



RECUEIL DES RÈGLES DE COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT

Avril 2021

Version	Publication	Partie
Version 1	Arrêté du 16 juillet 2014 (publié au JO du 25 juillet 2014) Abrogé par arrêté du 30 juin 2017 (publié au JO du 12 Juillet 2017)	Partie 1 - Les nomenclatures. Partie 4 - Les règles de consommation des AE et des CP.
Version 2	Arrêté du 6 février 2015 (publié au JO du 8 février 2015) Abrogé par arrêté du 30 juin 2017 (publié au JO du 12 Juillet 2017)	Partie 3 - L'organisation de la gestion budgétaire. Partie 5 - Les crédits de personnel et aux emplois. Partie 6 - Les règles d'exécution des recettes non fiscales affectées à certaines dépenses du budget de l'État.
Version 3	Arrêté du 11 décembre 2015 (publié au JO du 15 décembre 2015) Abrogé par arrêté du 30 juin 2017 (publié au JO du 12 Juillet 2017)	Partie 2 - L'ouverture des autorisations budgétaires.
Version 4	Arrêté du 30 Juin 2017 (publié au JO du 12 Juillet 2017) Abrogé par la présente version	Partie 7 - La clôture de la gestion et les opérations de fin d'exercice.
Version 5	Version en vigueur : arrêté du 26 juillet 2019 (JO du 1 ^{er} août 2019) complété par : <ul style="list-style-type: none"> • l'arrêté du 17 mars 2020 (JO du 18 mars 2020) ; • l'arrêté du 10 novembre 2020 (JO du 13 novembre 2020) ; • l'arrêté du 22 décembre 2020 (JO du 27 décembre 2020) • l'arrêté du 19 mars 2021 (JO du 25 mars 2021) 	Partie 8 – Les comptes spéciaux et les budgets annexes

Le bureau 2REC, chargé de la réglementation, de la gestion et du contrôle budgétaires, ainsi que du contrôle interne budgétaire de l'Etat, pilote et coordonne la mise à jour du présent recueil.

2rec.budget@finances.gouv.fr

Sommaire général

INTRODUCTION	7
PARTIE I – LES NOMENCLATURES	11
PARTIE II – L’OUVERTURE DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES	33
PARTIE III – L’ORGANISATION DE LA GESTION BUDGETAIRE.....	47
PARTIE IV – LES REGLES DE CONSOMMATION DES AUTORISATIONS D’ENGAGEMENT ET DES CREDITS DE PAIEMENT	97
PARTIE V – LES CREDITS DE PERSONNEL ET LES EMPLOIS	127
PARTIE VI – LES REGLES RELATIVES AUX RECETTES DU BUDGET DE L’ÉTAT.....	157
PARTIE VII – LA CLOTURE DE LA GESTION ET LES OPERATIONS DE FIN D’EXERCICE.....	179
PARTIE VIII – LES COMPTES SPÉCIAUX ET LES BUDGETS ANNEXES.....	189
GLOSSAIRE	209

INTRODUCTION

Le recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'Etat (RRCBE) met en cohérence les règles de la gestion budgétaire avec les évolutions du cadre de la gestion des finances publiques issues de la [LOLF](#) et les exigences de maîtrise pluriannuelle des comptes publics.

Le cadre budgétaire des pays de la zone euro et de l'Union européenne

Le présent recueil 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.

Cette directive de 2011 fait partie du "paquet législatif" comprenant six mesures (le "[six-pack](#)"), entré en vigueur le 13 décembre 2011 et visant à renforcer la gouvernance économique et budgétaire dans l'Union européenne.

Un second "paquet" (le "[two pack](#)"), entré en vigueur le 21 mai 2013, renforce la gouvernance économique et budgétaire au sein de la seule zone euro, institue un encadrement plus solide des politiques budgétaires et vient compléter le "six pack" entré en vigueur le 13 décembre 2011.

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, qui sécurise les acteurs impliqués dans la gestion budgétaire et comptable. Il est pris en application du [décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012](#) relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) et notamment de ses articles suivants qui prévoient la publication d'un arrêté :

- [article 54](#) : règles comptables applicables à l'Etat ;
- [article 55](#) : cohérence entre les comptabilités de l'Etat ;
- [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.

Au sein du titre II, les dispositions du chapitre 1^{er} 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.

Outre un glossaire, le RRCBE 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 du budget de l'État ;
7. la clôture de la gestion et les opérations de fin d'exercice ;
8. les comptes spéciaux et les budgets annexes.

Chaque partie présente :

- des dispositions normatives, qui définissent les règles applicables (sous partie « A ») ;
- le cas échéant, des illustrations qui évoquent la mise en œuvre de ces règles pour les principaux cas de gestion (sous partie « B »).

Liste des documents abrogés par le recueil

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

- Arrêté du 19 juillet 2013 pris en application de l'article 17-IV de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 modifiée relative aux lois de finances
- 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 6 juillet 2005 relatif aux modalités du contrôle financier près les ministres chargés de l'équipement et du logement
- 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 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 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 29 avril 2004 relatif aux modalités de contrôle financier de l'administration centrale du ministère de l'écologie et du développement durable
- Arrêté du 1^{er} mars 2004 relatif aux modalités de contrôle financier de l'administration centrale du secrétariat d'Etat au tourisme.
- Arrêté du 11 février 2004 relatif aux modalités de contrôle financier de l'administration centrale du ministère de l'outre-mer
- Arrêté du 24 décembre 2003 relatif aux modalités de contrôle financier de la préfecture de police de Paris
- Arrêté du 29 juillet 1996 définissant les modalités de contrôle financier déconcentré
- Arrêté du 13 janvier 1975 portant application de l'article 1^{er} 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
- 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^{er} janvier 2016)
- Circulaire du 17 décembre 1955 relative à l'application du système de gestion

PARTIE I – LES NOMENCLATURES

Sommaire partie I - Les nomenclatures

I.A.	DISPOSITIONS NORMATIVES	15
I.A.1.	CHAMP D'APPLICATION	15
I.A.2.	NOMENCLATURE DES COMPTES DU BUDGET DE L'ÉTAT	15
I.A.3.	NOMENCLATURE PAR DESTINATION : MISSION / DOTATION ET PROGRAMME / ACTION / SOUS-ACTION	15
I.A.3.1.	<i>La mission</i>	16
I.A.3.2.	<i>Le programme et la dotation</i>	16
I.A.3.2.1.	Programme	16
I.A.3.2.2.	Dotation	16
I.A.3.3.	<i>Action / sous-action</i>	17
I.A.4.	NOMENCLATURE PAR NATURE : TITRES / CATEGORIES	17
I.A.4.1.	<i>Nomenclature des titres / catégories</i>	17
I.A.4.2.	<i>L'articulation de la nomenclature des titres et catégories avec celle du plan comptable de l'État</i>	20
I.A.5.	NOMENCLATURE DU CADRE DE LA GESTION BUDGETAIRE : PROGRAMME, BOP, UO	20
I.A.5.1.	<i>Le programme</i>	20
I.A.5.2.	<i>Le budget opérationnel de programme (BOP)</i>	21
I.A.5.3.	<i>L'unité opérationnelle (UO)</i>	21
I.A.6.	NOMENCLATURE PAR BRIQUES	21
I.A.7.	NOMENCLATURE PAR ACTIVITE	21
I.A.8.	NOMENCLATURE DES CATEGORIES D'EMPLOIS	22
I.A.9.	NOMENCLATURE DES RECETTES BUDGETAIRES	22
I.A.10.	NOMENCLATURE DES FONDS DE CONCOURS ET DES ATTRIBUTIONS DE PRODUITS	23
I.A.11.	NOMENCLATURE DES MINISTÈRES	23
I.B.	ILLUSTRATIONS	25
I.B.1.	LA SIMPLIFICATION DE LA NOMENCLATURE PROGRAMME / BOP / UO	25
I.B.2.	LA NOMENCLATURE PAR ACTIVITE DANS LE SYSTEME D'INFORMATION FINANCIERE DE L'ÉTAT	26
I.B.3.	L'IMPUTATION DE LA DESTINATION DES DEPENSES INDIVISES	27
I.B.3.1.	<i>Les dépenses de fonctionnement courant indivises</i>	27
I.B.3.2.	<i>Les dépenses de personnel indivises</i>	27
I.B.4.	LES DEPENSES DU TITRE 2 ET LES CATEGORIES DU TITRE 2	28
I.B.4.1.	<i>Les dépenses rattachées au titre 2</i>	28
I.B.4.2.	<i>Les dépenses non rattachées au titre 2</i>	28
I.B.4.3.	<i>Les dépenses qui, selon les cas, peuvent être ou non du titre 2</i>	28
I.B.4.3.1.	Le remboursement des personnels mis à disposition	28
I.B.4.3.2.	L'action sociale	29
I.B.4.3.3.	Les frais de déplacement et autres frais de mission	29
I.B.4.3.4.	La formation professionnelle	29
I.B.4.3.5.	Accidents du travail des élèves	30
I.B.5.	LES CATEGORIES DU TITRE 2	30
I.B.5.1.	<i>La catégorie 21</i>	30
I.B.5.2.	<i>La catégorie 22</i>	30
I.B.6.	LE TITRE 2 CAS « PENSIONS » ET LE TITRE 2 « HORS CAS PENSIONS »	32

PARTIE I. LES NOMENCLATURES

I.A.DISPOSITIONS NORMATIVES

I.A.1.Champ d'application

Les nomenclatures suivantes de la comptabilité budgétaire de l'Etat sont utilisées lors de la budgétisation, de la programmation et de l'exécution budgétaires :

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

Les règles de la présente partie s'appliquent aux nomenclatures de comptabilité budgétaire qui concernent les opérations de recettes et de dépenses budgétaires pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux dotés de crédits , sous réserve des dispositions particulières figurant dans le présent recueil et notamment dans sa partie 8 intitulée « LES COMPTES SPÉCIAUX ET LES BUDGETS ANNEXES ».

Le ministère est l'unité de mise à disposition des crédits. Il regroupe des programmes ou dotations au sein desquels les crédits sont spécialisés. Le ministère constitue le périmètre des virements et des transferts de crédits.

I.A.2.Nomenclature des comptes du budget de l'Etat

Les comptes du budget de l'Etat distinguent :

- le budget général de l'État ;
- les comptes spéciaux ;
- les budgets annexes.

Le budget général 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 (cf. partie VIII du présent recueil).

I.A.3.Nomenclature par destination : Mission / dotation et programme / action / sous-action

Les politiques publiques sont présentées selon une nomenclature déclinée en quatre niveaux : la mission ministérielle ou interministérielle, le programme ou la dotation, l'action et la sous-action.

I.A.3.1.La 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 (autorisations d'engagement et crédits de paiement).

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.

I.A.3.2.Le programme et la dotation

Le programme et la dotation constituent l'unité de spécialisation des crédits au sein de laquelle le gestionnaire est autorisé à arbitrer. Au sein d'un programme, les crédits ouverts au titre des dépenses de personnel constituent le plafond de ce type de dépenses, dans le respect du principe de fongibilité asymétrique. La fongibilité asymétrique permet de réaffecter d'éventuelles économies réalisées sur un titre, y compris celui des dépenses de personnel, en faveur des dépenses d'une autre nature, excepté celles de personnel dont le montant défini par la loi de finances constitue un plafond.

Le programme et la dotation déterminent le périmètre de limitativité des crédits, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Toutefois, certains programmes sont dotés de crédits évaluatifs ([articles 10 et 24 de la LOLF](#)).

I.A.3.2.1.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 rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques.

I.A.3.2.2.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.

I.A.3.3.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'usagers 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 (PAP) 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.

I.A.4.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.

Ainsi, dans les annexes du projet de loi de finances de l'année (projets annuels de performances), la présentation des crédits par titre est indicative. Toutefois, les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel constituent le plafond des dépenses de cette nature.

I.A.4.1.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.

Deux rubriques font l'objet d'un suivi particulier au sein du titre 2 : titre 2 hors CAS Pensions et 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. Ces dépenses sont constitutives de la « masse salariale » de l'État.

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 sociales imputables à l'employeur, et les impôts et les taxes assis sur les rémunérations.

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 allocations à la charge de l'État en tant qu'employeur (ou ancien employeur de certains agents).

Les dépenses rattachées au titre 2 et les catégories du titre 2 sont décrites en illustrations de cette partie et les règles relatives aux crédits de personnel sont précisées dans la partie 5 du recueil – « *les crédits de personnels et les emplois* ».

Titre 3 : dépenses de fonctionnement

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

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

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

Relèvent également du titre 3, catégorie 31, les dépenses d'action sociale au profit des agents de l'Etat et mises en œuvre par un intermédiaire ayant la personnalité morale (associations, établissements publics, fondations), 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 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.

Un opérateur ne peut pas être bénéficiaire de transferts directs de l'Etat imputés sur le titre 6 pour financer son fonctionnement courant ou pallier une insuffisance de trésorerie. Par exception, il est possible d'imputer en titre 6 une subvention accordée à un opérateur pour financer des dépenses de fonctionnement afférentes à une opération, ponctuelle, pluriannuelle mais limitée dans le temps, à condition que ce financement fasse l'objet d'une convention conclue avec l'Etat-qui précise notamment l'objet du financement, sa durée et son montant ainsi que les conditions de versements.

Ainsi, les dépenses de fonctionnement des opérateurs ont vocation à être financées, en tout ou partie, par subventions pour charges de service public (titre 3 – catégorie 32) et, à titre dérogatoire dans les conditions énumérées ci-dessus, par transferts directs (titre 6). Il est précisé, dans tous les cas, que les dépenses d'investissement des opérateurs ont vocation à être financées par dotations en fonds propres (titre 7 - catégorie 72).

Titre 4 : charges de la dette de l'État

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

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

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

Titre 5 : dépenses d'investissement

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

Une dépense est imputée en titre 5 - dépense d'investissement - si elle remplit les critères d'une immobilisation de la comptabilité générale¹.

- 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 (notamment les établissements publics de coopération ; les établissements publics locaux sociaux et médico-sociaux, de construction et d'enseignement ; les établissements particuliers bénéficiant de transferts similaires aux collectivités territoriales).
- Catégorie 64 : transferts aux autres collectivités (entités de droit public comme les groupements d'intérêt public, les établissements publics nationaux, les organismes sociaux, entités de droit privé à but non lucratif comme les associations, les fondations, les congrégations religieuses et entités de droit international).

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 (fonctionnement, investissement).

- Catégorie 65 : appels en garantie.

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

Les opérateurs peuvent recevoir, dans le cadre de transferts indirects, des financements au titre de dispositifs d'intervention de l'État mis en œuvre par leur intermédiaire (titre 6 - la catégorie 61, 62, 63 ou 64 dépend de la nature du bénéficiaire final). Sauf dérogation accordée par le directeur du budget, un opérateur ne peut donc pas être bénéficiaire de transferts directs de l'État imputés sur le titre 6, destinés à financer son fonctionnement ou à pallier une insuffisance de ressources propres.

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.

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

- Catégorie 72 : dotations en fonds propres.

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

- Catégorie 73 : dépenses de participations financières.

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

I.A.4.2. 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 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 uniques. Chaque titre et catégorie se décline nécessairement en un nombre défini de possibilités d'imputation comptable dans le PCE.

I.A.5. Nomenclature du cadre de la gestion budgétaire : programme, BOP, UO

La nomenclature du cadre de la gestion budgétaire définie dans le décret GBCP 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, la nomenclature des budgets opérationnels de programme (BOP) et des unités opérationnelles (UO) ne doit 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.

I.A.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.

I.A.5.2. Le budget opérationnel de programme (BOP)

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 ;
- au sein du BOP, les crédits sont fongibles entre actions, entre titres et entre catégories au sein des titres, dans le respect du plafond des dépenses de personnel défini au 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).

I.A.5.3. L'unité opérationnelle (UO)

L'UO est le niveau d'appréciation de la disponibilité des crédits pour l'engagement et le paiement. Toutefois, 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 l'unité élémentaire sur laquelle sont imputées les recettes et les dépenses prescrites.

I.A.6. Nomenclature par briques

La brique de budgétisation constitue la maille de dialogue budgétaire entre la direction du budget et le ministère concerné, dans le cadre de la budgétisation, de la programmation et de l'exécution des crédits de chaque programme. La nomenclature des briques doit, pour chaque programme, a minima identifier :

- les emplois,
- les crédits de titre 2 dont :
 - les crédits incluant la contribution au CAS « Pensions »,
 - les crédits hors contributions au CAS « Pensions »,
- les crédits hors titre 2.

La brique représente un ensemble d'activités de la nomenclature par activité ou directement un niveau de regroupement de ce référentiel (OB, OP ou OS) pour les dépenses imputables sur les crédits hors titre 2.

La nomenclature des briques est définie par la direction du budget en lien avec les ministères.

I.A.7. Nomenclature par activité

L'activité est une tâche ou un ensemble de tâches opérationnelles, à caractère permanent (services régaliens, transferts / interventions récurrents ou fonctions support) ou ponctuel (certaines dépenses d'interventions, projets), mises en œuvre par les services. Elle est le niveau de programmation² et d'allocation de l'ensemble des ressources budgétaires au sein des budgets opérationnels de programme et des unités opérationnelles.

Les nomenclatures par activité de chaque programme du budget général et des comptes spéciaux dotés de crédits d'un ministère sont regroupées au sein d'un référentiel de programmation ministériel. Elles sont établies par les responsables de la fonction financière ministérielle en lien avec les responsables de programme.

2) 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.

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 doivent permettre d'identifier *a minima* les dépenses relatives aux trois principaux domaines de fonctions support (immobilier, fonctionnement courant, et système d'Information et de communication).

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

Les modifications de la nomenclature envisagées pour l'exercice N + 1 doivent être transmises par le responsable de la fonction financière ministérielle à la direction du budget au plus tard le 1^{er} octobre de l'année N après avis du CBCM. En l'absence d'observations dans un délai d'un mois, la nomenclature est considérée comme validée et peut être intégrée dans le système d'information financière.

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

Dans le système d'information financière de l'Etat, la nomenclature peut comporter plusieurs niveaux de regroupement :

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

I.A.8.Nomenclature des catégories d'emplois

L'[article 51 5° e\) de la LOLF](#) prévoit pour chaque programme (projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances de l'année) une présentation de la répartition prévisionnelle des emplois par catégories, définies par ministère en fonction des corps, métiers ou types de contrats. Ces catégories permettent une description synthétique des emplois rémunérés par l'Etat 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 détail 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).

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.

I.A.9.Nomenclature des recettes budgétaires

La nomenclature des recettes distingue :

- les recettes fiscales de l'Etat 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'Etat (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'Etat.

Les nomenclatures budgétaires des recettes de l'Etat (budget général / comptes spéciaux) sont présentées annuellement de façon détaillée dans les documents associés à la loi de finances initiale.

En particulier, la loi de finances de l'année³ distingue les recettes par ligne budgétaire de recettes, en identifiant :

- les recettes du budget général, réparties en recettes fiscales, recettes non fiscales hors fonds de concours, prélèvements sur recettes et recettes sur fonds de concours ;
- les recettes des budgets annexes ;
- les recettes des comptes spéciaux dotés de crédits.

I.A.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 – « *les règles relatives aux recettes du budget de l'état* ».

I.A.11.Nomenclature des ministères

La LOLF prévoit dans son [article 7-IV](#) que les crédits ouverts par les lois de finances sont mis à la disposition des ministres et, par ailleurs, que les plafonds d'emplois sont spécialisés par ministère.

Ainsi, la liste des ministères constitue une nomenclature, retracée dans le système d'information financière de l'Etat (identifiant à deux chiffres).

3) En principe état A.

I.B.ILLUSTRATIONS

I.B.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, pour un budget triennal⁴ donné, 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 rapport sur l'évolution de l'économie nationale et les orientations des finances publiques publié en vue 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 a modifié l'[article 69 du décret GBCP](#) pour confier au responsable de la fonction financière ministérielle (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.

4) L'[article 34 de la Constitution](#) consacre les lois de programmation, catégorie de lois appelée à définir « *les orientations pluriannuelles des finances publiques* » et devant s'inscrire dans « *l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ». Dans ce cadre, les lois de programmation des finances publiques déclinent des objectifs pour chacune des administrations publiques.

Cet objectif pourra être atteint en veillant à ce que, sauf cas particulier :

- 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.

Les RFFIM veilleront à recueillir l'avis des services des CBCM sur les propositions de simplification de la nomenclature des programmes, BOP et UO s'exécutant au sein des services de l'administration centrale et territoriale de l'Etat.

I.B.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) référencent 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 (Cf. Partie 1 – Dispositions normatives – Nomenclature par activité).

Quelles activités en matière de fonctions support peuvent être identifiées ?

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

En matière de justification au premier euro (JPE), 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, elles sont pilotées par des services dédiés (direction immobilière de l'Etat pour l'immobilier, direction interministérielle du numérique et des systèmes d'information et de communication pour les coûts de système d'information, direction des achats de l'Etat 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 budgétaires⁵ ; les loyers marchands ; l'entretien courant - travaux légers de maintenance préventive et corrective, les

5) Le dispositif des loyers budgétaires est supprimé à compter de 2019 à l'exception du ministère des armées pour lequel la suppression est prévue en 2020.

loyers de fonctionnement des marchés de partenariat et la part « maintenance et/ou exploitation » des loyers des marchés globaux⁶, les 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, les loyers financiers (amortissement et financement) des marchés de partenariat, les redevances des crédits-bails, les loyers des baux en l'état futur d'achèvement, la part « réalisation » des loyers des marchés globaux.

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 et de communication, 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.

I.B.3.L'imputation de la destination des dépenses indivises

I.B.3.1.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 dans le cas des programmes ne comportant pas de dépenses de fonctionnement, il existe 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 de plusieurs programmes, ses dépenses d'entretien et de fonctionnement doivent être imputées sur une action, ou un programme, de soutien.

I.B.3.2.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.

6) Marchés visés aux [articles 33 et suivants de l'ordonnance du 23 juillet 2015](#) codifiés aux articles [L2171-1 et suivants du code de la commande publique](#) (marchés publics de conception-réalisation, marchés publics globaux de performance, marchés publics sectoriels)

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

Lorsque des agents concourent à la réalisation de plusieurs actions de politique publique d'un ou de plusieurs programmes, les dépenses de personnel afférentes sont imputées sur une ou plusieurs actions « techniques » dans le SIFE qui n'apparaissent pas dans les PAP et RAP. Après la fin de l'exercice, les dépenses constatées sur ces actions sont reventilées sur les actions de politique publique du programme, sur la base de clés de répartition documentées, qualifiées et vérifiables.

I.B.4.Les dépenses du titre 2 et les catégories du titre 2

I.B.4.1.Les dépenses rattachées au titre 2

Sont rattachées au titre 2 l'ensemble des rémunérations brutes, cotisations employeurs, et prestations au profit des agents employés par l'Etat, quel que soit leur statut. Sont notamment concernés les fonctionnaires, magistrats, militaires, ouvriers de l'Etat, agents contractuels de droit public ou privé, les personnels civils payés à l'acte ou à la tâche etc. La partie 5 du recueil – « *les crédits de personnels et les emplois* » détaille ces différentes situations ainsi que leur impact en termes de décompte dans le plafond d'autorisation d'emplois de l'Etat.

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.

I.B.4.2.Les dépenses non rattachées au titre 2

Les dépenses qui ne sont pas rattachées au titre 2 sont les suivantes :

- 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 imputés sur des crédits de fonctionnement ne peuvent être considérés comme des charges de personnel notamment lorsqu'ils relèvent de la commande publique ; c'est le cas par exemple des prestations d'interim, des honoraires, des frais d'expertises, de commissions ou d'intermédiaires.

Il en est de même :

- des gratifications et indemnités de stages versées à un stagiaire étudiant dans le cadre d'une convention conclue entre ce dernier, l'établissement d'enseignement supérieur et l'administration (ou l'établissement d'accueil) ;
- des allocations d'alimentation des volontaires de la gendarmerie.

I.B.4.3.Les dépenses qui, selon les cas, peuvent être ou non du titre 2.

I.B.4.3.1.Le remboursement des personnels mis à disposition

Les remboursements entre administrations de personnels mis à disposition entre services de l'Etat (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.

La MAD contre remboursement peut s'assimiler, dans certains cas, à une prestation de services effectuée à titre onéreux et à ce titre peut être soumise à la TVA. Il résulte des [articles 256 et 256 A du code général des impôts \(CGI\)](#) que les prestations de services effectuées à titre onéreux par un assujetti

agissant en tant que tel sont soumises à la TVA. Les MAD de personnels réalisées à titre onéreux sont donc en principe soumises à la TVA. Par ailleurs, l'[article 256 B du CGI](#) dispose que les personnes morales de droit public ne sont pas assujetties à la TVA pour l'activité de leurs services administratifs, sociaux, éducatifs, culturels et sportifs lorsqu'ils agissent en qualité d'autorités publiques et que leur non assujettissement n'entraîne pas de distorsion dans les conditions de la concurrence. Chaque situation doit donc être examinée eu égard aux risques de distorsion de la concurrence.

MAD consenties par l'Etat, des organismes publics ou des collectivités, de personnels régis par les statuts de la fonction publique d'Etat, territoriale ou hospitalière, les fonctions de l'agent s'inscrivant dans le cadre des activités liées au service public.	<u>Exonérées de TVA</u>
MAD consenties par les sociétés anonymes remplissant les conditions suivantes : remboursement à prix coûtant de personnels ayant le statut de fonctionnaire, pour les besoins d'une personne morale de droit public ne réalisant pas d'opérations soumises à la TVA et aux fins de missions d'intérêt général.	<u>Exonérées de TVA</u>
MAD de personnels salariés consenties à titre onéreux par des personnes morales de droit public comme privé ne répondant à aucune sujétion particulière.	<u>Soumises à TVA</u>

Le bureau du droit commun de la TVA communautaire (D1) de la direction de la législation fiscale se livre à une analyse de chaque cas dont il est saisi et arrête une position valant rescrit.

I.B.4.3.2.L'action sociale

Les prestations d'action sociale sont facultatives. L'imputation des crédits afférents varie en fonction des modalités d'exécution.

a) Lorsque l'État exécute directement la dépense au bénéfice de ses agents (type secours ...), ces versements sont imputés en titre 2 tandis que les achats de prestations et de biens non pérennes sont imputés en titre 3 et les achats de biens pérennes en titre 5.

b) 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.

I.B.4.3.3.Les frais de déplacement et autres frais de mission

Les dépenses engagées lors de déplacements de personnels, les remboursements des frais de déplacements (frais d'hébergement et de restauration lors de missions régis par le [décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006](#), frais de transports des agents en congés bonifiés et autres frais de déplacement) qui se font sur justificatifs et sur barèmes, ne sont pas comptabilisés dans le titre 2 mais dans le titre 3 (compte 615).

A l'inverse, l'indemnité de stage prévue à l'[article 3 du décret du 3 juillet 2006](#) susmentionné, versée à des stagiaires dans le cadre de la formation initiale, est assimilée à une indemnité représentative de frais et relève de la catégorie 21. Elle est imputée sur le compte 64181.

De même, les remboursements forfaitaires de transports domicile-travail relèvent quant à eux de la catégorie 23 (compte 64743) puisque ne relève pas du décret de 2006 précité.

I.B.4.3.4.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 ;
- la rémunération des agents publics employés par l'Etat pour assurer la formation de leurs collègues et dont la rémunération est directement imputée sur le budget général de l'Etat.

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 ») ;

- les remboursements aux agents de dépenses qu'ils ont avancées à des organismes extérieurs chargés de stages ;
- le transport du personnel bénéficiant des formations et des stages (titre 3, compte 615).

I.B.4.3.5. Accidents du travail des élèves

Pour les stages non rémunérés effectués par les élèves (stages d'observation inférieurs à 2 mois sans gratification et stages d'observations supérieurs à 2 mois avec une gratification n'ayant pas le caractère d'un salaire), les cotisations accident du travail – maladie professionnelles (AT-MP) s'imputent sur le titre 3.

I.B.5. Les catégories du titre 2

I.B.5.1. La catégorie 21

La catégorie 21 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, à l'exception des gratifications, 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.

I.B.5.2. La catégorie 22

La catégorie 22 retrace les cotisations et contributions sociales

Au sein de cette catégorie, seront comptabilisés toutes les dépenses imputées sur le 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 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 22 retrace également des dépenses imputées sur des comptes PCE correspondant aux cotisations et contributions sociales, par exemple le compte 74945 : « Remboursements des contributions employeurs au titre des régimes de retraite ».

La catégorie 23 retrace les prestations sociales et allocations diverses

Cette troisième catégorie de dépenses de personnel regroupe l'ensemble des prestations et allocations versées directement par l'Etat à ses agents ou ex-agents. Il s'agit notamment de :

Prestations familiales.

Les comptes de prestations familiales (compte 6461) ne retracent que les prestations familiales versées aux agents de l'Etat⁷ 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'Etat 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) lorsque l'agent est indemnisé par l'employeur public ;
- 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 prestations sociales

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

7) Pour les départements et régions d'outre-mer de Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion, un transfert de la gestion et du paiement des prestations aux caisses d'allocations familiales est intervenu à compter du 1er janvier 2017 par la [loi de financement de la sécurité sociale pour 2017](#). Les versements de prestations familiales par l'Etat se limitent donc aux seuls agents affectés dans les collectivités d'outre-mer.

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 »).

I.B.6.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 « Pensions » et des dépenses hors CAS « Pensions ».

Le titre 2 CAS « Pensions » 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 II – L’OUVERTURE DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES

Sommaire partie II - L'ouverture des autorisations budgétaires

II.A.	DISPOSITIONS NORMATIVES	37
II.A.1.	CHAMP D'APPLICATION	37
II.A.2.	LES AUTORISATIONS INITIALES D'ENGAGER ET DE PAYER ET LES PLAFONDS D'AUTORISATION D'EMPLOIS	37
II.A.2.1.	<i>L'ouverture des autorisations budgétaires.....</i>	37
II.A.2.2.	<i>La réserve de précaution.....</i>	38
II.A.2.3.	<i>Le mécanisme d'auto-assurance.....</i>	39
II.A.2.4.	<i>La mise à disposition des autorisations budgétaires.....</i>	40
II.A.3.	LES MODIFICATIONS DES AUTORISATIONS INITIALES D'ENGAGER ET DE PAYER.....	40
II.A.3.1.	<i>Lois de finances rectificatives et de règlement.....</i>	40
II.A.3.2.	<i>Arrêts de reports de crédits.....</i>	40
II.A.3.2.1.	Cas général du report des crédits.....	41
II.A.3.2.2.	Crédits ouverts par voie de fonds de concours	41
II.A.3.2.3.	Cas des AE affectées.....	41
II.A.3.2.4.	Cas des reports croisés	42
II.A.3.2.5.	Justification des reports	42
II.A.3.3.	<i>Décrets de transfert</i>	42
II.A.3.3.1.	Les conditions	42
II.A.3.3.2.	Les interdictions	43
II.A.3.4.	<i>Décrets de virement.....</i>	43
II.A.3.4.1.	Les conditions	43
II.A.3.4.2.	Les interdictions	44
II.A.3.5.	<i>Décrets et arrêtés pour l'utilisation de la mission « Crédits non répartis ».....</i>	44
II.A.3.6.	<i>Décrets d'annulation.....</i>	44
II.A.3.7.	<i>Décrets d'avance gagés ou non gagés.....</i>	45
II.A.3.8.	<i>Le cas particulier de la fongibilité</i>	46

PARTIE II. L'OUVERTURE DES AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES

II.A.DISPOSITIONS NORMATIVES

II.A.1.Champ d'application

Les présentes règles s'appliquent aux programmes du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux, sous réserve des dispositions particulières figurant dans le présent recueil et notamment dans sa partie 8 intitulée « *LES COMPTES SPÉCIAUX ET LES BUDGETS ANNEXES* ».

II.A.2.Les autorisations initiales d'engager et de payer et les plafonds d'autorisation d'emplois

II.A.2.1.L'ouverture des autorisations budgétaires

Les projets annuels de performance (PAP) sont joints 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* ».

Les annexes explicatives et les PAP sont présentés ensemble dans des fascicules annexés au projet de loi de finances, dits « bleus », chaque fascicule regroupant les programmes d'une même mission. Le PAP de chaque programme présente les crédits de celui-ci, par actions et, le cas échéant, par sous-actions. Il précise :

- les objectifs de performance des politiques publiques et la mesure de 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 du programme 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 portées par le programme.

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

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 précisant les crédits du titre 2 au sein de chaque programme. 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. 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 (avec mention des crédits du titre 2 au sein de chaque 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 et des comptes d'opérations monétaires, 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'Etat⁸) figure dans l'état E annexé à la loi de finances. ;
- Pour ces comptes spéciaux dotés de découverts, les prévisions de recettes et les prévisions de dépenses ont un caractère évaluatif : ils ne sont pas dotés de crédits (ni AE ni CP). A l'inverse, l'autorisation de découvert fixée pour chacun de ces comptes a 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](#)).

Dès la promulgation de la loi de finances de l'année, un décret portant répartition des crédits et fixant les 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 ainsi que 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. Celui-ci 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 de dépenses 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) :

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

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 Loi de Finances Initiale ou d'une Loi de Finances Rectificative, qui sert de référence et qui définit la notion de « ministère » au sens de l'[article 12 de la LOLF](#).

II.A.2.2. 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.

Cette réserve de précaution, dont les taux sont indiqués dans l'exposé général des motifs du projet de loi de finances de l'année, permet de sécuriser le respect de la norme de dépense. 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 également être différenciés entre programmes et par nature des dépenses, comme prévu dans l'exposé général des motifs de chaque loi de finances de l'année considérée. 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 distingués selon qu'ils sont exécutés ou pas sur le compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions.

8) Conformément à l'[article 22 de la LOLF](#).

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 en recette du CAS Pensions ainsi que les subventions versées par l'État au titre des ouvriers d'État et au titre des pensions des ministres des cultes en Alsace-Moselle.

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'État⁹.

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 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).

La mise en réserve initiale est effectuée par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) 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](#).

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 chargé du budget 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 (CBCM) 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'État.

II.A.2.3. Le principe d'auto-assurance

Le principe d'auto-assurance¹⁰ est un corollaire indispensable de la visibilité donnée sur les enveloppes triennales. En construction budgétaire (pour les budgets à venir au-delà de celui de 2018) comme en gestion, ce principe implique que les aléas ou les priorités nouvelles affectant les dépenses d'une mission soient gérés dans la limite du plafond de ses crédits, soit par redéploiement de dépenses discrétionnaires, soit par la réalisation d'économies complémentaires.

La mise en œuvre du principe d'auto-assurance permet de limiter aux seules situations exceptionnelles les ajustements susceptibles d'affecter en cours d'année les plafonds définis par mission ou leur révision dans le cadre des projets de lois de finances.

