durée déterminée sur un même emploi.	X		X	
<b>Agents recrutés sur des contrats à durée indéterminée</b> code du travail				
<b>Les contrats de travail à durée indéterminée ( CDI de droit "commun")</b> sont régis par les dispositions de l'article L. 1211-1 et suivants du code du travail.	X		X	
<b>Collaborateurs occasionnels ou vacataires de la structure d'accueil</b>				
<b>Les « vacataires » ou « collaborateurs occasionnels », parfois également dénommés « collaborateurs extérieurs »</b> , sont des personnes appelées, à la demande de l'administration, à réaliser un acte ou une tâche déterminée qui ne répond pas à un besoin continu et durable et n'est pas susceptible de se répéter de façon régulière dans le temps (étude, expertise, etc. ...). Il s'agit des agents visés par l'article 1 <sup>er</sup> du décret n°86-83 du 17 janvier 1986 qui sont recrutés pour exécuter "un acte déterminé", en application d'un texte spécifique et pour lesquels une simple décision administrative de recrutement suffit.	X			X
<b>Les assistants de justice</b> sont régis par le décret n°96-513 du 7 juin 1996 relatif aux assistants de justice. Le recrutement s'effectue par un engagement écrit. Ces fonctions peuvent sous réserve d'accord, être assurées conjointement à une autre activité professionnelle. Une indemnité de vacation horaire est versée en contrepartie de l'attestation du service fait.	X		X	
<b>Contrats aidés de la structure d'accueil</b>				
<b>Contrats d'apprentissage (à compter du 1er janvier 2016)</b>	X		X	
<b>Contrat unique d'insertion non marchand (CUI-CAE)</b>	X		X	
<b>Contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)</b>	X		X	
<b>Contrat d'insertion par l'activité (CIA)</b>	X		X	

## Partie 5 – Les crédits de personnel et les emplois – Illustrations

situations des personnels	REGLES APPLICABLES AU DECOMPTE DES EMPLOIS DE L'ETAT			
	Dépenses de personnel	Dépenses de fonctionnement	consommation d'emplois (emplois sous plafond LFI)	non consommation d'emplois
<b>Situations de congés rémunérés ou non par l'employeur.</b>				
Toutes les situations de congés ou d'absences sont comptabilisées en ETPT dès lors qu'elles sont rémunérées (rémunération d'activité). Toutefois, en CLD un agent est réputé ne pas consommer son emploi. Les congés non rémunérés ne consomment en principe pas d'emplois. Pour les agents non titulaires en cas de congé de grave maladie, de congé pour accident du travail, de congé pour maladie professionnelle ou de maternité il y a consommation d'emplois si l'établissement est son propre assureur et non dans les cas de remboursement par la sécurité sociale ou d'autres organismes agréés de la rémunération versée par l'employeur.				
Conformément à l'article 34-1° de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 le fonctionnaire en activité a droit à un <b>congé annuel avec traitement</b> . Les agents non titulaires (ANT) sont régis par l'article 10 n°86-83 du décret du 17 janvier 1986. L'agent non titulaire en activité a droit, compte tenu de la durée de service effectué, à un congé annuel dont la durée et les conditions d'attribution sont identiques à celles du congé annuel des fonctionnaires titulaires prévu par le décret n°84-972 du 26 octobre 1984.	X		X	
Le fonctionnaire en activité a droit à un <b>congé ordinaire de maladie</b> avec traitement dans les conditions de l'article 34-2° de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984. Les agents non titulaires sont rémunérés pendant un congé de maladie dans les conditions et limites de l'article 12 du décret n°86-83 du 17 janvier 1986.	X		X	
Les <b>congés de longue maladie</b> (article 34-3° de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984) concernent les agents fonctionnaires. Le fonctionnaire (stagiaire ou titulaire) a droit à des congés de longue maladie (CLM lorsqu'il est constaté que la maladie le met dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions, rend nécessaire un traitement et des soins prolongés et présente un caractère invalidant et de gravité confirmée. La liste des affections susceptibles d'ouvrir droit au CLM est fixée par arrêté. Si le congé est demandé pour une autre affection, il ne peut être accordé que sur proposition du comité médical et avis du comité médical supérieur. L'agent perçoit pendant 1 an 100% du traitement hors primes et 1/2 traitement pendant 2 ans.	X		X	
Les <b>congés de grave maladie</b> (article 13 du décret n°86-83 du décret du 17 janvier 1986) concernent les agents non titulaires. Les ANT peuvent bénéficier de ce congé après 3 ans de service effectif, ils bénéficient d'un congé avec traitement à 100% pendant 1 an, puis réduit de moitié pendant 2 ans. La durée maximale du congé est de 3 ans. Les ANT ont également droit, en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle, à un congé rémunéré dans les conditions et limites de l'article 14 du décret n°86-83 du 17 janvier 1986.	X		X	
Les <b>congés de longue durée</b> (article 34-4° de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984) concernent les agents fonctionnaires. Tout fonctionnaire a droit à un congé de longue durée, en cas de tuberculose, maladie mentale, affection cancéreuse, poliomyélite ou déficit immunitaire grave et acquis, de trois ans à plein traitement et de deux ans à demi-traitement. Le fonctionnaire conserve ses droits à la totalité du supplément familial de traitement et de l'indemnité de résidence. Si la maladie ouvrant droit à congé de longue durée a été contractée dans l'exercice des fonctions, les périodes fixées ci-dessus sont respectivement portées à cinq ans et trois ans. Sauf dans le cas où le fonctionnaire ne peut être placé en congé de longue maladie à plein traitement, le congé de longue durée n'est attribué qu'à l'issue de la période rémunérée à plein traitement d'un congé de longue maladie. En situation de CLD l'agent perd son emploi, il est donc réputé ne plus le consommer.	X			X
Conformément à l'article 34-5° de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 le fonctionnaire en activité a droit à un <b>congé de maternité, de paternité ou d'adoption</b> avec traitement. L'agent non titulaire en activité a droit, après six mois de services, à un congé de maternité, de paternité ou d'adoption rémunéré, d'une durée égale à celle fixée par la législation sur la sécurité sociale. Pendant toute la durée de ce congé, l'intéressé perçoit son plein traitement (article 15 du décret n°86-83 du 17 janvier 1986).	X		X	
Les fonctionnaires (décret n°2007-1470 du 15 octobre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires de l'Etat : articles 10 à 14) et les agents non titulaires qui justifient d'au moins 1 an de services (décret n°2007-1942 du 26 décembre 2007 relatif à la formation professionnelle des agents non titulaires et des ouvriers de l'Etat : articles 4 et 9) bénéficient de <b>congés de formation</b> . Dans les conditions et limites de ces deux décrets ces congés sont rémunérés. Ces décrets visent notamment le congé de formation professionnelle, le congé pour validation des acquis de l'expérience, le congé pour réalisation d'un bilan de compétences et les congés associés au droit individuel à la formation.	X		X	
Les conditions d'attribution et d'exercice des <b>congés pour recherches ou conversions thématiques (CRCT)</b> sont prévues à l'article 19 du décret n° 84-431 du 6 juin 1984 modifié fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences. Durant ce congé, les enseignants-chercheurs conservent la rémunération correspondant à leur grade.	X		X	
Conformément à l'article 34-7° de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 le fonctionnaire en activité a droit à un <b>congé pour formation syndicale avec traitement</b> d'une durée maximale de douze jours ouvrables par an (article 11 du décret 86-83 du 17 janvier 1986 pour les agents non titulaires).	X		X	
Conformément à l'article 34-10° de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984, tout fonctionnaire a droit à un <b>congé pour siéger</b> , comme représentant d'une association déclarée en application de la loi du 1 <sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association ou inscrite au registre des associations en application de la loi du 19 avril 1908 applicable au contrat d'association dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ou d'une mutuelle au sens du code de la mutualité, dans une instance, consultative ou non, instituée par une disposition législative ou réglementaire auprès d'une autorité de l'Etat à l'échelon national, régional ou départemental, ou d'une collectivité territoriale. Ce congé avec traitement est accordé sous réserve des nécessités de service et ne peut dépasser neuf jours ouvrables par an (article 11 du décret 86-83 du 17 janvier 1986 pour les agents non titulaires).	X		X	
Conformément à l'article 34-8° de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 un <b>congé de six jours ouvrables par an est accordé sur sa demande au fonctionnaire de moins de vingt-cinq ans</b> , pour participer aux activités des organisations de jeunesse et d'éducation populaire, des fédérations et des associations sportives et de plein air légalement constituées, destinées à favoriser la préparation, la formation ou le perfectionnement de cadres et animateurs. Ce congé non rémunéré peut être pris en une ou deux fois à la demande du bénéficiaire. Pour les agents non titulaires ce congé est régi par l'article 11 du décret 86-83 du 17 janvier 1986.				X

## Partie 5 – Les crédits de personnel et les emplois – Illustrations

situations des personnels	REGLES APPLICABLES AU DECOMPTE DES EMPLOIS DE L'ETAT			
	Dépenses de personnel	Dépenses de fonctionnement	consommation d'emplois (emplois sous plafond LFI)	non consommation d'emplois
L'agent non titulaire employé de manière continue et qui justifie d'une ancienneté d'au moins un an à la date de naissance de son enfant ou de l'arrivée au foyer d'un enfant a droit, sur sa demande, à un <b>congé parental ( article 19 de la loi n°86-83 du 17 janvier 1986) non rémunéré.</b>				X
Conformément à l'article 34-7° de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 le fonctionnaire en activité a droit à un <b>congé de solidarité familiale</b> lorsqu'un ascendant, un descendant, un frère, une sœur, une personne partageant le même domicile ou l'ayant désigné comme sa personne de confiance au sens de l'article L. 1111-6 du code de la santé publique souffre d'une pathologie mettant en jeu le pronostic vital ou est en phase avancée ou terminale d'une affection grave et incurable, quelle qu'en soit la cause. Ce congé non rémunéré est accordé, sur demande écrite du fonctionnaire, pour une durée maximale de trois mois, renouvelable une fois. Pour les agents non titulaires ce congé non rémunéré est régi par l'article 19 ter du décret n°86-83 du 17 janvier 1986.				X
L'agent non titulaire employé de manière continue depuis plus d'un an a droit sur sa demande à un <b>congé sans rémunération</b> d'une durée maximale d'un an, renouvelable dans la limite de cinq ans (article 20 du décret n°86-83 du 17 janvier 1986) 1° pour élever un enfant âgé de moins de huit ans, pour donner des soins à un enfant à charge, au conjoint, au partenaire avec lequel il est lié par un pacte civil de solidarité, à un ascendant à la suite d'un accident ou d'une maladie grave ou atteint d'un handicap nécessitant la présence d'une tierce personne ; 2° pour suivre son conjoint ou le partenaire avec lequel il est lié par un pacte civil de solidarité lorsque celui-ci est astreint à établir sa résidence habituelle, à raison de sa profession, en un lieu éloigné du lieu d'exercice des fonctions de l'agent non titulaire.				X
Dans les conditions et limites du décret n°2006-536 du décret du 11 mai 2006, les fonctionnaires et agents non titulaires bénéficient, sur demande, d'un <b>congé de présence parentale</b> . Ce congé est non rémunéré. Il est ouvert au père et à la mère lorsque la maladie, l'accident ou le handicap d'un enfant à charge présente une particulière gravité rendant indispensables une présence soutenue auprès de lui et des soins contraignants.				X
L'agent non titulaire employé de manière continue depuis au moins trois ans peut solliciter, dans la mesure compatible avec l'intérêt du service, un <b>congé sans rémunération pour convenances personnelles</b> ( cf. article 21 décret n°86-83 du 17 janvier 1986 pour l'ensemble des conditions). Ce congé est accordé pour une durée maximale de trois ans renouvelable dans la limite d'une durée totale de six années pour l'ensemble des contrats successifs.				X
Dans les conditions de l'article 23 du décret n°86-83 du décret du 17 janvier 1986, l'agent non titulaire peut solliciter dans la mesure permise par le service un <b>congé sans rémunération pour la création d'une entreprise</b> s'il se propose de créer ou de reprendre une entreprise au sens de l'article L.351-24 du code du travail. La durée de ce congé est d'un an renouvelable une fois.				X
Dans les conditions de l'article 23 du décret n°86-83 du décret du 17 janvier 1986 et dans la mesure où les nécessités du service le permettent, l'agent non titulaire peut solliciter pour raisons de famille l'octroi d'un <b>congé sans rémunération dans la limite de quinze jours par an.</b>				X
<b>Formes de volontariat</b> règles applicables à l'organisme ou administration d'accueil du volontaire				
<b>L'engagement de service civique</b> est géré par l'Agence du service civique (art. L. 120-1 du code du service national). L'engagement de service civique s'adresse aux jeunes de 16 à 25 ans et donne lieu au versement d'une indemnité prise en charge par l'État. L'indemnité n'a pas le caractère d'un salaire ou d'une rémunération. La mission de service civique n'est pas assimilable à un emploi salarié. Il dure entre 6 et 12 mois. La mission peut s'effectuer auprès d'organismes agréés par l'État : - une association ou une fondation sans but lucratif ; - un établissement public ; - une collectivité locale. Cet engagement est effectué auprès de personnes morales agréées dans des conditions prévues. La personne morale agréée est un organisme sans but lucratif de droit français ou une personne morale de droit public.		X		X
<b>Le volontariat de service civique</b> est géré par l'Agence du service civique (art. L. 120-1 du code du service national). Il s'adresse aux personnes âgées de plus de 25 ans. Il dure entre 6 et 24 mois. La personne volontaire bénéficie d'une indemnité versée chaque mois par la personne morale agréée. L'indemnité principale qui est versée par l'organisme d'accueil au volontaire de service civique est assujettie à cotisations et consomme des crédits de personnel.	X		X	
<b>Les volontaires internationaux en administration (VIA)</b> sont gérés par le ministère des affaires étrangères et par la direction générale du trésor (code du service national articles L. 122-1 à L. 122-9 ). Les volontaires internationaux peuvent être affectés au sein d'une chancellerie (ambassade et consulat), d'un service de coopération et d'action culturelle, d'un service scientifique et technique, d'un établissement culturel (centre ou institut culturel, alliance française...), d'un organisme parapublic, d'un laboratoire ou institut de recherche public étranger ou de toute autre structure locale agréée. Le contrat est valable de 6 à 24 mois.	X		X	
<b>Le service militaire volontaire</b>	X		X	

