

# GENERALISER LA PLURIANNUALITE

*Afin d'améliorer la lisibilité des comptes, la gestion pluriannuelle constitue un bon moyen car elle permet de réduire le montant des restes à réaliser. Les écritures budgétaires sont alors plus transparentes par rapport à la structure du financement.*



## Définition

En principe l'annualité budgétaire s'impose aux collectivités (article L. 1612-1 du CGCT). Ce dernier prescrit que l'autorisation budgétaire est établie chaque année pour une durée d'un an. Cependant, les dépenses s'échelonnent souvent sur plusieurs exercices, c'est pourquoi la pluriannualité est autorisée dans un certain cadre et elle peut être développée.

Autour de ce thème, plusieurs termes sont à définir.

### ❖ Les autorisations pluriannuelles (AP)

- La possibilité de faire appel aux autorisations pluriannuelles modifie complètement la perspective grâce à l'utilisation des autorisations de programme (AP) en dépenses d'investissement ou des autorisations d'engagement (AE) en fonctionnement.
- Elles constituent, selon une rédaction que l'on retrouve pour tous les niveaux de collectivités « la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées » de manière pluriannuelle. Elles demeurent valables, sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées.
- L'affectation d'une AP est la décision de la collectivité de mettre en réserve un montant de crédits destiné à la réalisation d'une opération d'investissement identifiée et financièrement évaluée.
- L'affectation d'une AE est la contrepartie d'un engagement juridique envers un tiers, au titre duquel les crédits sont réservés.

### ❖ Les crédits de paiement (CP)

- Les crédits de paiement inscrits au budget sont la matérialisation des AE et des AP. Ils constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations.
- L'objectif recherché vise à établir un lien fort entre le suivi des AP et la consommation des CP. La programmation détermine la date à laquelle la probabilité de réalisation des CP est la plus forte.

### ❖ Le programme pluriannuel d'investissement (PPI)

- La mise en place d'un PPI permet de donner une vision prospective et synthétique aux élus. Pour rester cohérent, il faut veiller à réactualiser tous les ans en fonction des réalisations intervenues au cours des exercices.
- En fonction des réalisations, les AP et les CP doivent être redimensionnés et, le cas échéant, annulés dans les cas où ils ne sont pas affectés ou engagés. Ceci peut se réaliser lors d'opérations ponctuelles ou en appliquant les dispositions d'un règlement financier préalablement voté par l'exécutif.
- Le PPI est une extraction d'un système d'information. Sa durée peut être inférieure à celle de la programmation.

### ❖ Le plan pluriannuel de fonctionnement (PPF)

- Ce document répond aussi à la logique de la planification des interventions sur le territoire.
- Il est intéressant d'y faire la distinction entre les interventions décidées de la propre initiative des élus et les interventions contraintes en raison des compétences exercées.



## Caractéristiques

---

Les autorisations pluriannuelles constituent :

- Un **outil de pilotage** dans le sens où elles permettent de situer le budget en cours d'exécution dans une perspective pluriannuelle ;
- Une **logique d'objectifs** plus que de moyens car il s'agit d'un outil extra budgétaire puisqu'elles ne sont pas calées sur la structure du budget ;
- Un **instrument d'anticipation** car le mode d'évaluation des CP inscrits chaque année tend à faire du budget primitif une pré maquette du compte administratif ;
- Une **amélioration de la visibilité financière à moyen terme** si elles s'inscrivent dans une logique de définition de la stratégie locale par une prévision et une programmation des ressources et des dépenses.



## Conditions de mise en œuvre

---

- **Déterminer la durée**
  - Il s'agit de donner une *durée de vie maximale* aux AP et AE car la mise en place de règles internes de caducité sécurise le dispositif et permet d'actualiser périodiquement les lignes pluriannuelles et d'éliminer les reliquats de CP. Le gestionnaire pourra la prolonger s'il est en mesure d'en justifier la nécessité ;
  - Le découpage en nombre d'années doit se faire *selon l'étendue de la procédure, la fréquence de l'utilisation et des outils de gestion* dont la collectivité dispose.
  - Il est recommandé de prévoir aussi un délai de *caducité au niveau de l'affectation* pour remettre à jour régulièrement les programmes et éviter d'engager des autorisations pluriannuelles insuffisamment maîtrisées.
- **Créer les conditions de l'actualisation**
  - Il est souhaitable de concevoir une *procédure d'actualisation de la programmation* pour corriger les prévisions initiales par rapport aux réalisations ;
  - Présentées et débattues au moment du DOB, les AP peuvent aussi être *votees lors de n'importe quelle session budgétaire*. La direction financière doit faire preuve d'une réactivité suffisante pour les présenter au cours d'une décision modificative en cours d'année mais il faut privilégier le rapprochement entre le vote et la date de démarrage de l'intervention.
- **Adapter la pluriannualité**
  - La pluriannualité est limitée aux *projets cohérents et certains* ;
  - *L'engagement comptable* doit précéder l'engagement juridique pour vérifier la disponibilité des crédits ;
  - Le *gonflement* des autorisations précédemment votées est *à proscrire* ;
  - Autant que faire se peut, *éviter le saucissonnage de l'opération* car cela rend difficile la reconstitution des coûts globaux mais des exceptions peuvent exister comme le coût d'une étude par exemple ;
  - En amont de l'engagement, il est recommandé de créer une étape supplémentaire : *l'affectation* par l'assemblée délibérante car elle permet d'établir la liaison entre le programme et l'opération, c'est-à-dire entre le niveau de gestion supérieur et le niveau de gestion opérationnel et d'optimiser le suivi des opérations et des programmes ;
  - Plusieurs engagements doivent pouvoir être passés pour une même opération d'investissement ;
  - Le *report des CP lié à une AP n'est plus nécessaire* en fin d'année, les crédits non consommés sont réintégrés dans l'enveloppe globale de l'AP.



