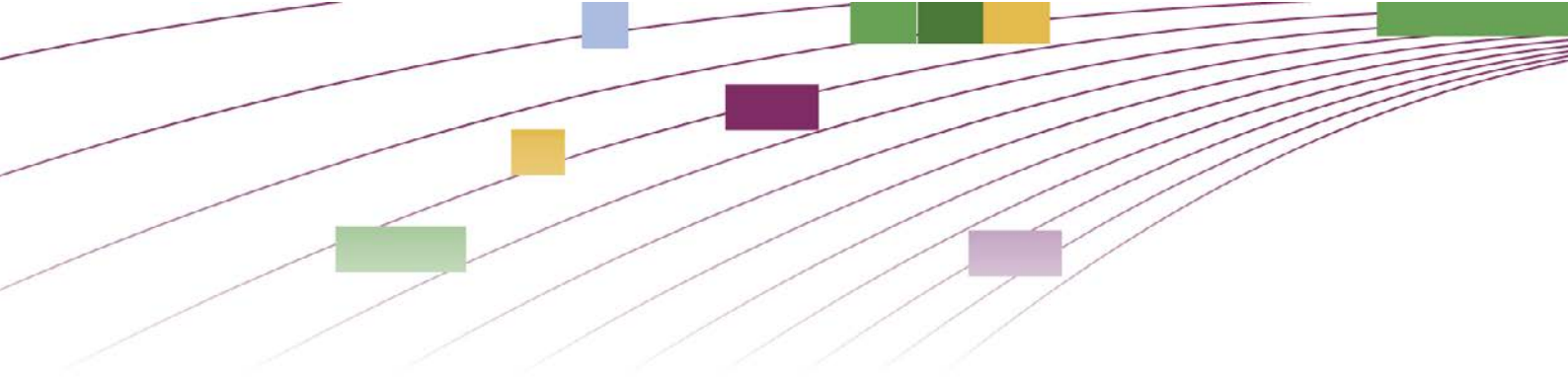




LA CLOTURE DE LA GESTION ET LES OPERATIONS DE FIN D'EXERCICE

DISPOSITIONS NORMATIVES	179
INTRODUCTION.....	179
1 L'ORGANISATION DE LA FIN DE GESTION	179
1.1 L'exécution des dépenses.....	179
1.2 L'exécution des recettes.....	180
1.2.1 Les dates de fin de gestion applicables aux recettes	180
1.2.2 La période complémentaire pour l'exécution des recettes	180
1.3 Modifications de l'autorisation budgétaire initiale.....	180
2 LES OPERATIONS DE FIN D'EXERCICE	181
2.1 La gestion des crédits	181
2.2 La clôture des opérations terminées	181
2.3 Les modifications de nomenclatures budgétaires	181
2.4 La mise en œuvre de la bascule	182
3 LES ARRETÉS DE REPORT ET LES ÉTATS FINANCIERS ÉTABLIS A LA CLOTURE DE L'EXERCICE	183
3.1 Les arrêtés de reports.....	183
3.2 Les états financiers présentés dans la loi de règlement	183
3.3 Les rapports annuels de performance.....	184

DISPOSITIONS NORMATIVES

5 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 pré-liquidation 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.

1 L'ORGANISATION DE LA FIN DE GESTION

1.1 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 payer⁴⁵ 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.

45) 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 « pré-enregistrement 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.

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 pré-liquidation de la paye 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.

1.2 L'exécution des recettes

1.2.1 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.

1.2.2 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 1er 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 ;
- 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 ;
- le rattachement des fonds de concours et des attributions de produits pour lesquels les recettes ont été encaissées en n-1. En cas d'absence de titre de perception préalable, les recettes doivent avoir été imputées définitivement.

1.3 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.

2 LES OPERATIONS DE FIN D'EXERCICE

2.1 La gestion des crédits

Les responsables de programme, les responsables de BOP et les CBCM doivent procéder le **31 décembre aux débloques 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.

2.2 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 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.

2.3 Les modifications de nomenclatures budgétaires

Comme précisé dans la partie 1 du recueil relative aux 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 – Les nomenclatures – Dispositions normatives (§ 4 - Nomenclatures par activité).

Modification de la nomenclature du cadre de la gestion budgétaire (programme, BOP, UO)

Les demandes de **modification de programme** doivent être transmises à la direction du budget au plus tard le **1^{er} juin** de l'année qui précède en vue de leur présentation dans le document du débat d'orientation des finances publiques, après consultation de la commission nationale de l'administration territoriale de l'Etat le cas échéant.⁴⁶

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.

2.4 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 :

- 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 1^{er} 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).

46) Décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration – article 18

3 LES ARRÊTÉS DE REPORT ET LES ÉTATS FINANCIERS ÉTABLIS A LA CLOTURE DE L'EXERCICE

3.1 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**. 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.

3.2 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 ressources et les dépenses (fonds de concours inclus).

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 ;
 - L'excédent net des comptes de commerce et des comptes d'opérations monétaires ;
- en dépenses :
 - Les dépenses relatives aux missions des comptes d'affectation spéciale ;
 - Les dépenses relatives aux missions des comptes de concours financiers.

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 (comptes d'affectation spéciale, comptes de concours financiers, comptes d'opérations monétaires et comptes de commerce), les états financiers de la loi de règlement retracent 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.

3.3 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.