Partie 5 – Les crédits de personnel et les emplois – Illustrations

situations des personnels	REGLES APPLICABLES AU DECOMPTE DES EMPLOIS DE L'ETAT			
	Dépenses de personnel	Dépenses de fonctionnement	consommation d'emplois (emplois sous plafond LFI)	non consommation d'emplois
<b>Formes de stages</b>				
<b>Les stages d'observation inférieurs à 2 mois</b> sont définis par la loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011. Les stagiaires ne bénéficient ni de rémunération, ni de gratification mais uniquement d'un remboursement des frais de transport et de restauration.		X		X
<b>Les stages d'observation supérieurs à 2 mois (consécutifs ou non sur une année scolaire)</b> sont définis par la loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011. l'article L.612-11 du code de l'éducation précise que lorsque la durée de stage au sein d'une même entreprise, administration publique, assemblée parlementaire, assemblée consultative, association ou au sein de tout autre organisme d'accueil est supérieure à deux mois consécutifs ou, au cours d'une même année scolaire ou universitaire, à deux mois consécutifs ou non, le ou les stages font l'objet d'une gratification versée mensuellement dont le montant est fixé par convention de branche ou par accord professionnel étendu ou, à défaut, par décret. Cette gratification n'a pas le caractère d'un salaire au sens de l'article L.3221-3 du code du travail. La gratification s'effectue sur des crédits de fonctionnement.		X		X
<b>Personnels extérieurs</b> Règles applicables à l'organisme d'accueil				
<b>Les intérimaires</b> : le recours à une société d'intérim donne lieu pour l'établissement à la signature d'un contrat dit de mission qui lie l'établissement avec la société d'intérim. L'agent intérimaire est quant à lui lié par un contrat de travail avec la société d'intérim qui l'emploie pour remplir la mission.		X		X
<b>Les honoraires versés à une profession libérale</b> (médecins, avocats, notaires, traducteurs-interprètes, conseil, etc.) sont versés dans le cadre d'une prestation de service.		X		X
<b>Les commissions et courtages versés</b> : - art. L.131-41 du code de commerce : Il existe des courtiers de marchandises, des courtiers interprètes et conducteurs de navires, des courtiers de transport par terre et par eau ; - art. L.134-5 du code de commerce : tout élément de la rémunération variant avec le nombre ou la valeur des affaires constitue une commission au sens du code de commerce.		X		X
<b>Cas particuliers</b> doctrine applicable à l'organisme d'accueil				
<b>Les indemnités de jurys d'enseignement et de concours</b> (catégorie de rémunération à l'acte, à la tâche ou à l'heure en tant que collaborateurs ponctuels ou occasionnels) relèvent du titre des dépenses de personnel mais leur versement ne génère aucune consommation du plafond d'emplois.	X			X
<b>Les indemnités versées aux membres de commissions consultatives</b> (catégorie de rémunération à l'acte, à la tâche ou à l'heure en tant que collaborateurs ponctuels ou occasionnels) relèvent du titre des dépenses de personnel mais leur versement ne génère aucune consommation du plafond d'emplois.	X			X
Une indemnité pour rémunération de services est allouée aux agents comptables d'établissements publics nationaux, dès lors que ces fonctions ne constituent pas l'activité principale des intéressés. Les dispositions relatives aux <b>agents comptables en adjonction de service</b> sont régies par le décret n°88-132 du 4 février 1988 qui détermine l'indemnité pour rémunération de service et le décret n°73-899 du 18 septembre 1973 qui détermine une indemnité de caisse et de responsabilité.	X			X
À la demande de l'employeur, le salarié peut travailler au-delà de la durée légale. Les <b>heures supplémentaires</b> ainsi effectuées ouvrent droit à une majoration de salaire ou, sous certaines conditions, à un repos compensateur de remplacement. Les heures supplémentaires et les régimes indemnitaires ne génèrent pas de consommation d'ETPT.	X			X
<b>Conseillers prud'hommes</b>	X			X
<b>Asseseurs des tribunaux</b>	X			X
<b>Jurés des cours d'assise</b>		X		X
<b>Experts près les tribunaux</b>		X		X
<b>Aumôniers des prisons</b>	X		X	
<b>Assistants de justice</b>	X		X	
<b>Juges de proximité</b>	X		X	
<b>Personnels des cultes d'Alsace-Moselle</b>	X		X	
<b>Enquêteurs de l'INSEE</b>	X		X	
<b>Stagiaires de l'enseignement supérieur</b>		X		X
<b>Correspondants locaux des douanes</b>	X			X
<b>Commissaires enquêteurs</b>	X			X
<b>Architectes paysagistes</b>	X			X
<b>Architectes en chef des monuments historiques</b>	X			X
<b>Médecins chargés des contrôles anti-dopage</b>	X			X
<b>Observateurs d'annonce des crues</b>	X			X

situations des personnels	REGLES APPLICABLES AU DECOMPTE DES EMPLOIS DE L'ETAT			
	Dépenses de personnel	Dépenses de fonctionnement	consommation d'emplois (emplois sous plafond LFI)	non consommation d'emplois
<b>Cas particuliers des agents accomplissant des activités au titre de la réserve</b> doctrine applicable à l'établissement ou à l'administration d'origine				
<b>Période d'instruction militaire ou d'activité dans la réserve opérationnelle (notamment article 53 loi n°84-16 du 16 janvier 1984 pour les fonctionnaires)</b>				
Les fonctionnaires de l'Etat placés dans une situation d'instruction militaire ou réalisant des activités dans la réserve opérationnelle pour une période inférieure à 30 jours bénéficient d'un congé avec traitement. Ces agents bénéficient d'un maintien de la rémunération d'origine et d'une indemnisation par l'administration d'accueil au titre de la réserve.	X		X	
Les fonctionnaires de l'Etat en situation d'instruction militaire ou réalisant des activités dans la réserve opérationnelle pour une période supérieure à 30 jours sont placés en position de détachement auprès du ministère de la défense.				X
Les agents non titulaires de l'Etat placés dans une situation d'instruction militaire ou réalisant des activités dans la réserve opérationnelle pour une période inférieure à 30 jours bénéficient d'un congé avec traitement. Ces agents bénéficient d'un maintien de la rémunération d'origine et d'une indemnisation par l'administration d'accueil au titre de la réserve.	X		X	
Les agents non titulaires de l'Etat en situation d'instruction militaire ou réalisant des activités dans la réserve opérationnelle pour une période supérieure à 30 jours bénéficient d'un congé sans traitement. Le ministère en charge de la défense indemnise la période de réserve.				X
<b>Période d'activité dans la réserve sanitaire (notamment article 53 de loi n°84-16 du 16 janvier 1984 pour les fonctionnaires)</b>				
Les fonctionnaires de l'Etat et de la fonction publique hospitalière en situation d'accomplissement d'activités dans la réserve sanitaire pour une période inférieure à 45 jours bénéficient d'un congé avec traitement. Les agents concernés cumulent un maintien de la rémunération d'origine et une indemnisation par l'établissement d'accueil ( l'EPRUS : établissement de préparation et de réponses aux urgences sanitaires) au titre de la réserve.	X		X	
Les fonctionnaires de l'Etat et de la fonction publique hospitalière en situation d'accomplissement d'activités dans la réserve sanitaire pour une période supérieure à 45 jours sont placés en position de détachement auprès de l'EPRUS.				X
Les agents non titulaires de l'Etat en situation d'accomplissement d'activités dans la réserve sanitaire mis à disposition auprès de l'EPRUS concerné bénéficient d'un congé avec traitement de la part l'organisme employeur d'origine.				X

### 2.3. Les règles de suivi du schéma d'emplois

Le schéma d'emplois correspond au solde net des entrées (recrutements de fonctionnaires ou de contractuels, retours de situations interruptives, etc.) et des sorties (départs en retraite, fins de contrat, départs pour situations interruptives, décès, démissions, radiations) entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre d'une année inclus. Les changements de quotité de travail doivent également être pris en compte. Un départ intervenu avant le 31 décembre est donc décompté dans le schéma d'emplois de cette année.

Il ne concerne que les personnels rémunérés sur le titre 2 et qui consomment le plafond d'emplois. Les recrutements ou départs d'agents rémunérés à l'acte, à la tâche ou à l'heure, par exemple, ne doivent donc pas être pris en compte dans la détermination du solde des entrées-sorties.

Il s'apprécie à périmètre constant sans prendre en considération les transferts entre l'État et ses opérateurs, les transferts entre ministères (y compris transferts de gestion), les mesures de décentralisation et les autres mesures de périmètre.

Le respect du schéma d'emplois s'apprécie annuellement. Cependant, en cas de sous-exécution ou de sur-exécution en année N-1, des arbitrages politiques peuvent conduire à corriger en conséquence le schéma d'emplois arbitré pour l'année N.

### 2.4. VISA DES AUTORISATIONS ET DES ACTES DE RECRUTEMENT PRECEDANT LE VISA DU DPGCEP

Le visa du DPGCEP par le CBCM conditionne la possibilité du ministère de procéder à des autorisations et actes de recrutement. Toutefois, le décret GBCP organise deux procédures exceptionnelles aux alinéas 4 et 5 de l'article 92, dérogoires à l'obligation de visa du DPGCEP préalable.

**Visa des autorisations et des actes de recrutement par le CBCM pendant la période d’instruction du DPGECP (article 92 § 4 du décret GBCP) :**

**Période d’application :** à compter du 1<sup>er</sup> janvier ...

- ... jusqu’à la date de visa du DPGECP, lorsque ce document a été transmis au CBCM et que celui-ci l’a visé dans les 15 jours ;
- ou, à défaut de visa, jusqu’au 15<sup>ème</sup> jour suivant la date de transmission du DPGECP.

Cette procédure s’applique tant que le DPGECP n’a pas été transmis au visa du CBCM.

**Conditions d’application :**

Le visa des autorisations et actes de recrutement peut être accordé préalablement à celui du DPGECP sous réserve que :

- l’ordonnateur justifie et motive le critère d’urgence de la saisine du contrôleur budgétaire ;
- ces autorisations et actes soient compatibles avec la variation des effectifs mentionnée dans le PAP. Ces hypothèses d’entrées et de sorties devront toutefois être actualisées au vu, par exemple, des autorisations et recrutements accordés au cours de l’année N-1 et qui impactent le schéma d’emplois de l’année N, ainsi que des visas accordés depuis le 1<sup>er</sup> janvier N.

L’appréciation de ces critères relève de la seule responsabilité du CBCM.

**Visa des autorisations et des actes de recrutement sur autorisation du ministre chargé du budget au-delà de la période d’instruction du DPGECP (art 92 § 5 du décret GBCP)**

**Période d’application :**

En l’absence de visa, à partir du 16<sup>ème</sup> jour suivant la date de transmission du DPGECP au CBCM (date d’effet de l’absence de visa du DPGECP, valant refus) jusqu’à la date du visa effectif.

**Conditions d’application du visa sur autorisation du ministre chargé du budget :**

- le contrôleur budgétaire saisit le ministre chargé du budget (ou son délégataire) qui peut l’autoriser à procéder au visa d’autorisations et d’actes de recrutement soumis par l’ordonnateur ;
- cette saisine doit être motivée par un critère d’urgence et rappeler les arguments justifiant l’absence de visa du DPGECP ;
- la demande de visa et l’autorisation accordée par le ministre peuvent porter pour un acte individuel, une liste ou une catégorie d’actes.

S’agissant d’un visa exceptionnel, le CBCM et le ministre du budget ne sont pas soumis au délai de visa de droit commun.

### **3. LES OUTILS INFORMATIQUES DE SUIVI DES CREDITS DE PERSONNEL ET DES EMPLOIS**

#### **3.1. Le suivi des dépenses de personnel dans Chorus et INDIA-Rému**

Chorus permet de suivre l’intégralité des dépenses de personnel de l’État en exécution. Son arborescence est issue de la nomenclature comptable du plan de comptes de l’État. Chorus reprend notamment pour partie la hiérarchie comptable – titre – catégorie – compte PCE<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> Pour plus d’informations sur la nomenclature comptable applicable au titre 2 et son contenu, se référer à la partie 1 « Les nomenclatures ».

La catégorie 21 retrace les rémunérations du personnel, la catégorie 22 retrace les cotisations et contributions sociales et la catégorie 23 retrace les prestations sociales et allocations diverses.

**Les regroupements de compte qui constituent un attribut du compte général dans Chorus – et ne font pas partie de la nomenclature comptable – ont pour objet de regrouper, au sein des catégories LOLF du titre 2, les dépenses de même nature.** Le code regroupement comporte 3 caractères dont les 2 premiers correspondent à la catégorie LOLF (cf. tableau infra). Enfin, les comptes PCE constituent le niveau de suivi comptable budgétaire le plus fin.

210 Traitement brut (yc CLD)	220 Contributions exceptionnelles au CAS pensions	231 Prestations sociales
211 Nouvelle bonification indiciaire (NBI)	221 CAS pensions civils + Allocation temporaire d'invalidité (ATI) civils	232 Remboursement transport
212 Indemnité de résidence	222 CAS militaires	233 Capital-décès
213 Supplément familial (SFT-SFS)	223 Régime additionnel de la fonction publique (RAFP)	234 Cessation anticipée d'activité
214 Majorations	224 Cotisations patronales au FSPOEIE	236 Allocation de retour à l'emploi
215 Indemnités indexées	225 Contributions au FSPOEIE et au CAS Cultes	237 Pensions (dépenses annexes)
216 Indemnités non indexées	226 Cotisations retraites autres	238 Accidents du travail
219 Rémunérations d'activité non ventilées	227 Cotisations sécurité sociale (hors vieillesse)	239 Autres
	228 Fonds national d'aide au logement, caisse nationale d'allocations familiale, contribution solidarité autonomie (FNAL + CNAF + CSA)	
	229 Autres	

T2 CAS

Trois indicateurs permettent d'analyser les dépenses PSOP et les dépenses hors PSOP :

- **l'indicateur « Paie PSOP »** correspond aux dépenses de la paye sans ordonnancement préalable (PSOP), intégrées par interface à partir des applicatifs de paye de la DGFIP (PAY et ETR) ;
- **l'indicateur « Paie HPSOP »** correspond aux dépenses du ministère de la Défense pour la solde des militaires, à la paye des agents dans les collectivités d'outre-mer, aux demandes de paiement directes typées 'RS' (paye hors PSOP hors solde des militaires et hors mode opératoire de la paye des COM, comme celle des agents de droit local par exemple) ;
- **l'indicateur « Autres dépenses HPSOP »** correspond aux rétablissements de crédits (atténuations de dépenses), aux écritures correctives ainsi qu'à d'autres dépenses hors PSOP (par exemple, les remboursements de MAD).

**La restitution INF-DPP-018 de l'infocentre Chorus mobilise l'ensemble de ces ratios ainsi que les regroupements de comptes PCE (cette restitution est notamment utilisée pour les exercices de prévision d'exécution ou d'analyse de l'exécution).**

En complément des données Chorus, application de référence pour le suivi des dépenses, les restitutions de l'infocentre des rémunérations INDIA-Rému, alimenté mensuellement à partir des données PSOP (PAY et ETR), permettent également de suivre des dépenses de personnel. Les données sont disponibles à un niveau de détail plus fin que dans Chorus : corps, grades, statut, et codes éléments de rémunération, etc., permettant ainsi une appréhension des données selon des axes « métier ». Le périmètre fonctionnel d'INDIA-Rému couvre également les personnels du budget annexe du contrôle et de l'exploitation aériens pris en charge par les applications de paye de la DGFIP.

### 3.2. Le suivi des emplois dans Chorus et INDIA-Rému

Depuis janvier 2013, Chorus est également l'application de référence en matière de suivi des emplois.

Six indicateurs Chorus permettent de suivre les consommations d'ETPT PSOP et hors PSOP :

- **l'indicateur « Consommation PSOP indiciés »** correspond aux consommations d'ETPT calculées par les applications de PSOP (PAY/ETR) pour les agents rémunérés sur la base d'un indice ;
- **l'indicateur « Consommation PSOP ouvriers d'État »** correspond aux consommations d'ETPT calculées par les applications PSOP (PAY/ETR) pour les ouvriers d'État rémunérés sur la base d'un taux horaire ;

- l'indicateur « **Consommation PSOP non indicés** » correspond au nombre de dossiers calculés par les applications PSOP (PAY/ETR) pour les autres agents non rémunérés sur la base d'un indice ;
- l'indicateur « **Consommation HPSOP** » correspond aux consommations d'ETPT calculées par Chorus à partir des montants imputés sur des comptes qui consomment le plafond d'emplois, pour des pièces non typées 'SD' (solde militaires et paye des COM) et non typées 'SP' (PSOP) + exclusion d'autres pièces correspondant à des DP internes (remboursement de MAD) et à des RDC ;
- l'indicateur « **Consommation HPSOP militaire** » correspond aux consommations d'ETPT calculées par Louvois et par des SIRH non encore raccordés à Louvois (Armée de l'Air, Gendarmerie) ;
- l'indicateur « **Consommation HPSOP autres** » correspond aux consommations d'ETPT calculées par Chorus à partir des montants des pièces typées 'SD' imputés sur des comptes qui consomment le plafond d'emplois lorsque le domaine d'activité correspond à une COM, hors société Défense ('DEFE')

**La restitution INF-DPP-017 de l'infocentre Chorus mobilise l'ensemble de ces ratios. Une autre restitution présente par ailleurs les autorisations en emplois du PLF, de la LFI et leurs modifications par les mouvements réglementaires (INF-DPP-016).**

Les restitutions de l'infocentre des rémunérations INDIA-Rému, alimenté mensuellement à partir des données des applicatifs de PSOP (PAY et ETR), permettent également de procéder au suivi des consommations d'emplois (pour les seuls agents pris en charge par la PSOP). Les données sont disponibles à un niveau de détail plus fin que dans Chorus : catégories d'emplois, corps, grades, statut, etc., permettant ainsi une appréhension des données selon des axes « métier ».

### **3.3 Les modalités de décompte des emplois PSOP dans Chorus**

Les règles de décompte et les conventions de calcul ne peuvent être dissociées des instruments disponibles pour comptabiliser les consommations d'ETPT. Il convient ainsi de distinguer d'une part les grands principes relatifs aux règles de décompte des emplois et d'autre part, les conventions de mise en œuvre, compte tenu des limites induites par les sources d'information (applications de paye de la DGFIP, applications de solde du ministère de la Défense).

L'évolution des outils peut éventuellement conduire à modifier les conventions de décompte. Lorsque son impact a été évalué, une correction « technique » des plafonds peut être justifiée.

Les consommations d'ETPT pour les agents pris en charge par les applications de paye de la PSOP sont calculées à partir de données de paye, et par la mise en œuvre de différentes règles de gestion. Le décompte des agents s'effectue dès lors :

- que le bulletin de paye comporte au titre du mois courant, un traitement brut ou une rémunération assimilée à un traitement brut<sup>54</sup> ;
- et que ce traitement ou cette rémunération est imputé sur le budget d'un ministère budgétaire (ou le budget annexe Contrôle et exploitation aériens pour INDIA-Rému) et sur un compte PCE qui participe à la consommation du plafond d'emplois.