Les crédits mis en réserve devront être préservés en vue de couvrir les seuls aléas de gestion, en garantissant d'une part la capacité d'auto-assurance ministérielle, en cas de dépenses plus dynamiques que prévu ou d'imprévus, et d'autre part la capacité de faire face aux besoins de solidarité interministérielle.

9) 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.

10) Source : [loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 \(annexe E – 2 – a « La maîtrise des dépenses de l'État »\)](#).

II.A.2.4. La mise à disposition des autorisations budgétaires

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 CBCM.

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 en hors titre 2 est limitée à 25% des montants des autorisations d'engagement et des crédits de paiement accordés en hors titre 2 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 (UO).

Les modalités de la répartition des crédits et de la programmation budgétaire par activité sont traitées dans la partie 3 du recueil – « *l'organisation de la gestion budgétaire* » et dans le macro-processus 2 « *mise à disposition et allocation des crédits* »

Les dispositions relatives aux plafonds d'autorisation d'emplois sont précisées dans la partie 5 du recueil – « *les crédits de personnels et les emplois* ».

II.A.3. Les modifications des autorisations initiales d'engager et de payer

Les autorisations initiales d'engager et de payer peuvent être modifiées par voie législative (lois de finances rectificatives et lois de règlement), et par voie réglementaire (mouvements de crédits prévus par les [articles 11 à 15, 17, 18 et 21 de la LOLF](#)). En outre, leur répartition au sein des programmes peut évoluer en cours de gestion entre le titre 2 et les autres titres, du fait du recours par le gestionnaire au mécanisme de fongibilité asymétrique.

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

II.A.3.1. Lois de finances rectificatives et de règlement

Une ou plusieurs lois de finances rectificatives (LFR, ou « collectifs budgétaires ») et la loi de règlement peuvent modifier les dispositions de la loi de finances initiale. Le contenu et la structure des lois de finances rectificatives et de règlement sont définis par les [articles 35 et 37 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.

II.A.3.2. 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 distinctes selon qu'il s'agit de crédits ouverts ou non par fonds de concours.

II.A.3.2.1.Cas général du report des crédits

Par application de l'[article 15-II de la LOLF](#), les crédits du budget général disponibles en fin d'année **peuvent** être reportés sous certaines conditions. Les modalités générales de report s'appliquent également 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 pour N-1 sur le hors titre 2 du programme à partir duquel les crédits sont reportés. Par dérogation, ce plafond peut être majoré en loi de finances initiale de l'année N¹¹.

En application de l'[article 15-II de la LOLF](#) selon lequel les reports d'autorisations d'engagements disponibles sur un programme en fin d'exercice ne peuvent majorer les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel, et des règles de budgétisation (AE=CP) du titre 2 fixées par l'[article 8 de la LOLF](#), les crédits disponibles en fin d'exercice sur le titre 2 ne peuvent pas venir abonder les crédits inscrits sur le titre 2 de l'année suivante.

Les crédits de paiement disponibles sur le titre 2 peuvent à titre exceptionnel, dans des cas dûment justifiés et avec l'accord du ministre chargé du budget, compléter les reports ouverts sur le hors titre 2 à la condition que le montant total des reports n'excède pas 3 % des crédits de paiement initiaux inscrits sur les autres titres que le titre 2.

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

Un arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre intéressé fixe chaque année le montant des crédits reportés avant le 31 mars de l'année d'ouverture des crédits de report.

En application du principe de l'annualité budgétaire, il n'est procédé à aucun report systématique d'AE, excepté lorsqu'elles ont été ouvertes par voie de fonds de concours ou affectées sur une tranche fonctionnelle dans les conditions présentées ci-dessous.

II.A.3.2.2.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 **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 publié au plus tard le 31 mars de l'année d'ouverture des crédits de report.

Les demandes de reports de fonds de concours sont transmises par le responsable de la fonction financière ministérielle à la direction du budget selon une échéance fixée par la circulaire annuelle relative aux reports de crédits. Elles doivent être détaillées et justifiées pour chaque programme et chaque fonds de concours.

II.A.3.2.3.Cas des AE affectées

Les règles d'affectation des AE sur des tranches fonctionnelles pour les opérations d'investissement les plus courantes sont précisées en partie 4 du recueil.

En application des dispositions de l'[article 158 du décret GBCP](#), lorsque sur des tranches fonctionnelles, aucune consommation d'autorisations d'engagement affectées au titre d'une opération d'investissement n'a eu lieu au cours des deux exercices précédant celui au titre duquel l'ouverture de crédits de report

11) Pour les opérations extérieures et les missions intérieures du ministère de la défense, un mécanisme spécifique de financement et de reports de crédits a été institué par l'[article 4 de la loi n°2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025](#).

est demandée, les AE restant affectées et non engagées ne sont pas reportées sur l'exercice suivant, sauf dérogation accordée par le ministre chargé 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 reports¹².

II.A.3.2.4.Cas des reports croisés

Aux termes de l'[article 15-II de la LOLF](#), les autorisations d'engagement et les crédits de paiement disponibles sur un programme à la fin de l'année **peuvent** être reportés sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs

De même, conformément aux dispositions de l'[article 15-III de la LOLF](#), « *les crédits ouverts sur un programme en application des dispositions du II de l'article 17 [crédits ouverts sur fonds de concours] et disponibles à la fin de l'année sont reportés sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs* ».

Dès lors, les reports croisés ne sont autorisés qu'en cas de suppression d'un programme ou si la politique est poursuivie sur un autre programme. Les reports croisés n'ont pas pour objet de corriger un mouvement non prévu lors du PLF ou de réaliser un mouvement entre programmes qui n'aurait pas pu être réalisé en cours de gestion.

II.A.3.2.5.Justification des reports

Le Gouvernement remet chaque année, avant le 30 juin, un rapport au Parlement relatif aux crédits du budget de l'Etat reportés sur l'exercice en cours. Il présente et justifie le montant total des crédits reportés sur l'exercice en cours, leur ventilation par mission et par programme, l'impact sur les crédits disponibles des engagements de crédits par anticipation et des reports de crédits¹³.

II.A.3.3.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* ».

II.A.3.3.1.Les conditions

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.

Le décret de transfert est publié au Journal Officiel avec de 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 transférés est justifiée dans le rapport annuel de performances (RAP), et permet notamment de contrôler a posteriori que l'objet des crédits transférés n'a pas été dénaturé. Sont joints aux lois de finances rectificatives des tableaux qui récapitulent les mouvements réglementaires de crédits, dont les transferts ([article 53-3° de la LOLF](#)).

La partie 7 du recueil – « *la clôture de la gestion et les opérations de fin d'exercice* » présente les modalités de justification des transferts dans les RAP.

12) 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, IV.A.2.3.3 Les retraits d'engagement.

13) [Article 113 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015](#).

II.A.3.3.2. Les interdictions

Les transferts ne peuvent pas :

- 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* » ([article 12-IV de la LOLF](#)). 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 concernées ;
- 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 doté de crédits d'autre part ([articles 18 et 20 de la LOLF](#)) ;
- porter sur les programmes dotés de 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.

II.A.3.4. Décrets de virement

Les virements sont notamment régis par l'[article 12-I de la LOLF](#).

Les virements modifient davantage l'autorisation parlementaire que les transferts puisqu'ils permettent des modifications de la destination de l'autorisation de dépense.

II.A.3.4.1. Les conditions

Les décrets de virement doivent respecter les règles suivantes :

- 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 toutes les annulations et ouvertures par virement pour les programmes concernés. 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 également 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.
- 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 publié au Journal Officiel avec son rapport de motivation préparé par le ministre chargé des finances, exception faite, des sujets à caractère secret conformément à l'[article 56 de la LOLF](#).

L'utilisation des crédits virés sera justifiée dans le rapport annuel de performances (RAP). Sont joints aux lois de finances rectificatives des tableaux qui récapitulent les mouvements réglementaires de crédits dont les virements ([article 53-3° de la LOLF](#)).

La partie 7 du recueil – « *la clôture de la gestion et les opérations de fin d'exercice* » présente les modalités de justification des virements dans les RAP.

II.A.3.4.2. Les interdictions

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 » ([article 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.
- conduire à créer des programmes non prévus en loi de finances initiale ([article 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 ([articles 18](#) et [20 de la LOLF](#)) ;
- concerner 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.

II.A.3.5. 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](#)).

II.A.3.6. 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 du recueil – « *la clôture de la gestion et les opérations de fin d'exercice* » 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](#). Les décrets d'annulation peuvent être pris pour l'un des deux motifs suivants :

- pour prévenir une **détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances de l'année** : 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. II.A.3.7 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 (c'est-à-dire qui intègrent les remboursements et dégrèvements), 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. 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](#)).

Le blocage des crédits

Le décret GBCP prévoit 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 des AE dont 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.

II.A.3.7. Décrets d'avance gagés ou non gagés

L'[article 13 de la LOLF](#) prévoit le régime des décrets d'avance.

Ceux-ci 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 façon¹⁴). 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

14) Ce mode de gage n'a toutefois pas été utilisé depuis la mise en œuvre de la LOLF.

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.

Le décret d'avance est ensuite 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 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.

La Cour des comptes dépose un rapport en application des dispositions de l'[article 58-6 de la LOLF](#).

II.A.3.8. Le cas particulier de la fongibilité

La présentation des crédits par titre est indicative ([article 7 de la LOLF](#)). Seuls les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel constituent le plafond des dépenses de cette nature.

En ce sens, la fongibilité ne modifie pas à proprement parler le volume des autorisations d'engager et de payer, mais seulement leur répartition au sein du programme (destination et nature des dépenses), pour une mise en œuvre optimale des actions, sous réserve de la soutenabilité dans la durée des choix de gestion et de l'autorisation parlementaire accordée.

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**¹⁵ : 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).

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 d'un BOP dans la mesure où ce mouvement ne conduit pas à augmenter le plafond de crédits de titre 2 du programme.

Cette procédure doit rester exceptionnelle.

15) Cf. partie 5 - les crédits de personnels et les emplois.

PARTIE III – L'ORGANISATION DE LA GESTION BUDGETAIRE

Sommaire partie III

III.A. DISPOSITIONS NORMATIVES	51
III.A.1. CHAMP D'APPLICATION	51
III.A.2. LES RESPONSABLES DE LA GESTION BUDGETAIRE	51
III.A.2.1. <i>Les principaux acteurs</i>	51
III.A.2.1.1. Le ministre	51
III.A.2.1.2. Le responsable de la fonction financière ministérielle	52
III.A.2.1.3. Le responsable de programme	53
III.A.2.1.4. Le responsable de budget opérationnel de programme	53
III.A.2.1.5. Le responsable d'unité opérationnelle	54
III.A.2.1.6. Le contrôleur budgétaire	54
III.A.2.1.7. La direction du budget	55
III.A.2.1.8. Le préfet	55
III.A.2.1.9. Le comptable public	56
III.A.2.1.10. Le centre de services partagés	56
III.A.2.2. <i>La qualité d'ordonnateur des acteurs de la gestion budgétaire</i>	57
III.A.2.2.1. Dispositions générales	57
III.A.2.2.2. Modalité particulière de délégation : la délégation de gestion	58
III.A.2.2.2.1. Champ d'application	58
III.A.2.2.2.2. Les principes de mise en œuvre	59
III.A.2.2.2.3. La délégation de gestion des crédits	59
III.A.2.2.3. La convention de mandat	60
III.A.2.2.3.1. Définition	60
III.A.2.2.3.2. Le régime juridique applicable aux conventions de mandat	60
III.A.2.2.3.3. Règles applicables à l'État en qualité de mandant	61
III.A.2.2.3.4. Règles applicables au tiers en qualité de mandataire	61
III.A.2.2.3.5. Application des règles de la comptabilité budgétaire aux conventions de mandat	61
III.A.3. LE CHANGEMENT D'ORGANISATION GOUVERNEMENTALE ET DES PERIMETRES MINISTERIELS	62
III.A.3.1. <i>Le cadre juridique des organisations gouvernementale et budgétaire</i>	62
III.A.3.1.1. Changement d'organisation gouvernementale en cours d'exercice	62
III.A.3.1.2. Les ordonnateurs « de droit »	62
III.A.3.1.3. Les Ordonnateurs « délégués »	62
III.A.3.1.3.1. Les délégations de signatures	62
III.A.3.1.3.2. Les délégations de gestion	63
III.A.3.1.4. Les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels	63
III.A.3.1.5. Les centres de services partagés	63
III.A.4. LA PROGRAMMATION ET LA GESTION BUDGETAIRE	63
III.A.4.1. <i>La répartition des crédits et des emplois</i>	63
III.A.4.1.1. Le décret de répartition	63
III.A.4.1.1.1. Le document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE)	64
III.A.4.1.1.2. Les ressources à répartir	64
III.A.4.1.1.3. L'actualisation des crédits, des emplois et de leur répartition	65
III.A.4.1.1.4. La répartition entre les BOP et les UO	65
III.A.4.2. <i>La programmation budgétaire</i>	65
III.A.4.2.1. Les ressources à programmer	66
III.A.4.2.2. La pluriannualité	67
III.A.4.2.3. L'actualisation de la programmation budgétaire par activité	67
III.A.4.3. <i>La programmation au niveau du programme</i>	67
III.A.4.3.1. Le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP)	67
III.A.4.3.2. Le document de programmation initiale	68
III.A.4.4. <i>La programmation au niveau du BOP</i>	68
III.A.4.5. <i>Les comptes rendus de gestion</i>	68
III.A.5. LE CONTROLE BUDGETAIRE	69
III.A.5.1. <i>L'avis préalable et le visa</i>	69

III.A.5.1.1.	L'avis préalable	70
III.A.5.1.2.	Le visa	70
III.A.5.2.	Le contrôle a priori	70
III.A.5.2.1.	Le visa du DRICE.....	70
III.A.5.2.2.	Le visa du DPGECP	71
III.A.5.2.2.1.	Visa des autorisations et actes de recrutement pendant la période d'instruction du DPGECP (article 92 § 4 du décret GBCP).....	72
III.A.5.2.2.2.	Visa des autorisations et actes de recrutement au-delà de la période d'instruction du DPGECP (article 92 § 5 du décret GBCP).....	73
III.A.5.2.3.	L'avis sur les documents de programmation du programme et du BOP	74
III.A.5.2.4.	Le contrôle des actes de gestion par le contrôleur budgétaire	75
III.A.5.2.4.1.	Les modalités de contrôle des actes des services centraux par les CBCM.....	75
III.A.5.2.4.2.	Les modalités de contrôle des actes des services déconcentrés par les CBR	76
III.A.5.2.4.3.	Les modalités de contrôle des services à compétence nationale.....	76
III.A.5.2.4.4.	Les seuils de contrôle des services déconcentrés par groupes de régions	76
III.A.5.2.5.	La dématérialisation	78
III.A.5.2.6.	Le contrôle des mouvements de fongibilité asymétrique	79
III.A.5.2.6.1.	Le contrôle des mouvements de fongibilité asymétrique	79
III.A.5.3.	Le contrôle a posteriori	80
III.A.5.4.	L'analyse de circuits et de procédures.....	80
III.A.5.5.	Le rapport annuel du contrôleur budgétaire et comptable ministériel	81
III.B.	ILLUSTRATIONS	83
III.B.1.	LES MODALITES DE DESIGNATION DES ACTEURS ET LA QUALITE D'ORDONNATEUR.....	83
III.B.1.1.	Les modalités de désignation des acteurs.....	83
III.B.1.2.	La désignation du préfet comme responsable de BOP.....	84
III.B.2.	VADE-MECUM DU CONTROLE BUDGETAIRE	85
III.B.2.1.	Le périmètre du contrôle budgétaire	85
III.B.2.2.	L'avis du contrôleur budgétaire sur la programmation	86
III.B.2.2.1.	L'appréciation de la soutenabilité de la programmation.....	86
III.B.2.2.2.	Les conséquences de l'avis du contrôleur budgétaire	87
III.B.2.3.	Le contrôle a priori des actes de gestion.....	88
III.B.2.4.	Les sanctions prévues par le code des juridictions financières	92
III.B.3.	LE CADRE DE LA GESTION BUDGETAIRE	93
III.B.3.1.	Les documents à transmettre au contrôleur budgétaire.....	93
III.B.3.2.	DRICE : les ressources dont l'ouverture est attendue.....	93
III.B.3.3.	Articulation entre les dépenses obligatoires et les charges à payer.....	94

PARTIE III. L'ORGANISATION DE LA GESTION BUDGÉTAIRE

III.A.DISPOSITIONS NORMATIVES

III.A.1.Champ d'application

Les présentes règles ne s'appliquent qu'aux seuls programmes, budgets opérationnels de programme et unités opérationnelles du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux dotés de crédits, sous réserve des dispositions particulières mentionnées dans les autres parties du présent recueil et notamment dans la partie 8 du recueil – « *LES COMPTES SPÉCIAUX ET LES BUDGETS ANNEXES* ».

Elles ne s'appliquent donc pas aux dotations et aux comptes spéciaux non 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.

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.

III.A.2.Les responsables 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.

III.A.2.1.Les principaux acteurs

III.A.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°87-389 du 15 juin 1987](#) modifié relatif à l'organisation des services d'administration centrale.

Continuité des délégations en cas de changement de Gouvernement

L'[article 1^{er} du décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005](#) relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement prévoit notamment 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).

Ce même article précise explicitement que ces délégations ne prennent 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 de ce même décret](#) donne la possibilité aux détenteurs de la délégation de signature, prévue à l'[article 1](#) précité, 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 délégant bénéficiant d'une délégation prévue à l'[article 1](#) précité quitte ses fonctions et n'est donc pas affectée par un changement de ministre.

III.A.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 (RFFIM), désigné par le ministre. Ses attributions ont été complétées par le [décret n° 2015-510 du 7 mai 2015](#) portant charte de la déconcentration. Sans préjudice d'autres fonctions que peut lui confier son ministre, le responsable de la fonction financière ministérielle (RFFIM) :

- 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 et dans le système d'information financière de l'Etat » ;
- 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 personne » ;
- 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 prévu à l'[article 70](#) ».

Le RFFIM 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.

III.A.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 :
 - « *établit la programmation budgétaire par activité* », qu'il soumet au contrôleur budgétaire et comptable ministériel ;
 - « *décline les objectifs de performance au niveau du budget opérationnel de programme* » ;
 - « *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 des crédits (AE et CP), d'affectation d'AE et de consommation des crédits en AE et en CP.

Il établit chaque année deux comptes rendus de gestion adressés au responsable de la fonction financière ministérielle et au contrôleur budgétaire et comptable ministériel sauf dérogation prévue par les arrêtés de contrôle budgétaire ministériels.

III.A.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. Elle est présentée dans le document du budget opérationnel de programme, après discussion dans le cadre d'un dialogue de gestion entre le responsable de programme et le responsable de BOP.

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 de la non-réutilisation d'AE d'années antérieures rendues disponibles par un retrait d'engagement ou un retrait d'affectation, etc.).

Il est l'interlocuteur du contrôleur budgétaire pour la programmation, le suivi de la gestion et de l'exécution des crédits du BOP. Il établit chaque année deux comptes rendus de gestion adressés au responsable de programme et au contrôleur budgétaire, sauf dérogation prévue par les arrêtés de contrôle budgétaire ministériels.

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.

III.A.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 ordonnateur 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 de ses ordonnateurs doivent être assignées sur un comptable public. Les dépenses doivent être contrôlées le cas échéant par un contrôleur budgétaire.

III.A.2.1.6. Le contrôleur budgétaire

Les missions du contrôleur budgétaire sont définies par le décret GBCP¹⁶. 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 \(1^{er} alinéa\) du décret GBCP](#), le contrôle budgétaire des services centraux d'un ministère est exercé par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel dont l'organisation est fixée par 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. Un même contrôleur budgétaire et comptable ministériel peut être placé auprès de plusieurs ministres. Il reste sous l'autorité du ministre chargé du budget.

Conformément à l'[article 18 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes \(AAI\) et des autorités publiques indépendantes \(API\)](#), les autorités administratives indépendantes ne sont pas soumises au contrôle budgétaire prévu à l'[article 88-I](#) précité.

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 3^e 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 à la répartition du contrôle budgétaire mentionné ci-dessus :

- 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 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 ;
- le contrôle budgétaire des dépenses du ministère chargé de la défense, y compris les dépenses à l'étranger, est exercé par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel de la défense ;
- 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

Conformément à l'[article 88-III du décret GBCP](#), le contrôle budgétaire des services à compétence nationale est exercé par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel. Par exception, un arrêté du

16) [Section 5 « les contrôleurs budgétaires »](#) du chapitre 1^{er} du titre II.

ministre chargé du budget peut confier ce contrôle au directeur régional des finances publiques de la région où est situé le service.

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.

III.A.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.

III.A.2.1.8. Le préfet

Les préfets sont ordonnateurs secondaires en application de l'[article 75 du décret GBCP](#) et exercent leurs attributions dans les conditions prévues par le [décret n°2004-374 du 29 avril 2004](#) relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements.

Pour les services placés sous son autorité, le préfet de région est désigné responsable de BOP¹⁷ par les responsables de programme concernés, en application des dispositions de l'[article 70 du décret GBCP](#). Comme le définit la réglementation en matière de délégation, les chefs des services placés sous l'autorité du préfet peuvent recevoir de ce dernier délégation de signature.

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.

17) La liste des BOP territoriaux placés sous la responsabilité du préfet de région est présentée en partie illustrative.

III.A.2.1.9. 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 ;

Lorsqu'il est informé par le contrôleur budgétaire d'un refus de visa portant sur un engagement juridique, le comptable refuse le paiement correspondant en application de l'[article 136 du décret GBCP](#).

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.

III.A.2.1.10. 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 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 d'une 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 confiées 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.

A défaut d'être nommé sur l'un des postes cités à l'[article 1^{er} du décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005](#) précité, 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^{er} du décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005](#) ;
- soit d'une délégation expresse de signature de l'ordonnateur principal.

III.A.2.2. La qualité d'ordonnateur des acteurs de la gestion budgétaire

III.A.2.2.1. Dispositions générales

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.

Le secrétaire général de chaque ministère dispose de la qualité de RFFIM¹⁸ et d'ordonnateur principal par délégation du ministre, en application conjuguée des [décrets n° 87-389 du 15 juin 1987](#) relatif à l'organisation des services d'administration centrale et [n° 2005-850 du 27 juillet 2005](#) relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement.

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

- 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 cinq catégories d'agents publics bénéficiaires de droit de cette qualité :

1. 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](#) ;
2. l'ambassadeur, pour les administrations de l'État dans le pays où il est accrédité ;
3. sauf disposition législative contraire, le président d'une autorité administrative indépendante ;
4. 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](#) ;
5. Les agents publics désignés par le ministre chargé de la défense en application du [décret n° 2014-1116 du 2 octobre 2014](#) pris en application de l'[article 75 du décret GBCP](#).

Outre ces cinq catégories d'agents publics, des arrêtés conjoints du ministre chargé du budget et des ministres intéressés désignent les autres agents publics auxquels la qualité d'ordonnateur secondaire est conférée.

Par ailleurs, un ordonnateur, principal ou secondaire, peut déléguer sa signature sur le fondement de l'[article 10 du décret GBCP](#).

En principe, cette délégation doit être expresse, nominative et publiée. Toutefois, la délégation d'un ordonnateur principal peut également être 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, relatifs aux affaires des services placés sous son autorité. Le délégataire dispose de la qualité d'ordonnateur dès lors que, cumulativement :

18) La qualité de RFFiM pouvant également être conférée aux directeurs chargés des affaires financières dans les textes d'attributions du secrétariat général ou des directions des affaires financières.

- il est nommé sur l'une des fonctions citées aux 1° à 4° de l'[article 1^{er} 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 disposer de la qualité d'ordonnateur et exercer les fonctions de RBOP ou de RUO.

III.A.2.2.2.Modalité particulière de délégation : la délégation 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 ne relevant pas de son autorité, 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. La délégation de gestion est un acte conclu entre deux services représentés par leurs chefs de service agissant « es fonction ». En cas de modification du délégataire ou du délégant, il n'est donc pas nécessaire que la délégation de gestion soit mise à jour.

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

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 actes lui incombant en qualité d'ordonnateurs et tels que prévus à l'[article 11 du décret GBCP](#) au responsable d'un centre de services partagés.

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

III.A.2.2.2.1.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 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 personnel : 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.

III.A.2.2.2.2. 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 bulletin officiel du ministère, au recueil des actes administratifs ou sur le site internet des ministères concernés. Une convention de délégation n'a en effet pas vocation à être publiée sur « circulaire.gouv.fr », l'article R.312-8 du CRPA réservant ce site aux seules « (...) circulaires et instructions adressées par les ministres aux services et établissements de l'État [qui] sont publiées sur un site relevant du Premier ministre. Elles sont classées et répertoriées de manière à faciliter leur consultation ».

La délégation de gestion 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.

III.A.2.2.2.3. La délégation de gestion des crédits

Ce type de délégation de gestion impose préalablement que le service délégant dispose de la qualité d'ordonnateur.

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 dépenses et 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.

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 comptables ministériels ou entre contrôleurs budgétaires en région. Les seuils applicables sont ceux en vigueur au sein du service de contrôle chargé de rendre les visas et les avis dans le cadre de la délégation.

Par principe, le comptable assignataire est celui de l'ordonnateur délégataire. Toutefois, par exception¹⁹, un arrêté du ministre chargé du budget peut désigner le comptable assignataire du délégant comme comptable assignataire des actes prévus dans la délégation de gestion. Cette règle s'applique à l'ensemble des délégations de gestion mises en œuvre au niveau central et déconcentré.

III.A.2.2.3. La convention de mandat

III.A.2.2.3.1. Définition

L'[article 1984 du code civil](#) précise que « *le mandat ou procuration est un acte par lequel une personne donne à une autre le pouvoir de faire quelque chose pour le mandant et en son nom. Le contrat ne se forme que par l'acceptation du mandataire.* »

Le mandant et le mandataire doivent disposer tous deux de la personnalité morale. Les conventions conclues par les services de l'État en application du [décret n°2004-1085 du 14 octobre 2004](#) relatif à la délégation de gestion dans les services de l'État ne peuvent être qualifiées de convention de mandat dans la mesure où cette délégation est signée entre des services relevant de la même personne morale.

Le mandataire agissant au nom et pour le compte du mandant, l'ensemble des réglementations applicables au délégant doit être respecté par le délégataire (règles de passation des marchés publics par exemple).

III.A.2.2.3.2. Le régime juridique applicable aux conventions de mandat

Le recours aux conventions de mandat pour le paiement de dépenses et le recouvrement de recettes est autorisé par l'[article 40 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014](#) relative à la simplification de la

19) Notamment lorsque le chef du service délégataire n'était pas préalablement ordonnateur et ne bénéficiait pas, à ce titre, d'une assignation comptable.

vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives.

En vertu du [décret n° 2017-380 du 22 mars 2017](#) portant dispositions relatives aux conventions de mandat conclues par l'Etat pris en application du III de l'article 40 précité, il n'est pas nécessaire de créer de nouveaux vecteurs législatifs spécifiques pour autoriser le recours à ce type de conventions pour le paiement de dépenses ou le recouvrement de recettes au nom de l'État. Toutes les conventions de mandat signées ou reconduites postérieurement à l'entrée en vigueur du décret précité sont régies par ce cadre général et doivent s'y conformer.

III.A.2.2.3.3. Règles applicables à l'État en qualité de mandant

L'[article 2 du décret du 22 mars 2017](#) précité prévoit deux conditions cumulatives pour la conclusion d'une convention de mandat. :

1. la convention est signée par l'ordonnateur pour une durée ne pouvant excéder trois années ;
2. le montant prévisionnel annuel des dépenses confiées au mandataire n'excède pas un plafond fixé à 5% des crédits de paiement hors titre 2, ouverts sur le programme concerné par la loi de finances initiale de l'année de signature de la convention.

Seul un arrêté du ministre chargé du budget, pris sur demande du ministre intéressé, peut autoriser la signature d'une convention de mandat dérogeant à ces dispositions.

Sans préjudice des règles relatives au contrôle préalable exercé par les contrôleurs budgétaires, avant signature par le co-contractant, le projet de convention de mandat doit avoir reçu un avis conforme (c'est à dire un visa) du comptable public assignataire des dépenses ou recettes de l'ordonnateur. Cet avis est rendu dans un délai d'un mois ; l'absence d'avis conforme du comptable au terme de ce délai vaut acceptation.

En aucun cas, la convention de mandat ne peut prévoir de transferts d'emplois et de gestion de crédits de personnel.

III.A.2.2.3.4. Règles applicables au tiers en qualité de mandataire

Le [décret du 22 mars 2017](#) précise l'ensemble des dispositions devant figurer dans la convention de mandat et notamment les missions exercées par le mandataire.

Le mandataire devra notamment :

- opérer la reddition des comptes, au moins une fois par an ;
- transmettre à l'ordonnateur et au comptable public du mandant l'ensemble des écritures comptables ainsi que les pièces justificatives associées pour intégration dans les comptes de l'État dans le respect des délais réglementaires de production du compte du comptable public du mandant.

III.A.2.2.3.5. Application des règles de la comptabilité budgétaire aux conventions de mandat

Lorsqu'une convention de mandat porte sur l'exécution de dépenses ou le recouvrement de recettes, elle ne peut contrevenir aux dispositions légales ou réglementaires applicables en ces domaines. A ce titre, la convention ne peut contenir des dispositions contraires aux principes édictés par la LOLF tels que la spécialité des crédits ou leur limitativité.

Les règles de budgétisation des conventions de mandat sont les suivantes :

- Si la convention est rédigée de telle manière que les trois critères de l'engagement ferme (un montant ferme, une durée déterminée et un tiers déterminé) sont réunis, la signature de la convention de mandat constitue le fait générateur de la consommation des AE pour la totalité du montant de la convention ;
- Si la convention est rédigée de telle manière que les trois critères de l'engagement ferme sont réunis mais précise des tranches (fermes et conditionnelles), la convention de mandat constitue le fait générateur de la consommation des AE pour la partie relative à la tranche ferme ;
- Si la convention est rédigée de telle manière que les trois critères de l'engagement ferme ne sont pas réunis, la convention est assimilée à un accord cadre et doit nécessairement renvoyer vers

d'autres supports juridiques qui engageront fermement le mandant (conventions subséquentes, ordres de services, etc.).

III.A.3. Le changement d'organisation gouvernementale et des périmètres ministériels

III.A.3.1. Le cadre juridique des organisations gouvernementale et budgétaire

Selon l'[article 63 du décret GBCP](#), « 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 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. »

L'organisation gouvernementale résulte d'une part du décret de nomination du Premier ministre et du décret relatif à la composition du Gouvernement et d'autre part, des décrets d'attribution de chaque ministre.

III.A.3.1.1. Changement d'organisation gouvernementale en cours d'exercice

Lorsqu'un changement de Gouvernement modifie en cours d'exercice les périmètres ministériels et qu'aucun nouveau décret de répartition des crédits n'intervient suite à une loi de finances rectificative, les règles de compétences des acteurs de la chaîne de dépense, jusqu'alors applicables, perdurent jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de finances de l'année N+1, dans les conditions ci-après.

Si des réorganisations de services conduisent les ordonnateurs à décider au cours de l'exercice le transfert de l'exécution de certaines dépenses à un service dépendant d'un ministère différent de celui qui dispose des crédits en vertu du décret de répartition pris en application de la loi de finances, une délégation de gestion sera alors nécessaire.

C'est seulement dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances de l'année suivant celle au cours de laquelle l'organisation du Gouvernement a évolué que les rattachements ministériels des programmes seront mis en cohérence avec l'organisation définie par les décrets d'attributions de chaque ministre.

III.A.3.1.2. Les ordonnateurs « de droit »

Conformément à l'[article 74 du décret GBCP](#), les ministres sont seuls ordonnateurs principaux des recettes et des dépenses pour les crédits mis à leur disposition par le Parlement. A l'inverse, il est précisé que les secrétaires d'État ne bénéficient pas de cette compétence.

Même en l'absence de décret de répartition rectificatif tenant compte des nouveaux périmètres ministériels, les décrets d'attribution des nouveaux ministres combinés au décret de répartition permettent d'identifier les crédits mis à la disposition des nouveaux membres du Gouvernement. Ces derniers disposent donc de plein droit de la qualité d'ordonnateur principal telle que prévue par le décret GBCP. Il en est de même des ordonnateurs secondaires listés à l'[article 75 du décret GBCP](#).

III.A.3.1.3. Les Ordonnateurs « délégués »

III.A.3.1.3.1. Les délégations de signatures

- **La délégation des ministres.**

L'[article 1er du décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005](#) relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement prévoit que les délégations de signature mises en place de manière automatique et tacite au profit notamment du secrétaire général du ministère jusqu'au niveau des sous-directeurs sont liées aux fonctions exercées et prennent effet à compter de la publication de l'acte de nomination de chaque bénéficiaire. Ce même article précise explicitement que ces délégations ne prennent pas fin avec le changement de ministre.

L'[article 3 du décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005](#) donne la possibilité à une partie des détenteurs de la délégation de signature, prévue à l'article 1er précité, de la subdéléguer aux agents de catégorie A par un arrêté publié au JORF. Cette faculté 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 délégant bénéficiant d'une délégation prévue à l'article 1er précité quitte ses fonctions. Conformément à la [circulaire du 21 septembre 2005](#) relative au [décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005](#), ces subdélégations subsistent en cas de changement de ministre

Lorsque dans le cadre d'un changement ministériel, des fonctions sont rattachées à un autre ministre ou scindées entre plusieurs membres du Gouvernement, le bénéficiaire de la délégation conserve sa délégation de signature en application de l'[article 1er](#) précité ; sont également conservées les subdélégations expresses accordées par chaque ministre à ses collaborateurs en application de l'[article 3](#) précité.

Seules les délégations expresses et nominatives établies par les anciens membres du Gouvernement sont affectées par le départ d'un ministre et nécessitent d'être renouvelées par le nouveau ministre ou secrétaire d'Etat (par exemple : délégations de signature accordées aux membres de cabinet en application de l'[article 2 du décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005](#)).

- **La délégation des ordonnateurs secondaires.**

Les délégations accordées par les ordonnateurs secondaires aux agents placés sous leur autorité ne sont en principe pas remises en cause par le changement d'organisation gouvernementale dans la mesure où la qualité d'ordonnateur secondaire résulte de la seule application de l'[article 75 du décret GBCP](#).

III.A.3.1.3.2. Les délégations de gestion

Le changement d'organisation du Gouvernement est sans effet sur les délégations de gestion conclues sur le fondement du [décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004](#) relatif à la délégation de gestion dans les services de l'Etat.

III.A.3.1.4. Les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels

Conformément à l'[article 63 du décret GBCP](#), la loi de finances et le décret de répartition fixant les conditions d'exécution pour l'ensemble de l'année, les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM) continuent de contrôler l'exécution jusqu'à la fin de l'exercice selon le périmètre qui leur était assigné préalablement au changement d'organisation gouvernementale.

