

ANNEXE 2
REGLEMENT BUDGETAIRE ET FINANCIER
POUR LA GESTION DES AP/CP

REGLEMENT BUDGETAIRE ET FINANCIER

VILLE DE METZ

GESTION DES INVESTISSEMENTS PAR AUTORISATIONS DE PROGRAMME ET CREDITS DE PAIEMENT

La loi ATR du 6/2/92 autorise l'utilisation des autorisations de programme (AP) et crédits de paiement (CP) dans les Communes de plus de 3500 hab. L'ordonnance du 26/8/05 et deux décrets du 27/12/05 sont venus actualiser le cadre comptable. Il a ainsi été décidé de gérer à partir de 2011 une partie des projets d'investissement pluriannuels de la Ville en AP/CP.

Dans son rapport d'observations du 8/6/10, la Chambre Régionale des Comptes a d'ailleurs rappelé l'intérêt d'une gestion en AP/CP pour un pilotage financier efficace.

PARTIE I : DEFINITION ET CADRE GENERAL

1- Autorisations de Programme

a- Définition

Les AP constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être **engagées** pour le financement des investissements. Elles correspondent à des dépenses à caractère pluriannuel se rapportant à une immobilisation ou à un ensemble d'immobilisations déterminées, acquises ou réalisées par la commune, ou à des subventions d'équipement versées à des tiers (*Art L 2311-3 et R 2311-9 du Code Général des Collectivités Territoriales*).

Les AP se distinguent du programme pluriannuel d'investissement (PPI) qui est l'outil de programmation et d'affichage. Ce programme, qu'il soit biennal ou quinquennal, comprend tous les projets d'investissement du mandat : ceux gérés en AP comme ceux hors AP (dépenses annuelles récurrentes ou projets à long terme).

Au contraire, les AP sont un outil budgétaire de mobilisation de crédit. Elles permettent justement d'établir la corrélation entre la programmation (PPI) et la capacité financière de la Ville.

L'AP doit couvrir **la totalité des dépenses d'investissement** du programme : études, acquisitions immobilières et mobilières, travaux et maîtrise d'œuvre. Les charges répétitives induites (coûts de fonctionnement) ne sont pas comprises dans l'AP mais permettent cependant d'arbitrer entre réalisation du projet, abandon ou report.

Ce montant est fixé en fonction du mode de gestion des interventions :

- lorsque la Ville n'est pas maître d'ouvrage, l'AP correspond au montant de la participation municipale ;
- lorsque la Ville est maître d'ouvrage, l'AP correspond au montant du coût global.

Les interventions réalisées par la Ville en tant que mandataire ne sont pas gérées en AP/CP.

Les recettes d'investissement propres au programme doivent être estimées et intégrées au plan de financement de l'AP et des CP (subventions, fonds de concours...) pour permettre de dégager la charge nette qui sera finalement supportée par la Ville.

b- Typologie

Deux types d'AP sont mises en œuvre :

- **Une AP de projet** finance un programme individualisé en une seule opération. Elle identifie une opération d'envergure, dont le montant et l'impact justifient une AP distincte.

Ex : salle de concert, médiathèque.

- **Une AP d'intervention** finance un programme regroupant un ensemble cohérent d'opérations dans un domaine d'intervention spécifique.

Ex : programme d'efficacité énergétique, réfection des établissements scolaires.

c- Objectifs

Cette procédure permet de planifier la mise en œuvre pluriannuelle des investissements.

Ainsi, en introduisant une dérogation au principe d'annualité budgétaire, cette méthode permet de :

- **faciliter l'arbitrage** en éclairant les élus et services sur la faisabilité des projets ;
- **accroître la visibilité** en fixant, pour plusieurs exercices, les crédits affectés à la réalisation d'une opération ;
- **limiter la mobilisation prématurée des crédits** en ajustant les ressources (emprunt et fiscalité) au fur et à mesure, en fonction des marges de manœuvre financières de la Ville ;
- **augmenter le taux de consommation** des crédits inscrits et supprimer, pour les projets concernés, la procédure des reports budgétaires ;

2- Crédits de Paiement et échéancier

Chaque AP se décline en plusieurs enveloppes successives : les CP.

