

Mémento pour la budgétisation et la consommation des crédits en AE-CP

Avril 2008

Avertissement

Les règles de budgétisation et de consommation des crédits en AE-CP

Sommaire

Présentation générale des AE-CP	4
Première partie La budgétisation en AE-CP	6
1. Les principes généraux pour le calibrage des AE	7
2. Les principes de budgétisation en AE-CP pour les dépenses de personnel (titre 2).....	8
3. Les principes de budgétisation en AE-CP pour les dépenses de fonctionnement (titre 3).....	9
4. Les principes de budgétisation en AE-CP pour les fonds versés aux opérateurs	17
5. Les principes de budgétisation en AE-CP pour les dépenses d'investissement (titre 5).....	18
6 Les principes de budgétisation en AE-CP pour les dépenses d'intervention (titre 6)	19
7 Les principes de budgétisation en AE-CP pour les financements innovants (BEA-LOA-PPP)	22
Deuxième partie Les règles de comptabilisation des AE	38
1- L'affectation	39
2- L'engagement.....	40

Fiche de synthèse pour la budgétisation des AE-CP		
Périmètre des AE par nature de dépenses	Budgétisation	Évènement consommant les AE
Titre 2- dépenses de personnel		
Rémunération d'activité -21	AE = CP	Consommation des CP
Cotisations et contributions sociale s- 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>Fonctionnement courant (dépenses récurrentes et non structurantes etc...)</i>	AE = CP	Engagement annuel de la dépense
<i>Marchés pluriannuels (dépenses structurantes)</i>	AE ≠ CP	Notification du marché
<i>Abonnement à des fluides, loyers « normaux », frais de mission et de déplacement</i>	AE = CP	Consommation des CP
<i>Loyers à durée ferme</i>	AE ≠ CP	Signature du bail
<i>Loyers d'un partenariat-Public-Privé</i>	AE = CP	Consommation des CP
Subvention pour charge de service public - 32		
<i>Subvention globale et/ou de fonctionnement</i>	AE = CP	Notification de l'arrêté attributif de subvention (annuel ou selon l'échéancier de versement des CP)
<i>Subvention d'investissement</i>	AE ≠ CP	Notification de l'arrêté attributif de subvention
Titre 5 - Investissement		
<i>Immobilisations corporelles et incorporelles</i>	AE ≠ CP	Notification du marché
<i>Coût d'investissement d'un partenariat-Public-Privé</i>	AE ≠ CP	Signature du contrat
Titre 6 - Interventions		
<i>Interventions de durée indéterminée</i>	AE = CP	
<i>Interventions de durée déterminée annuelles</i>	AE = CP	Notification de l'arrêté attributif de subvention
<i>Interventions de durée déterminée pluriannuelles</i>	AE ≠ CP	Notification de l'arrêté attributif de subvention ou de la convention
<i>Conventions pluriannuelles d'objectifs</i>	AE ≠ CP	Au maximum 75% du montant prévu par la convention correspondant à la tranche ferme
Titre 7- Les dépenses d'opérations financières		
Les dotations en fonds propres - 72		
<i>Subventions d'investissement versées aux opérateurs</i>	AE ≠ CP	Notification de l'arrêté attributif de subvention

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 ainsi 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.

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 organique de 1959. Toutefois, 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 de couvrir des engagements juridiques qui s'exécutent et donnent lieu à paiements sur un ou plusieurs exercices. Elles constituent donc le support de la pluriannualité.

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 des autorisations d'engagement à toutes les dépenses

- Clarifier la portée de l'autorisation parlementaire : celle-ci porte à la fois sur les engagements financiers que l'État est autorisé à souscrire et 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.

Le principe selon lequel les règles de consommation suivent les règles de budgétisation est réaffirmé. De ce fait, les règles décrites dans ce mémento ont un caractère contraignant.

Les travaux menés sur la budgétisation visent à concilier la nécessité de suivre les engagements juridiques souscrits par l'État et le risque budgétaire induit par une budgétisation en AE mal maîtrisée.

C'est pourquoi ce suivi nécessite une programmation des autorisations d'engagement associée à un échéancier de crédits de paiement en fonction de l'exigibilité de la dépense. Chorus sera l'outil partagé de cette programmation.

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 réservation de crédits 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 réservation de crédits, facultative.

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

Il peut cependant exister une part d'évaluation dans le montant retenu pour la consommation des AE : 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 engagements pluriannuels 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 $AE \neq CP$.

Le critère retenu, transversal aux différentes natures de dépense, est le caractère déterminé ou non de la durée de l'engagement juridique. Les dépenses de personnel, conformément à l'article 8 de la LOLF, les subventions pour charges de services publics ainsi que certaines dépenses d'intervention ont une durée indéterminée et sont donc budgétées en $AE = CP$.

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 sont faites au principe de couverture des engagements juridiques par des AE pour les engagements de durée indéterminée : les AE ne couvrent que les paiements de l'année et sont donc identiques aux CP, tant en budgétisation qu'en exécution. **Ainsi, les rémunérations et charges sociales des personnels titulaires sont budgétées et consommées en AE = CP.**

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

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. Ce principe s'applique à l'ensemble des dépenses de personnel, y compris pour celles qui pourraient nécessiter la saisie d'un engagement juridique dans les systèmes d'information comme le versement des capitaux décès.