Par ailleurs, les modifications de périmètres ministériels liées à un remaniement gouvernemental n'induisent pas une « re-nomination » des CBCM sur leur poste, la procédure de nomination étant indépendante des périmètres de compétence des services du CBCM.

III.A.3.1.5. Les centres de services partagés

Lorsque le responsable du centre de service partagé (CSP) est placé dans la chaîne hiérarchique de l'ordonnateur, il exécute les opérations pour le compte et sous la responsabilité de ce dernier sur le fondement d'une délégation de sa signature.

Lorsque le CSP se situe en dehors de la chaîne hiérarchique de l'ordonnateur, il bénéficie d'une délégation de gestion.

Dès lors que le périmètre de responsabilité du délégant n'est pas modifié par le changement d'organisation gouvernementale, la délégation demeure applicable.

III.A.4. La programmation et la gestion budgétaire

III.A.4.1. La répartition des crédits et des emplois

III.A.4.1.1. 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.

III.A.4.1.1.1. 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^{er} 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.

Il transmet pour visa ce document au contrôleur budgétaire et comptable ministériel à compter du 1^{er} 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.

Le principe et les modalités de calcul de la réserve de précaution sont présentés dans la partie 2 du recueil – « II.A.2.2 La réserve de précaution ». Le DRICE 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.

III.A.4.1.1.2. Les ressources à répartir

La répartition initiale des crédits et des emplois, qui constitue les ressources des BOP et des UO, distingue les AE, les CP et les ETPT. Au sein des crédits en AE / CP sont distinguées les dépenses de personnel des autres dépenses, avec mention de la part qui contribue au CAS pensions.

Les ressources comprennent :

- les crédits disponibles ;
- Les crédits dont l'ouverture est attendue en différenciant :
 - ceux dont l'ouverture est quasi certaine ;
 - ceux dont l'ouverture est possible.

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 mise en réserve et prise en compte d'un taux modulé au titre des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs²⁰.

Les crédits dont l'ouverture attendue est **quasi certaine** sont ceux pour lesquels l'ouverture est de droit et/ou le montant et la date d'ouverture sont attestés sur la base si possible de pièces justificatives. Il

20) Exposé général des motifs du [PLF 2019](#) « Le Gouvernement maintient ainsi un taux de mise en réserve à un niveau égal à 0,5 % des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts sur le titre 2 « dépenses de personnel », et à 3 % sur les autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts sur les autres titres en moyenne sur l'ensemble des programmes doté de crédits limitatifs, avec une possibilité de modulation en fonction de la nature des dépenses. »

peut s'agir de reports (avec ou sans les AE affectées non engagées, avec ou sans les fonds de concours), attributions de produits, virements, transferts, etc.

Les crédits dont l'ouverture attendue est possible correspondent aux crédits dont la date d'ouverture, ou le montant exact comportent une incertitude. Il peut s'agir de 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.

III.A.4.1.1.3.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.

III.A.4.1.1.4.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 et les crédits dont l'ouverture est attendue. Sur un plan opérationnel, les crédits dont l'ouverture est attendue seront répartis entre les crédits dont l'ouverture est quasi certaine et ceux dont l'ouverture est possible. 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 ; ces derniers en informent le contrôleur budgétaire.

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

III.A.4.2.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 effectuée selon un référentiel propre à chaque ministère, dans le respect des règles fixées par arrêté du ministre chargé du budget.

La programmation présentée par programme est déclinée au sein des budgets opérationnels de programme. Elle est accompagnée d'une prévision des principaux actes de gestion de l'année. »

La liste des principaux actes de gestion comporte au minimum les actes autres que de personnel, soumis à avis ou visa préalable du contrôleur budgétaire.

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

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.

III.A.4.2.1. 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 (notamment les dépenses obligatoires et inéluctables) 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 selon la nomenclature de référence ou, en accord avec la direction du budget, à un niveau de regroupement d'activités de cette nomenclature²¹.

La programmation doit être cohérente avec les montants inscrits dans le document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE), le cas échéant actualisé, au titre des crédits disponibles et de ceux dont l'ouverture attendue est quasi certaine. Elle prend en compte les prévisions de rétablissements de crédits qui constituent une atténuation de dépenses.

Lorsqu'est attendue l'ouverture de crédits complémentaires, une programmation complémentaire peut être élaborée, de manière distincte, pour alimenter le dialogue de gestion ou les comptes rendus de gestion.

La programmation distingue les crédits prévus :

- pour les dépenses obligatoires,
- pour les dépenses inéluctables et les autres dépenses définies à l'[article 95 du décret GBCP](#) :

Les dépenses obligatoires sont les dépenses pour lesquelles le service fait a été constaté au titre 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 et les dépenses liées à la mise en œuvre des lois, règlements et accords internationaux.

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.

21) Cf. illustration - La nomenclature par activité dans le système d'information financière de l'État de la partie 1 du recueil relative aux nomenclatures.

III.A.4.2.2. La pluriannualité

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.

III.A.4.2.3. 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. En outre, les arrêtés de contrôle budgétaire ministériels peuvent prévoir une seule actualisation annuelle de la programmation.
- lorsque l'actualisation de la répartition 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.

III.A.4.3. 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 suivantes 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.

III.A.4.3.1. 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.

III.A.4.3.2. Le document de programmation initiale

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 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.

Cette liste comporte au minimum les actes autres que de personnel, soumis à l'avis ou au visa préalable du contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

III.A.4.4. La programmation au niveau du BOP

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 diffusée par la direction du budget²² Cette maquette ne peut pas être modifiée.

Le budget opérationnel de programme présente, sur son périmètre, la programmation des crédits et des emplois. Le document de programmation du BOP est transmis au plus tard le 1^{er} 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.

Cette liste comporte au minimum les actes autres que de personnel, soumis à l'avis ou au visa préalable du contrôleur budgétaire.

La maquette du document de programmation présente les principaux actes de gestion qui doivent être recensés.

III.A.4.5. Les comptes rendus de gestion

En application des arrêtés ministériels relatifs au cadre de la gestion budgétaire et du contrôle budgétaire prévus à l'[article 105 du décret GBCP](#), le compte-rendu 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 figurant dans le DRICE ;

22) Le lien suivant www.performance-publique.budget.gouv.fr permet aux gestionnaires de l'État de disposer et de pouvoir télécharger les maquettes des documents de gestion définis aux articles [64 à 68 du décret GBCP](#).

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 figurant dans le DRICE ;
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.

III.A.5. Le contrôle budgétaire

En application du décret GBCP²³, 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, précise les modalités du contrôle budgétaire définies ci-après sous réserve des dispositions spécifiques aux contrôleurs budgétaires en région telles que prévues au présent recueil.

En application de l'[article 106 du décret GBCP](#), l'obligation de soumettre au visa ou à l'avis prévue au deuxième alinéa de l'[article 105](#) peut être partiellement ou totalement suspendue, pour une durée déterminée, par arrêté du ministre chargé du budget. La décision de suspension peut être reconduite dans les mêmes conditions. Cette modulation des contrôles *a priori* est mise en œuvre au vu des résultats des contrôles exercés par le contrôleur budgétaire et de son évaluation du dispositif de contrôle interne budgétaire mis en œuvre au sein des ministères par les services et les directions concernées.

III.A.5.1. L'avis préalable et le visa

Conformément à l'[article 103 du décret GBCP](#), 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.

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 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.

Les règles de contrôle des documents de programmation et des actes de gestion T2 et HT2 sont fixées dans les arrêtés de contrôle budgétaire ministériels. Elles s'appliquent à l'ensemble des contrôleurs budgétaires sous réserve des dispositions figurant dans le présent recueil et, notamment, celles

23) [Section 5 « les contrôleurs budgétaires »](#) du chapitre Ier du titre II

spécifiques au contrôle des services déconcentrés (cf. partie III.A.5.2.4.4 Les seuils de contrôle des services déconcentrés par groupes de régions).

L'avis ou le visa du contrôleur budgétaire doit être délivré préalablement à la date à laquelle l'acte est notifié par l'ordonnateur à son titulaire ou à son bénéficiaire.

III.A.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.

III.A.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 ».

En application de l'[article 103 du décret GBCP](#), le contrôleur budgétaire informe le comptable public assignataire des dépenses de l'ordonnateur des refus de visa qu'il délivre. 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.

En cas 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 à l'[article 103](#) précité. Lorsqu'il est informé par le contrôleur budgétaire d'un refus de visa portant sur un engagement juridique, le comptable refuse le paiement correspondant en application de l'[article 136 du décret GBCP](#).

III.A.5.2. Le contrôle a priori

Pris en application de l'[article 105 du décret GBCP](#), les arrêtés ministériels relatifs au cadre de la gestion budgétaire et du contrôle budgétaire déterminent pour les documents de gestion et les actes de gestion, les cas pour lesquels le contrôleur budgétaire délivre un avis ou un visa préalable.

III.A.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^{er} 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. Le CBCM 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.

III.A.5.2.2. Le visa du DPGECP

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 (DPGECP) qui lui est transmis au plus tard le 15 février.

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.

Le contrôleur budgétaire délivre son visa dans un délai de quinze jours à compter de la réception du DPGECP.

Le visa du DPGECP est préalable au visa des autorisations et actes de recrutement. Il conditionne la possibilité pour le ministère de procéder aux opérations de recrutement visées à l'[article 100 du décret GBCP](#). Les dispositions prévues aux alinéas 4 et 5 de l'[article 92 du décret GBCP](#) autorisent néanmoins le CBCM à **viser certains actes et autorisations de recrutement avant le visa du DPGECP dans les conditions précisées dans les deux tableaux suivants.**

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.

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 DPGECP, 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.

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.

III.A.5.2.2.1. Visa des autorisations et actes de recrutement pendant la période d'instruction du DPGECP (article 92 § 4 du décret GBCP)

Dispositions en vigueur :

Article 92 § 4 du décret GBCP : « Ce visa [du DPGECP] 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 document prévisionnel de gestion ministériel prévu à l'article 68, sous réserve qu'ils soient compatibles avec la variation des effectifs mentionnée au troisième alinéa [dans les projets annuels de performance]. »

Arrêtés de contrôle budgétaire ministériels : « Le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel est transmis pour visa au contrôleur budgétaire et comptable ministériel au plus tard le 15 février, sauf dérogation accordée par celui-ci. »

- Lorsque le DPGECP ne peut être transmis au contrôleur budgétaire avant le 15 février, le CBCM, saisi par le RFFIM, peut accorder un délai supplémentaire d'un mois maximum (soit une transmission du DPGECP devant intervenir au plus tard le 15 mars inclus).

Période d'application :

Du 1^{er} janvier jusqu'à la date de visa du DPGECP, ou jusqu'au terme de la période d'instruction du document, ou jusqu'à l'échéance du délai supplémentaire accordé par le CBCM si cette échéance n'a pas été respectée :

- **soit au plus tard le jour du refus de visa ou de l'absence de visa du DPGECP au terme du délai maximum de 15 jours d'instruction (soit le 1^{er} ou le 2 mars)** lorsque le DPGECP a été transmis au plus tard le 15 février ;
- **soit au plus tard le 30 mars** lorsque le DPGECP a été transmis au CBCM dans le délai supplémentaire d'un mois maximum accordé par ce dernier ;
- **soit au plus tard le 15 mars** lorsque le DPGECP n'a pas été transmis au CBCM à l'issue du délai supplémentaire d'un mois maximum accordé par ce dernier.

Visa des autorisations et actes (ou des liste d'actes) de recrutement**Visa possible des autorisations et actes (ou listes d'actes) de recrutement par le contrôleur budgétaire si les deux critères suivants sont remplis :**

1. Compatibilité avec la variation des effectifs mentionnée dans le PAP, le cas échéant corrigée des amendements adoptés lors de l'examen du projet de loi de finances initiale par le Parlement. Ces hypothèses d'entrées et de sorties devront 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 déjà accordés depuis le 1^{er} janvier N.

2. Caractère d'urgence avérée : le cas échéant, le contrôleur budgétaire pourra demander à l'ordonnateur de justifier le caractère urgent de sa saisine.

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

III.A.5.2.2.2. Visa des autorisations et actes de recrutement au-delà de la période d'instruction du DPGECP (article 92 § 5 du décret GBCP)

Dispositions en vigueur :

Article 92 § 5 du décret GBCP : « Le contrôleur budgétaire délivre son visa dans un délai de quinze jours à compter de la réception du document prévisionnel de gestion. Lorsqu'il ne délivre pas son visa dans ce délai, il saisit le ministre chargé du budget qui peut autoriser les contrôleurs budgétaires cités aux I et II de l'article 88 à procéder au visa d'autorisations et actes de recrutement. Cette autorisation peut également être accordée pour des catégories d'autorisations et d'actes de recrutement. A l'expiration de ce délai de quinze jours, les contrôleurs budgétaires sont autorisés à viser les actes individuels présentant un caractère d'urgence avéré, sous réserve qu'ils soient compatibles avec la variation des effectifs mentionnée au troisième alinéa [dans les projets annuels de performance]. »

Période d'application :

Lorsque le DPGECP a été transmis au plus tard le 15 février : à compter du jour suivant le refus de visa ou l'absence de visa du DPGECP au terme des 15 jours d'instruction, jusqu'au visa d'un DPGECP amendé (soit à partir du 2 ou 3 mars).

Lorsque le CBCM, saisi par le RFFIM, a préalablement accordé un délai supplémentaire d'un mois maximum pour la transmission du DPGECP (soit jusqu'au 15 mars inclus) :

- **si le DPGECP a été transmis au plus tard le 15 mars** : à compter du jour suivant le refus de visa ou de l'absence de visa du DPGECP au terme des 15 jours d'instruction (soit à partir du 31 mars), jusqu'au visa d'un DPGECP amendé.
- **si le DPGECP n'a pas été transmis au 15 mars** : le jour suivant le terme du délai supplémentaire (soit à partir du 16 mars) jusqu'au visa du DPGECP.

Visa des autorisations et actes (ou des listes d'actes) de recrutement**Visa possible des actes (ou des listes d'actes) de recrutement si les trois critères suivants sont remplis :**

1. Actes individuels (contrats, accueil en détachement et en PNA, autres recrutements (PACTE, travailleurs handicapés,...)).

2. Compatibilité avec la variation des effectifs mentionnée dans le PAP, le cas échéant corrigée des amendements adoptés lors de l'examen du projet de loi de finances initiale par le Parlement. Ces hypothèses d'entrées et de sorties devront 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 déjà accordés depuis le 1^{er} janvier N.

3. Caractère d'urgence avérée : le cas échéant, le contrôleur budgétaire pourra demander à l'ordonnateur de justifier le caractère urgent de sa saisine.

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

Si au moins un de ces trois critères n'est pas rempli : visa des autorisations et actes (ou des listes d'actes) de recrutement sur autorisation préalable du ministre chargé du budget.

III.A.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 budgétaire²⁴ 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.

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

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 de la liste des principaux actes de gestion autres que de personnel, soumis à l'avis ou au visa préalable du contrôleur budgétaire.

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* ».

Le seuil de 25 % s'applique aux montants des autorisations d'engagement et des crédits de paiement accordés en hors titre 2 dans le DRICE. Pour la détermination de ces montants, il convient d'inclure les crédits disponibles et les crédits dont l'ouverture est quasi-certaine (*cf. tableau partie 3 – III.B.3.2 - DRICE : les ressources dont l'ouverture est attendue*).

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.

Concernant la programmation du BOP, 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 contrôleur budgétaire régional 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.

24) Le CBCM vise le DRICE et le DPGECP et rend un avis sur la programmation par programme. L'avis sur le BOP est rendu par le contrôleur budgétaire (DCB ou CBR).

III.A.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, 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. »

En cas d'impossibilité matérielle de rendre son avis ou son visa préalable en application des articles 99 et 100 du décret GBCP selon les procédures en vigueur, le contrôleur budgétaire demande à l'ordonnateur de l'informer, par tout moyen technique à sa disposition, des contenus, montants et caractéristiques des décisions d'engagement ou affectation et des actes de recrutement ou de gestion de personnel devant être soumis au contrôle a priori. Après avoir rempli cette formalité, l'ordonnateur est autorisé à engager les dépenses ou signer les actes correspondants en l'absence d'avis ou de visa préalable du contrôleur budgétaire.

Cette procédure exceptionnelle est mise en œuvre après autorisation préalable de la direction du budget, sur saisine dument motivée du contrôleur budgétaire. L'autorisation de la direction du budget est limitée à une durée maximum de 15 jours à compter de la réception de la saisine du contrôleur budgétaire et peut être renouvelée pour la même période et selon les mêmes formes.

Cette autorisation est limitée au champ décrit dans la saisine du contrôleur budgétaire. Toutefois, elle peut être de portée générale dès lors que l'ensemble des contrôleurs budgétaires est dans l'impossibilité matérielle de rendre l'avis ou visa préalable.

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 ministériel, pris en application de l'[article 105 du décret GBCP](#), 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.

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. »

III.A.5.2.4.1. Les modalités de contrôle des actes des services centraux par les CBCM

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, pris en application de l'[article 105 du décret GBCP](#), 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.

III.A.5.2.4.2. Les modalités de contrôle des actes des services déconcentrés par les CBR

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 infra (Cf. III.A.5.2.4.4).

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

- Groupe I : Grand Est, Auvergne-Rhône-Alpes, Occitanie, Hauts-de-France ;
- Groupe II : Nouvelle-Aquitaine, 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 s'exerce par les trésoriers auprès des ambassades de France à l'étranger visés aux articles 3 et 7 du [décret n° 2016-49 du 27 janvier 2016](#), par délégation du directeur spécialisé des finances publiques pour l'étranger, pour les dépenses effectuées par les ordonnateurs secondaires à l'étranger assignées sur leur caisse. Ce contrôle relève des modalités du groupe III.

III.A.5.2.4.3. Les modalités de contrôle des services à compétence nationale

Les modalités de contrôle des services à compétence nationale sont celles fixées dans les arrêtés ministériels de contrôle ou le présent recueil en fonction du contrôleur budgétaire compétent.

Elles sont ainsi celles des actes des services centraux lorsque le contrôle est attribué à un contrôleur budgétaire et comptable ministériel ou celles des actes des services déconcentrés lorsque le contrôle est attribué à un contrôleur budgétaire en région.

III.A.5.2.4.4. Les seuils de contrôle des services déconcentrés par groupes de régions

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	750 000	500 000	400 000	300 000
Engagement d'une dépense d'investissement	5.X	visa	1 000 000	500 000	500 000	200 000
Engagement relatif aux accords-cadres exécutés ou non par bons de commande, marchés subséquents exécutés par bons de commande, conventions conclues avec une centrale d'achat (3)	3.1 5.1, 5.2	avis	Seuils identiques à ceux des dépenses de fonctionnement ou investissement			
Engagement d'une dépense d'intervention	6.X	visa	1 000 000	350 000	250 000	150 000
Pré-notification de décisions relatives aux dotations en fonds propres	7.2	Avis	1 000 000	500 000	500 000	200 000

Décision	Titre et catégorie	Visa / Avis	IDF	Groupe I	Groupe II	Groupe III
Engagement d'une dépense de dotations en fonds propres	7.2	visa	1 000 000	500 000	500 000	200 000
Notifications prévisionnelles (également appelées pré-notifications) de subvention pour charges de service public	3.2	Avis	Toutes les pré-notifications ou notifications prévisionnelles			
Décision d'attribution de subvention pour charges de service public	3.2	Visa	Toutes les décisions d'attributions			
Affectation de crédit à une opération d'investissement	SO	visa	1 000 000	500 000	500 000	200 000
Affectation ou engagement complémentaire	Selon le cas	visa	Toutes les affectations ou engagements dès lors que l'acte initial a été visé, à l'exception des révisions de prix qui résultent des clauses du contrat. Dans le cas où l'acte initial n'a pas été visé, visa de l'acte complémentaire si son montant est supérieur aux seuils susmentionnés			
Retraits d'affectation et d'engagement	Selon le cas	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			
Proposition de transaction conclue dans le cadre de l' article 2044 du code civil et aux termes de laquelle résulte une dépense, à l'exception des propositions de transaction ayant fait l'objet d'un avis par le comité prévu aux articles L423-2 et suivants du code des relations entre le public et l'administration	selon le cas	Avis	Propositions de transaction égales ou supérieures à 50 000 €			
Engagement d'une transaction conclue dans le cadre de l' article 2044 du code civil et aux termes de laquelle résulte une dépense	selon le cas	visa	Engagements d'un montant égal ou supérieur à 50 000 €			

Par exception aux dispositions ci-dessus :

- Les conventions d'utilisation du domaine public conclues entre l'État propriétaire et les utilisateurs (administrations et opérateurs) ne sont pas soumises au visa préalable du contrôleur budgétaire.
- Les décisions d'engagement de dépenses relatives aux bourses sur critères sociaux de l'enseignement supérieur et au forfait d'externat ne sont pas soumises au visa du contrôleur budgétaire compétent. Elles font l'objet d'une information a posteriori du contrôleur budgétaire régional.
- Les propositions de transaction relatives au refus de concours de la force publique ne sont pas soumises à avis et visa préalables.
- Les marchés publics à caractère interministériel ne sont pas soumis au contrôleur budgétaire pour avis préalable mais lui sont communiqués pour information dès notification.
- Les actes modificatifs sans incidence financière, c'est-à-dire les actes n'impliquant pas d'affectation ou de consommation d'AE, sont dispensés de visa ou d'avis du contrôle budgétaire.
- Programme 232 : l'aide publique réservée aux partis politiques n'est pas soumise à avis et visa préalables.
- Les dotations aux collectivités locales ne sont pas soumises au visa préalable du contrôleur budgétaire pour les programmes suivants :

- programme 119 – « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » ;
- programme 122 - « Concours spécifiques et administration » ;
- programme 754 - « Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routière » ;
- programme 833 - « Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes ».

Ne sont pas soumises à avis ou visa préalable les dépenses imputées sur les programmes suivants, sans limitation de montant :

- Programme 101 « Accès au droit et à la justice »,
- Programme 137 « Egalité entre les femmes et les hommes »,
- Programme 139 « Enseignement privé du premier et du second degré »,
- Programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local »,
- Programme 207 « Sécurité et éducation routières »,
- Programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture »,
- Programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables »,
- Programme 224 « Soutien aux politiques culturelles »,
- Programme 361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ».

Peuvent ne pas être soumises à avis ou visa préalable les décisions d'engagement ou d'affectation dès lors que ces décisions étaient précisément mentionnées dans la liste des principaux actes de gestion annexée aux documents de programmation transmis au contrôleur budgétaire et qu'il n'y a pas eu d'avis défavorable rendu sur le document prévisionnel de gestion. Le contrôleur budgétaire précise dans son avis sur le document prévisionnel de gestion les actes qui seront dispensés d'avis ou visa préalable.

Le contrôleur budgétaire des engagements imputés sur les UO peut être différent du contrôleur budgétaire en charge de l'avis sur le BOP dans les cas de BOP centraux ou BOP 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.

III.A.5.2.5. La dématérialisation

Le titre V de l'[arrêté du 22 mars 2018](#) 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.

Sauf difficultés techniques, le contrôleur budgétaire est tenu d'accepter tout type de pièce justificative ou document sous forme dématérialisée, qu'elle soit native ou duplicative²⁵, 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 doit 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.

25) L'[article 3 de l'arrêté du 22 mars 2018](#) 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.

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.

III.A.5.2.6. Le contrôle des mouvements de fongibilité asymétrique

L'[article 97 du décret GBCP](#) dispose 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.

III.A.5.2.6.1. Le contrôle des mouvements de fongibilité asymétrique

1. L'avis du contrôleur budgétaire

L'[article 97 du décret GBCP](#) dispose 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. C'est dans ce cadre que le contrôleur budgétaire donne un avis préalable sur la décision portant fongibilité asymétrique. Cet avis préalable doit être retracé dans le SIFE.

Les gestionnaires ministériels doivent présenter au contrôleur budgétaire, à l'appui de toute demande de fongibilité asymétrique, l'accord formel du RPROG et du RFFIM.

Si le responsable de programme ou 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 doit prendre l'attache du CBCM compétent.

1. La fongibilité asymétrique technique :

Généralement prévue dès la budgétisation, elle prend acte du fait qu'une dépense de personnel ne s'effectuera pas *in fine* sur le titre 2²⁶.

Les demandes de fongibilité asymétrique technique peuvent être présentées dès l'ouverture de la gestion, sans préjudice de l'obligation pour chaque responsable de programme de garantir la couverture des dépenses obligatoires de personnel jusqu'au 31 décembre.

2° La fongibilité asymétrique non technique :

Il s'agit d'un effort de gestion permettant de couvrir des dépenses de hors titre 2. La fongibilité asymétrique non technique est à utiliser en priorité avant de procéder au dégel de la réserve de précaution. Elle ne peut être autorisée qu'en l'absence de besoin de titre 2 sur les autres programmes du ministère.

Peuvent être présentées dès le visa du document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGEC) par le CBCM les demandes de **fongibilité asymétrique non technique** justifiées au choix par :

- des efforts supplémentaires sur le schéma d'emplois ou sur les mesures catégorielles traduites en crédits dans la LFI ;
- un lien de causalité entre la diminution de dépenses sur le titre 2 et la dépense supplémentaire en hors titre 2.

Peuvent être présentées après la transmission au contrôleur budgétaire du compte-rendu de gestion établi au 31 août les demandes de **fongibilité asymétrique non technique** justifiées par des économies constatées en cours d'exercice (par exemple, départs en retraite plus élevés).

Ces dispositions sont précisées par la [circulaire de la direction du budget n°DF-2BPSS-18-4559 du 24 juillet 2018](#).

26) C'est par exemple le cas de la masse salariale des universités initialement budgétée sur le titre 2 mais dont le financement a été transféré sur le titre 3 lors de leur passage en cours d'année aux responsabilités et compétences élargies.

III.A.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 soumis ou non au visa ou avis préalable* » dont les modalités sont précisées par arrêté du ministre en charge du budget.

Peut donc 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.

Lorsqu'il conduit à examiner des actes ayant déjà fait l'objet d'un visa ou avis préalable, ce contrôle ne peut remettre en cause le visa ou l'avis rendu par le contrôleur budgétaire.

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.

III.A.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.

III.A.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 ;
- chaque ministre 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

III.B.ILLUSTRATIONS

III.B.1.Les modalités de désignation des acteurs et la qualité d'ordonnateur

III.B.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. Lorsque cette désignation est opérée dans les textes d'organisation du ministère publiés au journal officiel, une décision distincte n'est pas nécessaire.
- 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 (exemple : 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.

En l'absence de désignation explicite du ministre, la fonction financière ministérielle sera assurée de droit par le secrétaire général du ministère en application de l'[article 3-8 du décret n°87-389 du 15 juin 1987 modifié relatif à l'organisation des services d'administration centrale](#) qui prévoit que « *sauf dérogation prévue par décret, le secrétaire général a la responsabilité (...) de la fonction financière* »..

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

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.

III.B.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, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements](#).

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 sur le fondement de l'[article 71 du décret GBCP](#) et des [articles 38, 43 et 44 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements](#).

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 de la présente version du recueil *

- 0102 - Accès et retour à l'emploi
- 0103 - Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi
- 0104 - Intégration et accès à la nationalité française
- 0112 - Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire
- 0113 - Paysages, eau et biodiversité
- 0123 - Conditions de vie outremer
- 0131 - Création
- 0135 - Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat
- 0147 – Politique de la Ville
- 0152 - Gendarmerie nationale
- 0162 - Interventions territoriales de l'État
- 0163 - Jeunesse et vie associative
- 0172 - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires
- 0175 - Patrimoines
- 0176 - Police nationale
- 0177 - Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables
- 0181 - Prévention des risques
- 0203 - Infrastructures et services de transports
- 0205 - Affaires maritimes
- 0206 - Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation
- 0207 - Sécurité et éducation routières
- 0215 - Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture
- 0217 - Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables
- 0219 - Sport

0224 - Transmission des savoirs et démocratisation de la culture
0303 - Immigration et asile
0304 - Inclusion sociale et protection des personnes
0307 - Administration territoriale
0333 - Moyens mutualisés des administrations déconcentrées
0334 - Livre et industries culturelles
0348 – Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants
0723 – Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État

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 déconcentrés des programmes suivants :

101 - Accès au droit et à la justice
107 - Administration pénitentiaire
139 – Enseignement privé du premier et du second degrés
140 - Enseignement scolaire public du premier degré
141 - Enseignement scolaire public du second degré
143 - Enseignement technique agricole
150 – Formations supérieures et recherche universitaire
166 - Justice judiciaire
182 - Protection judiciaire de la jeunesse
214 - Soutien de la politique de l'éducation nationale
230 - Vie de l'élève
302 - Facilitation et sécurisation des échanges
310 - Conduite et pilotage de la politique de la justice

III.B.2.Vade-mecum du contrôle budgétaire

III.B.2.1.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^{er}](#) 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 DPGECP 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 DPGECP 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) ministère(s).

III.B.2.2.L'avis du contrôleur budgétaire sur la programmation

III.B.2.2.1.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.

III.B.2.2.2. Les conséquences de l'avis du contrôleur budgétaire

Les crédits du BOP ne peuvent pas être consommés au-delà de 25 % des montants des autorisations d'engagement et des crédits de paiement accordés en hors titre 2 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 hors titre 2 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 le contrôle 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.

III.B.2.3. Le contrôle a priori des actes de gestion

Les décisions d'engagement ou d'affectation sont soumises à l'avis ou au visa du contrôleur budgétaire dans les conditions et selon les seuils prévus par les arrêtés de contrôle budgétaire ministériels ou par le présent recueil. 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 et certaines transactions²⁷ 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 – « *les règles de consommation des ae et des cp* ».

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.

Conditions générales de la présentation au visa ou avis du contrôleur budgétaire

Décision d'affectation

Une décision d'affectation de crédit est soumise au visa du contrôleur budgétaire si le montant de crédits affecté est supérieur au seuil.

Dès lors que l'acte initial a été visé par le contrôleur budgétaire, les affectations complémentaires de crédits sont soumises au visa à l'exception de celles qui résultent d'une révision de prix en application des clauses contractuelles.

Dans le cas où l'affectation initiale n'a pas été visée, l'affectation complémentaire doit être visée seulement si son montant est supérieur au seuil de contrôle.

Le retrait d'affectation d'autorisations d'engagement donne lieu à visa lorsque le montant du retrait est supérieur ou égal à 10% de l'affectation initiale considérée et que l'acte initial a été soumis au visa du contrôleur budgétaire.

Des dispositions spécifiques sont prévues par certains arrêtés de contrôle budgétaire ministériels comme celui du ministère chargé de la défense.

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

Le marché est soumis au visa du contrôleur budgétaire si le montant ferme global sur la durée ferme du marché, hors reconduction (tacite ou expresse), est supérieur au seuil.

La décision de reconduction est soumise au contrôleur budgétaire si l'engagement initial a été visé ou a reçu un avis.

L'engagement relatif à un avenant à un marché ordinaire, quel que soit son montant, est soumis au visa du contrôleur budgétaire si le marché initial a reçu un visa.

Lorsque l'engagement relatif au marché initial et celui relatif à l'avenant sont respectivement inférieurs au seuil, aucun visa ne sera requis, même si le cumul des engagements excède ce seuil.

27) Si un protocole transactionnel a pour objet d'indemniser le cocontractant, par exemple pour compenser un manque à gagner lié à l'absence de réalisation d'une prestation prévue dans le marché ou à la suite d'une résiliation unilatérale de celui-ci, la somme prévue au titre du protocole n'entre pas dans le champ de la TVA. En revanche, si le protocole transactionnel a trait à des livraisons de biens ou à des prestations de services, à titre onéreux, et que le cocontractant a effectuées, ces dernières sont assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), conformément aux dispositions combinées des articles [257](#) et [269](#) du code général des impôts.

Marchés à tranches

Le marché à tranches est soumis au visa du contrôleur budgétaire si le total du montant de la tranche ferme et du montant de l'indemnité de dédit est supérieur au seuil.

L'engagement relatif à un avenant à une tranche ferme, quel que soit son montant, est soumis au contrôleur budgétaire si la tranche ferme a reçu un visa.

L'engagement de la tranche optionnelle, quel que soit son montant, est soumis au contrôleur budgétaire si la tranche ferme a reçu un visa.

Lorsque le montant d'une tranche optionnelle, est supérieur au seuil de visa, il a vocation à être visé même si la tranche ferme n'a pas été soumise au visa du contrôleur budgétaire.

L'engagement d'un avenant à la tranche optionnelle, quel que soit son montant, est soumis au visa du contrôleur budgétaire si la tranche optionnelle a reçu un visa.

Lorsque chacune des tranches ferme ou optionnelle est inférieure au seuil, aucun visa ne sera requis, même si le cumul des engagements excède ce seuil.

Accords-cadres ou marchés subséquents à bons de commande

Le projet d'accord-cadre, de marché subséquent ou de convention de même forme conclus avec une centrale d'achat doit être soumis à avis si son montant prévisionnel est supérieur au seuil de contrôle. Le montant prévisionnel est le montant des bons de commande prévu pour toute la durée totale du contrat (donc y compris périodes de reconduction prévues au marché). L'avis rendu sur ce type de marchés publics à bons de commande vaut pour la durée totale du marché.

Cette transmission a notamment pour objet de permettre au contrôleur budgétaire de vérifier que ce type de marché a bien été recensé dans la liste des principaux actes de gestion annexée au document de programmation du BOP ou du programme et ainsi d'apprécier la soutenabilité de l'acte par rapport à l'estimation qui en avait été faite dans la programmation pluriannuelle du gestionnaire.

Par exception, lorsque ces marchés publics ont un caractère interministériel, ils ne sont pas soumis au contrôleur budgétaire du signataire (agissant en qualité de coordinateur) pour avis préalable mais lui sont communiqués pour information dès notification.

Chaque bon de commande 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. 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).

Ces règles continuent à s'appliquer jusqu'à leur terme aux marchés à bons de commande lancés avant le 1^{er} avril 2016 ou lorsqu'ils sont conclus sur la base d'un accord-cadre antérieur au 1^{er} avril 2016 (date à laquelle est entrée en vigueur la nouvelle réglementation relative aux marchés publics).

Marchés allotis

Le seuil de visa du contrôleur budgétaire s'apprécie au regard de chaque acte d'engagement (normalement un acte d'engagement est établi par lot).

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 un même acte d'engagement.

Marchés mixtes

Un marché mixte peut revêtir des formes multiples, la plus courante étant composée d'une partie forfaitaire et d'une partie à bon de commande. Dans ce cas :

- visa de l'engagement ferme relatif à la partie forfaitaire si ce montant est supérieur au seuil de visa ;
- visa de chaque bon de commande dont le montant respectif de l'acte est supérieur au seuil de visa.