Les AP doivent être, dès le moment du vote, traduites dans un échéancier de CP.

Les CP constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être **mandatées** pendant l'année pour couvrir les engagements contractés dans le cadre de l'AP. A tout moment, la somme des CP doit être égale au montant de l'AP (*Art L 2311-3 du CGCT*).

Chaque CP détermine le montant des inscriptions budgétaires pour l'exercice concerné. L'équilibre budgétaire de la section d'investissement s'apprécie donc en tenant compte des seuls CP.

Les CP doivent être entièrement consommés, c'est-à-dire mandatés, en fin d'année. Les CP votés non mandatés sont automatiquement annulés : **ils ne peuvent faire l'objet d'aucun report**. Ils pourront, si besoin, être prévus par un nouveau vote, prioritairement lors du BP ou BS.

3- Information de l'Assemblée délibérante

Une présentation est faite chaque année lors du Débat d'Orientations Budgétaires, portant principalement sur les points suivants :

- les affectations ;
- les prévisions et la stratégie pluriannuelle.

Sont ensuite présentées dans le rapport du Budget Principal :

- la consommation des CP inscrits précédemment ;
- les nouvelles AP proposées.

Enfin, la note de présentation du Compte Administratif s'accompagne d'un bilan de la gestion pluriannuelle.

Parallèlement, un tableau récapitulatif des AP/CP est annexé aux documents budgétaires (Budget Primitif et Compte Administratif).

En plus de cette information régulière, l'Assemblée se prononce lors des sessions budgétaires de vote et de modification des AP/CP (v. après).

PARTIE II : GESTION DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME

1- Vote de l'AP

Les AP sont ouvertes, c'est à dire votées, par le Conseil Municipal dans le cadre d'une décision budgétaire, prioritairement lors du **Budget Primitif**.

L'AP est ouverte lorsque l'on a besoin des crédits et non simplement lorsque le projet est programmé (PPI).

Le vote des AP s'effectue par une délibération distincte du BP et comprend leur échéancement en CP. C'est la date du vote qui donne à l'AP son millésime (repris dans son code).

Les AP impactent fortement les budgets futurs en cumulant les CP chaque année. Leur volume, additionné aux opérations hors AP, ne doit donc pas excéder la capacité annuelle d'investissement de la Ville.

2- L'affectation d'AP

L'affectation est réalisée par les Finances et consiste à **rattacher l'AP à une ou plusieurs opérations**. L'affectation est effectuée au moment du vote de l'AP.

L'AP peut être mono ou multi-opérations :

- En principe une AP de projet ne comprend qu'une opération. L'AP et l'opération se confondent. *Ex : enveloppe pour une salle de concert.*
- Au contraire une AP d'intervention se décline en plusieurs opérations correspondant à des phases ou des sites distincts. *Ex : enveloppe de rénovation scolaire découpée en autant d'écoles.*

Par exception à ce principe, les services peuvent proposer une AP de projet découpée en plusieurs opérations si le suivi du programme l'exige. *Ex : opération 1 « Etudes », opération 2 « Travaux ».*

L'affectation permet de compléter l'arborescence des AP.

Celle-ci reprend les grandes compétences de la Ville, par le biais de la classification fonctionnelle traditionnelle (*ex : fonction 2 « Enseignement », sous-fonction 21 « Premier degré »*) :

AP 1000 000€	CP		
	BP n	BP n+1	BP n+2
Fonction ➤ Sous-fonction ➤ Programme • <i>Opération</i>	200 000€ <i>200 000€</i>	300 000€ <i>300 000€</i>	500 000€ <i>500 000€</i>
Fonction ➤ Sous-fonction ➤ Programme • <i>Opération 1</i> • <i>Opération 2</i> <i>etc</i>	200 000€ <i>100 000€</i> <i>100 000€</i>	300 000€ <i>210 000€</i> <i>90 000€</i>	500 000€ <i>500 000€</i> <i>0€</i>

3- L'engagement en AP

L'engagement est réalisé par le service opérationnel.