## Avantages

---

- ✓ **Une meilleure adéquation des moyens aux besoins**
  - Les taux de réalisation des opérations d'investissement augmentent puisque l'évaluation du montant des crédits nécessaires est plus juste. Ainsi, l'exécutif n'est plus accusé de lever trop d'impôt par rapport aux réalisations effectives ;
  - Elle laisse une marge de manœuvre plus importante et privilégie les objectifs et les résultats : c'est un outil de management et de pilotage de la performance ;
  - Les reports d'emprunts dans le compte administratif et le budget supplémentaire sont réduits.
  
- ✓ **Une fiabilisation de la vision financière à moyen terme**
  - Les prévisions des dépenses sur plusieurs années permettent de fiabiliser les perspectives financières ;
  - Les arbitrages entre fiscalité, emprunt, investissement et service rendu sont améliorés ;
  - Le budget primitif est plus clair car il se rapproche davantage du compte administratif prévisionnel.
  
- ✓ **L'assurance d'une cohérence de l'action publique de la collectivité**
  - Une meilleure planification technique car les services techniques peuvent instruire les dossiers et lancer les appels d'offres plus rapidement. Il n'est plus nécessaire d'attendre le vote du budget pour lancer les opérations ;
  - Le pilotage par les AP - CP permet de concilier des logiques qui s'opposent :
    - la *logique politique* qui souhaite traduire et afficher budgétairement ses projets d'investissement,
    - la *logique financière* qui cherche à limiter les inscriptions de crédits de l'année à un niveau réaliste pour éviter l'accumulation de restes à réaliser,
    - la *logique technique* qui planifie les programmes d'investissement sur plusieurs années.



## Précautions

---

- Se doter **d'une définition précise et actualisée** de la programmation à moyen terme car dans le cas contraire, il n'est pas possible d'utiliser ces outils (AP et AE) à bon escient et cela aurait des conséquences négatives sur le taux de réalisation ;
  
- La **démarche doit être maîtrisée et anticipée** : si les AP sont engagées prématurément, les rapports AP/CP risquent de se dégrader. Lorsque les premiers programmes lancés prennent du retard tout en étant engagés juridiquement, l'exécutif doit veiller à réduire le montant des AP ;
  
- Il est souhaitable que les collectivités se dotent elles-mêmes de **règles de gestion interne et de tableaux complémentaires de synthèse** à remplir avec rigueur, car le CGCT prévoit la tenue d'états récapitulatifs des AE et des AP qui ne reprennent que les prévisions de CP des années N et N+1 ;
  
- Leur facilité d'inscription budgétaire peut avoir pour conséquence le manque d'anticipation de leur financement.

# Exemples

## La région Bretagne

La mise en place d'une fiche prospective budgétaire

### Annexe 4

### Fiche prospective budgétaire

*Mission* II - Pour une économie dynamique au service de filières fortes et créatrice d'un emploi de qualité  
*Orientation stratégique* Favoriser l'émergence des activités et construire des stratégies de filières

**Programme P00211 Renforcer la recherche et l'enseignement supérieur**

Action

*Responsable de programme*

	BP					
	2006	2007	2008	2009	2010	Moy.
<b>investissement</b>						
AP						
<i>Évolution</i>						
CPI						
<i>Évolution</i>						
<b>fonctionnement</b>						
AE						
<i>Évolution</i>						
CPF						
<i>Évolution</i>						

Commentaires

Microsoft Excel - fiches prospectives.xls

178

1 A B C D E F G H I J K L M N

2 *Mission* II - Pour une économie dynamique au service de filières fortes et créatrice d'un emploi de qualité

3 *Orientation stratégique* Favoriser l'émergence des activités et construire des stratégies de filières

4 **Programme P00211 Renforcer la recherche et l'enseignement supérieur**

5 Action

6 *Responsable de programme* Laurence MANCHON et Anne AUDIC

7

8 BP

9 2006 2007 2008 2009 2010 Moy.