Transactions conclues en application de l'article 2044 du code civil et aux termes desquelles résulte une dépense

On entend par transactions les contrats conclus en application de l'[article 2044 du code civil](#) et aux termes desquels résulte une dépense. Ainsi, toutes les transactions ne sont pas à soumettre à l'avis préalable du contrôleur budgétaire. Tel est le cas par exemple des transactions à caractère fiscal ou encore de celles résultant d'une procédure d'indemnisation de victimes intervenant dans un cadre législatif ou réglementaire autre que le code civil²⁸. Il en est de même des transactions (et projets de transactions) relatives au refus de concours de la force publique qui ne sont pas soumises à l'avis et au visa du contrôleur budgétaire.

Les arrêtés de contrôle prévoient que les propositions de transaction sont d'abord soumises pour avis au contrôleur budgétaire. Cette transmission intervient avant signature de la partie cocontractante ; elle permet au contrôleur budgétaire de faire connaître ses observations avant que le projet ne soit transmis pour acceptation au bénéficiaire.

L'avis est écrit (par note ou *a minima* par courriel). La proposition de transaction conservant un caractère provisoire, elle ne consomme pas d'AE.

A compter du 1^{er} mars 2019, conformément à l'[article L423-2 du code des relations entre le public et l'administration \(CRPA\)](#) et [son décret d'application n° 2018-1029 du 23 novembre 2018](#), lorsqu'une administration de l'Etat souhaite transiger, le principe du recours à la transaction et le montant de celle-ci peuvent être préalablement soumis à l'avis d'un comité ministériel de transaction qui comprend, outre le secrétaire général du ministère qui le préside, le responsable des affaires juridiques et le responsable des affaires financières, ou leurs représentants. **L'avis du comité est obligatoire lorsque le montant en cause dépasse 500 000 € TTC.**

Le comité se prononce, à la majorité, dans un délai d'un mois à compter de l'enregistrement de la demande. En outre, le président peut solliciter l'avis de toute personne dont le concours est jugé utile et, le cas échéant, l'inviter à assister, de manière temporaire, aux réunions du comité.

A l'exception de sa responsabilité pénale, la responsabilité personnelle du signataire de la transaction ne peut être mise en cause à raison du principe du recours à la transaction et de ses montants, lorsque celle-ci a suivi l'avis du comité

Lorsque le comité sera saisi d'un projet de transaction, l'avis du contrôleur budgétaire sur cet acte ne sera plus requis ; dans ce cas, l'avis rendu par le comité sera joint à la proposition d'engagement soumise pour visa au contrôleur budgétaire.

Lorsque le comité n'aura pas été saisi d'un projet de transaction, l'avis du contrôleur budgétaire sur cet acte sera donc requis : à défaut de transmission pour avis préalable de la proposition de transaction, le visa de la transaction finalisée sera susceptible d'être assorti d'une observation, sans que ce défaut d'avis préalable ne justifie *a priori* le refus de visa pour ce seul motif.

Après signature de la partie co-contractante mais avant celle de l'administration, les transactions sont soumises au visa du contrôleur budgétaire selon les seuils applicables au contrôle budgétaire compétent.

28) Parmi les textes les plus souvent utilisés, on peut citer : la [loi du 5 juillet 1985](#) : accidents de la circulation impliquant un véhicule terrestre à moteur ou causé par une personne ou un animal, les lois du [9 septembre 1986](#) et [6 juillet 1990](#) concernant le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme.

Les dépenses de loyers : baux conclus sur une durée ferme	<p>Le bail est présenté au visa dès lors que le montant des loyers dû au titre de la période ferme du contrat est supérieur au seuil de visa.</p> <p>Les charges locatives ne sont pas à intégrer dans le calcul du seuil de contrôle.</p>
Les dépenses de loyers : baux à durée indéterminée	<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 subventions pour charges de service public	<p>Les notifications prévisionnelles (également appelées pré-notifications) de subvention pour charges de service public (SCSP) sont soumises à avis préalable du contrôleur budgétaire.</p> <p>La décision d'attribution (ou d'engagement) relative à une SCSP est soumise au visa du contrôleur budgétaire selon les seuils mentionnés dans les arrêtés du ministre chargé du budget.</p> <p>Des dispositions particulières peuvent être prévues par les arrêtés de contrôle budgétaire ministériels</p>
Les dépenses d'intervention	<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>L'engagement relatif à un avenant à une convention, quel que soit son montant, est soumis au visa du contrôleur budgétaire si la convention initiale a reçu un visa.</p> <p>Un engagement relatif à l'avenant supérieur au seuil sera soumis à visa même si la convention initiale n'a pas été soumise à visa.</p> <p>Lorsque l'engagement relatif à la convention initiale et celui relatif à l'avenant sont respectivement inférieurs au seuil, aucun visa ne sera requis, même si le cumul des engagements excède ce seuil.</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>
Observations sectorielles (agriculture)	<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>

Le paiement direct d'une décision de justice

Le I de l'[article 1^{er} 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'Etat 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^{er} 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. »

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.

III.B.2.4. Les sanctions prévues par le code des juridictions financières

L'[article L.313-1° du 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) :

« 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 Cour de Discipline Budgétaire et Financière (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.
- arrêt du 22 avril 2016, Agence nationale des titres sécurisés (ANTS).
- arrêt du 26 juin 2017, Cité du cinéma.
- arrêt du 26 juin 2017, Ecole nationale supérieure Louis Lumière.

[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) ».

III.B.3. Le cadre de la gestion budgétaire

III.B.3.1. Les documents à transmettre au contrôleur budgétaire

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

Document	Acteurs concernés	Date de transmission	Action du contrôleur budgétaire
DRICE	RFFIM, en liaison avec les RPROG et le responsable ministériel de la gestion des ressources humaines	Version initiale à compter du 1 ^{er} décembre. Transmission au plus tard à une date déterminée avec le CBCM	Visa du CBCM avant le 10 janvier.
DPGEC	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 dans les délais prévus au point III.A.5.2.2
Document de programmation du programme	Établi par le RPROG Validé par le RFFIM	Avant le 15 février, sauf dérogation accordée par le CBCM	Avis du CBCM dans un délai de 15 jours à compter de la réception du document
Document de programmation du BOP	Établi par le RBOP Validé par le RPROG si tel est son choix d'organisation Validé par le RFFIM	Avant le 1 ^{er} mars	Avis du contrôleur budgétaire dans un délai de 15 jours à compter de la réception du document
Comptes rendus de gestion 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.

III.B.3.2. DRICE : les ressources dont l'ouverture est attendue

Afin d'intégrer le caractère certain ou incertain d'un mouvement de crédits attendu dans la programmation, les dispositions normatives font la distinction entre les crédits disponibles et les crédits dont l'ouverture est attendue en différenciant :

- ceux dont l'ouverture est quasi certaine ;
- ceux dont l'ouverture est possible ;

Le caractère quasi certain et possible peut être déterminé selon la grille suivante :

		Conditions d'inscription des mouvements de crédits (en AE et CP)	
		Mouvements dont l'ouverture attendue est quasi certaine	Mouvements dont l'ouverture attendue est possible
Reports)	Reports généraux AE hors AENE et hors Fonds de Concours	Montants résultant d'arbitrages (compte-rendu de RIM par exemple) ou d'un accord du ministre du Budget.	Estimation des demandes de reports
	Reports généraux CP hors Fonds de concours	Montants résultant d'arbitrages (compte-rendu de RIM par exemple) ou d'un accord du ministre du Budget.	Autre estimation de reports
	Reports AENE	Etat des prévisions d'AENE garanties comme reportables (si besoin, avec liste des TF concernées)	Autres estimations de reports AENE
	Fonds de concours (AE et CP)	Si fonds de concours rattachés tardivement : tout document attestant le caractère tardif de fonds de concours garantissant l'absence de leur consommation Montants figurant dans le compte-rendu de fonds de concours adressé à la partie versante attestant des montants disponibles par fonds de concours ou tout autre document attestant de la situation du fond de concours.	Montants nécessitant d'être ajustés après exécution de l'exercice (n-1)
Décrets de virements		Si obtention de l'accord du responsable de programme « versant » (note, lettre, courriel,...) et inscription des mouvements symétriques sur chaque programme	Si l'accord formel reste à obtenir
Décrets de transferts		Avec obtention de l'accord du ministère auprès duquel sont ouverts les crédits du programme « versant » (note, lettre, courriel) et du CBCM près le ministère versant	Si les accords formels restent à obtenir
Fongibilité asymétrique		A adapter à chaque cas	A adapter à chaque cas
Recettes affectées	Fonds de concours	Montants inscrits dans le PAP (sauf estimation revue sensiblement)	Prévisions de fonds de concours supplémentaires incertaines.
	Attributions de produits	Montants inscrits dans le PAP, le cas échéant (sauf estimation revue sensiblement)	Prévisions d'attributions de produits supplémentaires incertaines

III.B.3.3. Articulation entre les dépenses obligatoires et les charges à payer

La notion de dépenses obligatoires

L'analyse de la soutenabilité budgétaire porte sur la couverture des dépenses obligatoires et des dépenses inéluctables. Afin de déterminer les dépenses dues au titre d'un exercice antérieur qui auront nécessairement une incidence sur les besoins en crédits de paiement de l'exercice en cours, le décret GBCP a défini à l'[article 95](#) la notion de dépenses obligatoires : « *dépenses pour lesquelles le service fait a été constaté au titre de l'exercice précédent et dont le paiement n'est pas intervenu.* »

La programmation des dépenses établie par le RPROG et validée par le RFFIM doit permettre d'assurer *a minima* la couverture de ces dépenses obligatoires pour chaque BOP. Le contrôleur budgétaire les prend en compte lorsqu'il rend son avis sur le caractère soutenable du BOP.

L'articulation entre les dépenses obligatoires et les charges à payer

Les dépenses obligatoires et les charges à payer sont des notions qui ont vocation à s'articuler.

Les dépenses sont obligatoires lorsque le service fait a été constaté au titre de N-1 et qu'elles n'ont pas été payées avant le 31 décembre. Leur paiement a donc vocation à intervenir en N. Les dépenses obligatoires incluent les dépenses recensées en charges à payer auxquelles s'ajoutent les dettes fournisseurs.

Les dépenses obligatoires constituent un des éléments budgétaires pris en compte pour l'avis sur la soutenabilité du BOP prévu par l'[article 94](#) de ce décret. En application de l'[article 93](#), le CBCM détermine les conditions pour rendre cet avis. Afin de rendre son avis, il peut demander des informations complémentaires sur ces dépenses.

PARTIE IV – LES REGLES DE CONSOMMATION DES AUTORISATIONS D’ENGAGEMENT ET DES CREDITS DE PAIEMENT

Sommaire partie IV – Les règles de consommation des autorisations d’engagement et de crédits de paiement

IV.A.	DISPOSITIONS NORMATIVES	101
IV.A.1.	CHAMP D’APPLICATION	101
IV.A.2.	PRINCIPES DE CONSOMMATION DES CREDITS.....	102
IV.A.2.1.	<i>La règle de l’annualité pour les AE et les CP.....</i>	<i>102</i>
IV.A.2.2.	<i>La gestion anticipée des autorisations d’engagement.....</i>	<i>103</i>
IV.A.2.3.	<i>Les règles générales de consommation des AE.....</i>	<i>103</i>
IV.A.2.3.1.	L’engagement ferme de l’État, support de la consommation des AE.....	103
IV.A.2.3.2.	L’engagement de dépenses programmées.....	104
IV.A.2.3.3.	Les retraits d’engagement.....	104
IV.A.2.3.4.	La consommation des CP.....	106
IV.A.2.3.5.	L’articulation des AE et des CP	106
IV.A.2.3.5.1.	Les typologies de flux de gestion.....	106
IV.A.2.3.5.2.	Les dépenses hors titre 2.....	107
IV.A.2.3.5.3.	Les dépenses de titre 2.....	107
IV.A.2.3.5.4.	Les dépenses ne donnant pas lieu à engagement juridique préalable.....	107
IV.A.3.	REGLES GENERALES RELATIVES A L’AFFECTATION	108
IV.A.3.1.	<i>L’affectation des autorisations d’engagement</i>	<i>108</i>
IV.A.3.2.	<i>Le retrait d’affectation des autorisations d’engagement.....</i>	<i>109</i>
IV.B.	ILLUSTRATIONS	111
IV.B.1.	LES REGLES DE CONSOMMATION DES AE ET DES CP POUR LES PRINCIPAUX CAS DE GESTION	111
IV.B.1.1.	<i>Les marchés publics.....</i>	<i>111</i>
IV.B.1.1.1.	Marchés ordinaires (forfaitaires) à prix ferme ou révisable, de durée ferme ou reconductible	111
IV.B.1.1.2.	Marchés à tranches	111
IV.B.1.1.3.	Accords-cadres et marchés subséquents exécutés par bons de commande	112
IV.B.1.2.	<i>Les transactions</i>	<i>113</i>
IV.B.1.3.	<i>Les dépenses de loyers</i>	<i>113</i>
IV.B.1.4.	<i>Les marchés de partenariat</i>	<i>114</i>
IV.B.1.4.1.	Définition.....	114
IV.B.1.4.2.	Règles de gestion des marchés de partenariat	114
IV.B.1.5.	<i>Le crédit-bail</i>	<i>115</i>
IV.B.1.6.	<i>Les régies d’avance</i>	<i>115</i>
IV.B.1.7.	<i>Fonds versés aux opérateurs.....</i>	<i>116</i>
IV.B.1.7.1.	Les subventions pour charges de service public.....	117
IV.B.1.7.2.	Les dotations en fonds propres	117
IV.B.1.7.3.	Les versements pour transferts indirects	118
IV.B.1.7.4.	Les conventions d’objectifs et de moyens des opérateurs.....	118
IV.B.1.8.	<i>Les frais de réception et de représentation.....</i>	<i>118</i>
IV.B.1.9.	<i>Les dépenses d’intervention</i>	<i>119</i>
IV.B.1.9.1.	Interventions de durée indéterminée ou reconductible	119
IV.B.1.9.2.	Interventions de durée déterminée annuelles ou pluriannuelles	119
IV.B.1.9.3.	Intervention en gestion indirecte	120
IV.B.1.9.4.	Conventions pluriannuelles d’objectifs avec des associations	121
IV.B.1.9.5.	Les contrats de projet Etat – Région (CPER)	122
IV.B.2.	LES REGLES D’AFFECTATION POUR LES OPERATIONS D’INVESTISSEMENT LES PLUS COURANTES	122
IV.B.2.1.	<i>Cas d’une opération immobilière</i>	<i>123</i>
IV.B.2.1.1.	Acquisition de terrains.....	123
IV.B.2.1.2.	Acquisition ou construction d’un bâtiment et dépenses ultérieures à la mise en service	124

PARTIE IV. LES RÈGLES DE CONSOMMATION DES AE ET DES CP

IV.A.DISPOSITIONS NORMATIVES

IV.A.1.Champ d'application

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.

Le [décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique](#) a prévu une comptabilité des autorisations d'engagement, une comptabilité des paiements ainsi qu'une comptabilité des autorisations d'emplois afin de 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 l'ouverture et la consommation des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP).

La bonne application des règles de consommation des AE et des CP est un enjeu majeur de l'exécution d'un budget et de son pilotage ; elle se fonde sur le respect des critères de qualité de la comptabilité budgétaire que sont la réalité, la justification, la présentation et la bonne information, la sincérité, l'exactitude, l'exhaustivité, la non-compensation, l'imputation et le rattachement à la bonne période comptable et au bon exercice.

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 en diminue le montant disponible pour engager. Assorti d'un échéancier de paiements, le cas échéant de portée pluriannuelle, il permet de prévoir le montant des paiements sur l'année en cours et les 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 reportées sur l'exercice suivant, dans les limites définies par l'[article 158 du décret GBCP](#).

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.

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 à ceux 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 pluriannuel, la consommation des CP peut 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.

Les règles de consommation des AE et des CP s'appliquent aux dépenses du budget général et des comptes spéciaux dotés de crédits, sous réserve des dispositions particulières figurant dans le présent recueil et notamment dans la partie 8 du recueil – « *LES COMPTES SPÉCIAUX ET LES BUDGETS ANNEXES* ».

IV.A.2.Principes de consommation des crédits

Les dispositions ci-après définissent 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.

Elles 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.

IV.A.2.1.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 LOLF](#) 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

Les exceptions à la règle de l'annualité sont présentées plus précisément dans la partie 2 du recueil – « *l'ouverture des autorisations budgétaires* ».

Sous certaines conditions, 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.

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 (Cf. *II.A.3 Les modifications des autorisations initiales d'engager et de payer*).

IV.A.2.2. 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 ou ultérieurement).

Le montant du plafond de 30 % des crédits est calculé au regard de l'ensemble des crédits hors titre 2 ouverts au profit d'un programme ou d'une dotation. En cas d'impossibilité de calculer ce plafond sur la base d'un programme ou d'une dotation existant au titre de l'année en cours, la limite est appréciée au regard des crédits figurant dans la présentation indicative prise en application du 5° de l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances

La gestion anticipée constitue une exception au principe d'annualité budgétaire : elle permet notamment d'exécuter un service dès le début de l'année N+1 sans contrainte sur le calendrier de mise à disposition des crédits en début de gestion, ou lorsque les AE doivent être engagées antérieurement à l'entrée en vigueur de l'acte (par exemple : renouvellement d'un marché au 1^{er} janvier).

Le recours à la gestion anticipée n'a pas vocation à couvrir une insuffisance d'AE au titre de l'exercice en cours consécutif à un défaut de programmation.

IV.A.2.3. Les règles générales de consommation des AE

IV.A.2.3.1. L'engagement ferme de l'État, support de la consommation des AE.

Le processus classique d'exécution de la dépense comprend les phases d'engagement, de liquidation (comprenant notamment la constatation et la 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. Lorsque chacune de ces phases est matérialisée dans le système d'information financière de l'Etat, il correspond au flux de gestion n°1, flux de droit commun s'appliquant par principe à l'ensemble des dépenses de l'État.

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'ordonnancement 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 disposant d'une personnalité juridique différente de celle de l'État.

Toutefois, la consommation d'AE peut résulter non pas d'engagements pris à l'égard de tiers mais d'opérations d'ordre autorisées par le législateur (contributions du budget général aux comptes spéciaux, rétablissements de crédits entre services de l'Etat).

Le signataire de l'acte juridique emportant engagement de l'État doit détenir la qualité d'ordonnateur pour pouvoir réaliser l'engagement des AE nécessaires. Ainsi, un pouvoir adjudicateur au sens de la réglementation applicable aux marchés publics ne dispose pas nécessairement de la qualité d'ordonnateur au sens du GBCP. Si tel est le cas, il doit, préalablement à la notification de l'acte juridique, avoir reçu confirmation par l'ordonnateur compétent, de l'engagement préalable des crédits nécessaires à l'exécution du contrat.

Il importe donc que l'engagement des AE soit réalisé par un ordonnateur habilité à créer une telle obligation imputée sur les crédits qui sont mis à sa disposition avant toute notification d'un acte juridique. Il doit être comptabilisé 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 lorsqu'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.

IV.A.2.3.2.L'engagement de dépenses programmées

Comme évoqué supra, l'[article 159 du décret GBCP](#) impose la consommation des AE à hauteur du montant ferme pour lequel l'État s'est engagé auprès d'un tiers.

Néanmoins, de nombreux contrats présentent toutes les dispositions permettant de déterminer avec précision le prix des fournitures ou services commandés sans qu'il ne soit possible pour autant de déterminer de manière certaine le montant total des besoins en AE et en CP pour la durée ferme de l'engagement.

Il s'agit des engagements de dépenses programmées, lesquels recouvrent les engagements dont le montant certain n'est connu qu'à la facturation, mais qui peut être estimé avec précision dès l'entrée en vigueur du contrat. Par exemple, les marchés de fourniture d'électricité sont des marchés publics pour lesquels les prix ont un caractère ferme (le cas échéant révisable) au sens du droit de la commande publique mais dont le volume de consommation ne peut être qu'estimé.

Les règles relatives à la consommation des autorisations d'engagement sont applicables aux engagements de dépenses programmées. Ces engagements ne peuvent en revanche couvrir ceux pour lesquels ne peuvent être connus avant la facturation ni le prix unitaire, ni les quantités acquises.

Afin de ne pas altérer la qualité de la comptabilité budgétaire et le pilotage des restes à payer, le montant d'engagement des AE doit être déterminé à partir d'un historique de dépenses de même nature sur une période significative (au minimum de 24 mois pour limiter les effets de saisonnalité). Lorsque cet historique de dépenses n'est pas disponible, l'estimation du besoin en AE doit être fondée sur des hypothèses réelles et sérieuses afin de ne pas conduire à une surconsommation d'autorisations d'engagement au moment de l'entrée en vigueur de l'acte juridique ou des engagements complémentaires en cours d'exécution.

Compte tenu de leur spécificité, les gestionnaires et les contrôleurs budgétaires doivent porter une attention particulière à ce type d'engagements par la mise en œuvre de contrôle de cohérence périodique entre le montant des crédits engagés et les dépenses réelles, le cas échéant dans le cadre de contrôles a posteriori dédiés.

IV.A.2.3.3.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* ».

Retraits d'engagement sans affectation préalable

Les AE issues de retraits effectués sur des engagements de l'année en cours sont disponibles (au niveau de l'UO dans le système d'information financière de l'État).

Le retrait d'un engagement effectué au cours de l'année mais complémentaire à un engagement d'une année antérieure, rend disponibles les AE dans la limite 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'affectation²⁹.

Liste des cas dérogatoires à l'article 160 du décret GBCP

Libellé sous chorus	Cas des retraits d'engagements d'années antérieures rendant les AE disponibles pour de nouveaux engagements
FDC	Dépenses financées par fonds de concours
CHGT TIERS	Changement de tiers bénéficiaire, à hauteur de la reprise de l'engagement dans des conditions similaires
ERR TECH	Correction d'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
DEDIT	Affermissement d'une tranche conditionnelle, pour réutiliser les AE initialement engagées au titre d'une indemnité de dédit ou d'une indemnité d'attente qui n'est finalement pas due
LIGNE GESTION	Réagencement de postes au sein d'un engagement sans modification de l'objet de la prestation
MODIF REG	Modifications réglementaires de comptabilisation ; modifications de modalités techniques de gestion des dépenses dans le système d'information financière de l'État (transfert d'assignations comptables par exemple)
EXO PENA	Exonération de pénalités du titulaire d'un marché, pour permettre le remboursement des pénalités précomptées
TRANS	Modification d'un engagement pour financer le montant d'une transaction liée à l'exécution de cet engagement, dans la limite du montant de cette transaction
MCO	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
RDG	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
LCNAS	Résiliation anticipée de baux conclus pour la location des logements concédés pour nécessité absolue de service.
SPECI	Cas particulier de recyclage autorisé par arrêté spécifique

29) Sauf en vue du réemploi au sein de la même tranche fonctionnelle dans certains cas dérogatoires ci-dessous.

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 doit être immédiatement suivi d'un retrait d'affectation du même montant.

Les règles ci-dessus 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. La convention ne peut être modifiée par avenant dans un sens qui conduirait à la détourner de l'objet pour lequel les AE ont été engagées.

IV.A.2.3.4. La consommation des CP

Le décret GBCP définit à l'[article 33](#) le paiement 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.

Le blocage de dépenses

Le blocage de dépenses est une procédure exceptionnelle qui, à la différence du blocage de crédits, n'empêche pas le responsable de BOP de mettre les crédits à disposition des UO. Son objet est d'empêcher leur consommation sur les UO concernées.

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).

IV.A.2.3.5. L'articulation des AE et des CP

IV.A.2.3.5.1. Les typologies de flux de gestion

Les différentes phases d'exécution de la dépense (engagement, liquidation, ordonnancement) sont matérialisées dans Chorus par l'utilisation du flux de gestion n°1, de droit commun, sauf cas dérogatoires correspondant à des « flux » de gestion distincts :

- le flux n°2, dans lequel le service fait est matérialisé concomitamment à l'engagement juridique ;
- le flux n°3, dans lequel le service fait n'est pas matérialisé dans l'outil ;
- le flux n°4, dans lequel l'engagement juridique et le service fait ne sont pas matérialisés dans l'outil (recours possible à un engagement juridique dit « technique », obligatoire en cas de factures dématérialisées).

La [circulaire de la direction du budget du 22 mars 2019](#) (n° NOR CPAB1906028C) relative aux règles d'utilisation des flux de gestion des dépenses de l'État dans Chorus présente la liste des cas de gestion relevant des flux de dépenses dérogatoires mentionnés ci-dessus.

IV.A.2.3.5.2. Les dépenses hors titre 2

Pour les dépenses hors titre 2, les règles de consommation sont, en règle générale, une consommation en AE \neq 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 :

Fait générateur de la consommation	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.
Montants de consommation des AE et des CP par année	AE \neq CP <u>En année N :</u> AE = montant ferme de l'engagement 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

IV.A.2.3.5.3. Les dépenses de titre 2

L'[article 8 de la LOLF](#) dispose 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.

Ainsi, l'ensemble des dépenses de titre 2 sont exécutées en flux de gestion n° 4 dans le système d'information financière de l'État.

IV.A.2.3.5.4. Les dépenses ne donnant pas lieu à engagement juridique préalable

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.

Ainsi, certaines dépenses sont exécutées sans enregistrement préalable d'un engagement juridique dans le système d'information financière de l'État. Il s'agit :

- de dépenses relevant du flux de gestion n°4 dans Chorus, pour lesquelles l'engagement juridique et le service fait ne sont pas matérialisés dans l'outil ;
- de certaines dépenses prévues aux [articles 1 et 4 de l'arrêté du 30 décembre 2013](#) modifié portant détermination des dépenses de l'État payées sans ordonnancement, sans ordonnancement préalable et avant service fait, sauf celles donnant lieu à plan de facturation ou à engagements de dépenses programmées.

Lorsque les dépenses sont payées sans ordonnancement préalable, l'ordre de payer peut revêtir un caractère périodique, dans les conditions fixées par le ministre chargé du budget.

La liste des dépenses éligibles au flux de gestion n° 4 et les modalités de leur enregistrement sont arrêtées par le ministre chargé du budget par circulaire.

Pour ces dépenses sans engagement juridique préalable, qui correspondent au flux de gestion n°4 dans Chorus, les règles particulières de consommation sont les suivantes :

Fait générateur de la consommation	AE consommées au moment de la demande de paiement ; CP consommés au moment de la mise en paiement.
Montants de consommation des AE et des CP par année	Montants des AE et des CP consommés dans l'année $AE = CP = \text{montant des paiements de l'année}^*$ * 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)
Modalités de contrôle budgétaire	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 ou dans le présent recueil.

IV.A.3.Règles générales relatives à l'affectation

IV.A.3.1.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 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 origine et leur finalité dans l'opération d'investissement.

Les arrêtés de report de crédits tiennent compte des consommations intervenues sur chaque opération d'investissement.

En application des dispositions de l'[article 158 du décret GBCP](#), lorsque sur des tranches fonctionnelles, aucune consommation d'autorisations d'engagement affectées au titre d'une opération d'investissement n'a eu lieu au cours des deux exercices précédant celui au titre duquel l'ouverture de crédits de report est demandée, les AE restant affectées et non engagées ne sont pas reportées sur l'exercice suivant, sauf dérogation accordée par le ministre chargé du budget après avis du contrôleur budgétaire.

Ces règles s'appliquent même si des AE complémentaires ont été affectées au cours des deux années précédentes sur une tranche fonctionnelle.

IV.A.3.2. 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* ».

Cas dérogatoires rendant les autorisations d'engagement disponibles suite au retrait d'une affectation d'une année antérieure

- 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.

IV.B.ILLUSTRATIONS

IV.B.1.Les règles de consommation des AE et des CP pour les principaux cas de gestion

IV.B.1.1.Les marchés publics

L'ensemble des marchés publics traités dans cette partie peuvent concerner des dépenses de fonctionnement ou des dépenses d'investissement. Par convention, l'expression « marchés » utilisée dans cette partie couvre l'ensemble des formes des contrats de la commande publique tel que prévu par la réglementation (ex. accord-cadre, convention conclue avec une centrale d'achat...).

IV.B.1.1.1.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 son éventuelle reconduction tacite ou expresse. Lors de cette reconduction, le gestionnaire devra engager en comptabilité budgétaire le montant correspondant à la période pour laquelle le marché est reconduit.

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.

Fait générateur de la consommation	<p>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 ;</p> <p>CP consommés au moment de la mise en paiement (paiement sur facture ou sur état d'acomptes, paiement de l'avance).</p>
Montants de consommation des AE et des CP par année	<p>AE ≠ CP</p> <p><u>A la passation du marché :</u></p> <p>AE = montant ferme global sur la durée du marché hors reconduction</p> <p>CP = montant des paiements de l'année</p> <p><u>En cas de révision de prix :</u></p> <p>AE = consommation d'AE à hauteur de l'impact de la révision de prix de l'année</p> <p>CP = consommation de CP à hauteur de l'impact de la révision de prix de l'année</p> <p><u>En cas de reconduction du marché :</u></p> <p>AE = consommation d'AE à hauteur de la reconduction éventuelle</p> <p>CP = montant des paiements de l'année</p>

IV.B.1.1.2.Marchés à tranches

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 ou optionnelle 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,

Les prestations de la tranche ferme doivent constituer un ensemble cohérent ; il en est de même des prestations de chaque tranche optionnelle compte tenu des prestations de toutes les tranches antérieures (cf. [article 77 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016](#) relatif aux marchés publics).

Fait générateur de la consommation	<p>AE : Tranche ferme et montant de l'indemnité de dédit consommés à la validation de de l'engagement initial référençant le marché dans le système d'information financière de l'État, puis engagement de la tranche conditionnelle ou optionnelle 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>
Montants de consommation des AE et des CP par année	<p>AE ≠ CP</p> <p><u>À la passation du marché :</u></p> <p>AE = montant de la tranche ferme et montant de l'indemnité de dédit sur tranche conditionnelle ou optionnelle</p> <p><u>À l'affermissement de la tranche conditionnelle ou optionnelle :</u></p> <p>AE = montant de la tranche affermie + 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>CP = montant des paiements de l'année</p>

IV.B.1.1.3. Accords-cadres et marchés subséquents exécutés par bons de commande

L'[article 4 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015](#) définit les accords-cadres comme étant « *les contrats conclus par un ou plusieurs acheteurs soumis à la présente ordonnance avec un ou plusieurs opérateurs économiques ayant pour objet d'établir les règles relatives aux bons de commande à émettre ou les termes régissant les marchés subséquents à passer au cours d'une période donnée, notamment en ce qui concerne les prix et, le cas échéant, les quantités envisagées.* »

En application des dispositions de l'[article 78 du décret du 25 mars 2016](#) relatif aux marchés publics, pris sur le fondement de cette ordonnance, les accords-cadres peuvent désormais revêtir trois formes :

- les accords-cadres exécutés par marchés subséquents (l'[article 79](#) ajoute que ces marchés subséquents peuvent prendre la forme d'accords-cadres exécutés au moyen de bons de commande) ;
- les accords-cadres exécutés (directement) par bons de commande ;
- les accords-cadres exécutés par l'un et l'autre.

Ces différents types de 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 et/ou maximum. Les modalités de consommation des AE et des CP sont identiques qu'ils soient avec ou sans minimum-maximum, qu'ils soient reconductibles ou non. Toutefois, les « marchés subséquents » passés en application d'un accord-cadre donnent lieu à consommation d'AE dans les mêmes conditions que les autres marchés dès lors qu'ils ne sont pas exécutés par bon de commande.

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

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 alors 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 la totalité de cette durée.

NOTA : Les marchés à bons de commande, prévus par l'[article 77 du code des marchés publics de 2006](#), ne figurent plus dans les dispositions du [décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics](#), pris sur le fondement de l'[ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015](#). Toutefois, ils demeurent en tant que tels lorsqu'ils ont été lancés avant le 1^{er} avril 2016 ou lorsqu'ils sont conclus sur la base d'un accord-cadre antérieur au 1^{er} avril 2016.

Fait générateur de la consommation	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.
Montants de consommation des AE et des CP par année	AE ≠ CP AE = montant des bons de commande émis CP = montant des paiements de l'année

IV.B.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 consommant des AE de l'année de signature de la transaction.

La transaction donne lieu à un engagement d'AE pour le montant fixé par le protocole lors de la signature de l'acte définitif par l'ensemble des parties.

Les autorisations d'engagement consommées au titre d'un exercice antérieur dans le cadre de l'acte dont la transaction poursuit l'exécution peuvent être réutilisées à hauteur du montant de la transaction.

Il est rappelé que, sauf dispositions particulières prévues dans les arrêtés de contrôle budgétaire ministériel et dans le présent recueil, le projet de transaction est soumis à avis préalable du contrôleur budgétaire, avant signature des parties, et le projet définitif est soumis à visa a priori du contrôleur budgétaire après signature du bénéficiaire mais avant celle de l'autorité administrative.

IV.B.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,

La clause de résiliation unilatérale au bénéfice du preneur, insérée dans un bail, n'a aucun impact en comptabilité budgétaire dès lors que sa mise en œuvre n'est pas ferme et reste soumise à une décision du preneur. Par exemple :

- lorsqu'un bail est conclu pour une durée de 9 ans, avec possibilité pour le preneur d'y mettre fin au terme des six premières années, la durée ferme à prendre en compte pour la détermination du volume d'AE nécessaires est de 9 ans.
- pour les baux dits "3.6.9.", la durée ferme à prendre en compte est de 9 ans même si l'[article L.145-4 du code de commerce](#) autorise le preneur à résilier le bail à l'expiration de chaque période triennale.

Cette règle s'applique à tous les baux comportant une clause de résiliation unilatérale au bénéfice du preneur. A titre transitoire, les baux conclus avant le 1^{er} janvier 2016 et comportant une clause de résiliation unilatérale continueront d'être gérés en AE = CP jusqu'à leur renouvellement : à compter de cette date, les AE devront être également consommées en fonction de la durée de l'engagement ferme contenue dans le bail.

Pour les charges locatives versées au bailleur en complément du loyer, les AE sont engagées sur la base des informations figurant dans le bail ou fournies par le bailleur pour chaque exercice budgétaire, minorées ou majorées en cours de gestion par le solde de l'exercice précédent. Les CP sont inscrits pour le même montant. Chaque engagement relatif aux charges locatives, dès lors que son montant est supérieur au seuil de contrôle en vigueur, est soumis au visa préalable du contrôleur budgétaire.

Les charges locatives étant gérées annuellement, seuls les loyers hors charges locatives sont à prendre compte pour apprécier l'obligation de soumettre l'engagement au visa du contrôleur budgétaire.

Baux conclus sur une durée ferme

Fait générateur de la consommation	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.
Montants de consommation des AE et des CP par année	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

(*) Par exception, les baux conclus hors zone euro et les baux à durée indéterminée sont exécutés comme des dépenses sans engagement préalable en AE = CP.

