

**Gestion des investissements pluriannuels
en autorisation de programme et crédits de paiements :
Présentation des principes**

Rapporteur : M. Gabriel BAULIEU, Vice-Président

AVIS			
Commission n°1		Bureau	
séance du 20/01/04	favorable	séance du 29/01/04	favorable

Objet : De l'opportunité de mettre en place une gestion des investissements en Autorisation de Programme et Crédit de Paiement.

I. Le PPIF : une opportunité pour la mise en place des AP/CP.

L'établissement d'un Plan Pluriannuel d'Investissement et de Fonctionnement est une opportunité pour la Communauté d'Agglomération du Grand Besançon de mettre en place la gestion des investissements en AP/CP. Il fait apparaître un fractionnement d'opération sur plusieurs exercices (notamment en Développement économique et infrastructures)

La règle voudrait une inscription totale de l'opération sur l'exercice d'engagement et l'utilisation ultérieure de report. Afin de respecter la réglementation et en s'appuyant sur le PPIF, il s'avère que la problématique « gestion en AP/CP » se trouve aujourd'hui particulièrement d'actualité.

Certaines opérations significatives semblent pouvoir être traitées en AP/CP.

La Communauté d'Agglomération du Grand Besançon peut ne pas utiliser les AP/CP sur tous ses investissements ; la mixité de ces deux modes de gestion, reports et AP-CP, peut compliquer la présentation budgétaire mais tous les investissements ne se prêtent pas à la gestion pluriannuelle.

Il est préconisé dès le vote de l'AP de prévoir également les frais de fonctionnement annuels, les besoins en moyens humains et techniques, les frais de maintenance et d'entretien de l'équipement.

II. Principes réglementaires.

L'un des principes des finances publiques repose sur l'annualité budgétaire. Pour les opérations d'investissements, les collectivités peuvent utiliser deux techniques :

- inscription de la totalité de la dépense la 1ère année puis report d'une année sur l'autre du solde. Cette méthode nécessite l'ouverture de crédits suffisants pour couvrir l'engagement dès la 1ère année, y compris les modalités de financement comme l'emprunt.
- Prévision d'un échéancier dès le début de l'opération qui se déclinera par une ouverture de crédits budgétaires **annuels par tranches.**

III. Les AP/CP : une facilité de gestion des investissements pluriannuels.

Régi par l'article L 2311.3 du CGCT, les AP/CP permettent un « allègement » du budget et une présentation politique plus simple mais nécessite un suivi rigoureux.

« Les autorisations de programme (AP) sont les limites supérieures des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements. Elles sont sans limitation de durée jusqu'à leur annulation. Elles peuvent être révisées chaque année. »

« Les crédits de paiement (CP) constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées dans l'année, pour couvrir les engagements contractés dans le cadre des Autorisations de Programme. Le budget N ne tient compte que des CP de l'année. »

La mise en place et le suivi annuel (révisions) des AP/CP font l'objet d'une décision de l'assemblée distincte de celle du budget.

La délibération initiale fixe l'enveloppe globale de la dépense et les moyens de financement, ainsi que leur répartition dans le temps. Dès cette délibération, l'exécution peut commencer, par la signature d'un marché par exemple.

Les AP et les CP peuvent être révisés ; le budget de l'année en cours reprend le CP (dépenses et ressources) révisé.

Les crédits de paiement sont votés par chapitre ou article comme le budget global.

Le suivi des AP/CP s'effectue à chaque étape budgétaire (orientations budgétaires, budget primitif, compte administratif) dans un souci de communication, de suivi (révision, annulation, répartition différente dans le temps) et de rigueur.

- *Avantages*

- Meilleure visualisation d'une opération étalée sur plusieurs exercices.
- Respect de l'obligation d'engagement total des dépenses sur des investissements pluriannuels.
- Amélioration des taux de réalisation (coïncidence entre les budgets votés et réalisés).
- Pas de gestion des restes à réaliser et reports, lourde et manquant de lisibilité.
- Possibilité de poursuivre l'exécution des travaux entre la fin de l'exercice et le vote du budget suivant (31 mars) sans nouvelle délibération, en suivant simplement le planning des CP. (continuité du budget)
- Obligation de communication vers les élus à chaque étape budgétaire.

- *Règles internes à mettre en place*

- Appui sur le PPIF permettant de faciliter la stratégie financière ; amélioration des arbitrages.
- Nécessité d'un montage en amont très précis tant sur le rythme que sur les montants en dépenses et en recettes (y compris en fonctionnement)
- Suivi rigoureux non seulement de l'AP/CP en cours mais surtout du cumul des AP/CP sur plusieurs exercices. Le mécanisme de révision peut parfois amener la collectivité à des difficultés de financement de plusieurs CP en même temps, sur un même exercice. Il arrive souvent une déconnexion entre le montant des AP votés et le montant maximum des CP pouvant être inscrits dans l'année.
- Définition de dates limites pour valider une nouvelle AP dans l'année, à savoir avant le vote du BP et éventuellement avec le vote d'une DM.

IV. Proposition de modalités de mise en place dès le 1er janvier 2004.

La gestion en AP/CP doit s'inscrire dans ce cadre ; chaque révision des AP doit faire l'objet d'une modification à court et moyen terme du PPIF.

Le travail de phasage des opérations a déjà été réalisé par les services ; seuls les financements affectés, notamment l'autofinancement et les emprunts doivent être complétés.

Analyse des investissements 2003 - le budget de la CAGB est composé de :

- les investissements annuels ponctuels.
- les investissements annuels récurrents
- les investissements pluriannuels.

Le budget annexe transport comprend plutôt des investissements récurrents ; cependant ces investissements peuvent faire l'objet d'une gestion en AP/CP s'il est souhaité une contractualisation du montant annuel affecté au renouvellement du parc de véhicules, du matériel embarqué ou des poteaux d'arrêt/abribus. Les marchés pluriannuels peuvent être une base du phasage en CP.

Cette gestion n'est pas préconisée, dans ce cas, car notamment lors de l'acquisition de bus, le délai entre la commande et le paiement est de plusieurs mois, souvent sur 2 exercices.

Le mécanisme de report est alors plus adapté ; en AP/CP, au 31 décembre, les crédits de N « tombent ».

Les études d'investissements et les équipements mobiliers ponctuels n'entrent pas dans le cadre d'une gestion en AP/CP. Seules les études pré-opérationnelles et les aménagements d'un équipement en cours de construction s'intègrent dans l'AP globale de cet équipement.

Au regard du PPIF, il s'avère que plusieurs projets pourraient faire l'objet dès 2004 d'une AP/CP :

- l'entrée Est (Infrastructure)
- le stade nautique de la Malate (équipements sportifs et culturels)
- les équipements fluviaux (Tourisme)
- l'infrastructure verte (Environnement)
- les friches industrielles.
- les aires des gens du voyage (Politique de la ville)
- certaines ZAE (Économie)

A l'unanimité, le Conseil de Communauté émet un avis favorable sur le principe de mise en place de la gestion en autorisation de programme et crédits de paiements à partir du budget 2004.

Avec l'étude du Budget Primitif 2004, différentes AP seront soumises pour avis à la Commission des finances.

Pour extrait conforme,

Le Président