10 **investissement**

11 AP

12 *Évolution*

13 CPI

14 *Évolution*

15

16 **fonctionnement**

17 AE

18 *Évolution*

19 CPF

20 *Évolution*

21

22

23

24

25 Commentaires

26

27 1. Quelles sont les caractéristiques financières principales de cette action ? (nombre de réalisations attendues chaque année, coût moyen des réalisations, explication des évolutions attendues)

28

29

30 Coerçible :

31 200 bourses de recherche par an aux étudiants inscrits en école doctorale

32 durée de la bourse : 3 ans

33 coût moyen : 20 000 €/année

34 coût total par année de durée

35 Pas d'évolution attendue ni du nombre ni du coût

36

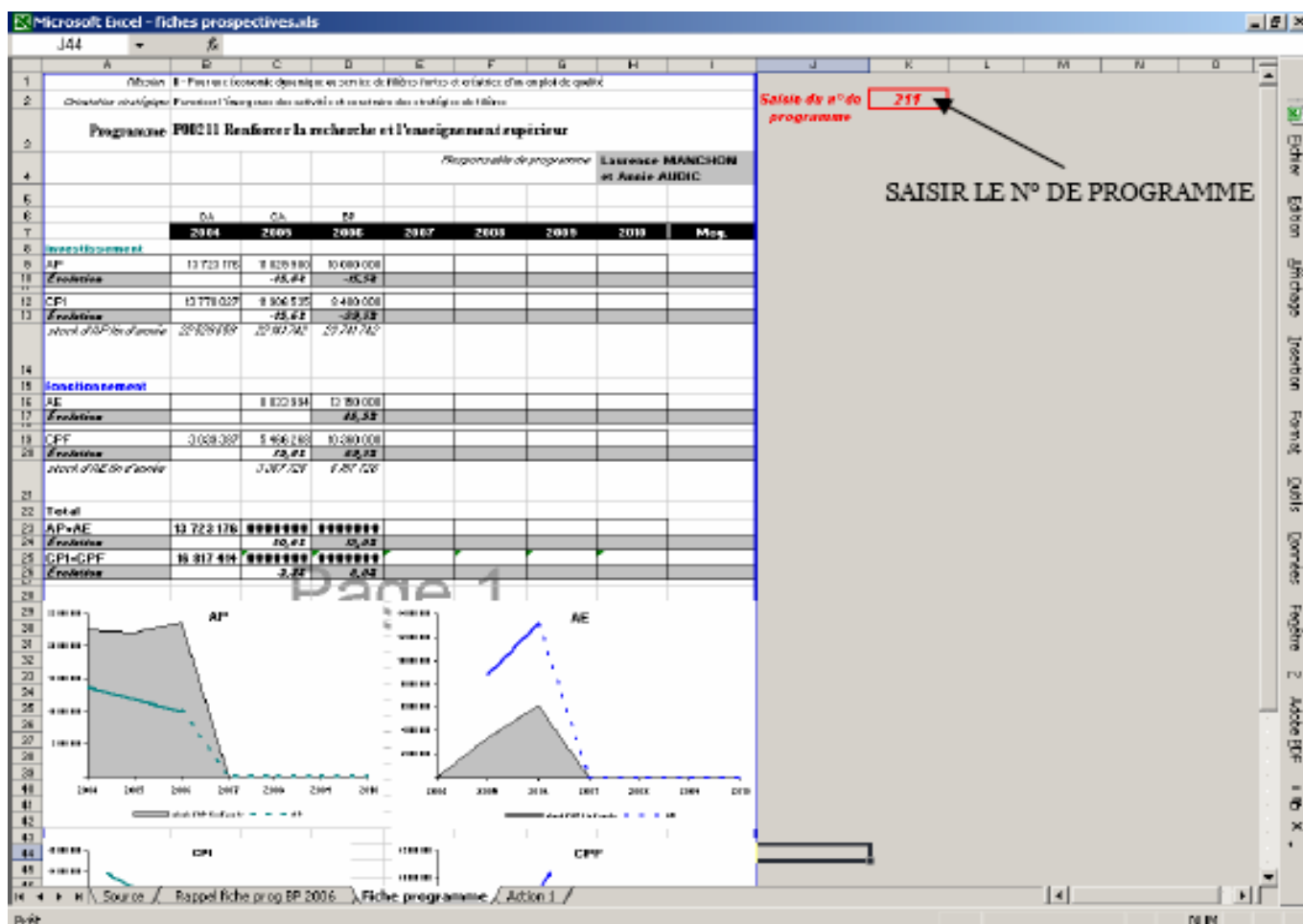
37

LIBELLE DE L'ACTION A SAISIR  
(Action en lien avec la déclinaison des objectifs par programme en annexe 3)

MONTANTS A SAISIR

COMMENTAIRES A SAISIR

Prêt



### La région Centre

La mise en place d'un tableau budgétaire

#### • **Tableaux budgétaires 2007**

- Les crédits de paiement

	BP 2006		BP 2007		Programmation indicative 2008/2009 (cumul)	
	DEPENSES	RECETTES	DEPENSES	RECETTES	DEPENSES	RECETTES
Investissement						
AP						
Autres crédits						
Sous-total						
Fonctionnement						
AE						
Autres crédits						
Sous-total						
<b>TOTAL</b>						