Fait générateur de la consommation	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.
Montants de consommation des AE et des CP par année	AE = CP = loyer de l'année

IV.B.1.4. Les marchés de partenariat**IV.B.1.4.1. Définition**

Avec l'entrée en vigueur de l'[ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015](#), les marchés de partenariats se sont substitués à toutes les formes de partenariats public-privé (PPP), à savoir les contrats de partenariat issus de l'[ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004](#), les contrats d'autorisation d'occupation temporaire – location avec option d'achat (AOT-LOA), et les baux emphytéotiques administratifs avec convention de mise à disposition (BEA–CMD). Un marché de partenariat englobe désormais les contrats confiant à un opérateur économique une mission globale ayant pour objet la réalisation³⁰ d'un ouvrage et tout ou une partie de son financement. Au-delà de ces missions obligatoires, le marché de partenariat peut prévoir tout ou partie de la conception des ouvrages, équipements ou biens immatériels, l'aménagement, l'entretien-maintenance, la gestion ou l'exploitation de ces biens, la gestion d'une mission de service public, ainsi que des missions de valorisation immobilière.

Le titulaire du marché de partenariat est rémunéré à compter de l'achèvement des travaux, par un prix payé par l'acheteur, étalé sur toute la durée du contrat. Le versement des « loyers » commence après la mise à disposition de l'ouvrage. Toutefois, afin de faciliter l'exécution du contrat, l'[ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015](#) ouvre la possibilité de procéder à des versements anticipés, dès la phase de construction, sous forme d'avances ou d'acomptes, qui recouvrent les notions de « pré-loyers » ou « avances sur loyers » prévus dans les contrats.

IV.B.1.4.2. Règles de gestion des marchés de partenariat

Le loyer d'un marché de partenariat est généralement fractionné en trois composantes ou « sous loyers » distinguant les dépenses d'investissement (titre 5), de fonctionnement et de coût de financement (titre 3). Le coût complet des dépenses doit être engagé en euros courants.

30) La réalisation de l'ouvrage peut inclure la construction, la transformation, la rénovation, le démantèlement ou la destruction d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels.

<p>Fait générateur de la consommation</p>	<p><u>Coûts d'investissement (titre 5) :</u> 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).</p> <p><u>Coûts de fonctionnement et de financement (titre 3) :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • 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.
<p>Montants de consommation des AE et des CP par année</p>	<p><u>Coûts d'investissement : AE ≠ CP</u> À la passation du contrat : AE = montant ferme TTC + montant du dédit + montant des indemnités de non affermissement sur tranches conditionnelles À l'affermissement d'une tranche : AE = montant de la tranche affermie – montant de l'indemnité de non affermissement correspondante CP = loyers de l'année afférents aux coûts d'investissement des tranches fermes et conditionnelles affermies et / ou versement de l'indemnité de dédit</p> <p><u>Coûts de financement et de fonctionnement : AE = CP</u> AE = quote-part des annuités liées respectivement aux coûts de financement et aux coûts de fonctionnement CP = montant des loyers de l'année. Loyer total : CP = loyer de l'année, selon les termes du contrat</p>

IV.B.1.5. Le 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 coût 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 marchés de partenariat.

L'article 34 modifié de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 prévoit que l'Etat ne peut conclure, en qualité de crédit-preneur, des contrats de crédit-bail, au sens des articles L. 313-7 à L. 313-11 du code monétaire et financier, qui ont pour objet la réalisation, la modification ou la rénovation d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels répondant à un besoin précisé par la collectivité publique et destinés à être mis à sa disposition ou à devenir sa propriété.

IV.B.1.6. 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° 2019-798 du 26 juillet 2019 relatif aux régies de recettes et 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. 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 permettant d'une part la prise en compte de la dépense dans les comptabilités budgétaire et générale et d'autre part, la reconstitution de l'avance (appelé recomplètement) auprès du régisseur.

En début de chaque exercice, sauf dérogation accordée par le contrôleur budgétaire, le montant de l'avance consentie au régisseur fait l'objet d'un blocage de crédits (en AE et CP) dans Chorus afin de garantir leur disponibilité pour le recomplètement futur de l'avance. Les crédits ainsi réservés sont débloqués au plus tard en fin de gestion.

Fait générateur de la consommation	AE consommées au moment de la demande de paiement (au vu du bordereau récapitulatif) ; CP consommés lors du paiement (au vu du bordereau récapitulatif).
Montants de consommation des AE et des CP par année	AE = CP = montant des dépenses prises en charge par le comptable public.
Blocage d'AE et de CP	Blocage d'AE et de CP à hauteur du montant de l'avance, sauf dérogation accordée par le comptable assignataire.
Flux de gestion dans le système d'information financière de l'État	Flux de gestion n°4

IV.B.1.7.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'État mis en œuvre par l'intermédiaire d'opérateurs (titre 6). Dans le cadre de ces transferts indirects, l'opérateur assure ainsi la redistribution des versements concernés à des tiers, qui en sont les bénéficiaires finaux. Le niveau d'autonomie de l'opérateur dans l'attribution des transferts déterminera s'il s'agit de dispositifs transparents, retracés en compte de tiers dans la comptabilité de l'opérateur, ou non transparents et inscrits au budget de l'opérateur. Un opérateur ne peut donc pas être bénéficiaire de transferts directs de l'État imputés sur le titre 6 pour financer son fonctionnement ou pallier une insuffisance de ressources propres

Par exception, il est possible d'imputer en titre 6 une subvention accordée à un opérateur pour financer des dépenses de fonctionnement afférentes à une opération, ponctuelle, pluriannuelle mais limitée dans le temps, à condition que ce financement fasse l'objet d'une convention conclue avec l'État qui précise notamment l'objet du financement, sa durée et son montant ainsi que les conditions de versements.

Enfin, des opérateurs peuvent recevoir des fonds imputés sur le titre 2 dans le cas de versements effectués pour le compte de l'État ou imputés sur le titre 5 lorsque l'État leur confie la maîtrise d'ouvrage d'investissement sur un bien qui reste contrôlé par l'État.

IV.B.1.7.1. 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. Cette subvention a donc pour objet de financer des dépenses annuelles.

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.

Fait générateur de la consommation	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.
Montants de consommation des AE et des CP par année	AE = CP AE = montant de l'acte attributif CP = montant des paiements de l'année

IV.B.1.7.2. 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.

Fait générateur de la consommation	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.
Montants de consommation des AE et des CP par année	Convention annuelle : AE = CP Convention pluriannuelle : AE ≠ CP <u>En année N</u> : AE = montant ferme défini dans l'acte attributif de dotation pour la part de l'investissement financé CP = montant des paiements de l'année <u>En année N+n</u> : AE = 0 CP = montant des paiements de l'année

IV.B.1.7.3. 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.

Fait générateur de la consommation	AE consommées à la validation de l'engagement associé à la convention ou l'acte attributif de subvention ; CP consommés par le paiement de la subvention.
Montants de consommation des AE et des CP par année	Convention annuelle : AE = CP Convention pluriannuelle : AE ≠ CP <u>En année N :</u> AE = montant ferme défini dans la convention ou l'acte attributif de subvention. CP = montant des paiements de l'année <u>En année N+n :</u> AE = 0 CP = montant des paiements de l'année

IV.B.1.7.4. 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.

IV.B.1.8. 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. Dans le cas de l'utilisation de moyens monétaires pour le paiement de ces dépenses, les règles d'emplois devront respecter l'[instruction interministérielle relative au déploiement et à l'utilisation de la carte affaires et de la carte d'achat](#). 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 spécifique mis en place par l'ordonnateur en lien avec son responsable de programme et son contrôleur budgétaire.

IV.B.1.9. 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.

Ce type de financement a deux caractéristiques principales : l'autorité les attribuant n'est pas à l'initiative du projet et la subvention ne donne pas lieu à contrepartie au profit de l'autorité attributrice.

Le [décret n° 2016-1971 du 28 décembre 2016](#) précisant les caractéristiques du formulaire unique de demande de subvention des associations fixe un formulaire unique pour les demandes de subventions présentées par les associations conformément au code des relations entre le public et l'administration (CRPA). Depuis l'entrée en vigueur de ce décret, toutes les demandes de subventions émanant des associations doivent en conséquence être présentées conformément au formulaire unique.

Le CRPA et le décret précité constituent un dispositif législatif et réglementaire général. Leurs dispositions ne sont en revanche pas applicables aux demandes de subventions régies par d'autres cadres législatifs spécifiques dont les dispositions s'imposent au regard de mesures d'ordre général³¹.

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.

IV.B.1.9.1. 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*.

Fait générateur de la consommation	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.
Montants de consommation des AE et des CP par année	AE = CP AE = <u>part annuelle</u> du montant de l'arrêté attributif CP = montant des paiements de l'année

IV.B.1.9.2. Interventions de durée déterminée annuelles ou pluriannuelles

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

Les engagements de dépenses de dispositifs de durée déterminée doivent être couverts dans leur intégralité et pour leur montant ferme, tel que fixé par l'acte juridique qui les met en œuvre, 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

31) Par exemple, les aides au logement temporaire sont régies par les dispositions législatives et réglementaires des articles [L851-1](#) et [R851-1](#) et suivants du code de la sécurité sociale.

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.

Fait générateur de la consommation

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.

Les CP sont consommés au moment de la mise en paiement.

Montants de consommation des AE et des CP par année

AE ≠ CP

En année N :

AE = montant ferme et sans réserve de l'arrêté attributif notifié

CP = montant des versements de l'année

En année N+n :

AE = 0

CP = montant des versements de l'année

IV.B.1.9.3. 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, généralement au niveau de ses services déconcentrés, et verse une avance ou effectue un remboursement global payé directement à l'organisme payeur au niveau central (contrats aidés par exemple) ;
- La décision d'attribution de l'aide est prise par un organisme qui y est habilité, 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.

Fait générateur de la consommation	<p>Selon les conventions les modalités de remboursement sont notamment les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La convention ne prévoit pas de montant minimum : la consommation d'AE interviendra lors de la validation de l'engagement associé à l'attribution de subvention aux bénéficiaires. <p>CP consommés au moment du remboursement à l'organisme payeur (sur demande de paiement).</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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. <p>CP : consommation sur échéance de paiement définie par la convention.</p>
Montants de consommation des AE et des CP par année	<p>AE = part annuelle du montant de l'arrêté attributif notifié</p> <p>CP = montant des paiements de l'année</p>

Les dépenses d'intervention en gestion indirecte de durée limitée

Fait générateur de la consommation	<p>Décision d'attribution déléguée :</p> <ul style="list-style-type: none"> - AE consommées au moment de la validation de l'engagement ; - CP consommés au moment du remboursement à l'organisme payeur (sur demande de paiement). <p>Décision d'attribution conservée par l'État :</p> <ul style="list-style-type: none"> - AE consommées à la validation de l'engagement ; - CP consommés au moment du remboursement à l'organisme payeur (sur demande de paiement).
Montants de consommation des AE et des CP par année	<p>AE ≠ CP</p> <p>Décision d'attribution déléguée :</p> <p>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</p> <p>CP = montant des paiements de l'année</p> <p>Décision d'attribution gardée par l'État :</p> <p>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.</p> <p>CP = montant des paiements de l'année</p>

IV.B.1.9.4. Conventions pluriannuelles d'objectifs avec des associations

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](#), dès lors qu'une subvention accordée par l'État à une association excède le montant de 23 000 €, une convention doit être signée entre le représentant de l'Etat et le bénéficiaire et comprendre l'objet, le montant, les modalités de versement et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée. Cette aide peut prendre également un caractère pluriannuel lorsqu'elle 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 doit stipuler clairement les montants des aides attribuées sur la durée de la convention et les conditions de leur attribution. Les AE devront couvrir les montants que l'Etat s'engage fermement à accorder au bénéficiaire sur la durée totale de la convention. Conformément à la [circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015 sur les nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations](#), lorsque le financement pluriannuel est indiqué à titre prévisionnel dans la convention conclue entre les parties, les autorisations d'engagement ne couvriront pas la durée totale de la convention mais seulement sa période ferme (généralement la période de 12 mois à venir) ; les engagements fermes des périodes suivantes seront alors précisés par avenant à

ladite convention. L'administration peut prévoir dans la convention qu'elle garantit un montant minimum sur la totalité de la période de la convention. Cette garantie de financement constituant un engagement ferme de l'Etat, les autorisations d'engagement sont dès lors consommées dès la première année à hauteur de cet engagement ferme.

Fait générateur de la consommation	AE consommées à la validation de l'engagement dans le système d'information financière de l'État associé à l'arrêté attributif de subvention ; CP consommés au paiement.
Montants de consommation des AE et des CP par année	<u>En année N</u> , possibilité de consommer en AE ≠ CP : AE = montant précisé dans la convention de financement. CP = montant des paiements de l'année <u>En année N+1</u> : AE = montant des engagements nouveaux de l'année CP = montant des paiements de l'année sur engagement N ou N+1

IV.B.1.9.5. Les contrats de projet Etat – Région (CPER)

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.

IV.B.2. Les règles d'affectation 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) sont 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 1 du recueil – « *les nomenclatures* ». La partie 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.

IV.B.2.1.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 contrôle³², 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.

IV.B.2.1.1.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 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.

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.

32) 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.

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.

IV.B.2.1.2.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 immobilière³³, 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.

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.

33) 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. IV.B.1.4 Les marchés de partenariat).

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.

PARTIE V – LES CREDITS DE PERSONNEL ET LES EMPLOIS

Sommaire partie V – Les crédits de personnel et des emplois

V.A.	DISPOSITIONS NORMATIVES	131
V.A.1.	CHAMP D'APPLICATION	131
V.A.2.	LES REGLES APPLICABLES AUX CREDITS DE PERSONNEL	132
V.A.2.1.	<i>La notion de crédits de personnel</i>	132
V.A.2.2.	<i>Un plafond de crédits limitatif fixé au niveau du programme</i>	133
V.A.2.3.	<i>Une présentation des crédits en AE = CP</i>	133
V.A.2.4.	<i>Les règles applicables en matière de reports de crédits</i>	134
V.A.3.	LES REGLES APPLICABLES AUX EMPLOIS	134
V.A.3.1.	<i>Un plafond d'emplois annuel limitatif fixé par ministère</i>	134
V.A.3.2.	<i>Une fongibilité des emplois au sein du plafond ministériel</i>	135
V.A.3.3.	<i>Un schéma d'emplois annuel fixé par programme</i>	135
V.A.3.4.	<i>La notion de catégorie d'emplois</i>	136
V.A.4.	LES REGLES DE SUIVI RENFORCE DES CREDITS ET DES EMPLOIS	136
V.B.	ILLUSTRATIONS	139
V.B.1.	LES REGLES ET PRATIQUES DE PAYE DES DEPENSES DE PERSONNEL	139
V.B.1.1.	<i>Une paye sans ordonnancement préalable sauf exceptions</i>	139
V.B.1.2.	<i>Le cas particulier des acomptes de paye</i>	139
V.B.1.3.	<i>Le cas particulier des procédures financières et comptables des forces armées</i>	140
V.B.1.4.	<i>La procédure de pré liquidation de la paye de décembre</i>	140
V.B.2.	LES REGLES ET PRATIQUES RELATIVES AUX EMPLOIS	141
V.B.2.1.	<i>L'ETPT, unité de décompte du plafond d'emplois</i>	141
V.B.2.2.	<i>Les règles de décompte des plafonds d'emplois ministériels</i>	142
V.B.2.3.	<i>Les règles de suivi du schéma d'emplois</i>	153
V.B.3.	LES OUTILS INFORMATIQUES DE SUIVI DES CREDITS DE PERSONNEL ET DES EMPLOIS	153
V.B.3.1.	<i>Le suivi des dépenses de personnel dans Chorus et INDIA-Rému</i>	153
V.B.3.2.	<i>Le suivi des emplois dans Chorus et INDIA-Rému</i>	154
V.B.3.3.	<i>Les modalités de décompte des emplois PSOP dans Chorus</i>	155
V.B.3.4.	<i>Les modalités de décompte des emplois hors PSOP dans Chorus</i>	156
V.B.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>	156

PARTIE V. LES CRÉDITS DE PERSONNELS ET LES EMPLOIS

V.A.DISPOSITIONS NORMATIVES

V.A.1.Champ d'application

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 140 milliards d'euros en 2018 ;
- compte-tenu du nombre élevé d'agents concernés, toute mesure générale de revalorisation des rémunérations est nécessairement coûteuse tant pour les finances de l'État que pour celles des opérateurs, des collectivités et des hôpitaux publics ;
- le recrutement d'un fonctionnaire engage les finances de l'État sur le long terme sur l'intégralité de sa carrière professionnelle et de sa période de retraite.

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 reposent 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).

Pour répondre à ces enjeux, 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 comporte 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 en recette 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. 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.

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.

Les présentes règles s'appliquent aux crédits de personnel et aux emplois de l'État (budget général) et de ses budgets annexes, sous réserve des dispositions particulières figurant dans le présent recueil et notamment dans sa partie 8 intitulée « LES COMPTES SPÉCIAUX ET LES BUDGETS ANNEXES ».

V.A.2. Les règles applicables aux crédits de personnel

V.A.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'État³⁴. 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 pour les personnels titulaires 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

34) Ces catégories sont elles-mêmes divisées en sous-catégorie (*cf. Illustrations § V.B.3.1*).

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 dépense³⁵, les montants budgétés pour financer les contributions au CAS Pensions ne peuvent pas servir au financement de dépenses hors CAS Pensions : tout recyclage des crédits de titre 2 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.

V.A.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 titres³⁶. Le montant des crédits de personnel voté pour chaque programme, et qui ne peut être modifié que par des lois de finances ou 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 règles de mises en œuvre et de contrôle des mouvements de fongibilité, respectivement décrites dans la partie 2 du recueil – « l'ouverture des autorisations budgétaires » (II.A.3.8 Le cas particulier de la fongibilité) et dans la partie 3 du recueil – « l'organisation de la gestion budgétaire » (III.A.5.2.6 Le contrôle des mouvements de fongibilité asymétrique), ont été précisées par la [circulaire de la direction du budget n°DF-2BPSS-18-4559 du 24 juillet 2018](#).

V.A.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**³⁷ ».

35) Le périmètre de la norme « zéro valeur », sous-jacente à la budgétisation, exclut les contributions de l'État au CAS Pensions.

36) Cf. partie n° 2 « l'ouverture des autorisations budgétaires »

37) 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.

V.A.2.4. Les règles applicables en matière de reports de 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 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** »³⁸.

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 de l'exercice suivant³⁹.

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.

V.A.3. Les règles applicables aux emplois

V.A.3.1. Un plafond d'emplois 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 ([article 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 décret GBCP](#)⁴⁰ - **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, annexés au

38) Cf. partie n° 7 « la clôture de la gestion et les opérations de fin d'exercice ».

39) À l'exception des crédits issus des fonds de concours mentionnés respectivement à l'[article 17- II de la LOLF](#) qui sont reportables de droit.

40) 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. »

projet de loi de finances) et rapports annuels de performances (RAP, annexés 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](#).

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](#)⁴¹, les agents non-titulaires de droit local, les marins des phares et balises.

Des crédits peuvent être consommés sur le titre 2 sans impact sur la consommation du plafond d'emplois, dès lors que les agents perçoivent une rémunération versée par l'État, même s'ils ne participent pas directement à l'activité du ministère (par exemple agents en congé de longue durée).

V.A.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 de la LOLF](#)). 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 prévues pour un programme donné : **les emplois autorisés d'un ministère sont fongibles par nature entre eux, sans acte réglementaire.**

V.A.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. Ils s'apprécient comme étant le solde net des entrées et des sorties réalisées entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre inclus d'une année, et sont calculés hors impact des transferts, mesures de périmètre et corrections techniques.

41) Agents dits « berkaniens », en référence à l'[arrêt « Berkani »](#) rendu en 1996 par le Tribunal des Conflits

V.A.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).

V.A.4. Les règles de suivi renforcé des crédits et des emplois

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'insoutenable, 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 l'occasion des comptes rendus de gestion, le DPGECP, 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 DPGECP 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 DPGECP, 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 DPGECP. 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 DPGECP initial, transmis au CBCM avant le 15 février, l'actualisation du DPGECP 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 prévue par les arrêtés de contrôle budgétaire ministériels.

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 DPGECP, 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 DPGECP 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, 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, de la hiérarchie des emplois et des rémunérations au sein du ministère et de leurs conséquences budgétaires* ».

Le « *contrôle de la compatibilité des prévisions de recrutement avec la variation des effectifs exprimées en équivalent temps plein* » mentionné à l'[article 92 du décret GBCP](#) s'effectue 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.

V.B.ILLUSTRATIONS

V.B.1.Les règles et pratiques de paye des dépenses de personnel

V.B.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), 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). La plupart des dépenses de personnel des militaires du ministère de la Défense et de l'intérieur sont également gérées selon une procédure particulière (*cf. infra § 1.3 « Le caractère particulier des procédures financières et comptables des forces armées »*).

Par ailleurs, toutes les dépenses réalisées par les gestionnaires sur le titre 2 directement dans Chorus sont des dépenses payées avec ordonnancement préalable :

- les remboursements au profit d'un autre ministère des rémunérations d'agents mis à disposition par celui-ci ;
- certaines prestations sociales non gérées par la paye, comme le versement de capital-décès aux ayants droits d'un fonctionnaire décédé ;
- 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.

En outre, les atténuations de dépenses liées aux 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) apparaissent, dans les restitutions Chorus, en montant négatif dans la section « autres dépenses HPSOP ».

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 consommés. Ces écarts doivent être résorbés en fin d'année en raison de la règle AE=CP pour les dépenses de personnel.

V.B.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 pays⁴². 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.

V.B.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 de la plupart du personnel militaire des forces armées. L'ensemble des dépenses de soldes payées sur ATS fait l'objet d'une imputation budgétaire et comptable au plus tard le 25 de chaque mois. Le reliquat d'ATS non utilisé est reversé annuellement, au plus tard le 26 décembre, au comptable public. Afin d'assurer la continuité du paiement de solde à compter du reversement du reliquat au comptable jusqu'au premier versement de l'ATS au titre de l'année suivante, une avance de trésorerie solde spécifique est mise en place. Un arrêté conjoint du ministre de la défense et du ministre chargé du budget définit le périmètre des dépenses autorisées dans le cadre de cette ATS spécifique.

En revanche, 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.

V.B.1.4. La procédure de pré liquidation de la paye de décembre⁴³

La préliquidation 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 préliquidation et l'intégration de la PSOP de décembre.

42) Ou également, dans le cas d'une affectation depuis un DOM, une COM, la Nouvelle-Calédonie ou un autre pays vers la métropole.

43) Cf. partie n° 7 « la clôture de la gestion et les opérations de fin d'exercice ».

Les pièces de blocage de crédits sont débloquées automatiquement avant l'intégration de la PSOP de décembre.

Cette procédure de préliquidation 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.

V.B.2. Les règles et pratiques relatives aux emplois

V.B.2.1. L'ETPT, unité de décompte du plafond d'emplois

Les plafonds d'emplois sont décomptés en équivalent temps plein travaillé (ETPT)⁴⁴. L'ETPT mesure l'activité des agents : il prend en compte leur quotité travaillée et leur période d'activité sur l'année. Un agent à temps complet qui est en position d'activité pendant toute l'année consomme 1 ETPT annuel. L'ETPT permet donc d'agréger 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 ou ETPE)	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.

44) Et à la fois en ETP et en ETPT à partir de 2014 pour les établissements disposant de l'autonomie financière.

	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	-	-

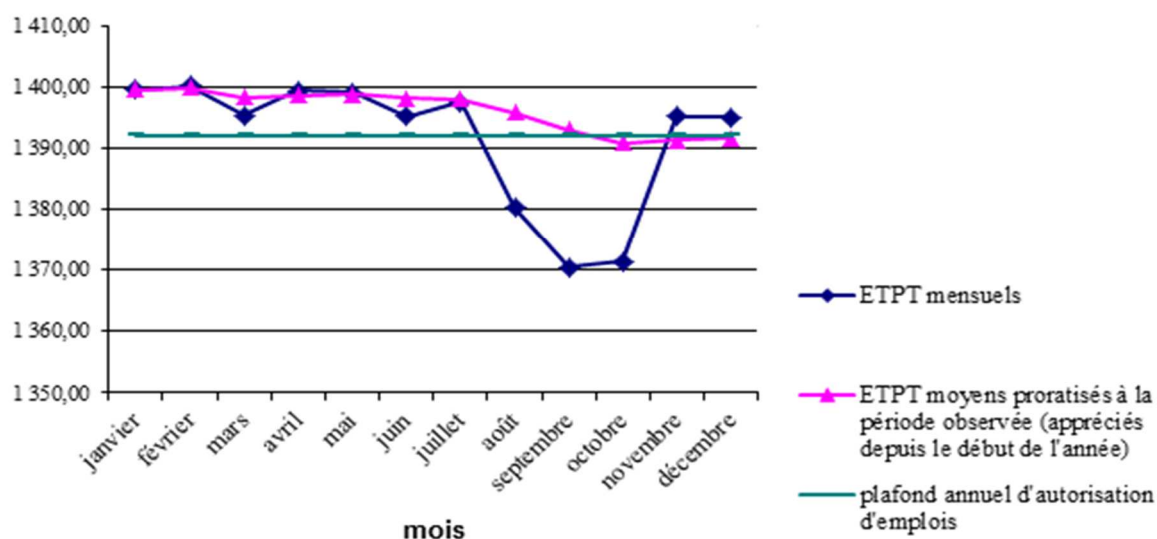
Un autre exemple :

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 décompteront alors pour 0,5 ETPT.

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 DPGECP.

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.

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.

V.B.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, employés et rémunérés 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 fonctionnement⁴⁵). 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).

45) 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 84-16 du 11 janvier 1984](#) impose 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. Elle autorise toutefois d'y déroger dans certains cas limitativement énumérés, notamment lorsque les agents sont mis à disposition auprès d'une administration ou d'un établissement public administratif de l'État, ou encore d'un groupement d'intérêt public.

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'il a lieu, 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'accueil⁴⁶.

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 les besoins d'analyse 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 analytique.

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.

Les tableaux ci-dessous synthétisent les différentes possibilités et détaillent quelques cas particuliers :

	DANS LE PLAFOND D'EMPLOIS	HORS PLAFOND D'EMPLOIS
TITRE 2	<div> BESOINS PERMANENTS <ul style="list-style-type: none"> - fonctionnaires - agents non titulaires : <ul style="list-style-type: none"> * 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) </div> <div> BESOINS NON PERMANENTS <ul style="list-style-type: none"> - agents non titulaires : <ul style="list-style-type: none"> * 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) </div>	<div> BESOINS PONCTUELS <ul style="list-style-type: none"> - collaborateurs divers - «vacataires» ou «collaborateurs occasionnels» rémunérés à l'acte, à la tâche ou à l'heure </div> <div> CAS PARTICULIERS <ul style="list-style-type: none"> - réserve 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. </div>
TITRE 3		<div> PERSONNELS EXTERIEURS A L'ADMINISTRATION <ul style="list-style-type: none"> - 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 </div>

46) Cf. partie n° 3 « l'organisation de la gestion budgétaire ».

REGLES APPLICABLES AU DECOMPTE DES EMPLOIS DE L'ETAT		
Situations des personnels		
Positions des titulaires de la fonction publique (et cas particuliers) - Règles applicables à l'employeur d'origine	Dépenses de personnel	Consommation d'emplois (emplois sous plafond LFI)
Conformément à l' article 33 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 , l' activité 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. Conformément à l' article 23 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 , sous réserve des nécessités du service le fonctionnaire en position d'activité qui, pour l'exercice d'une activité syndicale, bénéficie d'une décharge d'activité de services ou est mis à la disposition d'une organisation syndicale, est réputé conserver sa position d'activité.	X	X
L'agent est réputé en " position normale d'activité " 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 .		
Mise à disposition "sortante" vers un autre service de l'Etat. 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
Mise à disposition "sortante" vers une personne morale autre que l'Etat. 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 délégation de gestion de la paye pour l'employeur d'origine 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.		
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 (détachement sortant). 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.		
La position de disponibilité 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.		
Le congé parental 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).		
Cas particulier de la délégation (cf. article 11 du décret n° 84-431) qui concerne les enseignants chercheurs titulaires . Ces derniers continuent à percevoir leur rémunération et à bénéficier de l'ensemble des droits attachés à la position d'activité.	X	X

Positions des titulaires de la fonction publique (et cas particuliers) - Règles applicables à la structure d'accueil	Dépenses de personnel	Consommation d'emplois (emplois sous plafond LFI)
Mise à disposition "entrante" depuis un service de l'Etat. 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.	X	
Mise à disposition "entrante" depuis une personne morale autre que l'Etat. 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.		
Cas particulier de la délégation de gestion de la paye pour la structure d'accueil	X	X
Dans le cas du détachement entrant , il y a consommation d'emplois et de crédits de personnel du point de vue de la structure d'accueil.	X	X
Agents contractuels à durée déterminée ou indéterminée	Dépenses de personnel	Consommation d'emplois (emplois sous plafond LFI)
Les agents contractuels de droit public, à durée déterminée ou indéterminée , recrutés notamment sur la base des articles 4, 6, 6 quater, 6 quinquies et 6 sexies de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 et régis par le décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'Etat	X	X
Les personnels civils de droit privé (agents non titulaires de droit local, 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 [1], etc.) ; [1] Agents dits « berkaniens », en référence à l' arrêt « Berkani » rendu en 1996 par le Tribunal des conflits	X	X
Collaborateurs occasionnels ou vacataires de la structure d'accueil	Dépenses de personnel	Consommation d'emplois (emplois sous plafond LFI)
Les « vacataires » ou « collaborateurs occasionnels », parfois également dénommés « collaborateurs extérieurs », 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^{er} du décret n°86-83 du 17 janvier 1986 qui sont recrutés pour exécuter "une tâche précise, ponctuelle et limitée à l'exécution d'actes déterminés" en application d'un texte spécifique et pour lesquels une simple décision administrative de recrutement suffit.	X	

Contrats aidés de la structure d'accueil	Dépenses de personnel	Consommation d'emplois (emplois sous plafond LFI)
Contrats d'apprentissage (A partir de 2022, les apprentis n'entrent plus dans le décompte des plafonds d'emplois des ministères).	X	
Contrat unique d'insertion non marchand (CUI-CAE)	X	X
Contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)	X	X
Contrat d'insertion par l'activité (CIA)	X	X
Situations de congés rémunérés ou non par l'employeur. 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 d'emploi. Les congés non rémunérés ne consomment en principe pas d'emplois.	Dépenses de personnel	Consommation d'emplois (emplois sous plafond LFI)
Conformément à l' article 34-1° de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 le fonctionnaire en activité a droit à un congé annuel avec traitement . Les agents non titulaires (ANT) y ont droit dans les mêmes conditions (article 10 du décret n°86-83 du 17 janvier 1986).	X	X
Le fonctionnaire en activité a droit à un congé ordinaire de maladie 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 congés de longue maladie (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. L'agent perçoit pendant 1 an 100% du traitement hors primes et 1/2 traitement pendant 2 ans.	X	X
Les congés de grave maladie (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 congés de longue durée (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. 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	
Conformément à l' article 34-5° de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 le fonctionnaire en activité a droit à : a) Au congé pour maternité, ou pour adoption , avec traitement, d'une durée égale à celle prévue par la législation sur la sécurité sociale ; b) Au congé de paternité et d'accueil de l'enfant , avec traitement, d'une durée de onze jours consécutifs. 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

Situations de congés rémunérés ou non par l'employeur. 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 d'emplois. Les congés non rémunérés ne consomment en principe pas d'emplois.	Dépenses de personnel	Consommation d'emplois (emplois sous plafond LFI)
<p>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) 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) bénéficient de congés de formation.</p> <p>Un dispositif complémentaire a été créé par le décret n°2017-928 du 6 mai 2017 relatif à la mise en œuvre du compte personnel d'activité dans la fonction publique et à la formation professionnelle tout au long de la vie. Il permet aux agents d'accéder à des formations relatives à l'acquisition d'un diplôme, d'un titre ou d'un certificat de qualification professionnelle, de développer des compétences pour un projet d'évolution professionnelle. Toutefois, le congé de formation professionnelle (CFP) ne régit pas les formations d'adaptation à un emploi. Le CPF permet chaque année d'acquérir des droits à formation. Il a succédé au DIF antérieur abrogé. Sous réserve d'un accord préalable de l'employeur, la formation acquise au titre du CPF est rémunérée si elle se déroule pendant les heures de travail.</p> <p>L'agent en congé de formation (6^e de l'article 34 de la loi du 11 janvier 1984), d'une durée de 3 ans maximum reçoit, de la part de son administration, une indemnité mensuelle forfaitaire pendant la 1^{re} année de congé. Cette indemnité est égale à 85 % du traitement brut et de l'indemnité de résidence de l'agent, compte tenu de l'indice qu'il détenait au moment de sa mise en congé.</p> <p>Les coûts de formation du congé de validation des acquis de l'expérience (VAE) ou d'établissement d'un bilan de compétences peuvent, sous certaines conditions, être pris en charge par l'administration sous réserve qu'ils ne dépassent pas 24 heures, éventuellement fractionnables. Dans ces conditions, l'agent est rémunéré pendant le temps du congé de VAE.</p>	X	X
<p>Les conditions d'attribution et d'exercice des congés pour recherches ou conversions thématiques (CRCT) 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.</p>	X	X
<p>Conformément à l'article 34-7° de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 le fonctionnaire en activité a droit à un congé pour formation syndicale avec traitement 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).</p>	X	X
<p>Conformément à l'article 34-10° de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984, tout fonctionnaire a droit à un congé pour siéger, comme représentant d'une association déclarée en application de la loi du 1^{er} 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).</p>	X	X
<p>Conformément à l'article 34-8° de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 un congé de six jours ouvrables par an est accordé sur sa demande au fonctionnaire de moins de vingt-cinq ans, 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.</p>		
<p>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 congé parental (article 19 du décret n°86-83 du 17 janvier 1986) non rémunéré.</p>		

Conformément à l' article 34-9° de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 le fonctionnaire en activité a droit à un congé de solidarité familiale 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 .		
Situations de congés rémunérés ou non par l'employeur. 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 d'emplois. Les congés non rémunérés ne consomment en principe pas d'emplois.	Dépenses de personnel	Consommation d'emplois (emplois sous plafond LFI)
L'agent non titulaire employé de manière continue depuis plus d'un an a droit sur sa demande à un congé sans rémunération d'une durée maximale de trois ans, renouvelable si les conditions requises sont réunies (article 20 du décret n°86-83 du 17 janvier 1986 modifié par le décret n°2014-364 du 21 mars 2014). 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.		
Dans les conditions et limites du décret n°2006-536 du 11 mai 2006 , les fonctionnaires et agents non titulaires bénéficient, sur demande, d'un congé de présence parentale . 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.		
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 congé sans rémunération pour convenances personnelles (cf. article 22 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.		
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 congé sans rémunération pour la création d'une entreprise 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.		
Dans les conditions de l' article 21 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 congé sans rémunération dans la limite de quinze jours par an .		

