



Mémento

pour la budgétisation
des crédits du PLF 2006
en AE-CP
(autorisations d'engagement et crédits de paiement)

Juin 2005

Avertissement

Ce document rappelle et présente les éléments nécessaires à la budgétisation en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) du PLF 2006. Une première version de ce document a été diffusée en annexe de la circulaire du 8 février 2005 relative aux conférences budgétaires.

Cette seconde version met à jour les modalités de consommation des AE du titre 2 et comprend une partie supplémentaire portant sur la gestion de la transition de 2005 vers 2006.

La budgétisation des crédits du PLF 2006 en AE-CP Sommaire

Présentation générale des AE-CP

Première partie : Principes de budgétisation en AE-CP

- 1/ Les principes généraux pour le calibrage des AE
- 2/ Les principes de budgétisation en AE-CP pour les dépenses de personnel (titre 2)
- 3/ Les principes de budgétisation en AE-CP pour les dépenses de fonctionnement (titre 3)
- 4/ Les principes de budgétisation en AE-CP pour les dépenses de subvention pour charges de service public (crédits en 32)
- 5/ Les principes de budgétisation en AE-CP pour les dépenses d'investissement (titre 5)
- 6/ Les principes de budgétisation en AE-CP pour les dépenses d'intervention (titre 6)

Deuxième partie : La transition des DO et AP vers les AE 2006

- 1/ La reprise des engagements en cours pour les dépenses ordinaires (DO)
- 2/ Les modalités de transition des AP vers les AE pour les dépenses en capital

Fiche de synthèse pour la budgétisation des crédits du PLF 2006 en AE-CP

Périmètre des AE par nature de dépense	Budgétisation	Evénement consommant les AE
Titre 2 – dépenses de personnel		
Rémunérations d'activité - 21	AE = CP	consommation des CP
Cotisations et contributions sociales - 22	AE = CP	consommation des CP
Prestations sociales et allocations diverses - 23	AE = CP	consommation des CP
Titre 3 – dépenses de fonctionnement		
Fonctionnement autres que de personnel - 31		
<i>Marchés annuels (fonctionnement courant,...)</i>	AE = CP	notification annuelle de marché
<i>Abonnement à des fluides, loyers, frais de mission et de déplacement.</i>	AE = CP	validation du dossier de liquidation
<i>Marchés pluriannuels (marchés de communication,...)</i>	AE ≠ CP	notification du marché
Subvention pour charge de service public - 32		
<i>Subvention globale et/ou de fonctionnement</i>	AE = CP	Pas de règle systématique (consommation <i>ab initio</i> ou selon échéancier de paiement des CP)
<i>Subvention d'investissement</i>	AE ≠ CP	notification du financement de l'Etat à l'opérateur
Titre 5 - Investissement		
<i>Immobilisations corporelles et incorporelles</i>	AE ≠ CP	notification du marché
Titre 6 - Interventions		
<i>Interventions de durée indéterminée</i>	AE = CP	Pas de règle systématique (consommation <i>ab initio</i> ou selon échéancier de paiement des CP)
<i>Interventions de durée déterminée annuelles</i>	AE = CP	décision attributive ou convention
<i>Interventions de durée déterminée pluriannuelles</i>	AE ≠ CP	décision attributive ou convention

Présentation générale des AE-CP

Une autorisation budgétaire en engagements et en paiements

La LOLF, dans son article 8, instaure une autorisation budgétaire en engagements et paiements. Ainsi, **l'ensemble des dépenses de l'État fait désormais l'objet d'une double autorisation** : « 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 pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement ». L'extension de la dualité AE / CP à l'ensemble des dépenses est **une conséquence logique de la fongibilité des crédits** au sein des programmes. L'autorisation parlementaire encadre les deux extrémités de la chaîne de la dépense que sont l'engagement juridique, par lequel naît la dépense en créant une obligation vis à vis d'un tiers, et le paiement, par lequel est dénoué ledit engagement juridique.