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.) : elles sont donc budgétées en AE≠CP sur la base de la durée de l'engagement. La budgétisation en AE≠CP prend toute sa pertinence pour des dépenses de fonctionnement structurantes.

Les dépenses « récurrentes » de fonctionnement courant

Une grande partie des dépenses de fonctionnement courant est traitée en AE=CP (marchés comportant une clause de reconduction expresse annuelle). Toutefois, pour des raisons économiques afin d'obtenir de meilleurs prix, des marchés pluriannuels fermes peuvent être conclus.

Les dépenses récurrentes qui doivent être considérées comme inéluctablement prises en charge sur un exercice peuvent déroger à la règle de consommation des AE par les engagements juridiques. La budgétisation se fait alors en AE=CP et donne lieu à engagement annuel sur la base de la prévision de consommation des crédits de paiement.

Cette dérogation, qui ne concerne que des dépenses non structurantes, est contenue dans le périmètre défini, notamment, par la liste suivante :

- Dépenses de nettoyage
- Dépenses de gardiennage
- Dépenses de maintenance
- Fournitures de bureau
- Téléphonie

Cette liste peut-être complétée en accord avec la direction du Budget.

Cette dérogation constitue une faculté offerte aux services gestionnaires de budgéter ces dépenses en AE=CP. Les services ayant démontré une réelle capacité de recensement et de suivi des dépenses pluriannuelles pourront bénéficier d'une budgétisation en AE≠CP.

Les marchés : les règles applicables aux accords-cadres et à différentes formes de marché

Pour les marchés, le montant ferme, c'est à dire ce qu'il faudra payer « quoi qu'il arrive » doit être évalué. 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'inclut 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 dont la durée d'exécution est longue prévoit une clause de révision pour couvrir d'éventuelles variations économiques, les AE correspondantes 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 variations 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.**

1 / Les accords-cadres

Les accords-cadres définis à l'article 1 du code des marchés publics sont des contrats qui établissent les termes de marchés à passer mais ils ne constituent pas des marchés à proprement parler. En aucun cas un accord-cadre, qu'il soit conclu avec un seul opérateur économique ou avec plusieurs opérateurs ultérieurement remis en concurrence, ne peut être le contrat justifiant le paiement d'une dépense. **Ils ne comportent en conséquence pas en eux-mêmes d'engagement juridique susceptible de donner lieu à consommation d'AE.**

Les « **marchés subséquents** » passés en application d'un accord-cadre donnent lieu à consommation d'AE dans les mêmes conditions que les autres marchés.

Les accords-cadres interministériels obéissent aux mêmes règles, les marchés subséquents passés pour leur application étant généralement des marchés ministériels.

Nota : Les accords-cadres comportent les conditions de formation des prix et à ce titre, ils doivent être présentés à l'ACCF. Les marchés subséquents sont également présentés à l'ACCF en fonction des seuils retenus par les arrêtés de contrôle financier.

2/ Les marchés à prix forfaitaire

Le montant du forfait, ou s'il y a lieu du forfait correspondant aux tranches fermes, ***donne lieu à consommation d'AE à due concurrence à la notification du marché.***

Les services acheteurs et les services gestionnaires veilleront à articuler leurs démarches d'achat d'une part, de budgétisation d'autre part, de sorte que les besoins en AE résultant d'éventuels engagements pluriannuels soient correctement pris en compte dans la construction du budget.

3/ Les marchés à bons de commande comprenant un minimum et un maximum

Les difficultés résultant d'une consommation des AE à due concurrence du minimum, notamment dans le cadre des marchés partagés et de la faiblesse des risques budgétaires associés, conduisent à revenir sur le principe de consommation des AE à hauteur du minimum lors de la passation des ces marchés.

Dès lors, la règle de budgétisation et de consommation des AE est la suivante :

- **la passation de marchés à bons de commande comprenant un minimum et un maximum ne consomme pas les AE à hauteur du montant minimum du marché ;**
- **l'émission du bon de commande consomme les AE et vaut notification ;**
- **la budgétisation s'appuie sur une évaluation annuelle d'émission de bons de commande**
- un dispositif de suivi de l'exécution du marché doit être mis en place permettant de signaler le dépassement du minimum ou a contrario, de mettre en place les dispositions nécessaires à la couverture d'éventuelles indemnités liées à la non atteinte du minimum prévu. Ce dispositif doit également permettre de surveiller le dépassement du maximum.

4/ Les marchés à bons de commande conclus sans minimum ni maximum

Ces marchés ne comportent pas d'engagement juridique de dépense et leur passation n'entraîne donc pas de consommation d'AE.

L'engagement juridique de l'État est créé par l'émission des bons de commande et seuls ces bons de commande doivent être obligatoirement couverts en AE avant d'être émis et consommer les AE.