Ces deux conditions cumulatives impliquent :

- que les rappels année courante ou années antérieures ne génèrent aucun calcul d'ETPT. Par conséquent, la régularisation des acomptes ne donne pas lieu à régularisation en ETPT, de même que les indus de paye. Ce biais peut donner lieu à des retraitements des consommations d'ETPT telles qu'issues de Chorus, au titre des agents « primo-entrants » dans le ministère ou pour certains contractuels payés par acompte le temps que leur contrat soit renouvelé ;

---

<sup>54</sup> Les heures supplémentaires et les régimes indemnitaires ne génèrent pas de consommation d'ETPT. La codification en paye des rémunérations doit être examinée attentivement : certaines rémunérations sont codées « indemnités » alors qu'elles correspondent à des rémunérations principales

- qu'inversement, les retenues sur salaire pour service non fait ne donnent pas lieu à régularisation des consommations d'ETPT calculées initialement.

Lorsque ces deux conditions sont réunies, les ETPT sont calculés :

➤ **sans approximation :**

- Pour les agents indiciés :

$$\text{ETPT consommé} = \frac{\text{quotité de temps travaillée}}{\text{quotité financière pour le temps partiel}} \times \frac{\text{traitement brut}}{\text{valeur du point fonction publique x indice}}$$

- Pour les ouvriers rémunérés sur la base d'un taux horaire :

$$\text{ETPT consommé} = \frac{\text{quotité de temps travaillée}}{\text{quotité financière pour le temps partiel}} \times \frac{\text{traitement brut}}{\text{nb d'heures mensuelles réglementaires x Taux horaire}}$$

Par exemple, pour un agent à 80 % dont l'indice majoré est de 673 et dont la rémunération brute est de 1335,28 € pour un mois donné (valeur du point : 4,6303 € par mois et rémunération à hauteur de 85,7 % conformément aux règles relatives au temps partiel), la consommation d'ETPT s'élève à 0,4. Le rapport du traitement brut du mois par le traitement brut théorique permet de prendre en compte la période d'activité dans le mois: dans ce cas, l'agent n'a travaillé que 15 jours.

Point d'attention : ce mode de calcul conduit à décompter pour ½ ETPT des agents à demi-traitement maladie. Inversement, les agents à temps partiel thérapeutique décomptent non pas à hauteur de la durée effective du service, mais à temps plein (car ils perçoivent l'intégralité de leur traitement). Ce biais peut donner lieu à des retraitements des consommations d'ETPT telles qu'issues de Chorus.

➤ **par convention pour les autres agents non indiciés : 1 ETPT = 1 dossier agent**

Les consommations d'ETPT calculées par les applicatifs de paye PSOP (et le nombre de dossiers pour les agents non indiciés) sont transmises par interface à Chorus et à INDIA-Rému. La convention de décompte en ETPT des agents non rémunérés sur la base d'un indice est mise en œuvre dans ces deux applicatifs.

### **3.4. Les modalités de décompte des emplois hors PSOP dans Chorus**

Les consommations d'ETPT pour les agents non pris en charge par les applications de paye de la PSOP ou par les applications de solde du ministère de la Défense et de la Gendarmerie nationale sont calculées dans Chorus, par convention, à partir des dépenses hors PSOP divisées par une valeur moyenne par programme, qui peut-être actualisée chaque année.

Les dépenses hors PSOP sont converties dès lors :

- qu'elles sont imputées sur un compte qui consomme le plafond d'emplois ;
- qu'elles correspondent aux pièces de dépenses suivantes :
  - les demandes de paiement directes typées 'RS' au statut payé ;
  - les opérations diverses typées 'SD', pour les comptables (domaine d'activité Chorus) des COM, hors société 'DEFE' du ministère de la Défense. Fonctionnellement, ces pièces correspondent au mode opératoire de l'intégration de la paye des COM dans Chorus ;
  - les opérations diverses typées 'HP' ou 'CH' qui correspondent à des corrections des comptables sur des DP directes au statut payé.

Au niveau du budget général, la part des consommations d'ETPT calculées par approximation reste limitée (autour de 3 %). Toutefois, à l'échelle d'un programme ou d'un BOP, elle peut être plus importante.

### **3.5. Les modalités de décompte dans Chorus des emplois pris en charge par les applicatifs de solde du ministère de la défense et de la gendarmerie nationale**

Les consommations d'ETPT calculées par les applicatifs de solde sont transmises par interface à Chorus par le ministère de la Défense et par la Gendarmerie Nationale. Les données couvrent le périmètre du plafond d'emplois de la Défense et de la Gendarmerie Nationale, mais également les plafonds d'emplois d'autres ministères (Affaires étrangères, Outre-mer, Ecologie, Intérieur). Dans ce

dernier cas, il convient de noter que les consommations d'emplois restituées par Chorus sont associées aux catégories d'emplois du ministère de la Défense et du ministère de l'Intérieur.

Agents pris en charge par les application de paye de la DGFIP et de solde du MINDEF (PSOP et équivalent PSOP)		Agents payés après ordonnancement (HPSOP)	
ETPT calculés sans approximation 96,8 %		ETPT approximatés selon des conventions méthodologiques 3,2 %	
Agents indicés 95,1 %		Autres agents non-indiciés 1,7 %	1,5 % ETPT calculés en divisant les dépenses HPSOP imputées sur des comptes qui consomment le plafond d'emplois par :
		→ ETPT = nb de dossiers agent	→ la valeur moyenne par programme d'un ETPT PSOP, négocié annuellement avec la DB
		Ouvriers non indicés, rémunérés sur la base d'un taux horaire 1,7 %	



# **PARTIE 6 - LES RÈGLES RELATIVES AUX RECETTES NON FISCALES AFFECTÉES À CERTAINES DÉPENSES DU BUDGET DE L'ÉTAT**



<b>EXPOSÉ DES MOTIFS .....</b>	<b>199</b>
<b>DISPOSITIONS NORMATIVES .....</b>	<b>201</b>
<hr/>	
<b>1 LA TYPOLOGIE DES RECETTES NON FISCALES AFFECTÉES A DES DÉPENSES .....</b>	<b>201</b>
1.1 <i>Affectation de recettes par Fonds de concours .....</i>	<i>201</i>
1.2 <i>Affectation de recettes par attribution de produits .....</i>	<i>203</i>
1.3 <i>Affectation de recettes par Rétablissements de crédits.....</i>	<i>203</i>
<b>2 L'EXÉCUTION DES RECETTES AFFECTÉES A DES DÉPENSES .....</b>	<b>205</b>
2.1 <i>Les actes de gestion des recettes affectées.....</i>	<i>206</i>
2.2 <i>Règles d'exécution des recettes affectées .....</i>	<i>207</i>
<b>ILLUSTRATIONS.....</b>	<b>211</b>
<hr/>	
<b>1 RÈGLES DE GESTION SELON LES FAITS GÉNÉRATEURS .....</b>	<b>211</b>
1.1. <i>Prestations et cessions externes .....</i>	<i>211</i>
1.2. <i>Cessions internes et prestations internes.....</i>	<i>211</i>
1.3. <i>Indus et autres reversements .....</i>	<i>212</i>
1.4. <i>Régies de recettes.....</i>	<i>213</i>
1.5. <i>Fonds structurels européens rattachés au budget de l'État.....</i>	<i>213</i>
<b>2 IMPUTATIONS BUDGÉTAIRES DES RÉTABLISSMENTS DE CRÉDITS ENTRE SERVICES DE L'ÉTAT .....</b>	<b>214</b>
2.1 <i>Identité d'imputation budgétaire entre le rétablissement de crédits et la dépense initiale .</i> .....	<i>214</i>
2.2 <i>Identité d'imputation budgétaire entre la dépense initiale du service cédant et la dépense</i> <i>du service cessionnaire .....</i>	<i>216</i>
<b>3 EXÉCUTION DES RECETTES AFFECTÉES SUR FONDS DE CONCOURS.....</b>	<b>217</b>
<b>4 ILLUSTRATION SOUS LE SIFE : CORRESPONDANCE ENTRE LES TYPOLOGIES RÉGLEMENTAIRES DES RECETTES</b> <b>AFFECTÉES, LES FAITS GÉNÉRATEURS ET LES MODES DE FACTURATION ET DE RECETTES SOUS CHORUS ...</b>	<b>219</b>



## EXPOSÉ DES MOTIFS

---

Les recettes relèvent du budget : elles font donc l'objet de prévisions lors des projets de loi de finances. Ces prévisions sont suivies en exécution et retracées au sein de l'annexe « Voies et moyens » du projet de loi de finances initiale et des annexes « développement des recettes » du projet de loi de règlement.

L'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF) a défini les principes d'annualité, d'unité et d'universalité du budget de l'État. En particulier, le principe d'universalité suppose que soient respectées les deux règles de :

- non-contraction des recettes et des dépenses ;
- non-affectation des recettes au sein du budget de l'État à des dépenses.

Par dérogation à ce dernier principe, l'affectation de recettes non fiscales à certaines dépenses du budget de l'État est autorisée à l'article 16 de la LOLF. Il est ainsi possible d'affecter des recettes à des dépenses sous la forme :

- de budgets annexes,
- de comptes spéciaux,
- ou au moyen de procédures comptables particulières sur le budget général, les budgets annexes ou les comptes spéciaux.

Les définitions et les règles préexistantes à ce présent recueil et qui concernent les recettes affectées se retrouvent au sein :

- de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relatives aux lois de finances ;
- des lois de finances ayant créé les comptes spéciaux et les budgets annexes ;
- du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ;
- du décret n° 2007-44 du 11 janvier 2007 modifié pris pour application du II de l'article 17 de la LOLF.

Ce corpus de textes législatifs et réglementaires définit :

- la liste des ressources budgétaires de l'État ;
- le cadre dans lequel des ressources budgétaires peuvent être affectées à des dépenses et les procédures réglementaires particulières qui s'appliquent ;
- le contenu de la comptabilité budgétaire en matière de recettes ;
- les notions d'opérations de recettes ;
- les prérogatives des ordonnateurs et des comptables en matière de recettes ;
- les conditions d'ouverture de crédits issus de recettes ;
- la nature et l'imputation des dépenses autorisées par les recettes affectées.

Le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) précise que les recettes sont liquidées avant d'être recouvrées. Les recettes sont prescrites, liquidées par les ordonnateurs qui émettent les ordres de recouvrer ; les comptables publics sont chargés de la prise en charge et du recouvrement des ordres de recouvrer, de l'encaissement des recettes correspondantes et des droits au comptant.

En application de l'article 28 de la LOLF, les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public. Par exception, et dans le cadre fixé par le décret n° 2007-687 du 4 mai 2007 pris en application de l'article 28 de la LOLF décliné dans une circulaire du ministre chargé du budget relative à la fin de gestion, les procédures liées au remboursement à l'État par l'Agence de services et de paiement au titre du préfinancement des aides communautaires peuvent déroger à ce principe.

La comptabilité budgétaire retrace l'enregistrement des recettes autorisées (article 58 du décret GBCP).

## Partie 6 – Les recettes non fiscales affectées à certaines dépenses du budget de l'État – Exposé des motifs

Le présent recueil s'inscrit dans la déclinaison de ces textes et particulièrement dans le cadre de l'application du décret GBCP et, notamment, ses articles 23 à 28 et 112 à 124 : il vise donc à définir les règles d'exécution et de comptabilisation des recettes, hors impositions de toute nature, amendes et condamnations pécuniaires.

Ces règles doivent permettre de définir les modalités de comptabilisation de ces recettes afin d'assurer la qualité de leur comptabilisation budgétaire et la sincérité des prévisions dans l'évaluation de leur montant, gage de la soutenabilité budgétaire.

La bonne application des règles d'exécution des recettes affectées à des dépenses est un enjeu majeur de l'exécution d'un budget et du respect des critères de qualité de la tenue de la comptabilité budgétaire que sont la réalité, la justification, la bonne présentation et information, la sincérité, l'exactitude, la totalité, la non-compensation, l'imputation et le rattachement au bon exercice.

Les dispositions normatives ci-dessous définissent à cet effet les différentes typologies de recettes affectées à des dépenses à partir de leur définition législative ainsi que les règles d'exécution et de comptabilisation. La comptabilisation des recettes s'effectue à l'appui des nomenclatures définies dans la partie du recueil qui leur est consacrée.

Les illustrations présentent ensuite pour les différents cas de gestion, le fait générateur de la recette et le cas échéant les règles particulières de comptabilisation ainsi que les procédures particulières d'exécution des fonds de concours européens. Des exemples de correspondance entre la typologie législative des recettes affectées à des dépenses et les catégories de recettes dans le système d'information financière de l'État sont également exposés.

## DISPOSITIONS NORMATIVES

Les présentes règles s'appliquent aux opérations de recettes budgétaires pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux dotés de crédits.

### 1 LA TYPOLOGIE DES RECETTES NON FISCALES AFFECTÉES A DES DÉPENSES

La LOLF autorise l'affectation directe de recettes aux dépenses qui prend la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux ou des procédures particulières suivantes :

- les fonds de concours,
- les attributions de produits
- les rétablissement de crédits.

Ces procédures particulières sont définies à l'article 17 de la loi organique relative aux lois de finances et sont applicables au budget général, aux budgets annexes et aux comptes spéciaux.

Lorsque le budget annexe, le compte spécial ou le programme du budget général bénéficiaire de ces recettes est supprimé, celles-ci sont affectées sur un budget annexe, un compte spécial ou un programme poursuivant les mêmes objectifs.

#### 1.1 Affectation de recettes par Fonds de concours

Les fonds de concours sont définis à l'article 17-II de la LOLF et comprennent d'une part des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public et d'autre part des produits de legs et donations attribués à l'État.

La partie 2 du recueil relative aux nomenclatures précise que la création d'un fonds de concours s'effectue par la direction du budget, sur demande écrite du ministère accompagnée d'une pièce justificative (convention matérialisant la volonté d'un tiers de verser des fonds) précisant l'objet, la durée éventuelle et l'imputation budgétaire prévisionnelle : cette création conduit à lui attribuer son code (numéro) et son libellé.

Après enregistrement de la recette par le comptable concerné, le rattachement des crédits de fonds de concours se fait par un arrêté du ministre chargé du budget, au niveau du programme et distingue la part des crédits de dépenses de personnel (titre 2) et des autres titres.

Cette comptabilisation s'effectue néanmoins dans deux cadres différents précisés au sein du décret n° 2007-44 du 11 janvier 2007 modifié :

- les crédits sont ouverts en AE et CP à hauteur du montant encaissé : l'ouverture est réalisée après encaissement des fonds versés par la partie versante et publication au Journal officiel de l'arrêté signé par le ministre en charge du budget ;
- dans les cas où le fonds de concours contribue à des dépenses au titre d'opérations d'investissement donnant lieu à un contrat ou une convention, une ou plusieurs autorisations d'engagement peuvent être ouvertes par la direction du budget sur proposition du ministre intéressé, préalablement à l'encaissement des fonds. Sont assimilées aux opérations éligibles à ce dispositif les opérations dont le maître d'ouvrage est un tiers, mais dont le financement public est centralisé par l'État en particulier dans le cadre de conventions engageant l'État sur plusieurs années. Les crédits de paiements afférents à ces AE seront quant à eux ouverts après encaissement. Le fonds de concours permettant de bénéficier d'une ouverture des AE préalablement à l'encaissement des fonds doit néanmoins avoir été qualifié, lors de sa création, de fonds de concours éligible à des AE préalables. Dans ce cas, le gestionnaire ministériel, doit auparavant vérifier la solidité financière du tiers afin d'éviter une défaillance de celui-ci. En cas de diminution du montant de la participation attendu, il appartient au ministre, le cas échéant, de demander à la direction du budget l'annulation par décret de l'AE préalable excédentaire.

#### Obligation de compte-rendu de l'emploi des fonds de concours

Les articles 6 et 10 du décret n° 2007-44 du 11 janvier 2007 pris pour l'application de l'article 17-II de la LOLF disposent que l'État doit rendre compte de l'emploi des fonds perçus, que cela soit dans le

cadre de concours à des opérations d'intérêt public, ou dans le cadre de dons et legs attribués sous forme numéraire et grevés de charges ou conditions.

Ce compte rendu de gestion ou compte rendu d'exécution des charges ou conditions doit être adressé à la partie versante ou au disposant en cas de dons ou legs. Sauf stipulation contraire, il est établi annuellement.

Il permet de justifier également les montants en AE et CP ouverts par fonds de concours qui n'ont pas fait l'objet de consommation et dont le report est autorisé.

#### **Restitution aux tiers des fonds de concours non consommés**

L'article 7 du décret n° 2007-44 du 11 janvier 2007 pris pour l'application de l'article 17-II de la LOLF dispose que « *lorsqu'une opération, pour laquelle un fonds de concours a été versé, est abandonnée ou lorsque la clôture de l'opération fait apparaître un excédent de versement, les fonds non utilisés sont reversés à la partie versante.* »

Le remboursement des tiers ne peut être effectué qu'après que les crédits ouverts par voie de fonds de concours ont été annulés, au titre de trop-perçus par l'État, par décret pris sur le fondement de l'article 14-I de la LOLF : « *Un crédit devenu sans objet peut être annulé par un décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances.* »

Il s'opère par une dépense sans ordonnancement à partir du programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat » de la mission « Remboursements et dégrèvements ».