Si la définition des AE et des CP dans la LOLF est proche de celle des AP et des CP tels que définis par l'Ordonnance de 1959, en revanche, **les AE ne sont plus valables sans limitation de durée comme l'étaient les AP et leur champ est étendu aux dépenses autres que celles d'investissement.**

L'annualité des AE

Les AE sont soumises au droit commun de l'annualité. Votées par le Parlement pour une année, **les AE non consommées sont, à défaut d'être reportées, annulées en loi de règlement. Cette annualité fait des AE un support de l'engagement juridique, par lequel naît la dépense, et non un support de programmation comme l'étaient les autorisations de programme.** Les AE permettent, mieux que ne le permettaient les crédits de dépenses ordinaires, de **couvrir des engagements juridiques qui s'exécutent et donnent lieu à paiements sur un ou plusieurs exercices.**

Dans le cas d'un marché s'exécutant sur deux années, les crédits d'engagement sont consommés lors de la signature du marché. Dès lors, ils n'ont nul besoin d'être reportés et ne le peuvent d'ailleurs pas puisqu'ils ont été consommés. En revanche, l'engagement juridique va vivre sur plusieurs exercices jusqu'à être soldé par le dernier paiement dégageant le gestionnaire de toute obligation vis-à-vis du tiers. C'est seulement dans cette mesure que les AE constituent le support de la pluriannualité, c'est-à-dire lorsqu'elles couvrent un engagement juridique s'exécutant sur plusieurs années.

Exemple

Un service gestionnaire envisage de passer un marché de 55 K€ pour une durée de 4 ans. Le Parlement autorise un montant d'AE de 55 K€ pour l'année N. Un échéancier des dépenses prévu dans le cadre de ce marché est défini pour identifier les besoins en CP sur les 4 années : 1ère année 10, 2ème 15, 3ème 20, 4ème 10.

La consommation des AE/CP :

Premier scénario : le marché est engagé juridiquement sur l'année N

Année N : AE = 55 et CP = 10

Année N + 1 : AE = 0 et CP = 15

Année N + 2 : AE = 0 et CP = 20

Année N + 3 : AE = 0 et CP = 10

Les CP sont demandés chaque année en LFI.

Second scénario : le marché n'est pas engagé juridiquement sur l'année N

Les AE ouvertes par le Parlement en année N ne sont pas consommées : 55 K€ d'AE sont donc disponibles en fin d'année. Ces AE peuvent faire l'objet d'un report mais celui-ci n'est pas automatique.

La généralisation des AE introduite par la LOLF ne vise pas à promouvoir une autorisation pluriannuelle. En revanche, la LOLF apporte un outil adapté à la pluriannualité de certains engagements juridiques en dépenses ordinaires en conformant l'autorisation budgétaire au processus effectif de la dépense par un découplage des crédits d'engagement et de paiement.

L'intérêt budgétaire de la généralisation de l'autorisation en engagements à toutes les dépenses

- Clarifier la portée de l'autorisation parlementaire : celle-ci porte d'abord sur les engagements financiers que l'État est autorisé à souscrire puis sur les paiements qu'il est autorisé à effectuer ;
- Donner de la visibilité sur les engagements de l'État ;
- Améliorer la sincérité du budget ;
- Assurer la couverture des engagements par des crédits en assurant une maîtrise, en amont, des dépenses ;
- Améliorer la gestion des restes à payer et permettre de mieux distinguer, dans les paiements de l'année, les paiements au titre d'engagements antérieurs et les paiements au titre d'engagements de l'année.

Ce mode de budgétisation permet notamment d'**appréhender la rigidité annuelle et pluriannuelle des dépenses.**

Première partie

La budgétisation en AE-CP

1. Les principes généraux pour le calibrage des AE

Le montant à retenir pour la couverture des engagements juridiques est la tranche ferme : la part ferme d'un engagement s'apprécie au vu de l'acte juridique comme le montant minimum auquel l'État s'est engagé. Au-delà de cette tranche ferme sur laquelle est fondée la consommation des AE, une réserve de précaution peut être mise en place, mais il convient de bien dissocier les deux actes : l'engagement, obligatoire pour la signature de l'acte juridique, et la réserve de crédits, facultative.

L'engagement est distinct de toute réserve de crédits : l'engagement juridique consommant les AE se distingue de toute réserve de crédits, notamment de l'actuel « engagement comptable global » qui constitue, en réalité, une réserve de crédits.

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

Le cas des dépenses pluriannuelles de durée indéterminée

Pour les engagements de durée indéterminée, le principe général est celui d'une budgétisation sur la base d'AE annualisées qui couvrent la tranche annuelle des engagements juridiques. Dans ce cas, les AE sont identiques aux CP tant en budgétisation qu'en exécution. Bien que ces engagements juridiques soient pluriannuels, le caractère indéterminé de leur durée ne permet pas une budgétisation en AE=CP.