5/ Les marchés partagés

Un levier majeur de la modernisation et de la rationalisation des achats de l'État réside dans la passation de « marchés partagés » passés en application de l'article 7 du code des marchés publics, **c'est à dire des marchés concernant plusieurs services dotés d'un budget propre** (en particulier les marchés passés par les services d'achat dont c'est la mission).

Il convient en conséquence de veiller à ce que l'organisation et les règles d'exécution de ces marchés permettent tout à la fois :

- la mise en œuvre de pratiques d'achats efficaces,
- le respect des principes de responsabilisation des gestionnaires et de fongibilité des crédits, en conciliant marchés mutualisés et exécution déconcentrée par rapport au niveau de passation des marchés,
- le respect des principes de budgétisation et d'exécution des dépenses en AE et en CP, en particulier le point selon lequel le fait générateur de la consommation des AE est l'engagement juridique évaluable.

Le développement de ces pratiques d'achat se déroule dans un contexte où les systèmes d'information disponibles, notamment comptables, ne permettent pas un suivi complet direct des engagements et paiements effectués au titre d'un marché donné.;

Les éléments qui suivent visent à préciser un certain nombre de points et à proposer des pratiques adaptées de sorte que l'ensemble des acteurs de la chaîne de la dépense concernés, acheteurs, gestionnaires, ACCF, comptables puisse contribuer de façon optimale à l'ensemble des objectifs rappelés ci-dessus.

a) Les conditions préalables à respecter dans le cas d'un marché partagé

Le principe du marché partagé signifie que le service passant le marché souscrit des engagements qui vont être exécutés en tout ou en partie sur des budgets qu'il ne gère pas.

Tout marché partagé suppose préalablement la conclusion d'une **convention** conclue entre les services ayant la maîtrise des budgets concernés par ce marché afin de fixer :

- la répartition des rôles entre le service signataire et les autres services utilisateurs du marché dans les relations avec le ou les titulaires ;
- les modalités de suivi de l'exécution financière du marché ;
- les modalités de prise en charge financière des éventuelles indemnités dues au titre de l'exécution du marché ;
- les modalités de compte rendu de l'exécution du marché.

b) Le cas des marchés partagés entre plusieurs BOP centraux et déconcentrés relevant d'un même ministère

L'estimation des besoins faite par le pouvoir adjudicateur lors de la définition du minimum d'un marché ne correspond pas toujours strictement à l'addition de besoins préalablement arrêtés au niveau de chacun des BOP. Dès lors, l'engagement des AE à due concurrence du minimum réparti au niveau de chacun des BOP dès la signature du marché soulève des difficultés de gestion qui vont à l'encontre d'un suivi de consommation des AE fondé sur les engagements juridiques. Compte tenu de ces difficultés et de la faiblesse des risques budgétaires associés (en général, le minimum est toujours atteint), en cas de marché partagé, **la notification de marchés à bons de commande comprenant un minimum et un maximum ne consomme pas d'AE ; la prévision de dépenses figure dans le BOP et l'engagement s'opère lors de l'émission des bons de commande référençant le marché.**

Un dispositif de suivi de l'exécution du marché doit être mis en place entre le service porteur du marché et l'ACCF concernée permettant de signaler le dépassement du minimum, qui met fin au dispositif de suivi, ou a contrario, de mettre en place les dispositions nécessaires à la couverture d'éventuelles indemnités liées à la non atteinte du minimum prévu.

c) Cas des marchés interministériels ou inter-directionnels comportant un minimum et un maximum.

Les dispositions ci-dessus ont *a fortiori* vocation à s'appliquer dans le cas de marchés impliquant plusieurs services voire plusieurs ministères. Cependant, le dispositif de prise en charge d'éventuelles indemnités du fournisseur au titre du non respect de l'atteinte du minimum doit dans ces cas donner lieu à une formalisation permettant de circonscrire les risques budgétaires :

- la convention régissant une opération interministérielle doit stipuler la part du minimum sur laquelle chaque ministère s'engage et les modalités de répartition des éventuelles indemnités que le marché pourrait entraîner ;
- cette convention est présentée à chacune des ACCF concernées pour qu'elles puissent être informées du suivi dont elles seront destinataires. Si le signataire de la convention interministérielle n'a pas autorité sur tous les budgets concourant à la couverture de la part ministérielle, une convention inter-directionnelle doit également être conclue et transmise aux ACCF pour stipuler la répartition interne au ministère des engagements et responsabilités.
- L'ACCF du service désigné comme porteur du marché vise celui-ci au vu de la convention interministérielle dûment signée et visée. Le marché est ensuite saisi par les ministères dans le ou les systèmes comptables permettant son exécution.
- le porteur du marché informe les ACCF dès que le minimum est atteint.