Formes de volontariat règles applicables à l'organisme ou administration d'accueil du volontaire	Dépenses de personnel	Consommation d'emplois (emplois sous plafond LFI)
Le service civique est un engagement volontaire d'une durée continue de six à douze mois donnant lieu à une indemnisation prise en charge par l'Agence du service civique, ouvert aux personnes âgées de seize à vingt-cinq ans ou aux personnes reconnues handicapées âgées de seize à trente ans, en faveur de missions d'intérêt général reconnues prioritaires pour la Nation. Cet engagement est effectué auprès de personnes morales agréées. La personne morale agréée est un organisme sans but lucratif de droit français ou une personne morale de droit public.		
Le volontariat de service civique est géré par l'Agence du service civique (article 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
Formes de volontariat - règles applicables à l'organisme ou administration d'accueil du volontaire	Dépenses de personnel	Consommation d'emplois (emplois sous plafond LFI)
Les volontaires internationaux en administration (VIA) sont gérés par le ministère des affaires étrangères et par la direction générale du trésor (articles L.122-1 à L.122-9 du code du service national).	X	X
Le service militaire volontaire	X	X
Formes de stages	Dépenses de personnel	Consommation d'emplois (emplois sous plafond LFI)
Les stages d'observation inférieurs à 2 mois 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.		
Les stages d'observation supérieurs à 2 mois (consécutifs ou non sur une année scolaire) 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 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.		
Personnels extérieurs - Règles applicables à l'organisme d'accueil	Dépenses de personnel	Consommation d'emplois (emplois sous plafond LFI)
Les intérimaires : 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.		
Les honoraires versés à une profession libérale (médecins, avocats, notaires, traducteurs-interprètes, conseil, etc.) sont versés dans le cadre d'une prestation de service.		

Les commissions et courtages versés : - article L.131-1 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 ; - article 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 du commerce.		
Cas particuliers - doctrine applicable à l'organisme d'accueil	Dépenses de personnel	Consommation d'emplois (emplois sous plafond LFI)
Les indemnités de jurys d'enseignement et de concours (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	
Les indemnités versées aux membres de commissions consultatives (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	
Cas particuliers - doctrine applicable à l'organisme d'accueil	Dépenses de personnel	Consommation d'emplois (emplois sous plafond LFI)
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 agents comptables en adjonction de service 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	
À la demande de l'employeur, le salarié peut travailler au-delà de la durée légale. Les heures supplémentaires 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	
Conseillers prud'hommes	X	
Assesseurs des tribunaux	X	
Jurés des cours d'assises		
Experts près les tribunaux		
Aumôniers des prisons	X	X
Assistants de justice	X	X
Juges de proximité	X	X
Personnels des cultes d'Alsace-Moselle	X	X
Enquêteurs de l'INSEE	X	X
Stagiaires de l'enseignement supérieur		
Correspondants locaux des douanes	X	
Commissaires enquêteurs	X	
Architectes paysagistes	X	
Architectes en chef des monuments historiques	X	
Médecins chargés des contrôles anti-dopage	X	
Observateurs d'annonce des crues	X	

Cas particuliers des agents accomplissant des activités au titre de la réserve doctrine applicable à l'établissement ou à l'administration d'origine	Dépenses de personnel	Consommation d'emplois (emplois sous plafond LFI)
Le fonctionnaire en activité a droit à un congé avec traitement pour accomplir soit une période de service militaire, d'instruction militaire ou d'activité dans la réserve opérationnelle pour une durée inférieure ou égale à trente jours cumulés par année civile, soit une période d'activité dans la réserve de sécurité civile d'une durée inférieure ou égale à quinze jours cumulés par année civile, soit une période d'activité dans la réserve sanitaire, soit une période d'activité dans la réserve civile de la police nationale d'une durée de quarante-cinq jours (article 34-11° de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifié).	X	X
L'agent non titulaire qui accomplit soit une période d'activité dans la réserve opérationnelle sur son temps de travail pour une durée inférieure ou égale à trente jours cumulés par année civile, soit une période d'activité dans la réserve de sécurité civile d'une durée inférieure ou égale à quinze jours cumulés par année civile est mis en congé avec traitement pour la durée de la période considérée (article 26 du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986).	X	X
Conseillers prud'hommes	X	
Assesseurs des tribunaux	X	
Jurés des cours d'assises		
Experts près les tribunaux		
Aumôniers des prisons	X	X
Assistants de justice	X	X
Juges de proximité	X	X
Personnels des cultes d'Alsace-Moselle	X	X
Enquêteurs de l'INSEE	X	X
Stagiaires de l'enseignement supérieur		
Correspondants locaux des douanes	X	
Commissaires enquêteurs	X	
Architectes paysagistes	X	
Architectes en chef des monuments historiques	X	
Médecins chargés des contrôles anti-dopage	X	
Observateurs d'annonce des crues	X	
Cas particuliers des agents accomplissant des activités au titre de la réserve doctrine applicable à l'établissement ou à l'administration d'origine	Dépenses de personnel	Consommation d'emplois (emplois sous plafond LFI)
Le fonctionnaire en activité a droit à un congé avec traitement pour accomplir soit une période de service militaire, d'instruction militaire ou d'activité dans la réserve opérationnelle pour une durée inférieure ou égale à trente jours cumulés par année civile, soit une période d'activité dans la réserve de sécurité civile d'une durée inférieure ou égale à quinze jours cumulés par année civile, soit une période d'activité dans la réserve sanitaire, soit une période d'activité dans la réserve civile de la police nationale d'une durée de quarante-cinq jours (article 34-11° de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifié).	X	X
L'agent non titulaire qui accomplit soit une période d'activité dans la réserve opérationnelle sur son temps de travail pour une durée inférieure ou égale à trente jours cumulés par année civile, soit une période d'activité dans la réserve de sécurité civile d'une durée inférieure ou égale à quinze jours cumulés par année civile est mis en congé avec traitement pour la durée de la période considérée (article 26 du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986).	X	X

V.B.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^{er} janvier et le 31 décembre inclus d'une année. Les changements de quotité de travail doivent également être pris en compte.

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.

V.B.3. Les outils informatiques de suivi des crédits de personnel et des emplois

V.B.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 PCE⁴⁷.

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) ;

47) Pour plus d'informations sur la nomenclature comptable applicable au titre 2 et son contenu, se référer à la partie 1 « les nomenclatures ».

- **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 ».

V.B.3.2. Le suivi des emplois dans Chorus et INDIA-Rému

Depuis janvier 2013, Chorus est 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 indicés »** 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 aux 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 à partir des applicatifs de solde du ministère de la Défense et de la direction générale de la gendarmerie nationale ;
- **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 ».

V.B.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 brut⁴⁸ ;
- et que ce traitement ou cette rémunération est imputé sur le budget d'un ministère (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 ;
- 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 indicés :

$$\text{ETPT consommé} = \frac{\text{quotité de temps travaillée}}{\text{quotité financière pour le temps partiel}} \times \frac{\text{traitement brut}}{\text{valeur du point fonction publique} \times \text{indice}}$$

- Pour les ouvriers rémunérés sur la base d'un taux horaire :

$$\text{ETPT consommé} = \frac{\text{quotité de temps travaillée}}{\text{quotité financière pour le temps partiel}} \times \frac{\text{traitement brut}}{\text{nb d'heures mensuelles réglementaires} \times \text{Taux horaire}}$$

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 indicés : 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 indicés) sont transmises par interface à Chorus et à INDIA-Rému. La convention de

48) 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.

décompte en ETPT des agents non rémunérés sur la base d'un indice est mise en œuvre dans ces deux applicatifs.

V.B.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.

V.B.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 applicatifs de paye de la DGFIP (PSOP)	Solde des militaires (applicatifs de solde du MINDEF)	Agents payés après ordonnancement (HPSOP)
ETPT calculés sans approximation 96,8 %	ETPT approximés selon des conventions méthodologiques 3,2 %	
Agents indicés 95,1 %	Autres agents non indiciés (ETPT = nb de dossiers agent) 1,7 %	ETPT calculés en divisant les dépenses HPSOP imputées sur des comptes qui consomment le plafond d'emplois par une valeur moyenne d'ETPT fixée annuellement en accord avec la DB 1,5 %
Ouvriers non indicés, rémunérés sur la base d'un taux horaire 1,7 %		

PARTIE VI – LES REGLES RELATIVES AUX RECETTES DU BUDGET DE L'ÉTAT

Sommaire partie VI - Les règles relatives aux recettes du budget de l'État

VI.A.	DISPOSITIONS NORMATIVES	161
VI.A.1.	LES RECETTES DANS LE BUDGET DE L'ÉTAT	161
VI.A.1.1.	<i>Présentation des recettes dans les lois de finances.....</i>	<i>161</i>
VI.A.1.2.	<i>L'exécution des opérations de recettes</i>	<i>162</i>
VI.A.2.	LES RECETTES NON FISCALES	162
VI.A.2.1.	<i>Exécution des recettes non fiscales.....</i>	<i>163</i>
VI.A.2.1.1.	Les actes de gestion des recettes	163
VI.A.2.1.2.	Règles d'exécution des recettes	164
VI.A.2.2.	<i>Affectation des recettes non fiscales à des dépenses.....</i>	<i>165</i>
VI.A.2.2.1.	Affectation de recettes par fonds de concours	166
VI.A.2.2.2.	Affectation de recettes par attribution de produits	167
VI.A.2.2.3.	Affectation de recettes par rétablissements de crédits	167
VI.A.2.2.1.	Table des spécificités selon les cas	170
VI.B.	ILLUSTRATIONS	171
VI.B.1.	REGLES DE GESTION SELON LES FAITS GENERATEURS	171
VI.B.1.1.	<i>Prestations et cessions externes</i>	<i>171</i>
VI.B.1.2.	<i>Prestations et cessions internes.....</i>	<i>171</i>
VI.B.1.3.	<i>Indus et autres reversements.....</i>	<i>172</i>
VI.B.1.4.	<i>Les indus de paye et autre reversements</i>	<i>173</i>
VI.B.1.5.	<i>Régies de recettes.....</i>	<i>173</i>
VI.B.1.6.	<i>Fonds européens rattachés au budget de l'État.....</i>	<i>173</i>
VI.B.2.	IMPUTATIONS BUDGETAIRES DES RETABLISSEMENTS DE CREDITS ENTRE SERVICES DE L'ÉTAT.....	174
VI.B.2.1.	<i>Identité d'imputation budgétaire entre le rétablissement de crédits et la dépense initiale.....</i>	<i>175</i>
VI.B.2.2.	<i>Identité d'imputation budgétaire entre la dépense initiale du service cédant et la dépense du service cessionnaire</i>	<i>175</i>
VI.B.3.	EXECUTION DES RECETTES AFFECTEES SUR FONDS DE CONCOURS.....	176
VI.B.4.	DES RECETTES DANS LE SIFE	178

PARTIE VI. LES RÈGLES RELATIVES AUX RECETTES DU BUDGET DE L'ÉTAT

VI.A.DISPOSITIONS NORMATIVES

Les ressources de l'Etat sont principalement issues de la perception de recettes fiscales, mais elles sont également constituées de recettes non-fiscales de différentes natures.

L'impôt peut être défini en droit administratif comme une prestation pécuniaire obligatoire, requise des particuliers par voie d'autorité, à titre définitif et sans contrepartie directe, en vue de la couverture des charges publiques.

L'Etat dispose du droit de lever les impôts et taxes assimilées et reçoit chaque année de la représentation nationale l'autorisation de les percevoir. Les recettes fiscales sont le résultat de l'exercice de ce droit et de cette autorisation.

Des recettes fiscales peuvent également être perçues par l'Etat pour le compte d'autres personnes publiques à qui elles sont reversées sous la forme de prélèvements sur recettes (Union européenne et Collectivités territoriales).

L'[article 3 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 \(LOLF\)](#) définit les autres ressources de l'Etat :

- les produits des amendes ;
- les revenus courants de l'Etat (services rendus, activités industrielles et commerciales, produits du domaine, des participations financières, des autres actifs et droits...) ;
- les produits de cession du domaine de l'Etat, de ses participations financières et de ses autres actifs et droits ;
- les produits exceptionnels divers ;
- les remboursements des prêts et avances ;
- les fonds de concours ainsi que les dons et legs consentis au profit de l'Etat.

VI.A.1.Les recettes dans le Budget de l'Etat

VI.A.1.1.Présentation des recettes dans les lois de finances

L'[article 6 de la LOLF](#) prévoit que le Budget décrit pour une année l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat.

La loi de finances initiale autorise chaque année, pour une année, la perception des ressources de l'Etat et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat.

Les recettes font l'objet de prévisions lors des projets de loi de finances, en particulier au sein de l'état A⁴⁹, et de l'annexe « Voies et moyens » du projet de loi de finances initiale.

Les recettes sont présentées selon une nomenclature établie par catégories (recettes fiscales, recettes non fiscales, prélèvement sur recettes et fonds de concours), sections et lignes de recettes

Cette nomenclature sert de support à la présentation des prévisions d'encaissement lors du vote de la LFI, et permet de rapprocher les encaissements réalisés et les prévisions initiales lors du vote de la loi de règlement.

A l'issue de la gestion, l'exécution des recettes est rapprochée des prévisions, notamment dans les annexes du projet de loi de règlement relatives au développement des opérations du budget général, des comptes spéciaux et des budgets annexes.

49) Evaluations dans le projet de loi de finances initiale, éventuellement révisées lors des lois de finances rectificatives.

L'[article 6 de la LOLF](#) a défini les principes d'annualité, d'unité et d'universalité du budget de l'État.

Le principe d'annualité prévoit que les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public. Il est détaillé à l'[article 28 du décret GBCP](#).

Par dérogation à ce principe, les recettes, autres que fiscales, dont le titre de recouvrement a été émis entre le 1^{er} octobre et le 31 décembre, mais qui n'ont pas été prises en comptes par les comptables au 31 décembre, sont prises en compte au titre du budget de l'année écoulée, au cours d'une période complémentaire à l'année civile.

Cette période complémentaire prévue par l'[article 28 de la LOLF](#) ne peut excéder 20 jours, sa durée est fixée par le ministre chargé du budget. Les conditions de mise en œuvre de cette période complémentaire sont prévues par le [décret n° 2007-687 du 4 mai 2007](#).

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, définies par l'[article 17 de la LOLF](#) : les fonds de concours, les attributions de produits et les rétablissements de crédits,

VI.A.1.2. L'exécution des opérations de recettes

Les recettes sont liquidées et établies par l'émission d'un ordre de recouvrer qui constitue le support de l'action en recouvrement. L'ordre de recouvrer peut prendre différentes formes selon la nature des recettes. Le caractère exécutoire de l'ordre de recouvrer permet au comptable de recourir à l'encontre du débiteur qui ne se libère pas de sa dette à des procédures de recouvrement forcé.

La comptabilité budgétaire retrace l'enregistrement des recettes autorisées ([article 58 du décret GBCP](#)).

Les recettes font l'objet d'une imputation en comptabilité budgétaire lors de leur encaissement.

Par exception, lorsque l'imputation budgétaire n'est pas possible immédiatement (notamment dans l'attente d'une information complémentaire ; en cas dénouement en plusieurs étapes de certaines opérations ; en cas de transfert ou de centralisation comptables) les recettes sont comptabilisées sur des comptes d'imputation provisoire, dont l'apurement rapide fait l'objet d'un suivi régulier qui est renforcé en fin d'exercice.

L'[article 28 de la LOLF](#) prévoit que les recettes et les dépenses portées aux comptes d'imputation provisoire sont enregistrées aux comptes définitifs au plus tard à la date d'expiration de la période complémentaire. Le détail des opérations qui, à titre exceptionnel, n'auraient pu être imputées à un compte définitif est annexé au compte général de l'État.

La qualité et la rapidité des opérations de liquidation des créances, d'émission des ordres de recouvrer et d'encaissement contribuent à assurer la sincérité des prévisions dans l'évaluation de leur montant et constituent un gage de la soutenabilité budgétaire.

VI.A.2. Les recettes non fiscales

Outre les amendes et condamnations pécuniaires, les recettes non fiscales comprennent une grande variété de produits obéissant à des règles spécifiques d'établissement et de recouvrement.

Elles comprennent notamment :

- Les produits du domaine de l'État (revenus du domaine public, revenus du domaine privé, redevances d'usage des fréquences radioélectriques ; produits de cessions...) ;

- Les produits de la vente de biens et service par l'Etat ;
- Les intérêts des prêts, le remboursement des avances et immobilisations financières consentis à des tiers, les rémunérations de garantie accordées par l'Etat ;
- Les récupérations d'indus versés par l'Etat, les recettes accidentelles.

Les règles relatives aux amendes et condamnation pécuniaires sont prévues aux [articles 108 à 111 du décret GBCP](#). Elles ne sont pas développées dans le présent recueil.

Les règles d'exécution et de comptabilisation des autres recettes non fiscales prévues aux [articles 112 à 124 du décret GBCP](#), sont développées dans les paragraphes suivants.

VI.A.2.1.Exécution des recettes non fiscales

Les recettes non fiscales sont émises et enregistrées dans le système d'information financière de l'Etat (SIFE). En comptabilité budgétaire, elles sont comptabilisées au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles ont été encaissées par le comptable public.

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](#).

VI.A.2.1.1.Les actes de gestion des recettes

Toutes les recettes de l'État reposent sur des dispositions de droit. Les ordonnateurs ont en charge, chacun pour ce qui les concerne, de constater, liquider et mettre en recouvrement les recettes attendues en couverture des dépenses du budget, que ces produits soient versés au budget général ou affectés.

Les engagements de tiers

Avant l'encaissement de la recette, un engagement du tiers peut être créé. Il est susceptible de servir de support à un échéancier des versements par le débiteur. 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 » (ET) constitue un élément clé de la gestion des recettes, par symétrie avec l'engagement juridique (EJ) en matière de dépenses. Dans le cas des recettes affectées à un fonds de concours, l'engagement juridique écrit de la partie versante (contrat ou convention) est indispensable à l'ouverture d'AE préalable à l'encaissement d'une recette affectée à un fonds de concours.

À partir des dispositions réglementaires ou, le cas échéant, contractuelles, les produits identifiés et attendus doivent faire l'objet d'un engagement de tiers enregistré dans le SIFE dans la mesure où sont identifiables :

- le ou les tiers redevable(s) concerné(s),
- le montant de la recette attendue,
- les conditions d'exigibilité de la créance,
- son ou ses échéance(s) prévisionnelle(s),
- 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 1 du recueil – « *les nomenclatures* »),
- pour les recettes affectées : l'imputation budgétaire par destination (sur la nomenclature mission / programme / action / sous-action). Cette imputation permet l'analyse des produits par programme bénéficiaire pour les recettes affectées par voie de fonds de concours,
- le niveau organisationnel responsable de la recette et, le cas échéant, bénéficiaire de l'impact budgétaire (rattachement de crédits sur un programme ou une unité opérationnelle d'un programme).

Il n'est cependant pas toujours possible de réaliser un engagement de tiers préalablement à l'émission des ordres de recouvrer notamment dans les cas où la recette ne peut être raisonnablement anticipée ou le tiers identifié (vente de produits ou de services au comptant).

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 créances. Les bases de cette liquidation doivent être clairement établies dans l'ordre de recouvrer.

L'[article 28 du décret GBCP](#) dispose 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 réunies.

VI.A.2.1.2.Règles d'exécution des recettes

Les règles d'exécution des recettes dépendent :

- des possibilités réglementaires ou contractuelles de formaliser préalablement la créance prévue vis-à-vis 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.

Constatation, liquidation et émission de l'ordre de recouvrer

L'ordonnateur constate une créance, la liquide et ordonne son recouvrement dans les conditions prévues aux [articles 23 et 24 du décret GBCP](#).

Lorsqu'un engagement de tiers détermine les conditions d'exigibilité de la créance et, éventuellement, des échéances prévisionnelles de versement des fonds, l'ordonnateur constate l'atteinte des conditions d'exigibilité et des échéances.

Dans le SIFE, 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 qui rendent possible, en comptabilité générale, le rattachement des produits à l'exercice au cours duquel intervient ce fait générateur.

Le recouvrement

L'[article 18 du décret GBCP](#) dispose que le comptable est chargé de la prise en charge des ordres de recouvrer et de leur recouvrement. Par dérogation à ce principe, la prise en charge d'une part et le recouvrement d'autre part peuvent être confiés à deux comptables différents ([article 116 du décret GBCP](#)).

L'assignation des recettes non fiscales aux comptables est fixée par arrêté du ministre chargé du budget.

La prise en charge de l'ordre de recouvrer par le comptable assignataire emporte création d'une facturation à destination du tiers.

Le recouvrement des factures s'effectue dans les conditions prévues aux [articles 25 à 28 du décret GBCP](#).

Dans certains cas, l'encaissement de la recette peut avoir lieu avant l'enregistrement de la créance et l'émission d'une facture. Ces recettes dites « au comptant » font intervenir le comptable préalablement à l'ordonnateur, il peut s'agir par exemple :

- d'un versement spontané d'un tiers débiteur avant émission d'un ordre de recouvrer ;
- de versements pour lesquelles la recette n'a pas vocation à être imputée sur un tiers individualisé ;
- des versements des régies de recettes.

Afin de garantir la juste comptabilisation et l'affectation budgétaire de la recette dans le SIFE, l'ordonnateur, informé par le comptable de l'encaissement, peut être amené à initier un ordre de recouvrer qui prendra la forme d'un ordre d'acceptation : cet acte dématérialisé ne conduit à l'émission d'aucun titre exécutoire.

VI.A.2.2.Affectation des recettes non fiscales à des dépenses

La LOLF autorise l'affectation directe de certaines recettes à certaines dépenses. Ces affectations prennent 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 LOLF](#) et sont applicables au budget général, aux budgets annexes et aux comptes spéciaux. Elles sont précisées dans le [décret n° 2007-44 du 11 janvier 2007 modifié](#) pris pour application du II de l'[article 17 de la LOLF](#).

Les règles suivantes s'appliquent aux opérations de recettes pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux dotés de crédits, sous réserve des dispositions particulières figurant dans le présent recueil et notamment dans sa partie 8 – « *les comptes spéciaux et les budgets annexes* ».

Les dispositions normatives définissent 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.

VI.A.2.2.1.Affectation de recettes par fonds de concours

Les fonds de concours sont définis à l'[article 17-II de la LOLF](#) et comprennent :

- des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public ;
- des produits de legs et donations attribués à l'État.

La partie 1 du recueil – « *les nomenclatures* » précise la procédure de création d'un fonds de concours.

Après comptabilisation de la recette par le comptable concerné, le rattachement des crédits de fonds de concours est réalisé par un arrêté du ministre chargé du budget, au niveau du programme. Cet arrêté distingue la part des crédits de dépenses de personnel (titre 2) de la part des crédits hors titre 2. La répartition des fonds encaissés au titre du fonds de concours est effectuée entre les programmes (avec distinction des crédits titre 2 et hors titre 2) par application d'une clé de répartition définie pour chaque fonds de concours.

Cette comptabilisation s'effectue néanmoins dans deux cadres différents précisés par le [décret n° 2007-44 du 11 janvier 2007 modifié](#) :

1. dans le cas général, 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 par arrêté signé par le ministre chargé du budget ;

2. 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 arrêté du ministre chargé 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 consécutifs 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 attendue, il appartient au ministère, 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 sur l'année suivante est autorisé.

Restitution de fonds de concours

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 « sauf stipulation contraire, *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.* »

Dans le cas où l'emploi des crédits n'est pas correctement justifié au regard des obligations formulées par la partie versante, les crédits font l'objet d'une demande de restitution et dans le respect des conditions dans lesquelles celle-ci peut s'opérer, d'un remboursement à la partie versante.

Le remboursement des tiers ne peut être effectué qu'après annulation des crédits ouverts par voie de fonds de concours 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 (CBCM) 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 des dispositions qui précèdent. Des dispositions spécifiques sont précisées dans la partie 8 du recueil – « *les comptes spéciaux et les budgets annexes* » concernant les fonds de concours rattachés aux comptes spéciaux ou aux budgets annexes.

VI.A.2.2.2. 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 1 du recueil – « les nomenclatures » rappelle les modalités de création d'une attribution de produit.

Ces produits peuvent notamment provenir de :

- cession de données, de documents ;
- location de matériel ;
- fourniture de prestations intellectuelles ;
- redevances.

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.

VI.A.2.2.3. Affectation de recettes par rétablissements de crédits

Définition et champ d'application

Le rétablissement de crédits a pour objet d'annuler une dépense sur le programme qui a supporté cette dernière. Il 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 supportée initialement par le programme concerné, n'est soumise à aucun plafond, aucune information préalable ou obligation de publication.

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

- les remboursements, entre services de l'État, de cessions de biens ou de services ayant donné lieu à paiement préalable sur crédits budgétaires ;

- 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.
- N.B : En revanche, les prestations définitives fournies à des tiers (hors services de l'État) relèvent de la procédure d'attributions de produits.

Dans le cas des remboursements entre services de l'État, 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.

Cependant, la procédure du rétablissement de crédit ne peut être utilisée pour 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. En effet, ces affectations sont effectuées par inscription à une ligne de recette du budget annexe ou du 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.

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 au sein du programme.

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 AE 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 (lorsqu'il s'agit d'un service de l'État) :

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 ministère 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 un ou plusieurs 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.

Cas du recouvrement des pénalités non précomptées directement sur les demandes de paiement

Les pénalités applicables en vertu d'un contrat font l'objet d'une retenue directe sur le montant de la facture de l'opérateur économique dans le cadre des opérations de liquidation de la dette incombant à l'ordonnateur, telles que prévues à l'article 31 du décret GBCP. En conséquence, les pénalités de retard ne constituent pas une recette dès lors qu'elles ne font pas l'objet d'un ordre de recouvrer émis par l'ordonnateur en application de l'article 28 du décret GBCP et se traduisent en comptabilité budgétaire par une atténuation de dépenses. La retenue directe des pénalités constitue en outre la solution la plus simple à mettre en œuvre, évitant la mise en œuvre de procédure de recouvrement de pénalités postérieurement au règlement définitif de la dette.

Par suite, les pénalités exigibles en application d'un contrat qui n'ont pu faire l'objet d'un précompte à l'occasion des opérations de liquidation peuvent par assimilation relever de la catégorie des sommes payées indûment et faire l'objet d'un rétablissement de crédits dès lors qu'elles sont rattachables à la dépense initiale.

Délais pour l'exécution de la procédure

Le rétablissement de crédits ne peut s'opérer qu'après constatation de la recette, dans la limite de certains délais en vertu du principe d'annualité. 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 débiteur est ou non un service de l'État :

- tiers 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 de fonds correspondante ;
- débiteur 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 supports 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 duquel 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, la recette à l'origine du rétablissement de crédits envisagé est enregistrée directement en recettes sur le budget général de l'État et contribue à l'amélioration du solde d'exécution des lois de finances.

Une dérogation à ces délais peut être accordée par le ministre chargé du budget sur demande motivée du ministère concerné.

VI.A.2.2.4. Table des spécificités selon les cas

Le tableau suivant récapitule les spécificités de chaque cas de recettes

Cas	Spécificités relatives à l'initialisation de la recette et à la constatation de la créance	Spécificités relatives au recouvrement et à l'encaissement
Créance avec engagement de tiers préalable	La créance est rattachée à un engagement de tiers qui précise les caractéristiques du fait générateur de la créance.	Pas de particularité
Créance sans engagement de tiers préalable	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
Encaissement sans créance préalable	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
Recette liée à la constatation d'un indu	Le fait générateur de la créance est un flux de dépense qui a été 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.
Cession et prestation entre services de l'État donnant lieu à un rétablissement de crédits en atténuation de dépense	Facturation entre services de l'État intervenant entre programmes, voire entre le budget général, les budgets annexes ou les comptes spéciaux. Une opération de dépense doit être identifiée en amont. Une convention entre services peut être signée pour ces opérations.	Il n'y a pas de traitement d'un flux de trésorerie, donc pas de recouvrement ni d'encaissement. Le dénouement de l'opération est uniquement d'ordre budgétaire.

VI.B.ILLUSTRATIONS

VI.B.1.Règles de gestion selon les faits générateurs

VI.B.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.

Ces recettes font l'objet d'une procédure d'attribution de produits (**comme décrit au VI.A.2.2**) ou d'une affectation à un budget annexe ou à un compte spécial.

La LOLF ([article 17-III](#)) 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.* ». Les attributions de produit ne peuvent donc concerner que des prestations et non des cessions.

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 (CAS) intitulé : « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

VI.B.1.2.Prestations et cessions 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.

Ces opérations concernent ainsi les 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.

Cessions internes et prestations internes simples

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 est sans incidence sur la comptabilité budgétaire).

VI.B.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.

VI.B.1.4. Les indus de paye et autres reversements

Certaines situations génèrent des indus de paye et d'autres reversements, pour lesquels 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 établi à partir des informations relatives à la paie : dans ce cas, le recouvrement permet le rétablissement de crédits qui peut alors intervenir sans limitation de durée par rapport à la dépense initiale en matière de dépenses de personnel.

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.

VI.B.1.5. 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 : il 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.

VI.B.1.6. Fonds européens rattachés au budget de l'État

Parmi les recettes rattachées au budget de l'État par voie de fonds de concours figurent les fonds européens.

Afin d'assurer la traçabilité des crédits communautaires gérés par l'État dans les meilleures conditions, ceux-ci sont, depuis le 1^{er} janvier 2006, majoritairement gérés en dehors du budget de l'État sur un compte de tiers. Cependant, 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, etc.

Ces crédits sont rattachés au 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 titre⁵⁰. L'ordre de recette émis pour

50) Une autorité de gestion est une « autorité publique ou un organisme public ou privé national, régional ou local désigné par l'État membre » pour gérer un programme de financement européen.

rattachement des crédits par voie de fonds de concours est assigné sur la caisse du CBCM près le ministère bénéficiaire des fonds.

Le fait que certaines dépenses de personnel soient financées par des fonds européens n'a pas d'influence sur les modalités de décompte des emplois associés : les agents concernés (titulaires ou contractuels) rémunérés par l'Etat consomment des emplois conformément aux règles énoncées en partie 5 du recueil. Le fait que les crédits nécessaires soient ouverts par des fonds de concours plutôt que par loi de finances initiale ou par un autre mouvement de crédit ne change en effet pas la nature des emplois associés.

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 LOLF](#). En effet, les dispositions de l'article 5 dudit décret visent l'ouverture d'AE 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 au titre de l'engagement de tiers.

VI.B.2.Imputations budgétaires des rétablissements 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.

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 des dépenses constatées sur le programme bénéficiaire du rétablissement à la date de ce rétablissement.

Cependant, certaines circonstances (modifications des nomenclatures, dépenses initiales à coûts composites) 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.

Ainsi, 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.

VI.B.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 :

principe d'identité	Coûts simples	Coûts composites
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
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 :</p> <p>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>	

VI.B.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.

principe d'identité	Coûts simples	Coûts composites
Nature de la dépense initiale	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	Sans objet : les services cédant et cessionnaire imputant leurs dépenses sur des programmes différents.	
Nomenclature 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 :</p> <p>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>	

VI.B.3.Exécution des recettes affectées sur fonds de concours

Recouvrement des recettes de fonds de concours

Le [décret n° 2007-44 du 11 janvier 2007 modifié](#) pris pour application du II de l'[article 17 de la LOLF](#) prévoit que, dans certains cas (concours apportés spontanément ou non soumis à un échéancier de versements), 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 donc traitée comme une recette au comptant : l'ordonnateur, informé de l'encaissement par le comptable, doit être en mesure de lui présenter, dès l'encaissement des fonds, tout document (convention signée, etc..) attestant de l'engagement du 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 du 11 janvier 2007 modifié](#) pris pour application du II de l'[article 17 de la LOLF](#) s'exécutent selon les dispositions suivantes :

- sur proposition du ministère, les demandes d'ouverture d'AE préalables relatives à des projets d'engagements de tiers (contrats ou conventions) concourant aux dépenses au titre d'opérations d'investissements sont soumises à l'accord préalable des services du CBCM⁵¹ : 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 ;

51) Cet accord est enregistré dans le SIFE sur l'engagement de tiers auquel est associée la copie de l'engagement juridique écrit de la partie versante (contrat, convention ou tout autre document attestant de l'intention de la partie versante).

- L'enregistrement de l'accord des services du CBCM dans le SIFE permet de déclencher le processus semi-automatisé aboutissant à l'ouverture des AE préalables par arrêté du ministre chargé du budget, à hauteur du montant de l'engagement de tiers : génération d'une demande d'ouverture d'AE reprise dans un projet d'arrêté d'ouverture d'AE à due concurrence.

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 fonds de concours et programme après signature de l'arrêté du ministre chargé du budget.

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 est également souhaitable pour les décrets d'annulation d'un montant trop faible, sauf en cas d'urgence dûment justifiée. Les annulations de crédits de fonds de concours sont ainsi regroupées au sein d'un décret qui est publié **à la fin de chaque semestre**.

Le seuil de 2 000 € en 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 des sommes à restituer aux tiers 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).

VI.B.4.Des recettes dans 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
Fonds de concours (avec ordre de recouvrer-titre de perception et, le cas échéant, un engagement de tiers assorti d'un échéancier) Attribution de produit Rétablissements de crédits (sur titre exécutoire)	Fonds européens gérés sur budget État Cessions externes Prestations externes Indus (avoir fournisseur ou trop perçu sur rémunération) Ordre de recettes sur pensions Titres aides juridictionnelles Dépenses externes à titre provisoire	Facture externe (et avoirs fournisseurs) [ou Recettes sur titre]	Oui ou non	Oui
Rétablissements de crédits entre services de l'État Exception de majorations de crédits pour : <ul style="list-style-type: none"> - recettes sur facturation relatives aux loyers budgétaires - pour rétablissement de crédits du budget général vers les comptes de commerce ou de compte de commerce à compte de commerce 	Cessions internes à l'État à coûts simples ou composites Dépenses provisoires internes à l'État Loyers budgétaires Prestations internes à l'État Recettes de comptes de commerce	Facturation interne	Oui ou non	Non
Rétablissement de crédits Fonds de concours (versements spontanés ou non soumis à un échéancier de versements, en application du 2 ^{ème} 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) Attributions de produits	Droits au comptant (, timbres fiscaux, etc...) Versement des régisseurs de recettes	Recettes au comptant ou assimilées	Oui (pour les fonds de concours en application d'une convention ne comportant pas d'échéancier) ou non	Non

PARTIE VII – LA CLOTURE DE LA GESTION ET LES OPERATIONS DE FIN D’EXERCICE

Sommaire partie VII – La clôture de la gestion et les opérations de fin d'exercice

VII.A.	DISPOSITIONS NORMATIVES	183
VII.A.1.	INTRODUCTION	183
VII.A.2.	L'ORGANISATION DE LA FIN DE GESTION	184
VII.A.2.1.	<i>L'exécution des dépenses</i>	184
VII.A.2.2.	<i>L'exécution des recettes</i>	184
VII.A.2.2.1.	Les dates de fin de gestion applicables aux recettes	184
VII.A.2.2.2.	La période complémentaire pour l'exécution des recettes	184
VII.A.2.3.	<i>Modifications de l'autorisation budgétaire initiale</i>	185
VII.A.2.4.	<i>Dépassements de crédits évaluatifs</i>	185
VII.A.3.	LES OPERATIONS DE FIN D'EXERCICE	185
VII.A.3.1.	<i>La gestion des crédits</i>	185
VII.A.3.2.	<i>La clôture des opérations terminées</i>	185
VII.A.3.3.	<i>Les modifications de nomenclatures budgétaires</i>	186
VII.A.3.4.	<i>La mise en œuvre de la bascule</i>	186
VII.A.4.	LES ARRETES DE REPORT ET LES ETATS FINANCIERS ETABLIS A LA CLOTURE DE L'EXERCICE	187
VII.A.4.1.	<i>Les arrêtés de reports</i>	187
VII.A.4.2.	<i>Les états financiers présentés dans la loi de règlement</i>	187
VII.A.4.3.	<i>Les rapports annuels de performance</i>	188

PARTIE VII. LA CLÔTURE DE LA GESTION ET LES OPÉRATIONS DE FIN D'EXERCICE

VII.A.DISPOSITIONS NORMATIVES

VII.A.1.INTRODUCTION

Des opérations budgétaires à réaliser dans des délais contraints

Selon l'[article 1^{er} de la loi organique relative aux lois de finances](#), l'exercice budgétaire s'étend sur une année civile. Les traitements de fin de gestion et les opérations de bascule se concentrent sur le dernier trimestre, qui est traditionnellement marqué par une forte augmentation du nombre d'actes de gestion traités, notamment induite par la saisonnalité de certaines dépenses de l'Etat. La formalisation des opérations budgétaires à réaliser en fin de gestion doit permettre aux acteurs de la gestion de les anticiper afin d'assurer la bonne exécution des autorisations budgétaires et permettre à chacun d'exercer son rôle au moment défini dans des délais contraints.