Le critère retenu, transversal aux différentes natures de dépense, est le caractère fini ou non de la durée de l'engagement juridique. Il s'agit de la plupart des dépenses de personnel, des subventions pour charges de services publics, de certaines dépenses d'intervention (Allocation adultes handicapés, Allocation parents isolés, rente viagère,...).

Le cas particulier des contrats de partenariat public-privé (PPP) et des montages engageant fermement l'État sur longue durée (Location avec option d'achat, crédit bail, mécanismes de paiements différés)

Une circulaire précisera ultérieurement les règles de couverture des PPP par les AE.

2. Les principes de budgétisation en AE-CP pour les dépenses de personnel (titre 2)

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

Ainsi, la loi organique conserve, pour les dépenses de personnel, un encadrement annuel des seuls paiements. Les montants d'AE et de CP sont confondus (cf. article 8) et les AE ne peuvent être reportées au profit du titre 2 (cf. article 15). Il n'y a donc pas d'encadrement des engagements juridiques comme c'est le cas pour les autres natures de dépenses.

Cette situation rejoint les exceptions qui seront faites en pratique au principe de couverture des engagements juridiques par des AE pour les engagements de durée indéterminée, pour lesquels les AE ne couvriront que les paiements de l'année. Les AE sont donc identiques aux CP tant en budgétisation qu'en exécution. **Ainsi, les rémunérations et charges sociales des personnels titulaires seront budgétées et consommées en AE et CP de même montant.**

Les rémunérations et charges sociales de contractuels, d'emplois saisonniers ou occasionnels (vacations) seront également budgétées et consommées en AE et CP de même montant.

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

En exécution, les dépenses du titre 2 ne seront donc pas couvertes ex-ante par une consommation d'AE car cela nécessiterait un engagement spécifique pour chacun des personnels sans réel apport pour la gestion de la masse salariale.

3. Les principes de budgétisation en AE-CP pour les dépenses de fonctionnement (titre 3)

Les dépenses de fonctionnement sont majoritairement annuelles (AE=CP). Quelques-unes sont pluriannuelles, de durée limitée (études, marchés de communication, etc.) : on budgétise donc en AE≠CP sur la base de la durée de l'engagement.

Les marchés

Pour les marchés, il s'agit d'évaluer le montant ferme, c'est à dire ce qu'il faudra payer « quoi qu'il arrive ». Ainsi, à l'occasion d'une révision de prix un engagement complémentaire permettra de couvrir le surcoût induit par rapport au montant initial du marché.

Lorsqu'un marché prévoit une clause de reconduction à l'issue d'une durée définie, la durée de l'engagement n'inclue pas la ou les éventuelles reconductions dans la mesure où la non reconduction n'est pas considérée comme une résiliation du contrat et n'entraîne pas d'indemnité de dédit. Dès lors, le montant ferme à hauteur duquel doivent être budgétées les AE correspond à la durée minimale hors reconduction.

Lorsqu'un marché à longue durée d'exécution prévoit une clause de révision pour couvrir d'éventuelles hausses économiques, les AE correspondant à ces hausses économiques ne seront ouvertes que dans les lois de finances de l'année au cours de laquelle ces hausses sont prévues ou constatées. En exécution, ces hausses économiques seront couvertes par un engagement complémentaire.

Lorsqu'un marché prévoit des tranches conditionnelles avec une indemnité d'attente ou de dédit dans le cas où l'acheteur public affermirait avec retard ou n'affermirait pas une tranche, le montant du dédit devra être payé quoi qu'il arrive. Un montant correspondant au dédit doit donc être appréhendé lors de l'engagement initial des AE.

Le cas particulier des loyers, des fluides et des frais de déplacement

Pour ces crédits, les AE seront budgétisées sur la base des paiements attendus au cours de l'année (liquidation des factures) dans la mesure où le montant ferme de ces engagements n'est connu qu'une fois la facture reçue ou la liquidation effectuée.

Pour les baux ordinaires, la couverture sur leur durée (3, 6, 9) n'est pas pertinente dans la mesure où la durée n'est pas ferme puisqu'il est possible de sortir avant l'échéance sans frais. S'agissant de baux qui prévoient des coûts de sortie anticipée, il convient de couvrir par des AE l'ensemble des loyers sur la durée.