Synthèse pour les marchés :

Type d'acte	Montant d'AE budgétées et consommées
Bon de commande	Montant de la commande
Marché ordinaire (forfaitaire) à durée ferme	Montant global
Marché ordinaire (forfaitaire) reconductible	Montant hors reconduction prévu au marché
Marché à tranche conditionnelle	Montant de la tranche ferme + montant de l'indemnité de dédit
Marché à bons de commande avec mini-maxi, à durée ferme	Consommation des AE : montant de chaque bon de commande / Budgétisation sur la base de l'évaluation annuelle des bons de commande
Marché à bons de commande sans mini-maxi, à durée ferme	Consommation des AE : montant de chaque bon de commande / Budgétisation sur la base de l'évaluation annuelle des bons de commande
Marché à bons de commande avec mini-maxi, reconductible	Consommation des AE : montant de chaque bon de commande / Budgétisation sur la base de l'évaluation annuelle des bons de commande
Marché à bons de commande sans mini-maxi, reconductible	Consommation des AE : montant de chaque bon de commande / Budgétisation sur la base de l'évaluation annuelle des bons de commande

Les loyers

Les AE doivent être budgétées et consommées en fonction de la durée de l'engagement ferme contenue dans le bail. Le marché locatif connaît aujourd'hui un certain nombre d'évolutions s'inscrivant dans le cadre de la politique immobilière de l'État et dont il convient de tenir compte au moment de la budgétisation.

1/ Des évolutions qui renforcent le caractère pluriannuel ferme des baux

Des aménagements ont été introduits en 2002 dans la rédaction des baux (conformément aux instructions élaborées en 2002 par la DGI à l'attention des agents du Domaine), visant à permettre aux administrations d'arbitrer plus aisément entre les formules domaniale et locative pour l'implantation de leurs services. La clause de résiliation unilatérale au bénéfice de l'État traditionnellement insérée dans les prises à bail conclues par l'administration, et qui permettait de mettre fin au bail de manière anticipée à tout moment en cas de réorganisation ou de restructuration de ses services, n'est plus exigée. Elle devient l'exception. Cette clause, qui ne comportait pas de dédommagement du bailleur, a été perçue comme un obstacle à l'aboutissement de toute transaction, le propriétaire préférant conclure avec un preneur privé.

Lorsque cette clause n'est pas reprise, l'engagement sur la durée pluriannuelle du bail n'est plus fragilisé : il devient ferme sur la durée prévue.

Ces aménagements se conjuguent souvent avec un allongement de la durée de certains baux.

Sur un marché immobilier de bureaux soumis à de fortes tensions, la conclusion des contrats dans des conditions de location financièrement intéressantes a tendance à porter sur des baux de longue durée (ex : 9 ans de durée ferme, sans possibilité de dénonciation tous les 3 ans voire 12 ans de durée ferme) sans clause de résiliation autre que celle de droit commun (portant sur 6 mois de préavis et susceptible d'être mise en œuvre au terme de chaque période de renouvellement, en l'occurrence 9 ans ou 12 ans

2/ Des conditions de budgétisation qui accompagnent les modalités de conclusion des baux

Baux conclus sur la base des clauses de résiliation de droit commun jouant à la fin du bail ou de chaque période de renouvellement. Ex : Bail conclu sur une durée ferme de 9 ans	AE = durée de l'engagement ferme AE = 9 ans CP : loyer de l'année
Baux conclus sur la base d'une clause de résiliation unilatérale permettant de mettre fin au bail à tout moment en cas de réorganisation ou de restructuration de ses services, sans dédommagement	AE = CP (loyer de l'année)

Les baux relèvent d'une imputation **sur le titre 3**.

Les AE doivent être imputées en titre/catégorie 31.

Les CP relèvent de l'une des subdivisions du compte 61131 « locations immobilières ».

Rappel: Les biens occupés par un service de l'État au titre d'un contrat de location simple ne répondent pas à la définition des biens contrôlés au sens de la norme comptable n°6.

Les loyers budgétaires

Le mécanisme des loyers budgétaires (qui se substitue au régime antérieur de gratuité des locaux) oblige les administrations à payer des loyers pour les immeubles de bureaux qu'elles occupent et dont l'État est propriétaire. Les gestionnaires reçoivent une facture de France Domaine (avis d'échéance) au titre des immeubles soumis à loyer et doivent la payer sur une dotation reçue en début d'année.

Ce loyer « réel » (aligné sur la valeur du marché) vise à responsabiliser les ministères sur le coût d'exploitation des surfaces occupées. Le gestionnaire qui rationalise ses coûts en garde le bénéfice (si une économie est réalisée sur un loyer budgétaire, par exemple par une réduction des surfaces occupées, elle peut être redéployée sur une autre dépense). L'occupant qui ne maîtrise pas ses dépenses supporte la charge de ces frais supplémentaires sur son budget (par exemple en cas d'utilisation d'un parc disproportionné ou inadapté à ses ressources financières effectives, le gestionnaire sera tenu d'assumer les surcoûts induits par son choix.

La dotation relative aux loyers budgétaires est budgétée en AE = CP.

Les autorisations d'engagement sont consommées trimestriellement, au moment du paiement de chaque avis d'échéance.

Cas des dépenses qui consomment les AE au moment du paiement

Établir une liste des dépenses dont la consommation des AE intervient au moment du paiement revient à s'interroger sur les dépenses pour lesquelles un engagement juridique préalable n'est pas indispensable.