De façon à procéder à des annulations de crédits d'un montant significatif, les décrets paraissent selon un rythme permettant de regrouper les demandes d'annulation.

Il est par ailleurs défini un seuil de 2 000 € par programme et par décret en deçà duquel il n'est pas procédé à l'annulation des crédits. Au sein de chaque décret d'annulation de crédits pour trop-perçus sur fonds de concours, le total par programme des sommes à restituer aux tiers est donc supérieur ou égal à 2 000 €.

Dans le cas où les montants de fonds de concours ne peuvent être annulés en application de l'alinéa précédent, le remboursement du tiers s'effectue au moyen d'une dépense imputée sur les crédits du programme sur lequel les crédits de fonds de concours ont été ouverts.

Cette règle, et le seuil qui l'accompagne, ne s'appliquent cependant pas aux remboursements à la Commission européenne faisant suite à notes de débit. Ces remboursements sont effectués par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel des ministères financiers, à partir du programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat » de la mission « Remboursements et dégrèvements », préalablement à l'annulation des crédits de fonds de concours par décret.

Les illustrations précisent les modalités de mises en œuvre de ces dispositions.

### 1.2 Affectation de recettes par attribution de produits

L'article 17-III de la LOLF précise que les recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'État peuvent faire l'objet d'attributions de produits.

La partie du recueil relative aux nomenclatures rappelle que l'attribution d'un produit au titre d'une prestation réalisée par un service de l'État doit avoir été au préalable autorisée par décret en Conseil d'État, ce décret devenant caduc s'il n'est pas ratifié dans la prochaine loi de finances. Ces produits peuvent notamment provenir de :

- cession de données, de documents ;
- location de matériel ;
- fourniture de prestations intellectuelles ;
- redevances.

L'attribution de ces produits à un ministère est ensuite autorisée par décret simple.

Les codes d'attributions de produits sont suivis à l'aide d'une nomenclature dédiée.

Hormis les règles relatives aux reports et à l'ouverture d'AE préalables au recouvrement des fonds, les règles de gestion applicables aux attributions de produits sont les mêmes que celles applicables aux fonds de concours.

### 1.3 Affectation de recettes par Rétablissements de crédits

#### Définition et champ d'application

La procédure des rétablissements de crédits, conformément aux dispositions de l'article 17-IV de la LOLF, concerne :

- la restitution au Trésor, par des tiers externes à l'État ou des services de l'État, de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires ;
- les remboursements, entre services de l'État, de cessions de biens ou de services ayant donné lieu à paiement préalable sur crédits budgétaires. En revanche, les prestations fournies à des tiers hors services de l'État relèvent de la procédure d'attributions de produits.

Le rétablissement de crédits a pour objet d'annuler une dépense sur le programme qui a supporté la dépense initiale et a pour effet de reconstituer, pour le montant des remboursements obtenus, en AE et en CP, des crédits budgétaires disponibles pour engager et payer.

Cette procédure, qui ne change ni la nature, ni la destination de la dépense initiale, n'est soumise à aucun plafond, aucune information préalable ou obligation de publication.

Au sein de l'administration, la procédure du rétablissement de crédits peut intervenir entre services d'un même ministère, entre ministères au sein du budget général ou entre le budget général et un budget annexe ou un compte spécial.

Les articles 18 et 19 de la LOLF précisent que l'affectation de recettes à un budget annexe ou un compte spécial est définie par une loi de finances. L'affectation des recettes d'un budget annexe au titre de son activité de production de biens ou de services ou des recettes prévues par l'acte constitutif d'un compte spécial se fait par inscription à une ligne de recette du budget annexe ou du compte spécial ; en conséquence, pour ces recettes, la procédure du rétablissement de crédits ne peut être utilisée.

Sans préjudice des dispositions précédentes, le rétablissement de crédits entre services de l'État s'exécute entre deux programmes d'un même ministère ou entre deux programmes relevant de ministères distincts : il n'est pas prévu pour s'opérer entre services imputant les dépenses initiales et les dépenses de remboursement au sein d'un même programme, ces opérations pouvant être réglées par mouvements internes de crédits.

Si la dépense initiale concerne un loyer budgétaire, le rétablissement de crédit n'est possible qu'au cours de l'exercice durant lequel le loyer budgétaire a consommé des crédits AE/CP.

Le comptable chargé de l'exécution du rétablissement de crédits est le comptable assignataire du service qui a ordonnancé la dépense initiale. Il est déterminé en application des règles d'assignation en vigueur au moment du rétablissement de crédits. Les dérogations à ce principe relèvent d'une décision du ministre chargé du budget.

### **Imputation budgétaire**

Le rétablissement de crédits peut s'opérer sur tous les titres de la nomenclature budgétaire par nature, sous réserve de l'existence, sur les titres considérés, de tout ou partie de la dépense initiale.

Dans le respect des principes de spécialité et de sincérité des dépenses, le rétablissement de crédits au profit du créancier s'exécute sur la même imputation budgétaire et comptable que la dépense initiale.

#### Pour le service créancier :

- L'imputation budgétaire doit respecter l'ensemble des informations relevant des nomenclatures d'exécution de la dépense initiale, au niveau suivant :
  - pour la nomenclature par destination (mission / dotation ou programme / action / sous-action), au niveau de la sous-action ;
  - pour la nomenclature du cadre de la gestion budgétaire (programme-BOP-UO), au niveau d'une UO du programme (cf. cas particulier en illustration) ;
  - pour la nomenclature par activité, au niveau de l'activité ;
  - pour la nomenclature par nature, au niveau de la catégorie.
- Toutefois, lorsque le rétablissement de crédits vise à atténuer les dépenses relatives à une opération d'investissement pour laquelle des autorisations d'engagement ont fait l'objet d'une affectation sur une tranche fonctionnelle dans le SIFE, et que la dite opération d'investissement n'est pas close, le disponible en AE qui en résulte peut être affecté à une autre opération d'investissement.
- L'imputation comptable du rétablissement de crédits sur le Plan Comptable de l'État doit être identique à celle ayant été constatée pour la dépense initiale.

#### Pour le service débiteur :

Lorsque le service débiteur est un service de l'État, la dépense ordonnancée et destinée au remboursement du créancier doit suivre la même imputation budgétaire et comptable que la dépense initiale du cédant. Dans la mesure où les rétablissements de crédits n'ont pas vocation à s'exécuter sur le même programme que celui ayant supporté la dépense initiale, les règles relatives au respect de l'imputation budgétaire et comptable sont limitées à :

- la nomenclature par nature pour l'imputation budgétaire,
- le compte PCE pour l'imputation comptable.

Le respect de cette règle n'est toutefois pas exigible lorsqu'un service débiteur doit imputer, sur un compte spécial, la dépense de remboursement concernant des dépenses initiales de titre 2 : en effet, en application de l'article 20 de la LOLF, il est interdit d'imputer directement à un compte spécial des dépenses de personnel.

Les illustrations présentent, en fonction des cas de gestion, l'application de cette règle.

Le respect de l'égalité entre les imputations budgétaires et comptables de la dépense initiale du créancier, de la dépense du cessionnaire destinée au remboursement et du rétablissement de crédit, peut faire l'objet, sur demande du ministre ordonnateur, d'une dérogation du ministre du budget.

### **Cas des dépenses initiales à coûts composites**

Dans les cas où il est impossible d'identifier pour chaque imputation budgétaire, le coût d'une dépense provisoire, lorsque ces imputations sont trop nombreuses et/ou les montants individuels « insignifiants », le rétablissement de crédits peut s'effectuer, après accord du comptable et de la

direction du budget, selon une répartition convenue du montant par nature (nomenclature titre / catégorie) et sur l'un des comptes PCE ayant supporté la majorité des dépenses.

Cette possibilité doit être recherchée dans un objectif de maintien de la qualité de la comptabilité budgétaire adapté aux montants des rétablissements de crédits et aux éventuelles difficultés d'identification des dépenses initiales.

### ***Délais pour l'exécution de la procédure***

Le rétablissement de crédits ne peut s'opérer qu'après constatation de la recette. Les principes d'annualité du budget imposent que les rétablissements de crédits ne soient autorisés que dans la limite de certains délais à compter de l'encaissement de la recette. Cette règle s'applique sans préjudice de dispositions légales ou contractuelles, notamment en matière prescriptive, qui fondent la recette.

La constatation de la recette se traduit différemment selon que le service cessionnaire est ou n'est pas un service de l'État.

- cessionnaire externe à l'État : le rétablissement de crédits consécutif au remboursement, par un tiers externe à l'État, de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires est effectué à l'initiative de l'ordonnateur qui a réalisé la dépense initiale. Il est exécuté par le comptable après l'encaissement de la restitution correspondante ;
- cessionnaire interne à l'État : le rétablissement de crédits entre services de l'État est effectué au vu d'une demande de remboursement émise par le service cédant et après validation de l'ordre de payer par le comptable assignataire du service cessionnaire.

Dans les deux cas précités, le rétablissement de crédit ne peut s'exécuter que dans le respect des délais suivants, en fonction de la nature des dépenses initiales :

- dépenses de personnel : le rétablissement de crédit peut intervenir sans limitation de durée ;
- dépenses consacrées à une opération d'investissement telle que définie à l'article 8 de la LOLF et pour laquelle un montant d'AE a fait l'objet d'une affectation : le rétablissement de crédits est autorisé tant que les tranches fonctionnelles support des affectations d'AE à l'opération ne sont pas clôturées ;
- autres dépenses et dépenses d'investissement exécutées hors affectation d'AE (hors tranches fonctionnelles) : le rétablissement de crédits doit intervenir avant la fin de l'exercice suivant celui au cours de laquelle la dépense initiale a été exécutée, c'est-à-dire celui au cours duquel les CP correspondants ont été consommés.

Les délais applicables à la comptabilisation du rétablissement de crédits comprennent ceux dévolus à la réalisation des actes concourant à l'exécution de la recette, comme la liquidation et l'ordre de recouvrer.

À défaut de respecter ces délais, le rétablissement de crédits est porté directement sur le budget général de l'État et contribue alors au solde d'exécution des lois de finances.

Une dérogation à ces délais peut être accordée par le ministre du budget sur demande motivée du ministère concerné.

## **2 L'EXÉCUTION DES RECETTES AFFECTÉES A DES DÉPENSES**

Les recettes affectées à des dépenses sont comptabilisées en comptabilité budgétaire au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles ont été encaissées par le comptable public. Elles font l'objet de prévisions annexées au projet de loi de finances. Lors de l'établissement du projet de loi de règlement, les réalisations des recettes sont ensuite rapprochées des prévisions évaluées en lois de finances.

Les règles d'exécution des recettes ont pour objectif de sécuriser le montant, la date et l'imputation au budget de la recette au regard notamment :

- du fait générateur de la recette ;
- du principe de non contraction des dépenses et des recettes ;
- des obligations respectives des ordonnateurs et des comptables dans la prescription, la constatation, la liquidation, le recouvrement et l'encaissement.

Les opérations de recettes doivent par ailleurs faire l'objet de justifications par des pièces justificatives listées dans des nomenclatures établies en application de l'article 50 du décret GBCP.

### **2.1 Les actes de gestion des recettes affectées**

Toutes les recettes de l'État reposent sur des dispositions de droit, qu'elles relèvent du pouvoir régalien, de la manifestation de sa qualité de prestataire de biens ou de services ou de l'expression de ses droits patrimoniaux. Les ordonnateurs ont en charge, chacun pour ce qui les concerne, d'initier, constater, liquider et mettre en recouvrement les recettes attendues en couverture des dépenses du budget, que ces produits soient versés au budget général ou rattachés à un programme.

#### **Les engagements des tiers**

Avant l'encaissement de la recette, et dans le cas général, un engagement de (du) tiers est créé afin de comptabiliser (en comptabilité générale) la recette attendue et déterminer les échéances de versements et, s'agissant de recettes affectées, les différentes imputations de comptabilité budgétaire.

À partir des dispositions réglementaires ou, le cas échéant, contractuelles, les produits identifiés et attendus doivent faire l'objet d'un enregistrement dans le système d'information financière de l'État dans la mesure où sont identifiables :

- le ou les tiers redevables concernés,
- le montant de la recette attendue,
- les conditions d'exigibilité de la créance,
- son ou ses échéances prévisionnelles,
- les imputations comptables et budgétaires des recettes attendues :
  - l'imputation comptable prévue de la recette,
  - l'imputation budgétaire selon la nomenclature des recettes budgétaires (cf. nomenclature des recettes non fiscales dans la partie du recueil relative aux nomenclatures),
  - l'imputation budgétaire par destination (sur la nomenclature mission / programme / action / sous-action). Cette imputation permet l'analyse des produits par programme.
- le niveau organisationnel responsable de la recette et, le cas échéant, bénéficiaire de l'impact budgétaire (rattachement de crédits ou rétablissement de disponible sur un programme ou une unité opérationnelle d'un programme).

Cet enregistrement, dénommé « engagement de tiers » (ET), devient l'élément clé de la gestion des recettes, par symétrie avec l'engagement juridique pour les dépenses. Relèvent notamment de ce cadre, les recettes sur fonds de concours, les contrats de ventes et prestations de services et les contrats entre services de l'État.

#### **Les ordres de recouvrer**

Les articles 23 et suivants du décret GBCP rappellent que les recettes s'exécutent après liquidation, à savoir après avoir déterminé le montant des dettes redevables. Les bases de cette liquidation doivent être clairement établies dans l'ordre de recouvrer.

L'article 28 du décret GBCP stipule que « *l'ordre de recouvrer fonde l'action de recouvrement* ». Hors impositions, amendes et condamnations pécuniaires, les ordres de recouvrer en matière de recettes non fiscales affectées à des dépenses prennent la forme de titres de perception (article L 252-A du livre des procédures fiscales).

L'ordre de recouvrer est établi lorsque les conditions d'éligibilité de la recette sont atteintes.

## 2.2 Règles d'exécution des recettes affectées

Les règles d'exécution des recettes dépendent des possibilités réglementaires ou contractuelles de formaliser préalablement la créance prévue d'un tiers, du fait générateur de la créance, du type de tiers concerné (interne ou externe à l'État) et du moment de l'encaissement.

### **Cas général**

Le cas le plus général d'exécution des recettes affectées est celui où il existe un engagement préalable du tiers. L'engagement préalable peut être de formes différentes : il peut s'agir d'un contrat dans le cadre de prestations de service ou de vente par exemple, d'une commande de produits ou de prestations, d'une convention dans le cadre de cofinancement, d'une lettre d'intention signée par la partie versante.

L'engagement de tiers déterminant les conditions d'exigibilité de la créance et ses échéances prévisionnelles, son exécution suivie par l'ordonnateur donne lieu, à l'instar des engagements juridiques dans le domaine de la dépense, à constatation de l'atteinte des conditions d'exigibilité et des échéances.

L'ordonnateur constate ainsi une créance, la liquide et ordonne son recouvrement.

La comptabilisation, par le comptable assignataire de l'ordonnateur en matière de recettes, de l'ordre de recouvrer emporte création d'une facturation à destination du tiers.

Le comptable responsable de la mise en œuvre du recouvrement de la créance auprès du tiers, à savoir de l'encaissement en cohérence avec la facture est, sauf dérogation accordée par le ministre en charge du budget, le comptable public du lieu du domicile du tiers débiteur.

### **Cas des créances sans engagement de tiers préalable**

Toutes les recettes affectées de l'État ne peuvent faire l'objet d'un enregistrement préalable. Il s'agit par exemple des amendes, des ventes de produits ou de services au comptant dont la survenance ne peut être raisonnablement anticipée. Il s'agit également des recettes pour lesquelles l'accord formalisé du tiers (son « engagement ») intervient très peu de temps avant le fait générateur permettant l'enregistrement de la créance (pas d'échéancier à suivre, pas de conditions de réalisation, ...) ou des recettes qui ne nécessitent pas d'accord préalable. Il peut s'agir également de recettes prévues pour lesquelles le tiers n'est connu que lors du fait générateur.

La créance doit être enregistrée dès la constatation du fait générateur. La date du fait générateur devra être systématiquement renseignée. Elle permettra, le cas échéant, d'effectuer les écritures d'inventaire rendant possible en comptabilité générale le rattachement des produits à l'exercice au cours duquel intervient ce fait générateur.

### **Cas des encaissements sans ordre de recouvrer préalable**

Un encaissement qui ne correspond pas à une créance préalablement enregistrée peut être constaté.

Ces cas sont néanmoins limités à des situations exceptionnelles comme :

- les droits au comptant pour lesquels la recette n'a pas vocation à être imputée sur un tiers individualisé ;
- le versement spontané d'un tiers débiteur avant émission d'un ordre de recouvrer ;
- le versement régulier des régies de recettes.