Type d'acte		Montant d'AE budgétisées
Bon de commande		Montant de la commande
Marché unique (unique ou alloti)		Montant global (hors valorisation des clauses de reconduction)
Marchés à bon de commandes	Avec mini-maxi	Minimum, puis montant des bons de commande au-delà du minimum
	Sans mini-maxi	Montant des bons de commande
Marché à tranches conditionnelles		Montant des tranches à affermir dans l'année (y compris le dédit sur tranche conditionnelle)

La liste limitative et complète des dépenses de fonctionnement pour lesquelles l'engagement (consommation des AE) intervient lors de la validation du dossier de liquidation sera précisée ultérieurement, en vue notamment du début de la gestion 2006.

4. Les principes de budgétisation en AE-CP pour les crédits de subvention pour charges de service public (crédits en 32)

Les subventions pour charges de service public retracent les subventions aux opérateurs de l'État. Il s'agit donc de versements à des entités directement affiliées à l'État et contribuant à la mise en oeuvre d'une politique définie par lui sous son contrôle étroit.

Les crédits en 32 recouvriront à la fois les dotations de fonctionnement courant, celles destinées à l'acquisition de petit équipement et les subventions destinées à couvrir la maintenance du patrimoine des opérateurs. En termes de justification au premier euro, il conviendra de **distinguer, au sein des crédits inscrits en 32, les crédits de fonctionnement courant budgétisés en AE=CP et les autres subventions aux opérateurs où, parfois, on peut budgétiser en AE≠CP**. Cette distinction doit permettre de mieux échelonner la dépense, de réduire les reports et de mieux suivre le déroulement des opérations mentionnées.

Les subventions globales et/ou de fonctionnement

S'agissant d'établissements pour lesquels l'État reste généralement le financeur en dernier ressort, les subventions seront budgétisées en AE=CP. En effet, l'engagement de l'État envers ses opérateurs a été pris à l'occasion de leur création pour une durée indéterminée sans qu'il puisse être quantifié. L'État se trouve donc dans une situation d'engagement permanent non quantifiable vis-à-vis de ses opérateurs, situation qui justifie de retenir la tranche annuelle de ce type d'engagement.

Les AE pourront, selon les cas, être consommées au fil de l'eau lors des décisions de versement à l'opérateur ou bien en début d'année lors de la notification d'un échéancier de paiement lorsque celui-ci vaut engagement ferme envers l'opérateur. Le choix au sein de cette alternative dépend, d'une part, de l'existence ou non d'une notification annuelle de subvention à l'opérateur, et d'autre part, du dialogue de gestion existant ou souhaité entre la tutelle et l'opérateur.

Par ailleurs, parce qu'elles répondent à une logique de pilotage dans un souci de visibilité et non pas à une logique d'engagement juridique, **les conventions d'objectifs et de moyens (ou contrats d'objectifs) avec un opérateur n'ont pas à être couvertes en AE**.

Les subventions d'investissement

S'agissant de subventions de projets identifiés, les AE seront budgétisées à hauteur de la part État sur toute sa durée et les CP couvriront les paiements de l'année sur la base d'un échéancier.

5. Les principes de budgétisation en AE-CP pour les dépenses d'investissement (titre 5)

Pour les crédits d'investissement, le Parlement a conservé la nécessité pour les AE de « couvrir un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction » (article 8). Cette disposition, maintenue dans le souci de garantir la sincérité des lois de finances, vise à éviter le fractionnement d'une opération indivisible qui masquerait au Parlement l'ampleur de l'opération. Techniquement, cela suppose une étape de réservation de crédits d'engagement qui prend la forme de l'affectation d'AE, préalablement à la consommation, et destinée à garantir la réalisation de cette tranche fonctionnelle.

Il faut donc **couvrir, en budgétisation des AE, l'ensemble du financement d'une opération d'investissement correspondant à l'ensemble des tranches fonctionnelles qui seront affectées dans l'année.**

En revanche, l'annualité budgétaire nécessite de ne budgétiser que les tranches fonctionnelles de l'opération qui seront lancées, et donc affectées **dans l'année**. Il convient de ne pas reconstituer un stock d'AE qui pourraient être reportées d'année en années comme dans la logique actuelle des AP.