Les engagements juridiques ne présentent un intérêt que si l'on peut déterminer avec précision, le montant, le tiers concerné et la durée, ceci, préalablement à la dépense dans un délai suffisant pour être significatif.

Trois catégories doivent être distinguées. Les dépenses consommant les AE au moment du paiement devront correspondre à une des rubriques listées ci-dessous.

1/ Le montant de la dépense ne peut pas être déterminé de manière certaine :

- Abonnements et consommation de fluides hors marché (eau, gaz, téléphonie, électricité...).
- En outre, dans de nombreux cas l'abonnement est facturé avec la consommation, ce qui renforce la non-pertinence de l'engagement juridique préalable
- Remboursement de mises à disposition de personnels (en cas d'absence de délégation de gestion)
- Reconstitution de l'avance d'une régie

2/ La période pendant laquelle la dépense est due n'est pas ferme ou certaine

- Loyers à préavis infra annuel (baux ordinaires, voir supra)

3/ Le volume des actes de dépenses est disproportionné par rapport aux enjeux financiers

- Frais de missions et de déplacements, y compris frais de changement de résidence (les dépenses payées directement aux agences de voyage ne sont pas incluses)

Nota bene : les règles déterminées pour les AE sur marché prévalent sur la nature des dépenses concernées.

4. Les principes de budgétisation en AE-CP pour les fonds versés aux opérateurs

Les fonds versés aux opérateurs de l'État¹ relèvent de trois catégories, les subventions pour charge de service public, les dotations en fonds propres et les transferts.

Les subventions pour charges de service public (Titre 3-catégorie 32)

Relève de la catégorie 32 la subvention versée par l'État aux opérateurs et destinée à couvrir tout ou partie de leurs dépenses : les dépenses de personnel, les dépenses de fonctionnement et une partie des dépenses d'investissement (investissement courant et investissement non courant dont la charge du renouvellement est supportée par l'État, maintenance du patrimoine de l'opérateur).

Les crédits inscrits en 32 sont budgétés en **AE = CP** pour la part qui couvre les dépenses d'exploitation (personnel et fonctionnement) et, le cas échéant, en **AE ≠ CP** pour la part de la subvention qui couvre des dépenses d'investissement, ces dernières ayant à terme vocation à relever du titre 7 même lorsque la charge de renouvellement est supportée par l'État. .

Les dotations en fonds propres (Titre 7-catégorie 72)

Relèvent de la catégorie 72 les apports en capital constituant des mises de fonds initiales ou des compléments de mises de fonds initiales et qui ont vocation à être inscrits au bilan des établissements.

Les dotations de l'État qui s'imputent en catégorie 72 regroupent :

- Les dotations initiales en capital effectuées par l'État par exemple lors de la création de l'établissement.
- Les apports en capital qui permettent à l'établissement d'acquérir un bien dont il aura la pleine propriété. Ils s'analysent comme des dotations d'équipement permettant de réaliser des investissements non courants (équipements industriels ou scientifiques par exemple).
- Les dotations relatives aux travaux immobilisables sur les biens contrôlés par l'établissement s'agissant de travaux de construction, de gros entretien, de renouvellement qui conduisent à augmenter la valeur des immobilisations ou à étendre leur durée de vie.

Les crédits inscrits en 72 peuvent être budgétés en **AE ≠ CP**

En comptabilité générale, ces trois catégories de dotations sont directement imputées en immobilisations financières (compte 26).

¹ L'appartenance à la catégorie « opérateurs » suppose de remplir cumulativement trois critères (1- Une activité de service public qui puisse se rattacher à la mise en œuvre d'une politique définie par l'État et se présenter selon la nomenclature par destination ; 2- un financement assuré majoritairement par l'État, directement sous forme de subventions ou indirectement via des ressources affectées notamment fiscales ; 3- un contrôle direct par l'État).

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. En effet, l’affectation matérialise la décision prise par un ordonnateur de réserver un montant déterminé d’AE destiné à la réalisation d’une opération d’investissement préalablement individualisée. L’affectation rend donc les AE indisponibles pour un autre objet. Elle constitue le plafond des engagements correspondant à l’opération.

Le principe du respect de la fonctionnalité d’un investissement doit être réaffirmé, compte tenu des enjeux de pilotage des finances publiques, notamment dans le cadre d’un budget pluriannuel. L’affectation doit couvrir une tranche fonctionnelle et permettre le financement d’un projet homogène et cohérent. Elle ne doit pas se confondre avec une tranche financière qui conduit à découper le projet en fonction des ressources disponibles en AE.

L’affectation doit comprendre, dès le lancement de l’opération, des évaluations correspondant aux aléas et aux révisions de prix.

La budgétisation des AE doit couvrir l’ensemble du financement d’une opération d’investissement correspondant à l’ensemble des tranches fonctionnelles qui seront affectées dans l’année.

L’annualité budgétaire nécessite de ne budgéter en AE que les tranches fonctionnelles de l’opération qui seront lancées, et donc affectées, dans l’année.

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.

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 engagé en fin d’exercice. Dès lors, l’affectation constitue un enjeu majeur pour le report des AE.