Il intervient lors de la création d'une obligation vis-à-vis d'un tiers, formalisé par la signature d'une convention, d'un marché, d'un bon de commande ou tout autre document de nature juridique engageant la collectivité au paiement d'une dépense.

A cet engagement juridique correspond un engagement comptable qui consiste à vérifier et réserver les crédits (enregistrement informatique). L'engagement comptable est antérieur ou concomitant à l'engagement juridique.

Contrairement au principe d'annualité budgétaire, l'engagement est ici pluriannuel : c'est bien **l'AP qui est engagée**, comptablement et juridiquement. Dans l'application financière, l'engagement est fait sur la ou les opérations.

Les CP, c'est à dire les crédits annuels, n'ont plus besoin d'être engagés*.

Les CP font l'objet du mandatement, effectué par les Finances.

Lorsque les CP successifs sont intégralement mandatés, l'AP est clôturée par les Finances.

*Certains engagements d'AP pourront donner lieu à un engagement de CP : marchés de travaux avec ordres de service, marchés à bons de commande.

4- La caducité de l'AP

La règle de caducité porte sur **l'engagement** de l'AP, à double titre :

- L'AP doit connaître ses premiers engagements **dans les 12 mois suivant son vote**. Ainsi, si les premiers engagements d'un programme n'interviennent qu'après un an, c'est que l'AP pouvait être votée au BP suivant.
- L'AP doit avoir été entièrement engagée **dans les 12 mois suivant son échéance** (année des derniers CP + 1 an). Ainsi, si une partie de l'AP est « dormante », c'est que le financement doit être clôturé et nécessitera éventuellement une AP ultérieure.

Dans ces deux hypothèses, l'AP peut être déclarée caduque et faire l'objet d'une annulation ou d'une clôture par le Conseil à la prochaine session budgétaire, prioritairement au **BS ou BP suivant**.

5- Modification et annulation

Il existe deux types de modifications :

- sur le stock : il s'agit d'augmenter, diminuer ou annuler l'AP ;
- sur le flux (fongibilité horizontale) : il s'agit de modifier les montants et/ou le calendrier des CP.

Toute modification est votée dans le cadre d'une décision budgétaire, prioritairement lors du **BS ou BP suivant**.

6- Les transferts de crédit pour les opérations gérées en AP

Les transferts de crédit (fongibilité verticale) devront respecter les règles suivantes :

Entre deux opérations au sein d'une même AP (AP multi-opérations):

- **La fongibilité est totale si ces opérations appartiennent au même chapitre budgétaire.** Le transfert n'est pas soumis au Conseil ni sollicité auprès des Finances : si le service gestionnaire dépasse les crédits attachés à une opération, il impute d'autant les crédits des autres opérations de l'AP. La limite est constituée par l'enveloppe annuelle de l'AP, c'est-à-dire le crédit de paiement de l'exercice en cours.

Ex : dans le tableau du §2-, si les deux opérations constituent des travaux (chapitre 23), le service peut engager sur l'opération n°1 120 000€ au lieu de 100 000€ mais l'opération n°2 ne pourra plus être engagée qu'à hauteur de 80 000€ au lieu de 100 000€.

Mais, si le transfert concerne des **comptes différents** à l'intérieur du même chapitre, un virement doit être demandé aux Finances.

- **La fongibilité est encadrée si ces opérations appartiennent à des chapitres différents.**
Le transfert d'un chapitre à un autre est de la compétence du Conseil et intervient par Décision Modificative.

Ex : dans le tableau du §2-, si l'opération n°1 constitue des acquisitions (chapitre 21) et l'opération n°2 des travaux (chapitre 23), le service qui veut engager sur l'opération n°1 120 000€ au lieu de 100 000€ doit demander aux Finances une DM pour ponctionner 20 000€ sur l'opération n°2.

Entre deux AP (AP mono ou multi-opérations) :

Les transferts de crédits sont impossibles : il s'agit en fait de modifier les AP concernées.

La modification est votée dans le cadre d'une décision budgétaire, prioritairement lors du BS ou BP suivant (cf. §5-).