Le dispositif retenu pour garantir le respect et la continuité de la tranche fonctionnelle des investissements est le suivant : les AE affectées à une opération d'investissement en cours ou sur le point d'être lancée bénéficieront d'un report systématique, sauf dans le cas où la procédure d'affectation des AE serait dévoyée par la constitution de tranches fonctionnelles fictives.

Les crédits d'investissement connaissent donc une évolution majeure puisque les AE ouvertes d'une année ont vocation à être annulées en loi de règlement si elles n'ont pas été affectées, et, au contraire, doivent en principe être reportées pour leur montant affecté et non gagé en fin d'exercice. Dès lors, **l'affectation constitue un enjeu majeur pour le report d'AE.**

Enfin, les principes de couverture des marchés sur le titre 5 sont identiques à ceux décrits pour le titre 3.

6 Les principes de budgétisation en AE-CP pour les dépenses d'intervention (titre 6)

Dispositifs de durée indéterminée (rente viagère des rapatriés, allocation adultes handicapés,...)

Les dispositifs de durée indéterminée, pour lesquels on ne connaît pas a priori la fin, ne cessent que par la sortie des individus de ces dispositifs ou par une décision abrogeant les lois et règlements les ayant institués : ils seront **budgétisés en AE=CP**. En effet, le quantum de ces engagements ne peut être déterminé et il convient de ne retenir que leur tranche annuelle.

Dispositifs de durée déterminée (dispositifs emplois, indemnisation des rapatriés,...)

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

son enveloppe d'autorisations d'engagement modifier considérablement la structure de ses engagements par durée, et préempter ainsi ses futurs budgets.

A l'heure actuelle, l'encadrement pluriannuel de ces dépenses s'effectue généralement par des autorisations de contingents pour chacun des dispositifs de durée différente, ce qui permet une maîtrise de ces dépenses en dehors du cadre budgétaire. **La mise en place des AE a vocation à se substituer à l'actuelle gestion par contingent et à permettre une maîtrise de l'évolution de ces dépenses tout en assurant une réelle fongibilité entre des dispositifs de durée différente.**

Toutefois, pour le calibrage des AE en PLF, il conviendra lors de la négociation budgétaire de s'accorder, comme aujourd'hui, 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 ».

Enfin, les AE sont établies sur la base **de la durée juridique** et non de la durée moyenne. Par exemple, pour les contrats aidés du secteur de l'emploi qui peuvent avoir des durées juridiques variables, la durée prise en compte est celle des contrats eux-mêmes, ce qui implique de faire, lors de la négociation budgétaire, des hypothèses de répartition par durée. L'engagement interviendra lors de la signature des décisions attributives de l'aide à hauteur de l'intégralité de l'aide sur la durée juridique prévue. **La prise en compte des sorties anticipées avant l'échéance (taux de rupture, etc.) s'effectue pour la budgétisation des CP.**

Le cas des interventions en gestion indirecte (paiement confié à un organisme tiers opérateur ou non : contrats aidés du ministère de l'emploi, dotation jeune agriculteur,...)

Les interventions en gestion indirecte sont caractérisées soit par un engagement juridique pris dans les services déconcentrés et une avance ou un remboursement global payé au niveau central directement à l'organisme payeur (contrat aidé par exemple), soit par une décision d'un organisme prescripteur (ANPE par exemple) et un remboursement à un organisme payeur (UNEDIC par exemple). **Dès lors, il est indispensable pour suivre l'exécution des engagements que l'organisme payeur se mette en mesure de restituer les engagements pris par l'État ou, dans le cas d'engagements juridiques pris par l'État, que le ministère gestionnaire mette en place les outils de gestion permettant de restituer en central chaque mois le niveau effectif des engagements juridiques pris.**

Les autres crédits de subventions

La maîtrise des subventions nécessite qu'elles soient couvertes intégralement par des autorisations d'engagement quelle que soit leur durée (AE≠CP). S'agissant des subventions de durée limitée, la consommation des AE interviendra lors de la signature des arrêtés attributifs. Les subventions seront donc couvertes à hauteur de l'engagement ferme notifié au tiers, sans que l'engagement puisse être annualisé.

Les **subventions aux régimes de retraites** peuvent être considérées comme des subventions de durée indéterminée qui ne seront donc couvertes qu'annuellement (**AE=CP**).