Enfin, les principes de couverture des marchés pluriannuels 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

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 l'abrogation des 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 donc de ne retenir que leur tranche annuelle.

Dispositifs de durée déterminée

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 la base de leur durée totale, et pas seulement leur tranche annuelle, est primordiale pour la maîtrise de ces dépenses. En effet, si ces dépenses étaient annualisées, la mise en place d'un dispositif sur 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 au 1^{er} euro ».

Les AE sont calibrées sur la base de la durée réelle et non de la durée moyenne des dispositifs. Par exemple, pour les contrats aidés du secteur de l'emploi qui, juridiquement peuvent avoir des durées différentes, la durée prise en compte est celle du contrat, ce qui implique, lors de la négociation budgétaire, de construire des hypothèses de répartition par durée. L'engagement interviendra lors de la signature de la décision attributive de l'aide à hauteur du montant total pour la durée inscrite dans la décision. 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 des engagements juridiques de l'État contractés au niveau déconcentré et une avance ou un remboursement global payé directement à l'organisme payeur au niveau central (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 en son nom. De même, dans le cas d'engagements juridiques pris par l'État au niveau déconcentré, le ministère gestionnaire doit mettre 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).

La mise à disposition d'AE doit permettre 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 inscrit dans 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 ne valent engagement ferme de l'État que pour l'année en cours et sont couvertes en AE=CP.

Lorsque qu'une convention pluriannuelle d'objectifs est conclue, une garantie minimale de financement doit être prévue. Cette garantie de financement constitue l'engagement ferme de l'État, son montant ne peut dépasser 75% du montant total de la convention, son montant minimum correspond au montant de la subvention de l'année à la signature de la convention².

Les conventions d'objectifs, comme les COM (conventions d'objectifs et de moyens) des opérateurs, ne valent pas engagement financier ferme vis-à-vis des organismes subventionnés. Elles constituent 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 ni en AE, ni en CP.

Les contrats de projets État-Région (CPER) décrivent une programmation de moyens qui ne vaut pas engagement juridique et définitif de l'État. Les CPER ne sont donc pas 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 convient 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 cofinance une opération réalisée par une collectivité, la part de l'État inscrite dans la convention de financement, qui acte le lancement de l'opération, doit être couverte en AE comme toute convention de financement.

² Circulaire n°5193/SG du 16 janvier 2007 relative aux subventions de l'État et conventions pluriannuelles d'objectifs.

7 Les principes de budgétisation en AE-CP pour les financements innovants (BEA-LOA-PPP)

Les Baux emphytéotiques administratifs (BEA)

Régime de droit commun : une technique qui permet aux collectivités territoriales de se doter, pour leur propre compte, d'équipements publics nouveaux faisant appel à des financements privés.

Réf. : – articles L. 1311-2 et suivants du Code général des collectivités territoriales – article L. 2122-20 du Code général de la propriété des personnes publiques.

Principe :

Les collectivités territoriales, les établissements publics locaux et les groupements de collectivités territoriales (les bailleurs) **sont seuls habilités** à conclure des BEA, en vue de l'accomplissement pour leur compte d'une mission de service public, de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de leur compétence, ou de l'affectation à une association culturelle d'un édifice de culte ouvert au public.

A l'origine, ce type de bail ne pouvait être conclu qu'en faveur d'une personne privée (le preneur), quelle qu'en soit la catégorie : association, entreprises.... Cette condition exclusive a disparu lors des modifications intervenues en 2002, laissant ainsi à des collectivités publiques la possibilité de souscrire des baux emphytéotiques.

Le BEA est assorti du paiement d'une redevance, la plupart du temps symbolique.

Originalité et intérêt

L'originalité de ce contrat administratif de longue durée (de 18 à 99 ans) réside dans le fait qu'il confère au preneur un droit réel d'occupation sur le domaine public en **dérogeant** partiellement **aux principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité**.

L'attribution au preneur d'un droit réel d'occupation (et non de propriété) sur le domaine public **en autorise l'hypothèque** pour garantir les emprunts contractés en vue de la réalisation ou de l'amélioration des ouvrages implantés sur le domaine de la collectivité territoriale concernée. Elle facilite ainsi le financement par des établissements de crédit.³

Les biens financés et réalisés par le preneur **restent sa propriété**, du moins jusqu'à l'expiration de son titre. A l'issue du contrat, **les biens édifiés deviennent de facto propriété du bailleur**.

³ Le crédit bail a été instauré pour les BEA de droit commun par l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 (qui a complété l'article L. 1311-3 du code général des collectivités territoriales).

L'institution **du BEA** (loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 codifiée aux articles L 1311-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales) **s'est inscrite dans une logique d'opérationnalité** : elle a constitué, dans un contexte marqué par une demande de plus en plus importante d'équipements publics, un moyen de répondre aux besoins en facilitant, de par la sécurité juridique apportée au preneur, le recours au financement privé de ces équipements.