Les comptables publics ne disposant pas de délais supplémentaires au début de la gestion suivante pour traiter les dossiers de paiement en instance, les gestionnaires doivent veiller à lisser au maximum sur l'ensemble de l'année les ordres de payer (et les ordres de recouvrer) pour les transmettre en continu à leur comptable assignataire.

La fin d'exercice nécessite également des travaux spécifiques tels que la préparation du projet de loi de finances rectificative de fin d'année (« collectif budgétaire »), la préliquidation de la paye de décembre, et la modification des nomenclatures budgétaires (cadre de la gestion, destination, activité, etc...), à prendre en compte dans la bascule des pièces dont l'exécution n'est pas terminée.

La détermination des ressources utilisées et disponibles

Ces travaux visent à déterminer avant la fin d'exercice la situation réelle des ressources que constituent pour les ordonnateurs les crédits et les emplois. La clôture des opérations terminées et la libération des crédits bloqués doivent ainsi permettre de connaître la ressource disponible. Les gestionnaires peuvent alors procéder aux réallocations nécessaires pour piloter la dépense au plus près de la norme fixée.

Les travaux de fin de gestion contribuent aussi à la détermination de l'état exact des crédits consommés dans l'exercice. Ils permettent d'arrêter le solde du budget de l'Etat et de connaître le montant des autorisations budgétaires ouvertes et non consommées. En application du principe d'annualité de l'autorisation parlementaire, ces autorisations ne peuvent être reportées que sous certaines conditions.

La justification de l'emploi des autorisations accordées

Avec la loi de règlement, la LOLF impose aux responsables de programme de justifier au 1^{er} euro l'écart entre la prévision de l'utilisation des ressources accordées en loi de finances initiale (en AE et CP ainsi qu'en autorisations d'emplois au travers du schéma d'emplois) et les réalisations constatées.

VII.A.2.L'organisation de la fin de gestion

VII.A.2.1.L'exécution des dépenses

Le délai nécessaire au comptable public pour traiter les opérations de dépenses impose de fixer une date limite, dans la 1^{ère} quinzaine de décembre, à l'envoi des ordres de payer par l'ordonnateur tel que prévu à l'[article 134 du décret GBCP](#).

La date limite d'envoi des ordres de payer⁵² peut varier en fonction de la nature de la dépense, ainsi que des modalités et de l'organisation de la chaîne pour son traitement (notamment si un service facturier est mis en place ou pas). Ces dates limites, adaptées à chaque cas, sont fixées annuellement par une circulaire conjointe de la direction du budget et la direction générale des finances publiques.

Toutefois, ces dates limites ne s'appliquent pas :

- aux opérations de dépenses exécutées au titre de la loi de finances rectificative de fin d'année, qui peuvent être exécutées jusqu'au dernier jour de l'exercice ;
- aux engagements juridiques en amont de la dépense (EJ dans le SIFE) et aux décisions d'affectation, qui peuvent être exécutés jusqu'à la fin d'exercice, sous réserve de respecter, le cas échéant, le délai nécessaire au contrôleur budgétaire pour délivrer son avis ou visa.

Dépenses de personnel avec paiement sans ordonnancement préalable (PSOP)

Une simulation de la paie du mois de décembre est réalisée avant l'envoi des fichiers définitifs et leur comptabilisation. Cette simulation permet d'assurer la disponibilité des crédits de titre 2 nécessaires à l'intégration réelle de la paie de décembre en identifiant, au préalable, les programmes/BOP/UO dont les crédits disponibles seraient insuffisants.

Après intégration de la préliquidation de la paie dans le SIFE, les responsables des UO supportant ces dépenses doivent procéder manuellement au blocage des crédits nécessaires, après complément par réallocation si nécessaire.

Les dates limites pour exécuter ces opérations sont fixées par la circulaire de fin de gestion.

VII.A.2.2.L'exécution des recettes

VII.A.2.2.1.Les dates de fin de gestion applicables aux recettes

De la même manière que pour les dépenses, les ordres de recettes ne peuvent être transmis par l'ordonnateur à son comptable assignataire au-delà d'une date limite qui est fixée par la circulaire de fin de gestion.

En outre, entre services de l'Etat sous Chorus, pour pouvoir reconstituer des crédits sur l'UO à l'origine de la dépense avant la fin de la gestion, le RUO « créancier » doit émettre sa facturation interne en anticipant les délais d'émission de la demande de paiement par l'ordonnateur « débiteur » et son traitement par le comptable avant les dates limites de fin de gestion.

VII.A.2.2.2.La période complémentaire pour l'exécution des recettes

Le [décret n°2007-687 du 4 mai 2007](#) pris en application de l'[article 28 de la loi organique n° 2001-692 modifiée du 1^{er} août 2001](#) autorise l'utilisation d'une période complémentaire pour comptabiliser au titre d'un exercice des dépenses et des recettes budgétaires après le 31 décembre. Toutefois cette période complémentaire reste limitée à certaines recettes. Par exemple :

- le remboursement, par l'agence de services et de paiement, d'avances au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune, susceptible d'intervenir dans les premiers jours de l'exercice suivant ;

52) La date limite s'applique concrètement à la validation des demandes de paiement dans le système d'information financière. Les opérations peuvent être juste saisies (objet au statut « préenregistrement complet » dans Chorus) au fil de l'eau pour préparer leur mise en paiement futur et, par ailleurs, comptabiliser les montants en « charges à payer » qui seront rattachées à l'exercice en cours dans le cadre des travaux d'inventaire.

- la perception des frais de recouvrement au titre des ressources propres traditionnelles de l'Union européenne ;
- les opérations sur le compte de concours financier « Avances à l'audiovisuel public » ;
- les opérations relatives au reversement au budget général des taxes affectées plafonnées en application de l'[article 46 de la loi de finances pour 2012](#) ;
- les régularisations consécutives aux répartitions de recettes fiscales.

VII.A.2.3.Modifications de l'autorisation budgétaire initiale

Outre les modifications portées en fin d'année par un décret d'avances et une LFR, des mouvements entre programmes d'un même ministère (par décret de virement) ou de ministères différents (par décret de transfert) peuvent être demandés par le responsable de la fonction financière ministérielle à la direction du budget.

La date limite de ces demandes est fixée par la circulaire de fin de gestion. Cette date limite ne s'applique toutefois pas :

- aux mouvements nécessaires à l'ajustement des crédits de personnel ;
- aux décrets d'avance et aux décrets portant sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles.

En outre, au sein d'un même programme, les réallocations de crédits entre BOP et entre UO peuvent être réalisées jusqu'au dernier jour de l'exercice dans le S.I. Chorus.

Compte tenu des délais nécessaires à la préparation des arrêtés d'ouverture de crédits par voie de fonds de concours (parfois plus d'une semaine entre l'encaissement des recettes et l'ouverture des crédits correspondants), les derniers arrêtés de rattachement de fonds de concours au titre de la gestion qui s'achève sont signés dans les premiers jours de la gestion suivante.

VII.A.2.4.Dépassements de crédits évaluatifs

En application de l'[article 10 de la LOLF](#) : « Les dépenses auxquelles s'appliquent les crédits évaluatifs s'imputent, si nécessaire, au-delà des crédits ouverts. Dans cette hypothèse, le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances des motifs du dépassement et des perspectives d'exécution jusqu'à la fin de l'année.

Les dépassements de crédits évaluatifs font l'objet de propositions d'ouverture de crédits dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée ».

VII.A.3.Les opérations de fin d'exercice

VII.A.3.1.La gestion des crédits

Les responsables de programme, les responsables de BOP et les CBCM doivent procéder le **31 décembre aux déblocages de tous les crédits bloqués** (aléas de gestion, régies d'avance, réserve de précaution), à l'exception des blocages d'AE non autorisées au recyclage.

Les crédits sans emploi sont maintenus au niveau du programme, des BOP ou des UO en vue de leur éventuel report ou de leur annulation par la loi de règlement.

VII.A.3.2.La clôture des opérations terminées

Les engagements qui ne feront plus l'objet d'aucun paiement alors qu'ils présentent un reste à payer doivent faire l'objet d'un retrait d'engagement et être clôturés avant le **31 décembre**.

Les opérations d'investissement terminées pour lesquelles il subsiste des AE affectées non engagées (AENE) sur tranche fonctionnelle (TF) dans le SIFE doivent recevoir une date de clôture échue (fin de validité de la TF au 31 décembre de l'année). Cette opération se substitue au retrait d'affectation et permet d'automatiser leur recensement aux fins d'annulation des AENE sans emploi en loi de règlement.

En application des dispositions de l'[article 158 du décret GBCP](#), lorsque sur des tranches fonctionnelles, aucune consommation d'autorisations d'engagement affectées au titre d'une opération d'investissement n'a eu lieu au cours des deux exercices précédant celui au titre duquel l'ouverture de crédits de report est demandée, les AE restant affectées et non engagées ne sont pas reportées sur l'exercice suivant, sauf dérogation accordée par le ministre chargé du budget après avis du contrôleur budgétaire.

Le périmètre des reports est présenté dans la partie 2 du recueil – « *l'ouverture des autorisations budgétaires* ».

VII.A.3.3. Les modifications de nomenclatures budgétaires

Comme précisé dans la partie 1 du recueil – « les nomenclatures », dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances de l'année suivante, les nomenclatures doivent être mises à jour.

Les dispositions normatives de la partie du présent recueil consacrées aux nomenclatures rappellent qu'en cas de modifications de nomenclatures, la correspondance entre les valeurs supprimées ou modifiées et les nouvelles valeurs, ainsi qu'avec les autres nomenclatures en éventuelle interaction, doit être formalisée pour éviter toute distorsion de l'information financière.

Modification de la nomenclature par destination

Les demandes de modification d'actions et de sous-actions au sein de la nomenclature par destination doivent être formalisées en amont des travaux de préparation des projets annuels de performance.

Elles sont effectuées par le RFFIM et transmises à la direction du budget après obtention de l'avis du CBCM, au plus tard à une date fixée annuellement par circulaire de la direction du budget.

Modification de la nomenclature par nature pour les dépenses de personnel

Les demandes de modifications concernant les comptes du plan comptable de l'Etat sur lesquels s'imputent les dépenses de personnel doivent être transmises avant le **1^{er} octobre** à la direction du budget.

Modification de la nomenclature d'activités

Les demandes de modification de la nomenclature d'activités doivent être transmises par le RFFiM à la direction du budget après avis du CBCM au plus tard le **1^{er} octobre** de l'année qui précède.

La procédure de validation par la direction du budget est décrite dans la partie 1 du recueil – « les nomenclatures » – Dispositions normatives (§ I.A.7 Nomenclature par activité).

Modification de la nomenclature du cadre de la gestion budgétaire (programme, BOP, UO)

Les propositions de **modification de la nomenclature des missions et programmes** doivent être transmises à la direction du budget au plus tard à une date fixée annuellement par circulaire de la direction du budget en vue de leur présentation dans le tome 2 du rapport sur l'évolution de l'économie nationale et les orientations des finances publiques⁵³ du débat d'orientation des finances publiques, après consultation de la commission nationale de l'administration territoriale de l'Etat le cas échéant.⁵⁴

Les modifications de nomenclature **des BOP et des UO** doivent être transmises à la direction du budget par le RFFiM au plus tard le **1^{er} octobre** de l'année qui précède.

VII.A.3.4. La mise en œuvre de la bascule

Les règles de changement d'imputation budgétaire

Pour tenir compte notamment des modifications des nomenclatures, des règles de changement d'imputation doivent être établies afin que les opérations non soldées puissent être exécutées avec les nouvelles imputations. Cela concerne :

⁵³ En application de l'article 48 de la LOLF, ce rapport doit être présenté au Parlement avant le 1^{er} juillet.

⁵⁴ [Décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration – article 18](#)

- les affectations à une opération d'investissement dont la réalisation est en cours : les opérations de bascule vers la gestion suivante des AE affectées non engagées s'effectuent après la publication des arrêtés de report relatifs aux tranches fonctionnelles ;
- les engagements présentant un reste à payer à échoir au cours des exercices suivants ;
- les demandes de paiement à échoir au cours des exercices suivants ;
- les ordres d'acceptation présentant un reste à recouvrer.

Les opérations de changement d'imputation budgétaire doivent être conduites par le responsable de la fonction financière ministérielle. Elles permettent de modifier l'imputation des nomenclatures suivantes :

- nomenclature d'activité ;
- nomenclature par destination ;
- nomenclature du cadre de la gestion budgétaire (Programme, BOP, UO).

Ces règles de modification devront être établies dans le SIFE au plus tard aux dates limites précisées dans la circulaire relative aux opérations préalables à la bascule d'exercice, afin de permettre la bascule des dossiers dès le 1er jour ouvré de janvier.

Seules les modifications de périmètre de programmes (regroupement de programmes ou transferts d'actions ou de dispositifs *entre programmes*) *peuvent conduire à établir des règles de changement d'imputation entre programmes distincts.*

Seuls les changements de la nomenclature des programmes intervenus par amendement au cours de l'examen du projet de loi de finances au Parlement peuvent être pris en compte après la date limite fixée par circulaire.

Avant la fin de gestion, les éventuelles règles de changement de fonds de concours et d'attributions de produits seront intégrées automatiquement dans le système d'information financière de l'Etat lorsque les évolutions de cette nomenclature arrêtée par la direction du budget le justifieront (ex. : fusion de deux fonds de concours).

VII.A.4. Les arrêtés de report et les états financiers établis à la clôture de l'exercice

VII.A.4.1. Les arrêtés de reports

Selon les dispositions de l'[article 15-IV de la LOLF](#), **les arrêtés de reports doivent être publiés au plus tard le 31 mars de l'année suivant celle à la fin de laquelle la disponibilité des crédits à reporter a été constatée.** Ils sont signés conjointement par le ministre chargé des finances et par chaque ministre bénéficiaire des reports de crédits.

Les règles relatives aux reports de crédits sont présentées dans la partie 2 du recueil – « *l'ouverture des autorisations budgétaires* ».

VII.A.4.2. Les états financiers présentés dans la loi de règlement

L'[article 37 de la LOLF](#) prévoit que « *la loi de règlement arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte ainsi que le résultat budgétaire qui en découle* ». Le solde du budget de l'Etat est donc présenté dans la loi de règlement. Il est déterminé par la différence entre les recettes et les dépenses enregistrées dans la comptabilité budgétaire du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux.

Le solde du budget général de l'Etat comprend :

- en recettes :
 - Les recettes fiscales brutes dont sont déduits les remboursements et dégrèvements d'impôts ;
 - Les recettes non fiscales (dont fonds de concours et attributions de produits).

Les prélèvements au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne sont déduits des recettes.

- en dépenses :

Les dépenses relatives aux missions (dont dépenses sur fonds de concours), déduction faite des remboursements et dégrèvements d'impôts.

Le solde des budgets annexes résulte de la différence entre les recettes et les dépenses (fonds de concours inclus) imputées sur ces budgets annexes.

Le solde des comptes spéciaux comprend :

- en recettes :

Les recettes affectées aux comptes d'affectation spéciale ;

Le remboursement des prêts et avances au titre des comptes de concours financiers ;

- en dépenses :

Les dépenses relatives aux missions des comptes d'affectation spéciale ;

Les dépenses relatives aux missions des comptes de concours financiers ;

La différence entre les dépenses et les recettes des comptes de commerce et des comptes d'opérations monétaires (montant négatif en cas d'excédent net de ces comptes).

Aux termes de l'[article 37 de la LOLF](#), la loi de règlement « *ouvre, pour chaque programme ou dotation concerné, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l'annulation des crédits n'ayant été ni consommés ni reportés* ».

Pour l'application de ces dispositions, des états financiers annexes à la loi de règlement présentent, par mission et par programme, pour le budget général et les budgets annexes :

- le montant des autorisations d'engagement consommées, le cas échéant les ouvertures complémentaires d'autorisations d'engagement et les annulations d'autorisation d'engagement non consommées et non reportées ;
- le montant des crédits de paiement consommés, le cas échéant les ouvertures complémentaires de crédits de paiement et les annulations de crédits de paiement non consommés et non reportés.

Pour les comptes spéciaux dotés de crédits (comptes d'affectation spéciale, comptes de concours financiers.), un article spécifique de la loi de règlement retrace les opérations de dépenses et de recettes et indiquent, le cas échéant, les ouvertures de crédits complémentaires ainsi que les annulations de crédits non consommés et non reportés. Pour les comptes dotés de découvert (comptes d'opérations monétaires et comptes de commerce), cet article retrace, outre les opérations de dépenses et de recettes de chacun de ces comptes, les éventuelles majorations du découvert autorisé apportées par la loi de règlement.

VII.A.4.3. Les rapports annuels de performance

L'[article 54 de la LOLF](#) prévoit la présentation d'un rapport annuel de performances (RAP) pour chaque programme du budget de l'Etat. Les RAP sont annexés au projet de loi de règlement qui est déposé au Parlement avant le **1er juin**.

Le RAP est l'occasion pour le responsable de programme de rendre compte de sa gestion auprès du Parlement et de l'ensemble des citoyens « *en mettant en évidence les écarts avec les prévisions de lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement* ».

Le RAP est donc le principal support d'analyse de l'exécution et de la qualité de la gestion. Conformément à la LOLF, chaque responsable de programme doit apporter une justification précise et circonstanciée des écarts constatés par rapport aux prévisions, notamment dans la partie relative à la justification au premier euro. Le RAP doit être plus analytique que descriptif.

PARTIE VIII – LES COMPTES SPÉCIAUX ET LES BUDGETS ANNEXES

Sommaire partie VIII – Les comptes spéciaux et les budgets annexes

VIII.A. LES COMPTES SPECIAUX.....	193
VIII.A.1. PRESENTATION GENERALE	193
VIII.A.2. LES COMPTES D’AFFECTATION SPECIALE (CAS)	194
VIII.A.2.1. Création et nomenclatures.....	195
VIII.A.2.2. Ouverture de la gestion.....	195
VIII.A.2.2.1. Ouverture initiale des autorisations budgétaires	195
VIII.A.2.2.2. Report de solde comptable	195
VIII.A.2.2.3. Reports de crédits d’AE et de CP	196
VIII.A.2.3. Autres mouvements de crédits.....	196
VIII.A.2.4. Recettes	197
VIII.A.2.5. Rétablissements de crédits.....	197
VIII.A.2.6. Organisation de la gestion budgétaire, suivi et contrôle budgétaires	197
VIII.A.2.6.1. Organisation de la gestion budgétaire	197
VIII.A.2.6.2. Suivi budgétaire des dépenses	197
VIII.A.2.6.3. Contrôle budgétaire	199
VIII.A.3. LES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS (CCF)	199
VIII.A.3.1. Création et nomenclatures.....	199
VIII.A.3.2. Ouverture de la gestion.....	199
VIII.A.3.3. Recettes	200
VIII.A.3.4. Organisation de la gestion budgétaire, suivi et contrôle budgétaires	200
VIII.A.3.4.1. Organisation de la gestion budgétaire	200
VIII.A.3.4.2. Suivi budgétaire	200
VIII.A.3.4.2.1. Pour les CCF dotés de crédits évaluatifs.....	201
VIII.A.3.4.3. Contrôle budgétaire	201
VIII.A.4. LES COMPTES DE COMMERCE (CCO).....	201
VIII.A.4.1. Création et nomenclatures.....	201
VIII.A.4.2. Ouverture de la gestion.....	201
VIII.A.4.3. Organisation de la gestion budgétaire, suivi et contrôle budgétaires	202
VIII.A.4.3.1. Organisation de la gestion budgétaire	202
VIII.A.4.3.2. Suivi budgétaire	202
VIII.A.4.3.3. Contrôle budgétaire	202
VIII.A.5. LES COMPTES D’OPERATIONS MONETAIRES (COM).....	202
VIII.A.5.1. Création et nomenclatures.....	202
VIII.A.5.2. Ouverture de la gestion.....	202
VIII.A.5.3. Organisation de la gestion budgétaire et contrôle budgétaires	203
VIII.A.5.3.1. Organisation de la gestion budgétaire	203
VIII.A.5.3.2. Contrôle budgétaire	203
VIII.B. LES BUDGETS ANNEXES.....	205
VIII.B.1.1. Création et nomenclatures.....	205
VIII.B.1.2. Présentation budgétaire des budgets annexes	205
VIII.B.1.3. Ouverture de la gestion.....	207
VIII.B.1.4. Recettes	207
VIII.B.1.5. Organisation de la gestion budgétaire, suivi et contrôle budgétaires	208
VIII.B.1.5.1. Organisation de la gestion budgétaire	208
VIII.B.1.5.2. Règles de consommation des crédits et suivi budgétaire.....	208
VIII.B.1.5.3. Cadre de gestion et contrôle budgétaire.....	208

PARTIE VIII. LES COMPTES SPÉCIAUX ET LES BUDGETS ANNEXES

En application de l'[article 16 de la LOLF](#), certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations prennent la forme de **budgets annexes**, de **comptes spéciaux** ou de procédures comptables particulières au sein du budget général.

VIII.A.LES COMPTES SPECIAUX

VIII.A.1.Présentation générale

Un compte spécial a pour objet, dans le cadre du budget de l'État, de retracer des recettes dont l'affectation au financement de dépenses afférentes à des opérations déterminées est autorisée.

L'[article 19 de la LOLF](#) a créé quatre catégories de comptes spéciaux :

- **Les comptes d'affectation spéciale** ([article 21 de la LOLF](#)) : ils retracent les opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont en relation directe avec les dépenses concernées.
- **Les comptes de commerce** ([article 22 de la LOLF](#)) : ils retracent les opérations à caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'État non dotés de la personnalité morale. Les comptes de commerce diffèrent des budgets annexes en ce que les opérations sont effectuées à titre accessoire et non principal.
- **Les comptes d'opérations monétaires** ([article 23 de la LOLF](#)) : ils retracent les recettes et les dépenses à caractère monétaire.
- **Les comptes de concours financiers** ([article 24 de la LOLF](#)) : ils retracent les prêts et avances consentis par l'État. Un compte distinct est ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs.

En application de l'[article 19 de la LOLF](#), seule une loi de finances peut permettre l'ouverture d'un compte spécial et l'affectation d'une recette à un compte spécial. Des dispositions législatives fondent ainsi la création d'un compte spécial, précisent le périmètre (ou la nature) des dépenses et des recettes autorisées ainsi que l'organisation générale du compte.

L'[article 20-I de la LOLF](#) précise que les opérations de comptes spéciaux sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que les opérations du budget général, sous réserve des règles particulières définies pour chaque catégorie de comptes. En effet, le rapprochement direct entre des recettes et des dépenses justifie une approche comptable spécifique.

Catégories	Budgets autorisés par les lois de finances	Dotés de crédits AE / CP
comptes d'affectation spéciale (CAS)	Crédits limitatifs en AE et CP	Oui
comptes de concours financiers (CCF)	Crédits limitatifs en AE et CP, à l'exception des comptes ouverts au profit des Etats étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international, qui sont dotés de crédits évaluatifs.	Oui
comptes de commerce (CCO)	Découvert du compte limitatif Les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses ont un caractère indicatif.	Non
comptes d'opérations monétaires (COM)	Découvert du compte limitatif Les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses ont un caractère indicatif.	Non

Selon l'[article 34 de la LOLF](#), la loi de finances de l'année fixe, pour chaque compte spécial, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés. Sont jointes au projet de loi de finances de l'année (cf. [article 51 de la LOLF](#)) des annexes explicatives développant, pour chaque compte spécial, le montant du découvert ou des recettes et des crédits proposés par programme ou par dotation.

L'[article 37 de la LOLF](#) prévoit que la loi de règlement majeure, pour chaque compte spécial concerné, le montant du découvert autorisé au niveau du découvert constaté et apure les profits et pertes.

En application de l'[article 20 de la LOLF](#) ne sont pas autorisés les mouvements de crédits entre des programmes d'un CAS et des programmes du budget général par application des mécanismes prévus aux [articles 11](#) (dépenses accidentelles et imprévisibles) et [12](#) (virements et transferts) de la LOLF.

De même, l'[article 20 de la LOLF](#) interdit d'imputer directement à un compte spécial des dépenses résultant du paiement de traitements, salaires, indemnités et allocations de toutes natures⁵⁵.

Enfin, en vertu de l'[article 9 de la loi de programmation des finances publiques \(LPFP\) 2018-2022](#)⁵⁶, une partie des dépenses des comptes spéciaux est intégrée au sein des deux agrégats de plafonnement des dépenses de l'État que sont :

- la norme de dépenses pilotables de l'Etat ;
- l'objectif de dépenses totales de l'Etat (ODETE).

VIII.A.2. Les comptes d'affectation spéciale (CAS)

Les comptes d'affectation spéciale 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.

55) La référence aux salaires et traitements vise toutes les personnes rémunérées par l'Etat dans le cadre du statut de la fonction publique ou du code du travail.

56) [Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022](#)

VIII.A.2.1.Création et nomenclatures

L'[article 20-II de la LOLF](#) prévoit que chacun des **comptes spéciaux dotés de crédits** constitue une mission et que leurs crédits sont spécialisés par programmes. Il fonde ainsi la nomenclature par destination et la nomenclature du cadre de gestion des comptes d'affectation spéciale pour la comptabilisation des dépenses.

Mission = un compte d'affectation spéciale.

Section = un CAS peut contenir une ou plusieurs sections. Une section a vocation à retracer des dépenses et des recettes précisément définies par la loi créant le compte.

Programme = un programme constitue l'unité de spécialité des crédits au sein d'une section dans le respect des dépenses qui sont autorisées. Plusieurs programmes peuvent être rattachés à une même section.

Autres nomenclatures d'exécution budgétaire :

- En dépenses, des nomenclatures par destination ou du cadre de la gestion budgétaire (BOP-UO) sont définies, au sein de chaque CAS, par programme du CAS. Compte tenu des périmètres de dépenses et de recettes de certains CAS, les programmes en relevant peuvent être exemptés de référentiel par activités.
- En recettes, des nomenclatures spécifiques de lignes de recettes sont définies par section de recettes du compte.

VIII.A.2.2.Ouverture de la gestion

VIII.A.2.2.1.Ouverture initiale des autorisations budgétaires

La loi de finances :

- ouvre pour chaque compte d'affectation spéciale des crédits d'AE et de CP, répartis par programme ;
- évalue pour chaque CAS les recettes par section et ligne de recettes.

Dès promulgation de la loi de finances de l'année, un décret portant répartition des crédits d'AE et de CP est pris ; ce décret désigne, pour chaque programme de compte d'affectation spéciale, le ministre qui dispose des AE et CP en qualité d'ordonnateur principal.

Les crédits initiaux ouverts par la loi de finances et répartis par décret entre les programmes peuvent être mis à disposition des ordonnateurs en cohérence avec les règles qui limitent les engagements et les paiements en fonction du solde comptable (trésorerie) du CAS (cf. point VIII.A.2.6 ci-dessous).

VIII.A.2.2.2.Report de solde comptable

Le solde comptable est apprécié au niveau du compte dans son ensemble (toutes sections confondues). Il est fixé ainsi au titre de l'année N :

$$\begin{aligned}
 &= \text{balance d'entrée (solde comptable au 1^{er} janvier de l'année (N-1))} \\
 &\quad + \text{recettes encaissées en (N-1)} \\
 &\quad - \text{dépenses exécutées en (N-1)}.
 \end{aligned}$$

En application de l'[article 20 de la LOLF](#), le report du solde comptable d'un CAS est de droit, sauf disposition contraire d'une loi de finances. En application de l'[article 37-IV de la LOLF](#), la loi de règlement arrête les montants des soldes des comptes spéciaux non reportés sur l'exercice suivant.

Dans l'attente de la promulgation de cette loi, sur demande du ministère ordonnateur du CAS, un report anticipé d'une part du solde comptable peut être effectué dès l'ouverture de l'exercice, par décision de la direction du budget matérialisée dans le système d'information financière de l'Etat (Chorus).

VIII.A.2.2.3. Reports de crédits d'AE et de CP

En application des [articles 15](#) et [21 de la LOLF](#), les reports des crédits de paiement disponibles ne sont pas soumis à la règle de plafonnement des 3 % de la loi de finances initiale. L'[article 21](#) dispose en revanche que les autorisations d'engagement et les crédits de paiement disponibles en fin d'année sont reportés pour un montant qui ne peut excéder le solde comptable du compte.

Les crédits d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement disponibles des programmes des CAS sont en conséquence reportables dans la limite du plus faible des deux plafonds suivants :

- a. **Le plafond « budgétaire »** des crédits reportables sur l'année N, qui s'apprécie, comme sur le budget général, au niveau de chaque programme :
 - **En AE**, le plafond est égal aux crédits d'AE non consommés, à savoir :
AE ouvertes en (N-1) en lois de finances et par mouvements réglementaires – consommation d'AE en (N-1) - retraits d'engagements d'années antérieures à (N-1) (pour les montants réglementairement non recyclables en application du décret GBCP et du présent Recueil)
 - **En CP**, le plafond est égal aux crédits de CP non consommés, à savoir :
CP ouverts en (N-1) (en lois de finances et par mouvements réglementaires) – consommation de CP en (N-1).
- b. **Le plafond « comptable »** qui s'apprécie sur l'ensemble du compte, tous programmes confondus :
 - **En AE**, le plafond est déterminé de la manière suivante : solde comptable du compte cumulé à fin (N-1) – engagements non soldés à fin (N-1) restant à payer à l'ouverture de la gestion N.⁵⁷
 - **En CP**, le plafond correspond au solde comptable à fin (N-1) ; ce plafond s'apprécie au niveau du compte. Il ne peut donc être reporté, tous programmes du CAS cumulés, plus de CP que le montant du solde comptable.

Lorsque le plafond comptable s'avère plus contraignant que le plafond budgétaire, le ministère ordonnateur du compte propose une répartition par programme de l'application de ce plafond comptable. Cette répartition doit respecter les plafonds budgétaires appréciés par programme.

Les ouvertures de crédits de reports font par la suite l'objet d'un arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre intéressé.

VIII.A.2.3. Autres mouvements de crédits

Les transferts et virements de crédits entre programmes d'un CAS obéissent aux mêmes règles que celles applicables au budget général décrites dans la partie 2 du recueil – « *l'ouverture des autorisations budgétaires* ».

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 CAS.

Si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux évaluations des lois de finances, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, par arrêté du ministre chargé des finances, dans la limite de cet excédent. Pour l'application de cette disposition, seules les recettes encaissées au cours de l'exercice, excluant de ce fait le report de solde comptable, peuvent être prises en compte. Au préalable, le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances 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. Les montants de crédits ainsi ouverts sont ensuite arrêtés dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'exercice concerné.

57) Par exception, il n'est pas tenu compte des engagements non soldés restant à payer sur les programmes du CAS Financement des aides aux collectivités territoriales pour l'électrification rurale (FACE)

VIII.A.2.4.Recettes

Versements du budget général :

L'[article 21 de la LOLF](#) précise que les recettes d'un CAS peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte, c'est-à-dire dans la limite de 10 % des crédits de paiement ouverts par la LFI sur l'ensemble des programmes du compte.

Par exception, ne sont pas plafonnés les versements du budget général au profit du CAS « *Gestion des participations financières de l'Etat* » et du CAS « *Pensions* ».

Fonds de concours

En application de l'[article 17-II de la LOLF](#), des fonds de concours peuvent être comptabilisés en recettes des CAS conduisant à l'ouverture de crédits en AE et CP par arrêté du ministre chargé du Budget.

Lorsque l'opération pour laquelle le fonds de concours a été versé est abandonnée, ou lorsque la clôture de l'opération fait apparaître un excédent de versement ou dans le cas d'une demande de restitution pour utilisation non conforme, un remboursement est effectué à la partie versante (cf. VI.A.2.2.1 Affectation de recettes par fonds de concours). Contrairement aux dispositions applicables au Budget général, ce remboursement est mis en œuvre par une dépense imputée sur le programme auquel sont rattachés les crédits de fonds de concours.

VIII.A.2.5.Rétablissement de crédits

Conformément à l'[article 17-IV de la LOLF](#), il peut être procédé à des rétablissements de crédits sur les programmes du CAS dans le respect des règles définies dans la partie 6 du recueil – « *les règles relatives aux recettes du budget de l'état* ».

Le rétablissement de crédits ne constituant par une recette mais une atténuation de dépense, il peut être mis en œuvre dans les conditions de droits communs sans préjudice de l'affectation des recettes au CAS autorisée par la loi. Il ouvre droit à une disponibilité d'autorisation d'engagement ou de crédits de paiement supplémentaire.

A défaut de respect des délais définis dans le présent recueil, la recette est enregistrée directement en recettes du Budget général.

VIII.A.2.6.Organisation de la gestion budgétaire, suivi et contrôle budgétaires

VIII.A.2.6.1.Organisation de la gestion budgétaire

Les ministres ordonnateurs principaux d'un CAS sont définis par la loi ayant créé le CAS. Pour chaque programme relevant du CAS, un responsable de programme est désigné dans les conditions prévues par le décret GBCP et précisées dans la partie 3 du recueil – « *l'organisation de la gestion budgétaire* ».