Pour les subventions aux associations ou aux entreprises, il convient de distinguer d'une part les engagements pluriannuels fermes (AE≠CP) et, d'autre part, les engagements reconductibles ou les engagements annuels (AE=CP).

Dans le cadre actuel de l'ordonnance de 1959, les engagements en termes de subventions aux associations (notamment les conventions avec les associations) ou aux entreprises (notamment les conventions avec les

entreprises) n'étaient pas couverts au-delà du besoin annuel en CP.

Dans le nouveau cadre organique, la mise à disposition d'AE permet de **couvrir les engagements pluriannuels fermes vis-à-vis des structures subventionnées**. Ainsi, les AE seront consommées lors de la signature de la convention à hauteur du montant ferme prévu par ladite convention. En l'absence de convention ou dans la mesure où celle-ci ne contiendrait pas d'engagement ferme, les AE seront consommées par l'arrêté attributif. Les subventions annuelles reconductibles doivent être couvertes en AE=CP.

Les conventions d'objectifs, comme les COM (conventions d'objectifs et de moyens) des opérateurs, ne constituent pas, quant à elles, un engagement financier ferme vis-à-vis des organismes subventionnés mais plutôt le support d'une programmation et d'un partenariat qui doit permettre d'associer des objectifs et des indicateurs aux dépenses de transferts. **On ne les couvre pas en AE≠CP.**

Les CPER décrivent une programmation de moyens qui ne constitue pas un engagement définitif de l'État. Les CPER ne doivent donc pas être couverts par des AE. En revanche, les opérations relatives aux CPER doivent, comme les autres, être couvertes en AE. Ainsi :

- lorsque l'État assure la maîtrise d'ouvrage, il conviendra de couvrir la tranche fonctionnelle des investissements à lancer dans l'année au titre des CPER, il n'y a donc pas de différence avec des opérations hors-CPER,
- lorsque l'État co-finance une opération réalisée par une collectivité, la convention de financement, qui acte le lancement de l'opération et la part de financement État, doit être couverte en AE comme toute convention de financement.

Transition des DO et des AP
vers les AE 2006

1.La reprise des engagements en cours pour les dépenses ordinaires (DO)

Pour les dépenses ordinaires pluriannuelles qui sont en cours, l'engagement n'était généralement pas couvert sous l'Ordonnance de 1959. **Lorsqu'il reste plus d'une année de dépenses à ouvrir, la règle de budgétisation retenue à titre transitoire consiste à ouvrir en AE=CP jusqu'à extinction de l'engagement juridique** (par exemple, un marché de communication de 5 ans signé en 2003 pour 500, on ouvre en AE = CP en 2006, 2007 et 2008 à raison de 100 par an). Cette règle revient à la pratique de budgétisation actuelle.

Toutefois, **pour des engagements juridiques particulièrement importants (par exemple un partenariat public-privé sur 10 ans), lorsque c'est possible, on couvrira les véritables engagements par des AE afin de donner une meilleure visibilité sur les engagements de l'Etat.** Cette solution nécessite un travail d'évaluation des engagements juridiques en cours et des restes à payer (dans l'exemple précédent, on ouvre 300 en AE en 2006 et 100 en CP en 2006, 2007 et 2008).

Gestion de la transition des dépenses ordinaires vers les AE-CP Traitement des engagements en cours et des reports fin 2005		
Engagements juridiques antérieurs à 2006 couverts en tranches annuelles (ex: dispositifs emplois)	Apurement en tranches annuelles (solution préférentielle pour des raisons de simplicité)	OU Apurement définitif début 2006 (à apprécier en fonction des enjeux budgétaires et de la faisabilité)
	Budgétisation chaque année en AE=CP de la tranche annuelle de paiements attendus jusqu'à extinction de l'engagement Engagement des AE en début d'année à hauteur de la tranche annuelle des paiements attendus	
Engagements juridiques antérieurs à 2006 couverts dans leur intégralité par un engagement comptable	<p>La couverture sera assurée par le report</p> <p>Le report de 2005 vers 2006 annulera des crédits de dépenses ordinaires sur 2005 et ouvrira des AE et des CP sur 2006</p> <p>Le réengagement début 2006 consommera des AE</p>	
Impayés: dette avérée (service fait) sans que des crédits aient été engagés	L'apurement des impayés (dépenses non couvertes) relève d'une décision budgétaire autonome par rapport à la transition vers une gestion en AE-CP	