Le preneur est le maître d'ouvrage des constructions. Mais il n'exploite généralement pas le bien construit. La gestion de cette situation repose alors sur deux contrats, qui constituent un ensemble indissociable : le contrat de BEA précisant l'obligation de construction d'une part et un contrat de location, dans lequel le preneur est la collectivité territoriale, d'autre part.

Limites du dispositif de droit commun

Le recours aux BEA, tel que décrit ci-dessus, est étroitement conditionné par la sphère de compétences des collectivités territoriales. Ce contrat ne peut être conclu qu'aux fins de satisfaire un intérêt général ou immobilier ***entrant dans leur domaine de compétences***. Il en résulte, par exemple, qu'une collectivité territoriale ne saurait conclure un tel contrat en vue de la construction d'une université sur ses dépendances, dans la mesure où, ce faisant, elle empièterait sur les compétences de l'État.

Ce cadre juridique a été complété en 2002, dans un sens qui s'est voulu plus incitatif, afin de développer l'intervention des collectivités territoriales.

Les BEA dérogatoires : un dispositif qui autorise les collectivités locales à réaliser des opérations immobilières liées aux besoins de certains services de l'État

Réf. : Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure dite LOPSI, modifiant les articles L. 1311-2 et L. 1311-4 et L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales.

Cadre des BEA dérogatoires : un périmètre limité et des mesures à caractère provisoire

Il s'agit, afin de démultiplier l'effort de l'État, de développer l'intervention des collectivités territoriales pour répondre aux besoins immobiliers de certains services de l'État.

Le cadre juridique a été modifié en ce sens, afin de le rendre plus incitatif. Les collectivités territoriales peuvent construire, y compris sur les dépendances de leur domaine public, acquérir ou rénover des bâtiments ***destinés à être mis à disposition de l'État, pour les besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie*** (art. L. 1311-4-1). Les engagements financiers des parties, le lieu d'implantation de la ou des constructions projetées ainsi que le programme technique de construction doivent, conformément à ce même article, faire l'objet d'une convention entre l'État et la collectivité propriétaire, cette convention précisant en outre la durée et les modalités de la mise à disposition des constructions.

A cette fin, par dérogation au droit commun, les collectivités territoriales sont autorisées à passer des baux emphytéotiques sur leur domaine public **en vue de réaliser des opérations d'intérêt général liées à ces besoins** (art. L.1311-2).

Ces mesures présentait un caractère temporaire : elles ont été reconduites jusqu'au 31 décembre 2008, pour les opérations approuvées avant le 31 décembre 2007, par l'article 119 de la loi de finance initiale pour 2008⁴.

Caractéristiques des baux dérogatoires

- Afin de faciliter le préfinancement privé des opérations immobilières envisagées par les collectivités territoriales, le financement de ces opérations peut donner lieu à la *conclusion de contrats de crédit bail*, les droits réels nés du bail emphytéotique étant alors cédés par leur titulaire à un établissement de crédit. Dans ce cas, le contrat doit comporter des clauses permettant de préserver les exigences du service public.
- Ces BEA dérogent à la loi MOP⁵, notamment en son article 2, selon lequel le maître d'ouvrage est la personne morale pour laquelle l'ouvrage est construit.
- Par dérogation temporaire aux règles d'éligibilité au Fonds de Compensation de la TVA (FCTVA), ce dispositif présente en outre l'avantage, pour les collectivités territoriales, d'ouvrir droit à l'éligibilité à ce fonds pour les constructions mises en chantier, acquises à l'état neuf ou ayant fait l'objet d'une rénovation avant le 31 décembre 2007, dès lors qu'elles sont **mises à disposition de l'État à titre gratuit**.

Modalités de mise en œuvre et de fixation du loyer versé par l'État

Il convient de rappeler que la mise en œuvre des mesures prévues dans le cadre des BEA dérogatoires repose sur trois contrats ou conventions :

- le BEA conclu entre la collectivité territoriale et le preneur (personne privée dans la plupart des cas) comportant les clauses relatives à la construction,
- le contrat de location passé entre la collectivité et le titulaire du BEA,
- la convention entre la collectivité territoriale et l'État, exigée par l'article L. 1311-4 1 du code général des collectivités territoriales.

Cette convention doit, outre les engagements financiers des parties, le lieu d'implantation de la ou des constructions projetées et le programme technique de construction, fixer la durée et les modalités de mise à disposition (le cas échéant la mise à disposition gratuite) des constructions par la collectivité territoriale à l'État.

Le loyer versé par l'État au titre de la mise à disposition du bien doit correspondre à un montant déterminé **selon une valeur locative de marché**.