Afin de garantir la juste comptabilisation et affectation budgétaire de la recette, dans le système d'information financière de l'État, le créancier peut être amené à initier un ordre de recouvrer qui prendra la forme d'un ordre d'acceptation : cet acte dématérialisé ne conduira à l'émission d'aucun titre exécutoire.

### **Cas des recettes liées à la constatation d'un indu**

La constatation d'un indu conduit à l'enregistrement d'une créance. Cette créance peut donner lieu, sous réserve du respect des délais et des conditions prévues au point 1.3, à un rétablissement de crédits en atténuation de dépense. Elle doit faire référence à la dépense d'origine.

### **Cas des cessions et prestations entre services de l'État donnant lieu à un rétablissement de crédits en atténuation de dépense**

Il s'agit du cas où un service (le service cédant) refacture à un autre service une dépense bien identifiée et assumée budgétairement « à titre provisoire ». L'ordre de recouvrer prend la forme d'un acte de facturation interne à l'État ne relevant pas des titres exécutoires (comme les titres de perception L 252-A du livre des procédures fiscales).

Le dénouement de l'opération permet de rétablir du disponible sur les crédits du service « cédant ».

### **Table des spécificités selon les cas**

Le tableau suivant présente, pour chaque cas, les spécificités relatives à l'initialisation de la recette et à la constatation de la créance d'une part, et relatives au recouvrement et à l'encaissement d'autre part.

Cas	Spécificités relatives à l'initialisation de la recette et à la constatation de la créance	Spécificités relatives au recouvrement et à l'encaissement
<b>Créance avec engagement de tiers préalable</b>	La créance est rattachée à un engagement de tiers qui précise les caractéristiques du fait générateur de la créance.	Pas de particularité
<b>Créance sans engagement de tiers préalable</b>	Le fait générateur est constaté concomitamment avec l'existence de la créance rendant inopérant la conclusion préalable d'un engagement de tiers. La créance n'est alors pas rattachée à un engagement de tiers.	Pas de particularité
<b>Encaissement sans créance préalable</b>	Il n'y a pas de constatation de créance en amont de l'encaissement.	L'encaissement est réalisé avant l'enregistrement d'une créance. Le comptable réalise l'imputation définitive en comptabilité après encaissement
<b>Recette liée à la constatation d'un indu</b>	Le fait générateur de la créance est un flux de dépense réalisé à tort.	La récupération de l'indu se traduit par un rétablissement de crédits en atténuation de dépenses. Dans le cas où le paiement n'intervient pas dans les délais réglementaires, le remboursement est porté en recette au budget général.

Partie 6 – Les recettes non fiscales affectées à certaines dépenses du budget de l'État  
 – Dispositions normatives

Cas	Spécificités relatives à l'initialisation de la recette et à la constatation de la créance	Spécificités relatives au recouvrement et à l'encaissement
<p><b>Cession et prestation entre services de l'État donnant lieu à un rétablissement de crédits en atténuation de dépense</b></p>	<p>Facturation entre services de l'État intervenant entre programmes, voire entre le budget général, les budgets annexes ou les comptes spéciaux.</p> <p>Une opération de dépense doit être identifiée en amont. Une convention entre services peut être signée pour ces opérations.</p>	<p>Il n'y a pas de traitement d'un flux de trésorerie, donc pas de recouvrement ni d'encaissement.</p> <p>Le dénouement de l'opération est uniquement d'ordre budgétaire.</p>

Dispositions normatives



## ILLUSTRATIONS

---

### 1 RÈGLES DE GESTION SELON LES FAITS GÉNÉRATEURS

#### 1.1. Prestations et cessions externes

Ce cas inclut l'ensemble des recettes versées par un tiers extérieur à l'État en retour d'une prestation ou d'une cession.

La LOLF précise le périmètre d'application des attributions de produits : « *les recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies, par un service de l'État, peuvent, par décret pris par le ministre chargé des finances, faire l'objet d'attributions de produits. Les règles relatives aux fonds de concours leur sont applicables.* »

Elles font l'objet d'une procédure d'attributions de produits comme décrit au 1.1.3 : une nomenclature des attributions de produits est tenue par la direction du budget.

Le recouvrement de la créance provoque la production de l'arrêté ministériel permettant l'ouverture puis la mise à disposition des AE et CP sur le programme concerné.

Les crédits ouverts dans le cadre de cette procédure sont mis à disposition du service concerné par une augmentation des crédits disponibles.

Dans de nombreux cas, les attributions de produits peuvent reposer sur des engagements de tiers. C'est par exemple le cas des conventions partenariales d'études statistiques de l'INSEE avec les collectivités locales.

Il convient, pour les prestations externes, de favoriser l'enregistrement d'un engagement de tiers. En effet, la plupart du temps, ces prestations sont prévisibles et font l'objet de la signature d'un contrat ou d'une convention.

Il peut arriver toutefois que l'enregistrement préalable d'un engagement de tiers ne puisse être effectué (concomitance entre l'engagement de tiers et le fait générateur ou élément manquant pour renseigner l'engagement de tiers).

#### **Cas particulier des cessions externes**

Le service des domaines, en vertu des compétences qui lui sont confiées, assure la vente des biens de l'État.

L'article 47 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 modifiée dispose que les produits de cessions de biens immeubles de l'État sont affectés

- d'une part au désendettement de l'État ;
- d'autre part, au compte d'affectation spéciale intitulé : « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

#### 1.2. Cessions internes et prestations internes

Il s'agit d'opérations réalisées par un service imputant ses dépenses sur un programme pour le compte d'un service imputant ses dépenses sur un autre programme. Ceci est notamment le cas pour des prestations faisant l'objet de commandes le plus souvent conjoncturelles ou ponctuelles et difficiles à anticiper lors des travaux de budgétisation.

Sont exclues du présent 1-2 les cessions ou prestations internes entre deux services de l'État qui imputent leurs dépenses sur le même programme : ce cas doit se traduire par un suivi analytique et par une modification des crédits d'AE et de CP mis à disposition des deux UO concernées.

#### **Cessions internes et prestations internes simples**

C'est le cas où un service de l'État (dit « cédant ») cède à un autre service de l'État (dit « cessionnaire ») un achat préalablement réalisé ou qu'il réalise une prestation au profit du service cessionnaire. L'objet, le montant ainsi que les imputations budgétaires et comptables de la dépense d'origine sont identifiables.

Il y a cession des dépenses avec rétablissement de crédits en atténuation de dépense. Le service cédant, en tant qu'ordonnateur, établit un ordre de recouvrer de type facture interne sous Chorus qui doit faire référence à la dépense d'origine pour garantir la traçabilité des opérations.

Budgétairement, cela se traduit par :

- une consommation des AE et des CP du service cessionnaire sur l'imputation budgétaire autorisée par sa délégation d'ordonnateur ;
- une diminution de la consommation des AE et des CP du service cédant à hauteur du montant remboursé par le service cessionnaire.

Remarque : dans le cas où l'achat n'est pas réalisé préalablement à la cession, la bonne façon de traiter ce cas de gestion est la délégation de gestion. Elle permet au service acheteur d'imputer directement l'achat sur les crédits d'une UO d'un autre programme.

### ***Prestations internes à coût « composite »***

C'est le cas où un service de l'État réalise une prestation pour le compte d'un autre service de l'État dont le coût global est composite et ne peut faire l'objet d'une relation directe aux différents actes de dépense qui composent la prestation.

Cela empêche :

- la mise en place d'une délégation de gestion car les coûts ne sont pas identifiables ;
- l'attribution de produit qui est impossible dans le cas d'une prestation entre services de l'État ;
- l'annulation de la dépense initiale sur les mêmes lignes de compte que la dépense initiale du service créancier.

En conséquence, le rétablissement de crédit est autorisé selon les modalités suivantes :

- l'imputation budgétaire s'effectue en respectant la part respective des montants liquidés par titre et catégorie de la nomenclature par nature ;
- l'imputation en comptabilité générale sur les comptes de charge s'effectue, en cohérence avec l'imputation budgétaire, sur un des comptes PCE où un montant suffisant de dépense est constaté et sur lequel une partie de la dépense initiale a été imputée.

Dans le cas où le service prestataire facture, au titre de la réalisation de sa prestation, le coût de l'utilisation de matériels ayant fait l'objet d'immobilisations comptables, les montants facturés au service bénéficiaire de la prestation ne doivent pas inclure l'amortissement du bien immobilisé (l'amortissement n'impacte pas la comptabilité budgétaire).

### ***1.3. Indus et autres reversements***

La gestion des indus et autres reversements concerne d'une manière générale l'ensemble des fonds indûment versés par l'État à des tiers.

Il est rappelé qu'il est de la responsabilité de l'ordonnateur vis à vis du juge financier de mettre en œuvre toutes les diligences nécessaires au recouvrement, dans les meilleurs délais, de la totalité des indus générés par leur gestion.

Les ordonnateurs peuvent toutefois, en application de l'article 114 du décret GBCP, ne pas émettre d'ordres de recouvrer pour des créances dont le montant initial est inférieur à un seuil déterminé par décret.

Dans le cas général, le recouvrement des fonds sur facture d'indu donne lieu à un rétablissement de crédits par atténuation de dépense.

Cependant, si les délais réglementaires de rétablissement de crédits (variables selon la nature de l'indu) sont dépassés au moment de l'encaissement, la procédure de rétablissement de crédit ne peut plus être mise en œuvre sur l'imputation budgétaire de la dépense d'origine et le remboursement des fonds doit être alors porté en recette du budget général.

### ***Les indus de paye et autre reversements***

Certaines situations génèrent des indus de paye et d'autres reversements, où les délais de régularisation peuvent s'étaler sur plusieurs exercices :

- Maladie : cela concerne notamment le cas de la récupération des indemnités journalières de sécurité sociale (pour les non titulaires), ou encore le cas du passage d'un statut de maladie ordinaire à un statut de congé longue maladie ou congé longue durée ;
- Grèves : il s'agit de la récupération des jours de grèves qui ont été payés indûment. Cette récupération peut parfois poser des difficultés car elle peut s'étaler sur plusieurs exercices en cas de montant important, eu égard à la quotité saisissable qui limite la part de la récupération sur la paye des agents.
- régularisation de charges locatives (par exemple, les parties prenantes individuelles pour les gendarmes).

Ces indus et autres reversements sont traités de deux manières :

- par précompte sur la paie de l'agent ;
- par émission du titre de recouvrement initié à partir des informations relatives à la paie. Dans ce cas, le recouvrement permet le rétablissement de crédit qui peut alors intervenir sans limitation de durée par rapport à la dépense initiale en matière de dépenses de personnel.

Pour assurer la qualité des enregistrements en comptabilité budgétaire, les rétablissements de crédits doivent donc être réalisés ligne de compte par ligne de compte d'imputation et non globalement et une information sur ces rétablissements doit être disponible.

Les remboursements d'indus de paye sont neutres en termes d'ETPT : compte tenu des modalités actuelles, ils ne permettent pas de corriger le décompte initial des emplois.

### ***1.4. Régies de recettes***

Il s'agit des régies de l'État créées en application du décret n° 92-681 du 20 juillet 1992 modifié relatif aux régies de recettes et aux régies d'avance des organismes publics.

L'intégration de la comptabilité des recettes du régisseur est effectuée par le comptable public qui intègre l'ensemble des écritures de la régie de recette dans la comptabilité générale. Les outils de régie existants doivent fournir le détail des écritures passées, comprenant les critères d'imputations généraux des recettes.

L'encaissement de recettes par la régie est constaté par un « titre de recettes » qui constate le montant des recettes encaissées.

### ***1.5. Fonds structurels européens rattachés au budget de l'État***

Parmi les recettes rattachées au budget de l'État par voie de fonds de concours (article 17 de la LOLF) figurent les fonds structurels européens.

Bien que, afin d'assurer la traçabilité des crédits communautaires gérés par l'État dans les meilleures conditions, ceux-ci soient, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, majoritairement gérés en dehors du budget de l'État sur un compte de tiers, une partie de ces fonds reste rattachée au budget de l'État.

Les modalités de gestion qui suivent concernent exclusivement les crédits communautaires lorsqu'ils sont rattachés au budget de l'État.

La gestion dans le budget de l'État est maintenue pour les crédits cofinçant des projets « sous maîtrise d'ouvrage de l'État » (l'État étant alors porteur de projet, « bénéficiaire » au sens de la réglementation communautaire) ainsi que les crédits cofinçant des dépenses directes d'assistance technique initiées par l'État : marchés publics, locations, frais de mission, rémunérations des personnels recrutés par l'État, ...

Ces crédits sont rattachés sur le programme budgétaire à partir duquel est cofinancé le projet.

Les crédits communautaires sont rattachés par voie de fonds de concours au budget du ministère qui gère l'opération sans transiter par le ministère autorité de gestion en titre. L'ordre de recette émis pour rattachement des crédits par voie de fonds de concours est assigné sur le CBCM près le ministère chargé du budget.

Ces crédits doivent être inclus dans l'estimation des crédits de fonds de concours en loi de finances (conformément aux dispositions de l'article 17 de la LOLF).

### ***Le cofinancement européen d'opérations d'investissement sous maîtrise d'ouvrage État, au niveau déconcentré***

Les ministères maîtres d'ouvrage font l'avance des crédits en AE et en CP pour le cofinancement attendu.

Ils peuvent aussi utiliser la procédure prévue par le décret n° 2007-44 du 11 janvier 2007 modifié pris pour l'application du II de l'article 17 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances dont les dispositions de l'article 5 dudit décret visent l'ouverture d'autorisations d'engagement dès l'engagement de tiers, préalablement à l'encaissement des CP (AE préalables) pour les dépenses d'investissement.

L'ouverture des crédits de paiement, après versement par la Commission, est effectuée après comptabilisation d'une recette au comptant sur l'engagement de tiers.

## **2 IMPUTATIONS BUDGÉTAIRES DES RÉTABLISSMENTS DE CRÉDITS ENTRE SERVICES DE L'ÉTAT**

En cas de rétablissement de crédits entre services de l'État, la règle de respect des imputations concerne :

- la dépense initiale ;
- la dépense du service cessionnaire aux fins de remboursement ;
- et le rétablissement de crédits.

Certains cas de gestion peuvent empêcher le respect de cette règle. Il convient alors prioritairement d'assurer l'identité des imputations de la dépense initiale et du rétablissement de crédits.

Les délais d'exécution des rétablissements de crédits peuvent conduire à atténuer une dépense sur un exercice différent de celui au cours duquel la dépense initiale a été exécutée, c'est-à-dire celui au cours duquel les CP correspondants ont été consommés. En conséquence, il est admis que la règle de respect de l'imputation conduise à rétablir des crédits pour un montant supérieur à l'exécution constatée à la date de ce rétablissement.

Enfin, lorsque les nomenclatures :

- par destination : programme / dotation / action / sous action,
- du cadre de la gestion : Programme / BOP / UO,
- par activité,

sur lesquelles a été imputée la dépense initiale ont été modifiées au moment où est comptabilisé le rétablissement de crédits, ce dernier peut s'imputer sur des nouvelles nomenclatures en cohérence avec la destination de la dépense initiale, le cadre de gestion dont relève le service ayant supporté la dépense initiale et la nouvelle nomenclature par activité.

Si, pour des raisons de modification de nomenclature, le rétablissement de crédits doit être imputé sur un programme différent de celui ayant été à l'origine de la dépense, alors en conformité avec les dispositions normatives, le ministère doit demander une dérogation au ministère chargé du Budget.

### ***2.1 Identité d'imputation budgétaire entre le rétablissement de crédits et la dépense initiale***

Quelle que soit l'imputation de la dépense du cessionnaire, le rétablissement de crédits du service cédant doit respecter l'identité d'imputation budgétaire avec la dépense initiale dans les conditions suivantes :

<b>Application du principe d'identité d'imputation du rétablissement de crédits entre la dépense initiale et le rétablissement de crédits</b>	<b>Coûts simples</b>	<b>Coûts composites</b>
<b>Imputation budgétaire</b>		
Nature de la dépense initiale	Identité des montants rétablis par titre et catégorie de la nomenclature de la nature de la dépense.	
Destination de la dépense initiale	Identité des montants rétablis par programme, action, sous action	Identité des montants rétablis par programme et sur la ou les actions ayant supporté la majorité des dépenses
Cadre de la gestion budgétaire	Identité des montants rétablis au programme ayant supporté la dépense initiale. Le rétablissement de crédits doit prioritairement être exécuté sur l'UO ayant supporté la dépense initiale	Identité des montants rétablis aux programmes ayant supporté la dépense initiale. Le rétablissement de crédits doit prioritairement être exécuté sur la ou les UO ayant supporté la majorité des dépenses initiales
Nomenclature par activité	Identité des montants rétablis au niveau des activités	Identité des montants rétablis au niveau des activités, voire au niveau de l'activité ayant supporté l'essentiel de la dépense
<b>Imputation comptable</b>		
Comptes PCE	Identité des montants rétablis par compte PCE ayant supporté la dépense initiale	Identité des montants rétablis au niveau de chaque compte PCE ou au niveau d'un ou plusieurs comptes PCE relevant de la même catégorie de compte PCE (compte à deux chiffres) ayant supporté un montant suffisant de dépenses pour pouvoir précéder à l'atténuation)
	<p>Cas de dépenses initiales faisant l'objet d'immobilisations :</p> <p>La règle d'égalité entre les comptes PCE de la dépense initiale, de la dépense du cessionnaire et du rétablissement de crédits est adaptée dans le cas d'immobilisations : sans préjudice apporté à la comptabilisation des immobilisations de chaque service (cédant ou cessionnaire), le compte PCE 2581100000 (remboursement sur immo facture interne) est requis pour comptabiliser la dépense du cessionnaire et le rétablissement de crédit.</p>	

## **2.2 Identité d'imputation budgétaire entre la dépense initiale du service cédant et la dépense du service cessionnaire**

Compte tenu des différences entre les imputations budgétaires autorisées pour chacun des deux services (cédant et cessionnaire) et entre les années de gestion relatives à la dépense initiale et à l'exécution du rétablissement de crédits, ce principe d'identité budgétaire nécessite que soient hiérarchisés les critères d'identité d'imputation budgétaire.