2. Les modalités de transition des AP vers les AE pour les dépenses en capital

L'article 62 de la LOLF a pour objectif d'assurer la transition entre le système de gestion régi par l'ordonnance de 1959 et celui prévu par la LOLF, il n'autorise à reporter que les crédits de dépenses ordinaires et les crédits de paiement. **Cette disposition ne prévoit, ni n'autorise le report des autorisations de programmes (AP) disponibles sur les dépenses en capital.**

La non-survivance des autorisations de programme à la fin de l'exercice 2005

Les autorisations de programme deviennent sans portée et n'ont plus cours en 2006. Il n'y a pas de survivance des AP qui demeureraient sans limitation de durée alors que l'ordonnance est abrogée et qu'elles ne tiennent leurs propriétés que de l'ordonnance. Par ailleurs, **l'existence d'un stock d'AP à la durée de vie illimitée serait contraire au souhait du législateur de revoter chaque année le montant des AE.**

Le stock des AP disponibles (AP n'ayant pas été engagées), notamment les AP non affectées, tombe donc de lui-même à la fin de l'exercice 2005 : il n'y a pas lieu de les annuler. La logique de stock liée à des AP sans limitation de durée sauf annulation est remplacée par une logique de flux avec des AE annuelles.

Opérations relatives à un investissement de l'Etat (titre V hors chapitres en 59): la réouverture en AE des AP affectées non engagées sur l'exercice 2006

Les AP ne subsistant pas au-delà de l'exercice 2005, il faut toutefois assurer la continuité des opérations d'investissement en cours (titre V au sens de l'Ordonnance de 1959) dont les AP ont fait l'objet d'une affectation.

En effet, les AP affectées à une opération d'investissement mais non encore engagées juridiquement ont vocation à permettre la couverture de la tranche fonctionnelle des investissements. La loi organique reconduit, dans les mêmes termes que l'ordonnance de 1959, l'obligation de couvrir, en loi de finances, cette tranche fonctionnelle (art.8). **Il est donc nécessaire de préserver la continuité des opérations en cours.**

Dans le cadre du *Palier 2006*, il a donc été décidé de **laisser en place dans les systèmes d'information les AP affectées à la fin de l'exercice 2005.**

Au cours de l'exercice 2006 à partir du moment où le montant des AP affectées non engagées de la fin de la gestion 2005 sera connu, il sera nécessaire de régulariser juridiquement cette situation en sollicitant auprès du parlement l'ouverture des AE correspondant aux AP à des opérations d'investissement qui ont été basculées.

Opérations de subvention d'investissement (titre VI) : la désaffectation des AP affectées non engagées fin 2005

La bascule des opérations du titre VI de l'Ordonnance de 1959 qui retrace des subventions d'investissement à des organismes ne pose pas de problème. Actuellement, les AP doivent être affectées puis immédiatement engagées pour le même montant. Ces opérations ont vocation à être basculées sur le titre 3 (Subventions pour charge de service public) ou sur le titre 6 (Dépenses d'intervention). Ainsi, les AP affectées non engagées sur une opération d'investissement en titre VI ne correspondent pas à une tranche fonctionnelle et n'ont pas le même statut que les AP affectées non engagées du titre 5. Ces AP doivent donc être traitées comme les AP non affectées. Les éventuelles AP affectées non engagées sur le titre VI actuel seront donc désaffectées fin 2005 et tomberont d'elles-mêmes à la fin de l'exercice 2005.

Par exception, les opérations de titre VI qui seraient basculées en titre 5 à compter de 2006, car relevant d'une immobilisation de l'Etat (comme par exemple, des subventions aux établissements publics constructeurs), devront, dans la mesure du possible, être traitées budgétairement comme des opérations de titre V selon des modalités techniques à déterminer.

Le cas particulier des chapitres expérimentaux en 59: la préfiguration des traitements de fin de gestion 2006

S'agissant des chapitres expérimentaux en 59, le typage des opérations réalisé dans le cadre des expérimentations permettra de distinguer les opérations d'investissement des autres opérations. Ainsi, en préfiguration des traitements de fin de gestion 2006, les opérations typées "investissement" seront transportées pour leur montant affecté, alors que les autres opérations seront désaffectées et transportées pour leur montant engagé.