VIII.A.2.6.2.Suivi budgétaire des dépenses

Les règles de comptabilisation budgétaire des dépenses (consommation des crédits en AE et CP, affectation des AE) sont identiques à celles du budget général.

L'[article 21-II de la LOLF](#) précise qu'en cours d'année, le total des dépenses engagées et ordonnancées au titre du CAS ne peut excéder le total des recettes constatées. Cette obligation visant à garantir l'équilibre entre les recettes et les dépenses s'impose tant du point de vue budgétaire que comptable et ce à tout moment de l'année.

Le plafond budgétaire s'apprécie, comme sur le budget général, au niveau de chaque programme :

Les consommations **d'AE** (engagements) de chaque programme du CAS, **cumulées à date**, sur l'exercice N doivent être inférieures ou égales aux montants des AE ouvertes en N (par lois de finances et mouvements réglementaires) à date.

Les retraits effectués sur des affectations ou des engagements d'AE d'années antérieures rendent, comme sur le budget général, les AE indisponibles au titre de l'exercice en cours, sauf cas précisés dans la partie 4 du recueil – « *les règles de consommation des ae et des cp* »⁵⁸. Ainsi, le plafond budgétaire s'applique aux consommations d'AE de chaque programme retraitées du montant des retraits d'engagements sur années antérieures non recyclables.

Les consommations de **CP** (dépenses) de chaque programme du CAS cumulées à date sur l'exercice N doivent être inférieures ou égales aux montants des CP ouverts en N (par lois de finances et mouvements réglementaires).

Le plafond comptable s'apprécie au niveau du compte, tous programmes confondus, en comparant le montant des engagements ou des paiements avec les recettes encaissées à date.

Ainsi :

Les consommations d'AE (engagements) des programmes du CAS, **cumulées à date**, sur l'exercice N doivent être inférieures ou égales à⁵⁹ :

Report du solde comptable (N-1) sur N

– restes à payer constatés à l'ouverture de la gestion de l'exercice N

+ somme des recettes encaissées cumulées du CAS sur l'exercice N à date

Les consommations de CP (paiements) des programmes du CAS, cumulées à date, sur l'exercice N doivent être inférieures ou égales à :

Report du solde comptable du CAS (N-1) sur N

+ somme des recettes encaissées du CAS au cours de l'exercice N à date.

Chaque engagement ou affectation reste soumis à ce double plafond d'AE (budgétaire et comptable) dont le montant doit être apprécié à la date de la création de l'engagement juridique ou de l'affectation des AE.

Cas particulier des CAS dans les trois mois suivant leur création

En application de l'[article 21-II de la LOLF](#), pendant les trois mois suivant sa création, le total des dépenses engagées et ordonnancées peut être supérieur au total des recettes encaissées mais cette autorisation de découvert est limitée à un montant fixé par la loi de finances créant le CAS.

Dans ce cas, pendant les 3 mois⁶⁰ qui suivent la création du CAS :

Pour l'ensemble des programmes du CAS, le cumul à date sur l'exercice N des consommations d'AE comme des consommations de CP doit être inférieur ou égal à :

Recettes encaissées du CAS sur l'exercice N à date + autorisation de découvert

58) L'application de cette règle aux CAS est susceptible de rendre inutilisable une partie des recettes effectivement encaissées, provoquant ainsi un excédent temporaire de ces recettes sur le plafond des engagements autorisés du CAS. Le cas échéant, ce déséquilibre peut être résorbé par une ouverture de crédits dans toute loi de finances ultérieure.

59 Par exception, il n'est pas tenu compte des engagements non soldés restant à payer sur les programmes du CAS Financement des aides aux collectivités territoriales pour l'électrification rurale (FACE)

60) La règle qui suit n'est applicable que si le CAS est créé avant le 1er octobre de l'année N. Si un CAS est créé après cette date (par LFR par exemple), le calcul du plafond des dépenses (engagements ou paiements) doit faire intervenir le report du solde comptable sur N+1 à partir du 1er janvier N+1

VIII.A.2.6.3. Contrôle budgétaire

Sauf dérogation prévue par l'arrêté pris en application de l'[article 105 du décret GBCP](#), les règles en matière de contrôle budgétaire applicables aux CAS sont les suivantes :

- Il est établi un DRICE pour chacun des programmes du CAS.
- Une programmation des dépenses est réalisée par le responsable de programme. Elle est effectuée sur la base, s'il existe, d'un référentiel par activités. Elle tient compte des crédits disponibles et de ceux dont l'ouverture est attendue. Elle doit être cohérente avec les prévisions de trésorerie du CAS, à savoir le report de solde comptable augmenté des prévisions actualisées des recettes de l'exercice.
- Le ou les comptes rendus de gestion du CAS sont établis en cours de gestion tant sur les prévisions et l'exécution des recettes que sur les crédits budgétaires en AE et CP et dépenses correspondantes.
- Les actes d'engagements de dépenses sont soumis au contrôle budgétaire.

VIII.A.3. Les comptes de concours financiers (CCF)**VIII.A.3.1. Création et nomenclatures**

En application de l'[article 24 de la LOLF](#), les comptes de concours financiers (CCF) retracent les prêts et avances consentis par l'Etat.

Un compte distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs.

L'[article 20-II de la LOLF](#) prévoit que chacun des **comptes spéciaux dotés de crédits** constitue une mission et que leurs crédits sont spécialisés par programmes créés en loi de finances. Il fonde ainsi la nomenclature par destination des dépenses et la nomenclature du cadre de gestion (BOP-UO) des comptes de concours financiers pour la comptabilisation des dépenses.

Mission = un compte de concours financiers

Section = un CCF peut contenir une ou plusieurs sections. Une section a vocation à retracer des dépenses et recettes spécifiquement définies par la loi créant le compte.

Programme = il est défini au sein d'un CCF ou d'une section d'un CCF. Il constitue l'unité de spécialité des crédits.

Autres nomenclatures d'exécution budgétaire :

- En dépenses, des nomenclatures par destination ou du cadre de la gestion budgétaire (BOP/UO) sont définies, au sein de chaque CCF, par programme du CCF. Compte tenu des périmètres de dépenses et de recettes de certains CCF, les programmes en relevant peuvent être exemptés de référentiel par activités.
- En recettes, des nomenclatures spécifiques de lignes de recettes sont définies, le cas échéant, par section du compte.

VIII.A.3.2. Ouverture de la gestion

La loi de finances :

- ouvre pour chaque compte de concours financiers des crédits d'AE et de CP, répartis par programme ;
- évalue pour chaque CCF, les recettes par section le cas échéant et par lignes de recettes.

Report de solde comptable

Le solde comptable est apprécié au niveau du compte dans son ensemble (toutes sections confondues). Il est fixé ainsi au titre de l'année (N-1) :

balance d'entrée au 1^{er} janvier de l'année (N-1)
+ recettes encaissées en (N-1)
– dépenses exécutées en (N-1).

En application de l'[article 20 de la LOLF](#), le report du solde comptable d'un compte spécial est de droit, sauf disposition contraire d'une loi de finances.

En application de l'[article 37.IV de la LOLF](#), la loi de règlement arrête, le cas échéant, les montants des soldes des comptes de concours financiers non reportés sur l'exercice suivant. De plus, un article de la loi de règlement arrête les soldes des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent sur l'exercice suivant et une disposition de cette même loi reporte, sauf exception, ces soldes sur l'exercice suivant. Dans l'attente de la promulgation de cette loi de règlement, sur demande du ministre ordonnateur, un report anticipé de tout ou partie du solde comptable à compter de l'ouverture de l'exercice peut être effectué par **décision de la direction du budget** matérialisée dans le système d'information financière de l'Etat (Chorus).

Reports de crédits

Les CCF sont dotés de **crédits limitatifs**, à l'exception des comptes ouverts au profit des Etats étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international qui sont dotés de **crédits évaluatifs**.

CCF dotés de crédits limitatifs

Les règles applicables aux reports de crédits du budget général sont applicables aux CCF dotés de crédits limitatifs, leurs opérations étant prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions.

CCF dotés de crédits évaluatifs

En application de l'[article 10](#) et de l'[article 15](#) de la LOLF, les crédits ayant un caractère évaluatif ne peuvent pas être reportés sur la gestion suivante.

Les pertes et créances portées par les comptes de prêts sont constatées en vertu des programmes d'annulation de dettes consenties au profit des pays les moins avancés ou par des remises de dettes ponctuelles au profit de tiers.

VIII.A.3.3.Recettes

Les **prêts et avances** sont accordés pour une durée déterminée. Ils sont assortis d'un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche. Il ne peut être dérogé à cette disposition que par décret en Conseil d'Etat.

Le montant de l'amortissement en capital des prêts et avances est pris en recettes au compte intéressé. Toute échéance qui n'est pas honorée à la date prévue doit faire l'objet, selon la situation du débiteur :

- soit d'une décision de recouvrement immédiat, ou, à défaut de recouvrement, de poursuites effectives engagées dans un délai de six mois ;
- soit d'une décision de rééchelonnement faisant l'objet d'une publication au Journal officiel ;
- soit de la constatation d'une perte probable faisant l'objet d'une disposition particulière de loi de finances et imputée au résultat de l'exercice dans les conditions prévues à l'[article 37 de la LOLF](#). Les remboursements ultérieurement constatés sont portés en recettes au budget général.

VIII.A.3.4.Organisation de la gestion budgétaire, suivi et contrôle budgétaires

VIII.A.3.4.1.Organisation de la gestion budgétaire

Le ministre ordonnateur principal d'un CCF est défini par la loi ayant créé le CCF. Pour chaque programme relevant du CCF, un responsable de programme est désigné dans les conditions prévues au décret GBCP et précisées dans la partie 3 du recueil – « *l'organisation de la gestion budgétaire* ».

VIII.A.3.4.2.Suivi budgétaire

Pour les CCF dotés de crédits limitatifs

Les règles de comptabilisation budgétaire (consommation des crédits AE et CP, affectation des AE) sont identiques à celles du budget général.

VIII.A.3.4.2.1. Pour les CCF dotés de crédits évaluatifs

Aux termes de l'[article 10 de la LOLF](#), qui précise le régime applicable aux crédits évaluatifs, les dépenses peuvent, sous certaines conditions, être imputées au-delà des crédits ouverts.

En cas de dépassement des crédits, le ministre des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances des motifs du dépassement et des perspectives d'exécution jusqu'à la fin de l'exercice. Des propositions d'ouverture de crédits à due concurrence doivent alors être insérées dans le plus prochain projet de loi de finances afférente à l'année concernée.

VIII.A.3.4.3. Contrôle budgétaire

Sauf dérogation prévue par l'arrêté pris en application de l'[article 105 du décret GBCP](#), les règles en matière de contrôle budgétaire applicables aux CCF sont les suivantes :

- les programmes des comptes de concours financiers ne font pas l'objet de DRICE ;
- une programmation des dépenses est réalisée par le responsable de programme. Elle est effectuée sur la base, s'il existe, d'un référentiel par activités ;
- un ou des comptes rendus de gestion du CCF sont établis en cours de gestion tant sur les prévisions et l'exécution des recettes que sur les crédits budgétaires en AE et CP et dépenses correspondantes ;
- les actes d'engagements de dépenses sont soumis au contrôle budgétaire.

VIII.A.4. Les comptes de commerce (CCO)

VIII.A.4.1. Création et nomenclatures

Conformément à l'[article 22 de la LOLF](#), les comptes de commerce (CCO) ont vocation à retracer des opérations à caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'État non dotés de la personnalité morale. Ils se distinguent donc d'un budget annexe, qui concerne des activités de production ou de services effectuées à titre **principal** par un service de l'État non doté de la personnalité morale.

Seule une loi de finances peut créer un compte de commerce en spécifiant, le cas échéant, la ou les sections ayant chacune vocation à retracer des dépenses et recettes spécifiquement définies. Conformément à l'article 20-II de la LOLF, le compte de commerce ne constitue pas une mission déclinée en programmes puisqu'il n'est pas doté de crédits.

VIII.A.4.2. Ouverture de la gestion

Comptes non dotés de crédits

Conformément à l'[article 22 de la LOLF](#), les prévisions de dépenses des comptes de commerce ont un caractère indicatif. Ces comptes ne sont donc pas dotés de crédits en AE et en CP

Autorisation de découvert

Les lois de finances fixent, pour chaque compte de commerce et, le cas échéant, par section, un montant correspondant à l'autorisation de découvert. Ce montant s'applique jusqu'à la fixation d'un nouveau montant par une nouvelle loi de finances. Le respect du montant de découvert autorisé doit être observé tout au long de l'exercice budgétaire.

L'autorisation de découvert est limitative pour l'ensemble des comptes de commerce. Par exception, pour certaines sections du compte de gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat, une disposition de loi de finances peut leur conférer un caractère évaluatif, en application de l'[article 22-II de la LOLF](#).

Sous réserve de la modification des règles de fonctionnement du compte de commerce par une loi de finances, les opérations de dépenses et de recettes imputées sur le compte sont réalisées tout au long de l'année sans interruption.

Reports de solde comptable

La loi de règlement arrête les soldes des comptes spéciaux et fixe les montants qui ne sont pas reportés sur l'exercice suivant ([article 37-IV de la LOLF](#)). Dans l'attente de la promulgation de la loi de règlement, sur demande du ministre ordonnateur du CCO, un report anticipé d'une part du solde comptable peut être effectué dès l'ouverture de l'exercice, par décision de la direction du budget matérialisée dans le système d'information financière de l'Etat (Chorus).

VIII.A.4.3.Organisation de la gestion budgétaire, suivi et contrôle budgétaires

VIII.A.4.3.1. Organisation de la gestion budgétaire

Le ministre ordonnateur principal d'un compte de commerce est défini par la loi ayant créé le compte. Il peut déléguer sa compétence ou sa signature dans les conditions de droit commun rappelées dans la partie 3 du recueil – « *l'organisation de la gestion budgétaire* ».

VIII.A.4.3.2. Suivi budgétaire

Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, il est interdit d'exécuter, au titre des comptes de commerce, des opérations d'investissement financier, de prêts ou d'avances, ainsi que des opérations d'emprunt.

Le contrôle du respect de l'autorisation de découvert fixée par la loi de finances pour un compte de commerce s'apprécie en déterminant, à chaque instant, le solde comptable du compte de commerce.

Le compte de commerce peut bénéficier d'une autorisation de découvert fixée par la loi de finances qui vise à plafonner le décalage maximal instantané entre le montant des dépenses effectuées et celui des recettes encaissées.

VIII.A.4.3.3. Contrôle budgétaire

Sauf dérogation prévue par l'arrêté pris en application de l'[article 105 du décret GBCP](#), les règles en matière de contrôle budgétaire applicables aux CCO sont les suivantes :

- les comptes de commerce n'étant ni dotés de crédits, ni déclinés en programmes, ne font pas l'objet de DRICE ;
- une programmation des dépenses est établie par le ministre ordonnateur principal du compte ;
- un ou des comptes rendus de gestion du CCO sont établis en cours de gestion tant sur les recettes que sur les dépenses ;
- les actes d'engagements de dépenses sont soumis au contrôle budgétaire.

VIII.A.5.Les comptes d'opérations monétaires (COM)

VIII.A.5.1.Création et nomenclatures

Conformément à l'[article 23 de la LOLF](#), les comptes d'opérations monétaires (COM) retracent les recettes et les dépenses à caractère monétaire.

VIII.A.5.2.Ouverture de la gestion

Le ministre ordonnateur principal d'un compte d'opérations monétaires est défini par la loi ayant créé le compte.

Les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses des comptes d'opérations monétaires ont un caractère indicatif. Seul le découvert a un caractère limitatif : il est fixé par les lois de finances pour chacun des COM le montant de l'autorisation annuelle de découvert.

Le contrôle du respect de l'autorisation de découvert fixée par la loi de finances pour un compte d'opérations monétaires s'apprécie en déterminant, à date, le solde comptable du compte.

Le compte de commerce peut bénéficier d'une autorisation de découvert fixée par la loi de finances qui vise à plafonner le décalage maximal instantané entre le montant des dépenses effectuées et celui des recettes encaissées.

Reports de crédits

Les comptes d'opérations monétaires, dont les dépenses ont un caractère indicatif ([article 23 de la LOLF](#)), ne sont pas concernés par les arrêtés de reports.

Reports de solde comptable

En application de l'[article 20 de la LOLF](#), le report du solde comptable d'un compte d'opération monétaire est de droit, sauf disposition contraire d'une loi de finances. En application de l'[article 37-IV de la LOLF](#), la loi de règlement arrête, le cas échéant, les montants des soldes des comptes spéciaux non reportés sur l'exercice suivant. De plus, un article de la loi de règlement arrête les soldes des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent sur l'exercice suivant, qui est reporté sur l'exercice suivant. Le COM « *Pertes et bénéfices de change* » est systématiquement soldé en fin d'année (pas de report de solde sur l'exercice suivant).

VIII.A.5.3.Organisation de la gestion budgétaire et contrôle budgétaires

VIII.A.5.3.1.Organisation de la gestion budgétaire

Le ministre ordonnateur principal d'un compte d'opérations monétaires est défini par la loi ayant créé le compte.

VIII.A.5.3.2.Contrôle budgétaire

Les COM ne sont pas soumis au contrôle budgétaire tel que défini au décret GBCP ([Titre II – Chapitre 1er – section 5](#)) applicable au budget général et aux autres comptes spéciaux.

VIII.B.LES BUDGETS ANNEXES

En application de l'[article 18 de la LOLF](#), les budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par ces services.

Les budgets annexes sont dotés de crédits limitatifs en AE et CP.

Deux budgets annexes existent actuellement :

- **Contrôle et exploitation aériens** : La mission « Contrôle et exploitation aériens » a pour vocation de garantir, dans un cadre unifié, la sécurité et la sûreté du transport aérien, en prenant en compte la priorité du développement durable dans son action. Elle accompagne le développement économique de ce secteur stratégique par la fourniture de services et la prescription de normes techniques de sécurité découlant des engagements internationaux et européens.
- **Publications officielles et information administrative** : La mission « Publications officielles et information administrative » est structurée en deux programmes budgétaires composant le budget annexe « Publications Officielles et Information Administrative » (BAPOIA) géré par la Direction de l'information légale et administrative (DILA). Le programme 623 « Édition et diffusion » recouvre les activités de diffusion légale, d'édition et d'information administrative. Le programme 624 « Pilotage et ressources humaines » regroupe les moyens logistiques et humains.

VIII.B.1.1.Création et nomenclatures

L'[article 18 de la LOLF](#) prévoit que seule la loi de finances peut créer un budget annexe et que chaque budget annexe constitue une mission.

En dépenses, la nomenclature du cadre de la gestion et la nomenclature par destination des budgets annexes est donc définie de la manière suivante :

- Mission = le budget annexe
- Programme = unité de spécialité des crédits, déclinée en BOP et en UO.
- Action / sous-action = unité de présentation de la destination des crédits d'un programme.

En ce qui concerne la nature des opérations, l'[article 18-II de la LOLF](#) prévoit que les budgets annexes sont présentés selon les normes du plan comptable général, en deux sections (cf. § suivant pour le détail de la présentation selon ces normes).

Cette présentation constitue une dérogation à l'[article 7-II de la LOLF](#), qui prévoit une présentation indicative des crédits par titre. La présentation des crédits par nature s'effectue donc selon les normes du plan comptable général, et non par titre et catégorie.

Cette dérogation s'applique à la présentation des crédits dans le PAP et la présentation de l'exécution dans le RAP. Toutefois, la nomenclature budgétaire par nature (titres et catégories de dépenses tels que définis en partie 1 du présent Recueil) s'applique à l'exécution des dépenses des budgets annexes.

En outre, le référentiel de programmation du ministère auprès duquel les programmes sont ouverts comprend une nomenclature par activité des programmes des Budgets annexes.

En recettes, des nomenclatures spécifiques de lignes de recettes budgétaires sont définies pour chacun des budgets annexes.

VIII.B.1.2.Présentation budgétaire des budgets annexes

Conformément à l'[article 18 de la LOLF](#) et par dérogation aux dispositions du II de l'[article 7](#) et de l'[article 29 de la LOLF](#), les budgets annexes sont présentés, en annexe des projets de lois de finances, au sein d'un tableau de présentation budgétaire, selon deux sections :

- la section des opérations courantes qui retrace les recettes et les dépenses de gestion courante ;
- la section des opérations en capital qui retrace les recettes et les dépenses afférentes aux opérations d'investissement et aux variations de l'endettement.

Ce tableau est présenté selon le même modèle en prévision et en exécution :

- Dans l'annexe au projet de loi de finances de l'année relative à chaque budget annexe et aux PAP correspondants, il présente l'évaluation des recettes du budget annexe en regard des prévisions de dépenses (crédits de paiement).

Le solde prévisionnel du budget annexe de l'exercice considéré, défini par la différence entre les prévisions de recettes et de dépenses, est repris tel quel dans l'article d'équilibre du projet de loi de finances puis de la loi de finances initiale. Il constitue une des composantes du solde général du budget de l'Etat, résultat du tableau d'équilibre prévu à l'[article 34-I-7° de la LOLF](#).

- Dans l'annexe au projet de loi de règlement (PLR) relative à chaque budget annexe et aux RAP correspondants, ce tableau présente l'exécution des opérations de recettes et de dépenses au cours de l'année concernée.

Le solde (différence entre les recettes encaissées et les dépenses mises en paiement sur le budget annexe) est repris dans l'article du PLR relatif au résultat budgétaire de l'Etat, puis de la reprise de cet article dans la loi de règlement. Le solde des budgets annexes constitue, en exécution, une des composantes du résultat budgétaire de l'Etat tel que prévu à l'[article 37-I de la LOLF](#).

Le **tableau de présentation budgétaire suivant** présente les recettes et les dépenses selon les normes du plan comptable général en application de l'[article 18-II de la LOLF](#).

Section des opérations courantes	
Dépenses	Recettes
Achats et services extérieurs	Ventes et redevances
Subventions pour charge de service public	Subventions d'exploitation
Impôts, taxes et versements assimilés hors titre 2	Produits relevant de missions spécifiques
Charges éligibles au titre 2	
Charges d'intervention	Produits d'intervention
Autres charges de gestion courantes	Autres produits de gestion courante
Charges financières	Produits financiers
Charges exceptionnelles	Produits exceptionnels hors cession d'actif
Total des dépenses courantes (I)	Total des recettes courantes (II)
	Solde des opérations courantes (II – I = III)
Section des opérations en capital	
Dépenses	Recettes
Amortissements des prêts et avances (IV)	Produits de cession des immobilisations Ou Versements du compte d'affectation spécial « Gestion du patrimoine Immobilier de l'Etat » ⁶¹ (V)
Acquisitions d'immobilisations	Solde prudentiel (III + V - IV = VI)
Majoration d'amortissement de la dette	Produit brut des emprunts
	Produit des cessions des actifs
	Autres recettes en capital
Total des dépenses de capital (VII)	Total des recettes en capital (VIII)
Total des dépenses (I + VII = IX)	Total des recettes (II + VIII = X)
	Solde du budget annexe (X – IX)
Rappel évaluation Fonds de concours et Attributions de produits	Rappel évaluation Fonds de concours et Attributions de produits

61) Conformément à l'[article 47 modifié de la loi de finances pour 2006](#)

VIII.B.1.3.Ouverture de la gestion

La loi de finances de l'année :

- ouvre pour chaque budget annexe le montant des AE et CP (vote unique pour l'ensemble des crédits d'un budget annexes selon l'[article 43 de la LOLF](#)), répartis par programme ;
- fixe par budget annexe un plafond des autorisations d'emplois ;
- fixe l'évaluation des recettes de chaque budget annexe par lignes de recettes

Report du solde

La loi de règlement arrête le montant du résultat budgétaire de l'exercice par budget annexe. Ce résultat participe de l'équilibre du résultat budgétaire de l'Etat.

Reports de crédits d'AE et de CP

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

Les ouvertures de crédits de reports font l'objet d'un arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre intéressé.

Mouvements de crédits et versements

Les virements de crédits entre programmes d'un même budget annexe obéissent aux mêmes règles que celles applicables au budget général décrites dans la partie 2 du recueil – « *l'ouverture des autorisations budgétaires* ».

Aucun transfert ni virement de crédits n'est autorisé entre les programmes d'un budget annexe et des programmes du Budget général.

Si en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux évaluations des lois de finances, un arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé peut majorer les crédits ouverts pour la dépense d'amortissement de la dette du Budget Annexe.

Les budgets annexes ne comportent pas d'autre spécificité relative aux mouvements de crédits. En particulier, les procédures de fonds de concours et d'attribution de produits leur sont applicables ([article 17 de la LOLF](#), cf. §4 relatif aux recettes des budgets annexes).

VIII.B.1.4.Recettes

- L'[article 18 de la LOLF](#) précise que l'affectation d'une recette à un budget annexe est définie par une loi de finances. Les dépenses d'un budget annexe sont financées principalement par les recettes tirées de l'activité des services et, le cas échéant, par la variation de son endettement. En application des [articles 18](#) et [24 de la LOLF](#), le budget annexe **Contrôle et exploitation aériens** peut recevoir des « prêts et avances consentis par l'Etat ». Depuis 2005 le BACEA bénéficie ainsi d'avances du Trésor, qui font l'objet de décisions du ministre chargé des finances. La loi de finances fixe chaque année le plafond de ce recours aux avances de l'État.
- L'affectation de recettes au Budget annexe ne peut donner lieu à rétablissement de crédit par atténuation de dépenses, en application de l'[article 17-IV de la LOLF](#), que lorsque la recette provient de remboursement de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur les programmes du Budget annexe.
- En application de l'[article 17-II de la LOLF](#), des fonds de concours peuvent être comptabilisés en recettes des Budgets annexes, conduisant à ouverture de crédits en AE et CP par arrêté du ministre chargé du Budget.

Lorsque l'opération pour laquelle le fonds de concours a été versé est abandonnée, ou lorsque la clôture de l'opération fait apparaître un excédent de versement ou dans le cas d'une demande de restitution pour utilisation non conforme, un remboursement est effectué à la partie versante (cf. VI.A.2.2.1 *Affectation de recettes par fonds de concours*) Contrairement aux dispositions applicables au Budget général qui prévoient une annulation des crédits sur le programme affectataire et un remboursement sur le programme 200 – « Remboursements et dégrèvements d'impôts

d'État », Le remboursement est mis en œuvre par une dépense imputée sur le programme auquel sont rattachés les crédits de fonds de concours.

Les budgets annexes pouvant retracer des activités commerciales qu'un service de l'Etat exerce à titre principal, certaines de ses recettes proviennent de ventes de prestations ou de produits soumis à la TVA. La TVA alors collectée est comptabilisée en comptes de tiers sans constituer, en conséquence, une recette figurant au tableau de présentation budgétaire.

VIII.B.1.5.Organisation de la gestion budgétaire, suivi et contrôle budgétaires

VIII.B.1.5.1. Organisation de la gestion budgétaire

Les ministres ordonnateurs principaux d'un Budget Annexe sont définis par la loi ayant créé le Budget Annexe. Pour chaque programme relevant du Budget Annexe, un responsable de programme est désigné dans les conditions prévues par le décret GBCP et précisées dans la partie 3 du recueil – « *l'organisation de la gestion budgétaire* ».

VIII.B.1.5.2.Règles de consommation des crédits et suivi budgétaire

Les règles de comptabilisation budgétaire (consommation des crédits AE et CP, affectation des AE) sont identiques à celles du budget général sous réserves des précisions suivantes :

- Pour les dépenses contribuant à la production de biens entrant dans le secteur de la TVA, la consommation des crédits en AE et CP est effectuée à hauteur des montants HT complétés de la part de TVA non récupérable. Les montants de TVA déductible et récupérable sont alors inscrits uniquement en compte de tiers, sans impact sur le tableau de présentation budgétaire du budget annexe.
- Compte tenu des contraintes liées à son suivi budgétaire, le BACEA met progressivement en œuvre les règles de comptabilité budgétaire posées par le présent Recueil, en ce qui concerne les conditions d'affectation et de consommation des AE.

VIII.B.1.5.3.Cadre de gestion et contrôle budgétaire

Sauf dérogation prévue par l'arrêté pris en application de l'[article 105 du décret GBCP](#), les règles en matière de cadre de gestion et de contrôle budgétaire applicables aux Budgets annexes sont les suivantes :

- Les programmes des Budgets annexes sont intégrés au document de répartition des crédits et des emplois (DRICE) du ministère de rattachement.
- Une programmation des dépenses est établie sur la base d'un référentiel par activités.
- Le ou les comptes rendus de gestion du budget annexe sont établis en cours de gestion tant sur les recettes que sur les dépenses et les crédits budgétaires en AE et CP.
- Les actes d'engagements de dépenses sont soumis au contrôle budgétaire.

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
Action	<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 circulation routières », action « Éducation routière ».</p>
Activité	<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 des regroupements d'activités (de préférence, opération budgétaire, opération programmée ou opération stratégique).</p>
Affectation	<p>L'article 156 du décret GBCP dispose que « 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 ».</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>
Attribution de produits	<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>
Autorisation d'emploi	<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>
Autorisation d'engagement (AE)	<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>
Brique de budgétisation	<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 de préférence à un niveau de regroupement de la nomenclature par activité.</p>

Budget annexe	<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. 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>
Budget général	<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>
Budget opérationnel de programme (BOP)	<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>
Budget triennal	<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>
Catégorie d'emplois	<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>
Centre de services partagés (CSP)	<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>
Charges de la dette de l'État	<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>

Chartes de gestion	<p>Les chartes de gestion définissent dans un ministère les règles et procédures de gestion et d'allocation des crédits et ont pour objectif 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"> - 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 ; - 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.
Comptabilité analytique	<p>Selon les articles 59 et 166 du décret GBCP, la comptabilité analytique est un outil d'information fondé sur la comptabilité générale, permettant à partir de calcul de coûts (d'une structure, d'une fonction, d'un projet, d'un bien produit ou d'une prestation réalisée) la mesure des performances et l'aide à la décision (d'organisation et de gestion). Elle est tenue par les ordonnateurs selon leurs besoins propres en matière de pilotage et contribue à l'analyse des coûts des actions de politiques publiques.</p>
Comptabilité budgétaire	<p>Selon l'article 58 du décret GBCP, « 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 ».</p>
Comptabilité générale	<p>Selon l'article 56 du décret GBCP, « 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 ».</p>
Compte général de l'État (CGE)	<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>
Comptes spéciaux	<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>
Contrôle interne budgétaire (CIB)	<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>

Contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM)	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. A ce titre il dispose du département de contrôle budgétaire (DCB) et du département comptable ministériel (DCM), en application du décret du 18 novembre 2005.
Crédit de paiement (CP)	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).
Décret d'avance	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. 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.
Décret d'annulation	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. 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).
Décret de répartition	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.
Délégation de gestion	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 pas le délégant de sa responsabilité.
Dépenses d'intervention	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.
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, 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.
Dépenses d'opérations financières	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.
Dépenses de fonctionnement	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.
Dépenses de personnel	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.

Dépenses inéluctables	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.
Dépenses obligatoires	Les dépenses obligatoires sont les dépenses pour lesquelles le service fait a été constaté au titre 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.
Destination (nomenclature par destination)	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.
Dialogue de gestion	<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>
Dotations des pouvoirs publics	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 ».
Engagement	<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>
Équivalent temps plein (ETP)	<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>
Équivalent temps plein travaillé (ETPT)	<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>
Fonctionnalité d'une opération d'investissement (OI)	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.

Fonds de concours	<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>
Fongibilité	<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>
Fongibilité asymétrique	<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>
Gestion anticipée	<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^{er} 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^{er} janvier.</p>
Justification au premier euro (JPE)	<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'utilisateurs, 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 ministre chargé du budget.</p>
Loi de finances	<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>

Loi de finances initiale (LFI)	<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>
Loi de règlement	<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>
Macro-processus budgétaires et comptables	<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>
Ministre	<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>
Mission	<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	<p>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 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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	<p>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.</p> <p>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).</p> <p>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.</p> <p>La notion d'opérateur est devenue une notion structurante du cadre de gouvernance budgétaire des entités et se définit selon les critères suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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. <p>Néanmoins, peuvent être qualifiés d'opérateurs, des organismes ne respectant pas tous les critères, mais considérés comme porteurs d'enjeux importants pour l'État.</p> <p>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.</p>
Paiement, mise en paiement	<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>
Plafond d'emplois	<p>Conformément à l'article 7-III de la LOLF, 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>
Plan comptable de l'État (PCE)	<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>
Plan de facturation	<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>

Principe d'annualité	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.
Programme	<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>
Projet annuel de performances (PAP)	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).
Projet de loi de finances (PLF)	Cf. loi de finances initiale.
Rapport annuel de performances (RAP)	<p>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.</p> <p>Il est présenté selon une structure identique à celle du projet annuel de performances de l'année considérée.</p>
Recettes affectées	<p>Selon l'article 16 de la LOLF, « <i>certaines recettes peuvent être affectées à certaines dépenses</i> » par dérogation au principe d'universalité budgétaire.</p> <p>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.</p>
Recettes fiscales	<p>Les recettes fiscales de l'État sont l'ensemble des impositions de toute nature (article 3-1 de la LOLF).</p> <p>Exemples : impôt net sur le revenu, taxe nette sur la valeur ajoutée.</p>

Recettes non-fiscales	<p>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.</p> <p>Les recettes non fiscales regroupent 6 catégories de recettes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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. <p>Certaines recettes peuvent être affectées à des dépenses (cf. notamment fonds de concours, attributions de produits et rétablissements de crédits).</p> <p>Exemples : produits de la vente d'un immeuble de l'État, produit des amendes des radars.</p>
Report d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement	<p>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.</p>
Réserve dite « de précaution »	<p>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. 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.</p>
Responsable d'unité opérationnelle (RUO)	<p>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>
Responsable de budget opérationnel de programme (RBOP)	<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>
Responsable de la fonction financière ministérielle (RFFIM)	<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 chapitre 2 du décret n° 87-389 du 15 juin 1987 modifié relatif à l'organisation des services d'administration centrale donne aux secrétaires généraux 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 autorisé.</p>

Responsable de programme (RPROG)	<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>
Rétablissement de crédits	<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>
Retrait d'affectation	<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>
Retrait d'engagement	<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>
Schéma d'emplois	<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^{er} 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>
Service facturier (SFACT)	<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.</p> <p>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>
Système d'information financière de l'État	<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>

Tamponné de dégel	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.
Titre	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.
Tranche fonctionnelle	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). Elle permet de réserver et de consommer des AE sur plusieurs années par dérogation au principe d'annualité.
Transfert	Selon l' article 12 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 les ministères concernés ». Ils sont matérialisés par un décret.
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 donc l'unité élémentaire sur laquelle sont imputées les dépenses prescrites par un ordonnateur.
Virement	Selon l' article 12 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 ». Ils sont matérialisés par un décret.