<b>Application du principe d'identité d'imputation entre la dépense initiale du cédant et le remboursement par le cessionnaire</b>	<b>Coûts simples</b>	<b>Coûts composites</b>
Nature de la dépense initiale (nomenclature des titres et catégories)	Identité des montants de la dépense du service cessionnaire et de la dépense initiale du service cédant par Titre et catégorie de la nomenclature de la nature de la dépense (2.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2, etc.).	
Destination de la dépense initiale (nomenclature programme / dotation / action / sous action)	Sans objet : les services cédant et cessionnaire imputant leurs dépenses sur des programmes différents.	
Nomenclature du cadre de la gestion budgétaire (programme-BOP-UO)	Sans objet : les services cédant et cessionnaire imputant leurs dépenses sur des UO différentes.	
Nomenclature par activité	Sans objet : les services cédant et cessionnaire imputant leurs dépenses sur des programmes et référentiels différents	
Comptes PCE	Identité de compte PCE à compte PCE ayant supporté la dépense initiale	Identité des montants rétablis au niveau de chaque compte PCE ou au niveau d'un ou plusieurs comptes PCE relevant de la même catégorie de compte PCE (compte à deux chiffres) ayant supporté un montant suffisant de dépenses pour pouvoir précéder à l'atténuation)
	<p>Cas de dépenses initiales faisant l'objet d'immobilisations :</p> <p>La règle d'égalité entre les comptes PCE de la dépense initiale, de la dépense du cessionnaire et du rétablissement de crédits est adaptée dans le cas d'immobilisations : sans préjudice apporté à la comptabilisation des immobilisations de chaque service (cédant ou cessionnaire), le compte PCE 2581100000 (remboursement sur immo facture interne) est requis pour comptabiliser la dépense du cessionnaire et le rétablissement de crédit.</p>	

### 3 EXÉCUTION DES RECETTES AFFECTÉES SUR FONDS DE CONCOURS

#### ***Recouvrement des recettes de fonds de concours***

Le décret n° 2007-44 modifié pris pour application du II de l'article 17 de la LOLF prévoit que, dans certains cas, l'engagement du tiers à participer à une dépense de l'État constitue une garantie suffisante pour l'ordonnateur de la bonne foi du tiers à verser à l'État les montants auxquels il s'est engagé. L'ordonnateur est alors dispensé de procéder à la liquidation de la créance et à l'émission d'un titre de perception. La recette est alors traitée comme une recette au comptant : l'ordonnateur doit être en mesure de présenter au comptable, dès l'encaissement des fonds tout document (convention signée, etc..) attestant de l'engagement de tiers et de l'imputation sur le fonds de concours déterminé.

#### ***Fonds de concours autorisant l'ouverture d'AE préalablement à l'encaissement des fonds***

Les recettes sur fonds de concours pour lesquelles les ouvertures d'AE préalables sont autorisées par les dispositions du décret n° 2007-44 modifié pris pour application du II de l'article 17 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) s'exécutent selon les dispositions suivantes :

- sur proposition du ministère, l'ouverture d'AE préalables relatives à des projets d'engagements de tiers (contrats ou conventions) concourant aux dépenses au titre d'opérations d'investissements est soumise à l'accord du contrôleur budgétaire et comptable ministériel : l'ordonnateur doit justifier sa demande par la transmission d'un engagement écrit de la partie versante faisant état d'un montant global et d'un échéancier de versement ;
- après obtention de cet accord, les engagements de tiers correspondants initiés par les ordonnateurs sont sauvegardés dans le système d'information financière de l'État ;
- la sauvegarde des engagements de tiers permet la comptabilisation des montants d'AE autorisés sur le fonds de concours spécifié et sur l'imputation du programme précisée et leur ouverture par arrêté du ministre chargé du budget.

L'ordonnateur initie les ordres de recouvrer aux échéances prévues dans l'engagement du tiers. Conformément à l'article 3 du décret susmentionné, l'ordonnateur peut ne pas émettre d'ordre de recouvrer dans la mesure où la bonne foi du tiers est avérée. Le tiers verse sa contribution qui est encaissée par la procédure de recettes au comptant. Le comptable chargé du recouvrement comptabilise la recette sur la base de l'engagement de tiers signé ou tout autre document attestant de l'engagement du tiers.

Les encaissements comptabilisés font l'objet d'ouverture de CP par arrêté du ministre chargé du budget, par fonds de concours et programme.

#### ***Annulation de crédits de fonds de concours conséquemment à un trop perçu de la partie versante***

La LOLF encadre de façon rigoureuse le recours aux décrets d'annulation :

- aux termes de l'article 7-IV de la LOLF, l'utilisation de décrets d'annulation présente un caractère exceptionnel ;
- l'article 14-I de la LOLF précise également que « *tout décret d'annulation est transmis pour information aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et aux autres commissions concernées* » avant la publication au Journal officiel ;
- ce même article pose que « *le montant cumulé des crédits annulés par décret [...] ne peut dépasser 1,5% des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours.* »

L'encadrement strict de la procédure d'annulation de crédits incite à réduire l'usage des décrets d'annulation de crédits de fonds de concours, particulièrement en début de gestion. Cette restriction d'usage étant également souhaitable pour les décrets d'annulation d'un montant trop faible, sauf en

cas d'urgence dûment justifiée, sont regroupées les annulations de crédits de fonds de concours au sein d'un décret qui est publié **à la fin de chaque semestre**.

Le seuil de 2 000 € au deçà duquel il n'est pas procédé à l'annulation des fonds de concours s'apprécie pour chacun des décrets d'annulation précédemment cités.

Les ministères, après s'être assurés que le montant par programme atteint ce seuil, transmettent à la direction du budget tout au long de l'année les pièces justifiant de la demande d'annulation des crédits fonds de concours :

- demandes motivées de remboursement de tiers ;
- code des fonds de concours concernés ;
- date de l'ouverture des crédits ;
- fiche de situation du programme.

Afin de permettre la réalisation des remboursements sur le même exercice budgétaire que celui de l'annulation des crédits de fonds de concours, seules les demandes parvenues avant le 20 novembre peuvent être prises en compte au titre du même exercice budgétaire. Au-delà de cette date, les demandes seront intégrées aux décrets d'annulation de l'exercice suivant.

Lorsqu'en application du seuil de 2 000 €, les crédits ne sont pas annulés afin de permettre l'exécution du remboursement sur le programme de rattachement des fonds de concours, l'ordonnateur produit, en tant que pièce justificative du paiement, un certificat administratif prescrivant au comptable le « remboursement sans décret d'annulation » et indiquant le tiers bénéficiaire du remboursement, l'imputation du programme, la date d'encaissement de la recette faisant l'objet de la restitution, les références du fonds de concours concerné (code et intitulé).

#### 4 ILLUSTRATION SOUS LE SIFE : CORRESPONDANCE ENTRE LES TYPOLOGIES RÉGLEMENTAIRES DES RECETTES AFFECTÉES, LES FAITS GÉNÉRATEURS ET LES MODES DE FACTURATION ET DE RECETTES SOUS CHORUS

Typologie réglementaires de recettes affectées	Illustrations	Catégorie de RNF sous Chorus	Engagement de tiers	Titre de perception
<p>Fonds de concours (avec ordre de recouvrer-titre de perception et, le cas échéant, un engagement de tiers assorti d'un échéancier)</p> <p>Attribution de produit</p> <p>Rétablissement de crédits (sur titre exécutoire)</p>	<p>Fonds européens gérés sur budget Etat</p> <p>Cessions externes</p> <p>Prestations externes</p> <p>Indus (avoir fournisseur ou trop perçu sur rémunération)</p> <p>Ordre de recettes sur pensions</p> <p>Titres aides juridictionnelles</p> <p>Dépenses externes à titre provisoire</p>	<p><b>Facture externe (et avoirs fournisseurs) [ou Recettes sur titre]</b></p>	Oui ou non	Oui
<p>Rétablissement de crédits entre services de l'Etat</p> <p>Exception de majorations de crédits pour</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- recettes sur facturation relatives aux loyers budgétaires</li> <li>- pour rétablissement de crédits du budget général vers les comptes de commerce ou de compte de commerce à compte de commerce</li> </ul>	<p>Cessions internes à l'Etat à coûts simples ou composites</p> <p>Dépenses provisoires internes à l'Etat</p> <p>Loyers budgétaires</p> <p>Prestations internes à l'Etat</p> <p>Recettes de comptes de commerce</p>	<p><b>Facturation interne</b></p>	Oui ou non	Non
<p>Rétablissement de crédits</p> <p>Fonds de concours (versements spontanés ou non soumis à un échéancier de versements, en application du 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article 3 du décret n° 2007-44 du 11 janvier 2007 modifié pris pour application du II de l'article 17 de la loi organique relative aux lois de finances</p> <p>Attributions de produits</p>	<p>Droits au comptant (, timbres fiscaux, etc...)</p> <p>Versement des régisseurs de recettes</p>	<p><b>Recettes au comptant ou assimilées</b></p>	Non/Oui (pour les fonds de concours en application d'une convention ne comportant pas d'échéancier) ou non	Non



# **PARTIE 7 - LA CLÔTURE DE LA GESTION (NON PUBLIÉE)**



# GLOSSAIRE



Ce glossaire reprend les principaux termes utilisés dans le recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'État afin d'en faciliter la lecture. Les définitions proposées ne sont pas exhaustives et ne se substituent pas aux dispositions normatives et à leurs illustrations.

Terme	Définition
<p><b>Action</b></p>	<p>Une action, subdivisée éventuellement en sous actions, est une composante d'un programme permettant de préciser la destination des crédits demandés, ouverts et exécutés. Elle peut rassembler des crédits visant un public particulier d'usagers ou de bénéficiaires, ou un mode particulier d'intervention de l'administration.</p> <p>Sa création ou sa suppression découle d'un dialogue entre le ministère et la direction du budget.</p> <p>Exemples : mission « Sécurités », programme « Sécurité et éducation routières », action « Éducation routière ».</p>
<p><b>Activité</b></p>	<p>L'activité correspond à une tâche ou un ensemble de tâches opérationnelles mises en œuvre par les services. Pour les dépenses autres que celles de personnel, elle est le niveau de programmation de l'ensemble des ressources budgétaires au sein du programme et de ses budgets opérationnels de programme.</p> <p>La liste de ces activités est établie par programme pour constituer la nomenclature par activité. Les briques de budgétisation doivent correspondre à l'un des niveaux de regroupement des activités (opération budgétaire, opération programmée ou opération stratégique).</p>
<p><b>Affectation</b></p>	<p>L'article 156 du décret GBCP dispose que <i>« l'affectation est l'acte par lequel, pour une opération d'investissement mentionnée à l'article 8 de la LOLF, un ordonnateur réserve un montant d'autorisations d'engagement, préalablement à leur consommation. L'affectation constitue la limite supérieure des AE pouvant être consommées au titre de cette opération. Elle rend ces AE indisponibles pour une autre opération »</i>.</p> <p>L'affectation ne consomme donc pas les autorisations d'engagement mais les réserve pour la réalisation d'une opération d'investissement. Le support de cette affectation dans le système d'information de l'État Chorus est la tranche fonctionnelle.</p>
<p><b>Attribution de produits</b></p>	<p>Les attributions de produits correspondent aux recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'État (article 17-III de la LOLF).</p> <p>Exemples : mise à disposition de matériel, réalisation de prestations intellectuelles, vente de publications...</p> <p>Le produit issu de ces prestations ou cessions est rattaché à un programme du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial.</p>
<p><b>Autorisation d'emploi</b></p>	<p>Les crédits de personnel s'accompagnent d'un plafond d'emplois autorisés (article 7-III de la LOLF). Ces autorisations d'emplois sont annuelles limitatives au niveau du ministère et déclinées à titre indicatif par programme et par catégorie d'emplois dans les documents budgétaires. Elles sont exprimées en équivalent temps plein travaillé (ETPT) annualisés.</p>

<p><b>Autorisation d'engagement (AE)</b></p>	<p>Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées (article 8 de la LOLF).</p> <p>Les autorisations d'engagement sont consommées par la souscription des engagements de dépense (engagement juridique) à hauteur du montant ferme pour lequel l'État s'engage auprès d'un tiers.</p>
<p><b>Brique de budgétisation</b></p>	<p>Les travaux d'élaboration et de suivi budgétaires s'organisent autour de la nomenclature des briques de budgétisation. La brique de budgétisation permet de disposer d'agrégats significatifs pour le dialogue budgétaire entre la direction du budget et le ministère concerné, lors de l'élaboration du budget puis lors du suivi de sa prévision d'exécution. Elle correspond à un niveau de regroupement de la nomenclature par activité.</p>
<p><b>Budget annexe</b></p>	<p>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. Les budgets annexes sont régis par des règles de présentation et de fonctionnement particulières, reflétant leur activité économique et commerciale. Ils fonctionnent avec des crédits limitatifs.</p> <p>Chaque budget annexe est assimilé à une mission et fait l'objet d'un vote au Parlement.</p> <p>Il existe actuellement deux budgets annexes : « Contrôle et exploitation aériens » et « Publications officielles et information administrative ».</p>
<p><b>Budget général</b></p>	<p>Le budget général de l'État est défini à l'article 6 de la LOLF : <i>« 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 ».</i></p> <p>Il se distingue des budgets annexes et des comptes spéciaux.</p>
<p><b>Budget opérationnel de programme (BOP)</b></p>	<p>Un budget opérationnel de programme décline les autorisations budgétaires, les objectifs et les résultats attendus d'un programme selon un critère fonctionnel ou géographique.</p> <p>Les crédits du programme et, le cas échéant, ses autorisations d'emplois sont répartis entre un ou plusieurs budgets opérationnels de programme par le responsable de programme. Au sein du BOP, les crédits et, le cas échéant, les autorisations d'emplois sont répartis entre une ou plusieurs unités opérationnelles. (article 64 du décret GBCP)</p>
<p><b>Budget triennal</b></p>	<p>Le budget triennal présente une programmation pluriannuelle des dépenses de l'État sur 3 ans : un plafond global de dépenses de l'État sur le périmètre de la norme de dépenses et des plafonds de dépenses par missions (ou grandes politiques publiques).</p> <p>Il sert de cadre à la préparation des projets de loi de finances, qui demeurent votés chaque année par le Parlement.</p> <p>La dernière annuité du budget triennal constitue le point de départ du nouveau budget triennal portant sur les trois années suivantes.</p>