Gestion de la transition des AP vers les AE - Traitement des AP fin 2005

Les règles applicables aux expérimentations sur chapitres en 59 sont celles d'une fin de gestion en Palier 2006 (cf. tableau relatif aux fins de gestion 2006 et suivantes en Palier 2006) à la différence près que, comme pour les autres chapitres de titre V et VI de l'Ordonnance de 1959, les AP ne peuvent ré-ouvertes par arrêté de report, elles sont donc caduques fin 2005, des AE étant ré-ouvertes pour les seules AP non engagées mais affectées à une opération typée investissement.

	Titre V (Ordonnance de 1959) hors chapitres en 59	Titre VI (Ordonnance de 1959) y compris chapitres en 69
AP non affectées	Caduques, elles "tombent" fin 2005	Caduques, elles "tombent" fin 2005
AP affectées non engagées (réservées)	<p>Elles sont converties en AE disponibles pour 2006, puis régularisées juridiquement courant 2006</p> <p>La conversion suppose que les AP affectées couvrent, comme aujourd'hui, la seule tranche fonctionnelle des investissements. Les contrôles financiers sont chargés de s'assurer que les affectations 2005 couvrent bien des tranches fonctionnelles d'investissements.</p>	Caduques, elles "tombent" fin 2005
AP engagées (consommées)	<p>Reprise sur 2006 des seuls restes à payer sans ouverture des AE correspondantes qui ont été consommées, alimentant ainsi l'encours d'AE</p> <p>Financement des restes à payer (CP) sur les exercices 2006 et suivants (soit par LFI soit par report)</p>	<p>Reprise sur 2006 des seuls restes à payer sans ouverture des AE correspondantes qui ont été consommées, alimentant ainsi l'encours d'AE</p> <p>Financement des restes à payer (CP) sur les exercices 2006 et suivants (soit par LFI soit par report)</p>

Fin de gestion 2006 (et suivantes) dans le cadre du Palier 2006

Préambule: Dans le cadre du Palier 2006, toutes les natures de dépenses seront gérées dans le cadre d'opérations et feront donc l'objet d'une affectation préalable. Ceci ne présente bien évidemment aucune conséquence sur la nature de la dépense. Ainsi, une affectation d'AE sur une opération regroupant l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'intervention ne correspond pas à une tranche fonctionnelle mais constitue une simple réservation d'AE. Les opérations seront typées de façon à distinguer les opérations recouvrant la tranche fonctionnelle d'investissements exécutés par l'Etat et les opérations recouvrant d'autres natures de dépenses.

	Titre 5 LOLF Opérations typées "Investissement"	Autres titres LOLF hors titre 5 Opérations typées "Autre"	Titre 2 LOLF Opération typée "PSOP" et opérations typées "Autre"
AE non affectées	Annuelles, les AE non affectées en fin de gestion 2006 peuvent être ré-ouvertes sur 2007 dans le cadre d'un arrêté de report, à défaut, elles "tombent" en loi de règlement		
AE affectées non engagées (réservées)	Elles sont reportées sur 2007 dans la mesure où les affectations sont effectuées, comme aujourd'hui, pour couvrir la tranche fonctionnelle des investissements.	Annuelles, les AE affectées non engagées en fin de gestion 2006 peuvent être ré-ouvertes sur 2007 dans le cadre d'un arrêté de report, à défaut, elles "tombent" en loi de règlement	
AE engagées (consommées)	<p>Reprise sur 2007 des seuls restes à payer sans ouverture des AE correspondantes qui ont été consommées en 2006 et alimentent l'encours d'AE</p> <p>Financement des restes à payer (CP) sur les exercices 2006 et suivants (soit par LFI soit par report)</p>	<p>Reprise sur 2007 des seuls restes à payer sans ouverture des AE correspondantes qui ont été consommées en 2006 et alimentent l'encours d'AE</p> <p>Financement des restes à payer (CP) sur les exercices 2006 et suivants (soit par LFI soit par report)</p>	Ajustement des AE au niveau des paiements (CP), puis clôture de l'opération de paye

Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
Direction de la réforme budgétaire – Direction du Budget
139 rue de Bercy
75572 Paris cedex 12

www.minefi.gouv.fr/lolf

© [MINEFI]. Juin 2005