<p><b>Catégorie d'emplois</b></p>	<p>Les catégories d'emplois permettent une description synthétique des emplois rémunérés par l'État relevant de l'autorisation en emplois votée par le Parlement. Elles constituent des regroupements cohérents et homogènes d'agents et sont définies par ministère (exemple : catégories A, B, C ; officiers, sous-officiers, etc.).</p>
<p><b>Centre de services partagés (CSP)</b></p>	<p>Un centre de services partagés est un service chargé de réaliser pour le compte d'un ou plusieurs ordonnateurs la réalisation de leurs opérations budgétaires et comptables dans le système d'information financière de l'État. Il traite tout ou partie de leurs opérations : programmation des crédits et des emplois, mise à disposition des crédits, exécution des recettes et des dépenses.</p> <p>Le responsable de centre de services partagés agit pour le compte et sous la responsabilité de l'ordonnateur, dans le cadre d'une délégation de signature ou d'une délégation de gestion.</p>
<p><b>Charges de la dette de l'État</b></p>	<p>Les charges de la dette sont les charges qui résultent des dettes financières, des instruments financiers à terme et de la trésorerie. Elles sont comptabilisées dans le titre 4 de la nomenclature par nature.</p> <p>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.</p> <p>Le remboursement en capital des emprunts contractés par l'État est comptabilisé comme une opération de trésorerie et non comme une charge budgétaire.</p>
<p><b>Chartes de gestion</b></p>	<p>Les chartes de gestion définissent dans un ministère les règles et procédures de gestion des crédits afin de garantir la qualité de la comptabilité budgétaire. Elles servent particulièrement à responsabiliser les acteurs sur des objectifs de bonne gestion et de soutenabilité financière. Deux types de charte de gestion peuvent être utilisés :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- une charte de gestion ministérielle, établie par le RFFiM, dont le but est d'apporter aux acteurs ministériels des éléments de cadrage méthodologiques, notamment pour la programmation budgétaire par activité, le dialogue de gestion et le suivi d'exécution ;</li> <li>- une charte de gestion du programme, établie par le RPROG, dont l'objectif est de préciser aux RBOP et aux RUO les règles de pilotage et de fonctionnement spécifiques au programme.</li> </ul>
<p><b>Comptabilité budgétaire</b></p>	<p>Selon l'article 58 du décret GBCP, « <i>la comptabilité budgétaire retrace l'ouverture et la consommation des autorisations d'engager et de payer, ainsi que l'enregistrement des recettes autorisées. Elle permet de rendre compte de l'utilisation des crédits et, le cas échéant, des emplois mis à la disposition des ordonnateurs, conformément à la spécialisation de ces crédits et de ces emplois</i> ».</p>

<p><b>Comptabilité d'analyse des coûts (CAC)</b></p>	<p>Selon l'article 165 du décret GBCP, la comptabilité d'analyse des coûts a pour objet de restituer au Parlement et aux citoyens une lecture immédiate et homogène de l'ensemble des moyens alloués et consommés pour la réalisation des actions portées par les programmes budgétaires, et contribue par conséquent à la connaissance des coûts complets des politiques publiques.</p> <p>Elle est tenue en réintégrant les crédits supportés par les programmes et actions de soutien ou polyvalents aux programmes et actions de politique publique.</p>
<p><b>Comptabilité générale</b></p>	<p>Selon l'article 56 du décret GBCP, « <i>la comptabilité générale retrace l'ensemble des mouvements affectant le patrimoine, la situation financière et le résultat. Elle est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. Elle est tenue par exercice s'étendant sur une année civile. Elle inclut, le cas échéant, l'établissement de comptes consolidés ou combinés</i> ».</p>
<p><b>Compte général de l'État (CGE)</b></p>	<p>Le CGE est un ensemble d'informations financières (informations comparatives, tableaux synthétiques, explications) annexé à la loi de règlement pour donner une vision globale du patrimoine et des engagements de l'État.</p> <p>Il comprend l'ensemble des états financiers, c'est-à-dire le bilan, le compte de résultat, le tableau des flux de trésorerie et l'annexe qui comprend notamment une évaluation des engagements hors bilan de l'État.</p> <p>Il est présenté selon les principes de la comptabilité générale (comme dans les entreprises) et examiné par la Cour des comptes dans le cadre de sa mission de certification des comptes de l'État.</p>
<p><b>Comptes spéciaux</b></p>	<p>Comptes distincts du budget général, retraçant des recettes et des dépenses de l'État entre lesquelles un lien est établi (exemple : des recettes sont affectées à la couverture de dépenses particulières).</p> <p>Les quatre catégories de comptes spéciaux sont définies à l'article 19 de la LOLF. Les comptes spéciaux sont créés par la loi de finances et seule une loi de finances peut leur affecter une recette.</p> <p>Chaque compte doté de crédits est voté séparément et est donc assimilé à une mission.</p> <p>Ils constituent, avec les budgets annexes, une exception au principe d'universalité budgétaire.</p>
<p><b>Contrôle interne budgétaire (CIB)</b></p>	<p>Dans chaque ministère doit être mis en place un dispositif de contrôle interne budgétaire. Le CIB a pour objet de maîtriser les risques de non-atteinte des objectifs de qualité de la comptabilité budgétaire et de soutenabilité de la programmation et de son exécution.</p> <p>Le dispositif de contrôle interne budgétaire fait l'objet d'une évaluation annuelle par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel au regard notamment des résultats de l'audit interne.</p>

<b>Contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM)</b>	Pour chaque ministère, un contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) assure, sous l'autorité du ministre chargé du budget, le contrôle de l'exécution des lois de finances. Il apprécie la soutenabilité de la programmation et la qualité de la comptabilité budgétaire. Il est le comptable public assignataire du ministre, ordonnateur principal auprès duquel il est placé.
<b>Crédit de paiement (CP)</b>	Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans l'année en cours ou les années antérieures (article 8 de la LOLF).
<b>Décret d'avance</b>	<p>Les décrets d'avance sont des actes réglementaires par lesquels le gouvernement procède à des ouvertures de crédits en cas d'urgence, dans la limite de 1 % des crédits ouverts en loi de finances initiale, gagées par des annulations de crédits ou la constatation de recettes supplémentaires.</p> <p>Ainsi, les décrets d'avance ne peuvent dégrader l'équilibre budgétaire de l'État. Ils doivent être ratifiés par le Parlement dans la prochaine loi de finances et sont soumis, avant leur signature par le Premier ministre, à l'avis des commissions des finances du Parlement.</p>
<b>Décret d'annulation</b>	<p>Les décrets d'annulation sont des actes réglementaires par lesquels le gouvernement procède à des annulations de crédits, dans la limite d'un plafond de 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances de l'année en cours.</p> <p>Les décrets d'annulation peuvent être pris si les crédits sont devenus sans objet ou pour prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire (article 14-I de la LOLF).</p>
<b>Décret de répartition</b>	Dès la promulgation de la loi de finances, le décret de répartition fixe la répartition entre les ministres, qui sont ordonnateurs principaux, par programme ou par dotation, des crédits ouverts en distinguant les dépenses de personnel (titre 2) des autres dépenses.
<b>Dépenses d'intervention</b>	Les dépenses d'intervention comprennent les transferts aux ménages, aux entreprises, aux collectivités territoriales et aux autres collectivités ainsi que les dépenses résultant de la mise en jeu de la garantie de l'État. Ces dépenses sont motivées par la mission de régulateur économique et social de l'État. Elles sont regroupées sur le titre 6.
<b>Dépenses d'investissement</b>	Les dépenses d'investissement correspondent à l'acquisition d'immobilisations destinées à rester durablement dans le patrimoine de l'État (immeuble, système d'information, la plupart des matériels roulants...) ou à des opérations destinées à prolonger la durée de vie d'un bien. Il existe 2 catégories : les immobilisations corporelles et incorporelles. Elles sont comptabilisées sur le titre 5 de la nomenclature par nature.

<b>Dépenses d'opérations financières</b>	Les dépenses d'opérations financières correspondent aux opérations de nature patrimoniale liées aux prêts et avances, aux dotations en fonds propres et à la gestion des participations financières de l'État. Elles sont comptabilisées sur le titre 7 de la nomenclature par nature.
<b>Dépenses de fonctionnement</b>	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. Elles sont comptabilisées sur le titre 3 de la nomenclature par nature.
<b>Dépenses de personnel</b>	Les dépenses de personnel comprennent d'une part l'ensemble des rémunérations des personnels de l'État ainsi que les charges liées à ces rémunérations, y compris les impôts et taxes sur rémunération ainsi que les dépenses liées aux charges des retraites (CAS Pensions), d'autre part les prestations sociales. Elles sont comptabilisées sur le titre 2 de la nomenclature par nature.
<b>Dépenses inéluctables</b>	Les dépenses inéluctables sont les restes à payer à échoir au cours de l'exercice, les dépenses afférentes au personnel en fonction, les dépenses liées à la mise en œuvre des lois, règlements et accords internationaux, ainsi que les dépenses strictement nécessaires à la continuité de l'activité des services (article 95 du décret GBCP).
<b>Dépenses obligatoires</b>	Les dépenses obligatoires sont les dépenses pour lesquelles le service fait a été certifié au cours de l'exercice précédent et dont le paiement n'est pas intervenu (article 95 du décret GBCP). Ce sont donc des dépenses que l'État devra obligatoirement payer au titre de l'exercice suivant.
<b>Destination (nomenclature par destination)</b>	La nomenclature par destination présente l'information budgétaire par politique publique. Elle comprend quatre niveaux : les missions, les programmes ou les dotations, les actions qui détaillent la destination des crédits de chaque programme et, le cas échéant, les sous-actions qui déclinent ces actions.
<b>Dialogue de gestion</b>	<p>Le dialogue de gestion est le processus d'échange entre un niveau de responsabilité budgétaire et les niveaux qui lui sont subordonnés, relatif à l'allocation des moyens budgétaires (crédits, emplois) et à l'assignation des objectifs et des cibles de performance.</p> <p>Il permet un pilotage et une gestion concertés entre les acteurs des politiques publiques. Le RPROG est l'animateur du dialogue de gestion avec les RBOP. Le RBOP anime le dialogue de gestion avec ses RUO.</p>
<b>Dotations des pouvoirs publics</b>	Les dotations des pouvoirs publics correspondent aux crédits alloués aux pouvoirs publics au sens constitutionnel du terme (Présidence de la République, Assemblée nationale, Sénat, La chaîne parlementaire, Représentants français au Parlement européen, Conseil constitutionnel, Haute Cour, Cour de justice de la République). Elles sont comptabilisées sur le titre 1 de la nomenclature par nature et sont rassemblées au sein d'une même mission « Pouvoirs publics ».

<p><b>Engagement</b></p>	<p>L'engagement est l'acte juridique par lequel l'État crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une dépense. L'engagement respecte l'objet et les limites de l'autorisation budgétaire. L'engagement juridique (EJ) consomme les AE dans le système d'information financière de l'État Chorus.</p> <p>Cet acte peut être soumis au contrôle budgétaire préalable.</p>
<p><b>Équivalent temps plein (ETP)</b></p>	<p>L'équivalent temps plein comptabilise, à un instant donné, l'agent rémunéré par l'État au prorata de sa quotité de travail.</p> <p>Un agent à temps complet équivaut à 1 ETP ; un agent à mi-temps équivaut à 0,5 ETP ; un agent à 80 % sera décompté pour 0,8 ETP indépendamment de sa sur-rémunération.</p> <p>L'ETP est l'unité dans laquelle s'exprime le schéma d'emplois.</p>
<p><b>Équivalent temps plein travaillé (ETPT)</b></p>	<p>L'équivalent temps plein travaillé (ETPT) comptabilise, sur période donnée (généralement l'année), les agents soumis au plafond d'emplois. Cette unité de décompte tient compte à la fois de la quotité travaillée et de la période d'activité sur l'année.</p> <p>Un agent à temps complet qui est en position d'activité pendant toute l'année équivaut à 1 ETPT. Un agent à temps complet qui est en position d'activité durant 6 mois équivaut à 0,5 ETPT.</p> <p>L'ETPT est l'unité de décompte du plafond d'emplois. Comme l'ETP, l'ETPT ne tient pas compte des sur-rémunérations du temps partiel.</p>
<p><b>Fonctionnalité d'une opération d'investissement (OI)</b></p>	<p>Une OI est fonctionnelle lorsqu'elle répond aux besoins validés par un maître d'ouvrage afin d'aboutir à un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction.</p>
<p><b>Fonds de concours</b></p>	<p>Les fonds de concours constituent une modalité d'affectation de recettes à des dépenses au sein du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux (article 17 de la LOLF).</p> <p>Ils comprennent d'une part, les fonds versés à l'État par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public (exemple : cofinancement de dépenses d'investissement) et d'autre part, le produit de legs ou de dons attribués à l'État ou à une administration publique (article 17-II de la LOLF).</p> <p>Leur rattachement donne lieu à une majoration à due concurrence de l'autorisation de dépense par arrêté du ministre chargé du budget.</p> <p>Sauf stipulation contraire, un compte rendu de gestion est établi annuellement par l'ordonnateur intéressé. Il est adressé à la partie versante à la fin du mois suivant la fin de chaque exercice budgétaire (article 6 du décret n° 2007-44 du 11 janvier 2007).</p>

<p><b>Fongibilité</b></p>	<p>La fongibilité permet à chaque gestionnaire d'utiliser librement les crédits ouverts pour mettre en œuvre de manière performante et optimale les actions du programme, sous réserve de la soutenabilité dans la durée des choix de gestion et du respect de l'autorisation parlementaire accordée.</p> <p>Cette liberté porte sur la destination et sur la nature des dépenses : les crédits ouverts sur un programme ne sont répartis par action et par nature de dépense qu'à titre indicatif (sous réserve de la distinction entre les dépenses de personnel et les autres dépenses).</p>
<p><b>Fongibilité asymétrique</b></p>	<p>La fongibilité budgétaire est dite asymétrique car, si les crédits de personnel peuvent être utilisés pour d'autres natures de dépenses (fonctionnement, intervention, investissement), l'inverse n'est pas possible. Le législateur a souhaité ainsi prévenir l'expansion des dépenses de personnel (article 7 de la LOLF).</p>
<p><b>Gestion anticipée</b></p>	<p>Afin de fluidifier la gestion, la LOLF autorise l'engagement par anticipation des dépenses sur des crédits de l'année suivante. Ainsi, à partir du 1<sup>er</sup> novembre de chaque année et dans la limite de 30% des crédits ouverts sur les titres correspondants de chaque programme ou dotation par les lois de finances de l'année en cours, les engagements de dépenses (autres que de personnel) peuvent être pris sur les crédits de l'année suivante, sous réserve que l'exécution du service n'intervienne pas avant le 1<sup>er</sup> janvier.</p>
<p><b>Justification au premier euro (JPE)</b></p>	<p>Les crédits du budget de l'État sont examinés et votés au premier euro, ce qui nécessite la description, dans les documents budgétaires annexés aux lois de finances, des principaux sous-jacents de la construction budgétaire. La JPE développe le contenu physique et financier des programmes et explique les déterminants de la dépense (nombre d'usagers, volume d'activité, superficie des bâtiments, déterminants de la masse salariale, coûts unitaires des dispositifs d'intervention, etc.).</p> <p>La justification au premier euro est un élément essentiel de la bonne information du Parlement qui peut ainsi mieux appréhender d'une part le contenu des programmes et la sincérité du projet de loi de finances et d'autre part l'exécution de la dépense, notamment au regard de la prévision de la loi de finances initiale. Les éléments figurant au titre de la JPE ont également vocation à nourrir le dialogue de gestion entre le responsable de programme et ses responsables de BOP ou encore le dialogue budgétaire entre les ministères et le ministère chargé du budget.</p>
<p><b>Loi de finances</b></p>	<p>Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent.</p> <p>Les lois de finances comprennent la loi de finances initiale, la loi de règlement et le cas échéant des lois de finances rectificatives. Elles sont discutées et adoptées selon des règles de procédures spécifiques fixées par la Constitution et la LOLF.</p>

<p><b>Loi de finances initiale (LFI)</b></p>	<p>La loi de finances initiale, dite « loi de finances de l'année », est la première loi de finances prise au titre d'une année.</p> <p>Le projet de loi de finances pour l'année n+1 est déposé au plus tard le premier mardi d'octobre N puis examiné et voté par le Parlement dans un délai maximum constitutionnel de 70 jours après son dépôt.</p> <p>Des documents budgétaires sont annexés au projet de loi de finances, les projets annuels de performances.</p>
<p><b>Loi de règlement</b></p>	<p>La loi de règlement du budget et d'approbation des comptes arrête, <i>ex post</i>, le montant définitif des recettes et des dépenses ainsi que le résultat budgétaire qui en découle. Elle arrête le tableau de financement de l'année et approuve le compte de résultat et le bilan de l'État en comptabilité générale. Des documents budgétaires lui sont annexés, les rapports annuels de performances.</p>
<p><b>Macro-processus budgétaires et comptables</b></p>	<p>Les macro-processus sont des manuels qui proposent, pour chaque processus budgétaire et comptable, une documentation de référence sur la doctrine, les processus, les règles de gestion, les rôles des acteurs de la fonction financière et des préconisations en matière d'organisation financière.</p> <p>Un macro processus (MP) est un ensemble cohérent de processus avec une finalité identifiée. Un processus est un ensemble de séquences d'activités réalisées par des agents pour aboutir à un produit de sortie ou à la fin d'un processus. Ce dernier ouvre généralement le processus suivant.</p> <p>Un processus ne doit pas être confondu avec une procédure qui est un ensemble de règles et formalités devant être observées et appliquées par les acteurs des processus. La procédure décrit des normes prescrites pour sa bonne mise en œuvre alors que le processus laisse une marge d'appréciation et d'adaptation au sein d'un cadre commun d'action pouvant être adapté aux particularités de gestion.</p>
<p><b>Ministre</b></p>	<p>Le ministre est responsable du pilotage et de la mise en œuvre d'une ou plusieurs politiques publiques. Sur son périmètre, il est en charge d'impulser et de décliner la stratégie du gouvernement.</p> <p>La LOLF indique qu'il dispose des crédits et d'un plafond d'emploi déterminés par des décrets de répartition pris après publication de la loi de finances. Lui seul est ordonnateur principal des recettes et des dépenses de l'État.</p>
<p><b>Mission</b></p>	<p>Au sens de la LOLF, une mission est le regroupement d'un ensemble de programmes concourant à une même politique publique, que ces programmes relèvent d'un ou plusieurs ministres. Dans ce dernier cas, la mission est interministérielle.</p> <p>Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission. Elle constitue l'unité de vote des crédits par le Parlement.</p>

## Norme de dépense

Le budget de l'État est élaboré et exécuté dans le respect d'une norme de dépense.

Les lois de programmation des finances publiques imposent une norme en valeur et en volume :

- la somme des crédits du budget général, des prélèvements sur recettes, et des affectations de recettes plafonnées à des tiers, hors charge de la dette et hors contributions au compte d'affectation spécial « Pensions », doit respecter une trajectoire de baisse fixée en euros courants (norme dite « en valeur » sur les dépenses hors dette et pensions) ;
- par ailleurs, l'augmentation annuelle des dépenses totales du budget général, y compris charge de la dette et pensions (crédits budgétaires, prélèvements sur recettes et affectations de recettes plafonnées) doit être au maximum égale à l'inflation (norme dite « zéro volume »).

## Opérateur de l'État

Les opérateurs de l'État sont des organismes juridiquement autonomes mais qui entretiennent une relation de forte proximité avec l'État, s'agissant de leur mode de financement et de leur contribution à la démarche de performance des administrations publiques.

La notion d'opérateur est indépendante de la nature de la personnalité morale de droit public ou de droit privé. Son périmètre est composé essentiellement d'établissements publics nationaux (EPN) et de groupements d'intérêt public (GIP).

La qualification d'opérateur sert à déterminer le périmètre des organismes considérés comme porteurs d'enjeux importants pour l'État qui bénéficient d'une nature particulière de subvention de l'État explicitement prévue par la LOLF, la « subvention pour charges de service public » (SCSP), ou de taxes affectées.

La notion d'opérateur est devenue une notion structurante du cadre de gouvernance budgétaire des entités et se définit selon les critères suivants :

- une activité de service public qui puisse explicitement se rattacher à la mise en œuvre d'une politique définie par l'État ;
- un financement assuré majoritairement par l'État directement sous forme de subventions ou indirectement via des ressources affectées, notamment fiscales ;
- un contrôle direct par l'État qui ne se limite pas à un contrôle économique ou financier mais doit relever de l'exercice d'une tutelle ayant capacité à orienter les décisions stratégiques.

Néanmoins, peuvent être qualifiés d'opérateurs, des organismes ne respectant pas tous les critères, mais considérés comme porteurs d'enjeux importants pour l'État.

Le périmètre des opérateurs de l'État fait l'objet d'une actualisation annuelle dans le cadre de la liste des opérateurs présentée dans l'annexe relative aux « opérateurs de l'État » du projet de loi de finances (PLF) de l'année.

<b>Paiement, mise en paiement</b>	<p>Le paiement est l'acte par lequel une personne morale se libère de sa dette. Le paiement est fait par tout moyen ou instrument de paiement prévu par le code monétaire et financier. Le maniement des fonds publics relève de la charge exclusive des comptables publics ou de leurs mandataires.</p>
<b>Plafond d'emplois</b>	<p>Conformément à l'article 7-III, chaque loi de finances initiale fixe par ministère un plafond d'emplois annuel. Celui-ci est exprimé en équivalent temps plein travaillé (ETPT) annualisés. Il est décliné à titre indicatif par programme et par catégorie d'emplois dans les projets annuels de performances (PAP) et dans les rapports annuels de performances (RAP).</p>
<b>Plan comptable de l'État (PCE)</b>	<p>Il s'agit de la nomenclature utilisée pour la tenue de la comptabilité générale. Le plan comptable de l'État (PCE) permet de suivre les opérations de l'État par nature. Il énumère de façon très précise les divers comptes susceptibles d'être utilisés pour retracer les opérations de dépense et de recette ayant une incidence sur le patrimoine de l'État. Le compte est l'unité retenue pour enregistrer et classer les événements comptables de l'État de la manière la plus fine possible.</p>
<b>Plan de facturation</b>	<p>Un plan de facturation désigne l'échéancier des paiements contractualisé avec un fournisseur de l'État, qui prévoit précisément les montants et les échéances de paiement d'un engagement juridique donné. Il permet ainsi de générer automatiquement dans Chorus, avant chacune des échéances prévues dans l'engagement juridique, une demande de paiement à destination du comptable public.</p> <p>Le plan de facturation est particulièrement recommandé pour les dépenses récurrentes dont l'échelonnement des paiements peut être déterminé dès l'engagement juridique (ex : abonnements, rentes, baux, subventions, ...).</p> <p>Il convient également pour les dépenses dont le montant n'est connu qu'à la facturation (ex : fluides,...) dès lors qu'un échéancier des paiements est programmé avec le fournisseur sur la base de montants forfaitaires lissés dans l'année, et régularisables lors du dernier versement.</p>
<b>Principe d'annualité</b>	<p>C'est le principe selon lequel le budget est voté pour un an (ou exercice). Ce principe s'applique au budget et à la gestion en AE/CP. L'article 15-I de la LOLF dispose que « <i>les crédits ouverts [...] au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes</i> ». Ce principe s'articule avec le développement de la programmation pluriannuelle des crédits de l'État, dans le cadre des règlements communautaires et de la loi de programmation des finances publiques.</p>
<b>Programme</b>	<p>Le programme, défini à l'article 7 de la LOLF, est l'unité de spécialité des crédits sur laquelle repose l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement. Les crédits des programmes sont fongibles en leur sein. Ils sont mis à disposition d'un ministre qui désigne pour leur gestion un responsable de programme (cf. RPROG).</p> <p>Le 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.</p>

<b>Projet annuel de performances (PAP)</b>	Des projets annuels de performances (PAP) sont annexés au projet de loi de finances (PLF), en vertu de l'article 51 de la LOLF. Ils retracent ainsi, pour chaque programme, la stratégie, les objectifs, les indicateurs et les cibles de résultats dont l'atteinte sera mesurée dans les rapports annuels de performances (RAP) annexés au projet de loi de règlement et justifient les crédits et les autorisations d'emplois demandés. Ils permettent une meilleure compréhension de la dépense prévue et répondent au souci de substituer à une culture de moyens une véritable culture de résultats et à l'exigence démocratique de rendre compte aux citoyens et aux contribuables de l'emploi des deniers publics. C'est dans les PAP qu'est présentée la justification au premier euro des crédits (cf. JPE).
<b>Projet de loi de finances (PLF)</b>	Cf. loi de finances initiale.
<b>Rapport annuel de performances (RAP)</b>	C'est le document annexé au projet de loi de règlement des comptes et au rapport de gestion. Il permet aux parlementaires de comparer la prévision et l'exécution budgétaire et de mettre en relation des objectifs poursuivis les résultats obtenus.  Il est présenté selon une structure identique à celle du projet annuel de performances de l'année considérée.
<b>Recettes affectées</b>	Selon l'article 16 de la LOLF, « <i>certaines recettes peuvent être affectées à certaines dépenses</i> » par dérogation au principe d'universalité budgétaire.  Les budgets annexes et les comptes spéciaux mettent en relation des recettes et des dépenses. Les fonds de concours, les attributions de produits et les rétablissements de crédits permettent de rattacher le produit de recettes directement à des dépenses. Les activités de service public mises en œuvre par les opérateurs peuvent être financées par des recettes qui leurs sont affectées dans la limite d'un plafond fixé par les lois de finances.
<b>Recettes fiscales</b>	Les recettes fiscales de l'État sont l'ensemble des impositions de toute nature (article 3-1 de la LOLF).  Exemples : impôt net sur le revenu, taxe nette sur la valeur ajoutée.

## **Recettes non-fiscales**

Il s'agit des recettes de l'État hors imposition (article 3 de la LOLF) : revenus courants d'activités industrielles et commerciales, participations financières, produit des amendes, etc.

Les recettes non fiscales regroupent 6 catégories de recettes :

- 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.

Certaines recettes peuvent être affectées à des dépenses (cf. notamment fonds de concours, attributions de produits et rétablissements de crédits).

Exemples : produits de la vente d'un immeuble de l'État, produit des amendes des radars.

## **Report d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement**

Les crédits ouverts au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes. Cependant, sous certaines conditions et dans les limites prévues par la LOLF, les AE et les CP non consommés peuvent être reportés sur la gestion suivante par arrêté du ministre chargé du budget et du ministre bénéficiaire du report.

## **Réserve dite « de précaution »**

Pour chaque programme doté de crédits limitatifs, une part des crédits ouverts en LFI sont mis en réserve afin de faire face aux aléas et d'assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général. Aux termes de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, cette part est d'au moins 0,5 % des crédits de paiement et des autorisations d'engagement ouverts sur le titre 2 « dépenses de personnel » et d'au moins 6 % des crédits de paiement et des autorisations d'engagement ouverts sur les autres titres.

Le taux de mise en réserve au titre d'une année est précisé dans l'exposé général des motifs du projet de loi de finances.

## **Responsable d'unité opérationnelle (RUO)**

Le responsable d'unité opérationnelle est le gestionnaire d'une UO. De tous les ordonnateurs du budget de l'État, il est le seul à prescrire l'exécution des recettes et des dépenses. Il en rend compte au responsable du budget opérationnel de programme.

<p><b>Responsable de budget opérationnel de programme (RBOP)</b></p>	<p>Le responsable de budget opérationnel de programme (article 71 du décret GBCP) propose au responsable de programme la programmation des crédits et des emplois du budget opérationnel de programme. Il arrête la répartition des crédits du budget opérationnel de programme entre les unités opérationnelles et met ces crédits et, le cas échéant, les autorisations d'emplois à la disposition de leurs responsables.</p> <p>Il rend compte au responsable de programme de l'exécution du budget opérationnel de programme ainsi que des résultats obtenus.</p>
<p><b>Responsable de la fonction financière ministérielle (RFFIM)</b></p>	<p>Dans chaque ministère, le ministre désigne un responsable de la fonction financière ministérielle qui devra, notamment, assurer un rôle de coordination et de synthèse budgétaire et comptable et veiller au caractère soutenable du budget du ministère.</p> <p>Le socle minimal de ses compétences figure à l'article 69 du décret GBCP. Le décret du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères donne à ces derniers la responsabilité de la fonction financière pour leur ministère. Le rôle du RFFIM peut être tenu par le DAF ou le SG sur lequel un ou plusieurs ministres ont autorité.</p>
<p><b>Responsable de programme (RPROG)</b></p>	<p>Pour chaque programme, un responsable est désigné par le ministre à la disposition duquel les crédits du programme ont été mis. Le responsable de programme (article 70 du décret GBCP) établit le projet annuel de performances dans lequel il présente au Parlement les orientations stratégiques et les objectifs du programme et justifie les crédits et les autorisations d'emplois demandés. Il définit le périmètre des budgets opérationnels de programme et des unités opérationnelles et en désigne les responsables.</p> <p>Dans le cadre d'un dialogue de gestion avec les responsables des budgets opérationnels de programme, il établit la programmation budgétaire par activité, décline les objectifs de performance et détermine les crédits et autorisations d'emplois qu'il met à disposition de ces responsables.</p> <p>Il établit le rapport annuel de performances dans lequel il rend compte de sa gestion auprès du Parlement et explique les écarts constatés.</p>
<p><b>Rétablissement de crédits</b></p>	<p>Le rétablissement de crédits est une procédure comptable d'atténuation d'une dépense : elle ne modifie pas la répartition des crédits mais le montant des crédits disponibles. La recette ne fait pas l'objet d'une ouverture de crédits mais vient atténuer la dépense préalable en reconstituant les crédits consommés à hauteur des remboursements obtenus (article 17 de la LOLF).</p>
<p><b>Retrait d'affectation</b></p>	<p>Un retrait d'affectation est l'opération consistant à retirer des AE préalablement réservées sur une tranche fonctionnelle pour les remettre sur leur BOP d'origine. Il intervient en cas de clôture ou de révision à la baisse d'un projet d'investissement au titre duquel les AE ont été affectées (cf. affectation).</p> <p>Ce retrait rend disponibles les seules AE affectées au cours de l'année, sauf exceptions prévues dans la partie du recueil relative aux règles de consommation des AE et des CP.</p>

<p><b>Retrait d'engagement</b></p>	<p>Un retrait d'engagement est l'opération consistant à modifier à la baisse un EJ dans Chorus afin d'ajuster l'engagement à la réalité de la dépense, en gestion ou le finaliser lors de la clôture de l'opération.</p> <p>Les retraits effectués sur des engagements de l'année en cours sont libres. Ils ont pour conséquence de rendre les AE disponibles.</p> <p>Les retraits effectués sur des engagements d'années antérieures ne peuvent rendre les AE correspondantes disponibles sauf cas exceptionnels prévus dans la partie du recueil relative aux règles de consommation des AE et des CP.</p>
<p><b>Schéma d'emplois</b></p>	<p>Le schéma d'emplois, exprimé en équivalent temps plein (ETP), fixe le niveau des créations ou suppressions d'emplois pour une année donnée. Il s'apprécie comme le solde net des entrées et des sorties entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre de l'année N. Un départ intervenu avant le 31 décembre N est donc décompté dans le schéma d'emplois de l'année N. Il ne concerne que les personnels rémunérés sur le titre 2 et qui consomment le plafond d'emplois. Il s'apprécie hors mesures de transfert et mesures de périmètre.</p> <p>Lorsqu'il est exprimé en ETPT, le schéma d'emplois annuel prend en compte les extensions en année pleine des créations et suppressions de l'année N-1, ainsi que l'effet année courante des créations et suppressions de l'année N.</p>
<p><b>Service facturier (SFACT)</b></p>	<p>Placé sous l'autorité d'un comptable public, le service facturier est chargé de recevoir et d'enregistrer les factures et titres établissant les droits acquis aux créanciers. Il arrête le montant de la dépense à partir de la facture et des titres reçus et de la certification du service fait. Un même SFACT peut prendre en charge les dépenses d'un ou de plusieurs ordonnateurs. Il est mis en place par décision conjointe du ministre chargé du budget et des ministres intéressés.</p>
<p><b>Système d'information financière de l'État</b></p>	<p>Le système d'information financière de l'État (SIFE) est composé des applications budgétaires et comptables utilisées dans les administrations centrales et déconcentrées des ministères.</p> <p>Le progiciel principal du SIFE est Chorus.</p>
<p><b>Tamponné de dégel</b></p>	<p>La réduction du montant de la réserve de précaution (« dégel » des crédits) peut intervenir à l'occasion d'un mouvement réglementaire (virement, transfert ou décret d'avance) ou législatif (LFR) pour permettre d'annuler les crédits correspondant, ou pour rendre disponibles ces crédits auprès du responsable de programme. Un « tamponné de dégel » signé par le ministre chargé du budget (ou son directeur de cabinet) autorise la libération des crédits par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel dans le système d'information financière de l'État.</p>
<p><b>Titre</b></p>	<p>Les charges budgétaires de l'État sont réparties en sept titres pour identifier les différentes natures de dépenses (article 5-1 de la LOLF : pouvoirs publics, personnel, fonctionnement, dette, investissement, intervention, opérations financières). Chaque titre est décomposé en catégories. Les titres et catégories composent la nomenclature par nature des dépenses.</p>

<p><b>Tranche fonctionnelle</b></p>	<p>La tranche fonctionnelle est le support d'une affectation d'autorisations d'engagement dans le système d'information financière de l'État. Elle doit correspondre à un ensemble cohérent, ou à un groupe d'ensembles cohérents, permettant la réalisation fonctionnelle de tout ou partie d'une opération d'investissement (OI).</p> <p>Elle permet de réserver et de consommer des AE sur plusieurs années par dérogation au principe d'annualité.</p>
<p><b>Transfert</b></p>	<p>Selon l'article 12 de la LOLF, « <i>des transferts peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, correspond à des actions du programme d'origine. Ces transferts peuvent être assortis de modifications de la répartition des emplois autorisés entre les ministères concerné</i> ». Ils sont matérialisés par un décret.</p>
<p><b>Unité opérationnelle (UO)</b></p>	<p>Aux termes de l'article 65 du décret GBCP, « <i>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</i> ».</p> <p>L'UO est donc l'unité élémentaire sur laquelle sont imputées les dépenses prescrites par un ordonnateur.</p>
<p><b>Virement</b></p>	<p>Selon l'article 12 de la LOLF, « <i>des virements peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère. Le montant cumulé, au cours d'une même année, des crédits ayant fait l'objet de virements, ne peut excéder 2 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacun des programmes concernés</i> ».</p> <p>Ils sont matérialisés par un décret.</p>