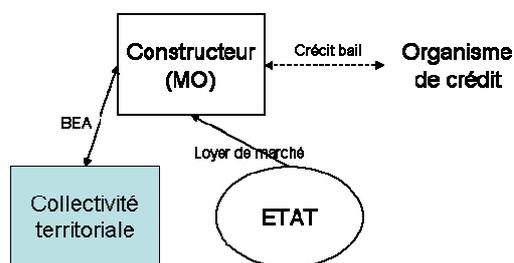
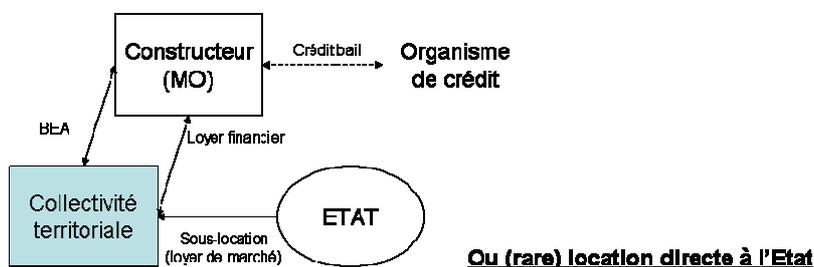
⁴Article 119 de la LFI 2008 : « Les opérations de constructions liées aux besoins de la gendarmerie nationale et de la police nationale, dont le principe a été approuvé avant le 31 décembre 2007 par décision des ministres compétents, peuvent faire l'objet d'un bail emphytéotique administratif, dans les conditions prévues à l'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales, jusqu'au 31 décembre 2008. »

⁵ Loi n°85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

En effet, par application du principe général afférent aux BEA, les ouvrages édifiés deviennent, à l'expiration du titre d'occupant du domaine public, propriété de la collectivité qui détient le terrain d'assiette. Dès lors qu'il n'a pas vocation à devenir propriétaire des ouvrages qui ont une durée de vie supérieure à la durée de location par l'État, **l'État ne doit en aucun cas verser un loyer financier**, c'est-à-dire un loyer représentant le paiement dans le temps du coût de l'investissement : le coût de l'investissement est intégralement supporté par la collectivité.

Ces mesures valent aussi bien pour une location directe qu'indirecte. En effet, même si, en vertu de clauses contractuelles, le paiement de la location devait être versé directement au partenaire de la collectivité, cette modalité ne pourrait constituer une dérogation au principe posé. Il appartient au service du Domaine de veiller, lors de l'instruction de ce type de dossiers, au mode de fixation du loyer.

Sous-location à l'Etat



Budgétisation et consommation des AE: :

Le bail susceptible d'être conclu dans le cadre de la convention est considéré comme **relevant de la procédure des locations simples**.

Les AE doivent alors être budgétées et consommées sur la base de **l'engagement ferme prévu par le bail**. Elles sont engagées au moment de la signature du bail et relèvent **du titre 3 (catégorie 31)**.

Les CP relèvent d'une imputation sur l'une des subdivisions du compte **61 131 « locations immobilières »**.

Cas particulier des mises à la disposition des locaux à titre gratuit, dès lors que la collectivité locale a bénéficié du FCTVA (article L 1615-7).

Cette modalité, qui doit être inscrite dans la convention entre la collectivité territoriale et l'État, emporte les conséquences suivantes :

- conformément aux normes comptables (norme n°6 « immobilisations corporelles ») qui prévoient que les locaux mis à la disposition de l'État à titre gratuit ou moyennant un loyer symbolique **sont considérés comme contrôlés par l'État**, les biens concernés seront inscrits (traitement en comptabilité générale) à l'actif du bilan de l'État,
- **aucune écriture n'affecte en revanche la comptabilité budgétaire** puisqu'il y a absence de flux de crédits, tant en AE qu'en CP.

Ce n'est que dans la mesure où des travaux (répondant à la définition d'immobilisations au sens de la norme n° 6) à la charge de l'État interviendraient sur les biens ainsi mis à disposition que **les AE** correspondantes devraient être imputées en titre/catégorie **51**. Les CP correspondants devraient alors être comptabilisés sur les subdivisions des comptes **PCE 231314** « immobilisations corporelles en cours-bâtiments mis à disposition à titre gratuit ou quasi-gratuit » ou **21314** « bâtiments mis à disposition à titre gratuit ou quasi-gratuit ».

Les autorisations d'occupation temporaire (AOT)

RÉGIME DE DROIT COMMUN : les AOT destinées à faciliter le financement privé constituent pour l'État le pendant des Baux Emphytéotiques Administratifs (BEA)

Réf. L. 2122-6 à L. 2122-13 du code général de la propriété des personnes publiques

PRINCIPES RÉGISSANT LES AUTORISATIONS D'OCCUPATION TEMPORAIRE (AOT)

Les **AOT** constituent, **pour l'État, le pendant des BEA**. Ce mécanisme permet d'octroyer des autorisations d'occupation temporaires du domaine public (*assorties d'une redevance souvent symbolique*), qui confèrent des droits réels aux bénéficiaires, en vue de la réalisation d'ouvrages, constructions ou installations.

Les constructions édifiées sont remises gratuitement à l'État par le titulaire de l'AOT à l'échéance de ce titre.

Comme pour les BEA, l'occupant est propriétaire, jusqu'au terme du contrat, des ouvrages qu'il édifie. Au terme de l'AOT, les ouvrages existants doivent être démolis, soit par le titulaire de l'autorisation, soit à ses frais, **à moins que** le maintien en l'état n'ait été prévu expressément par le titre d'occupation ou que l'autorité compétente ne renonce à leur démolition.

Les ouvrages dont le maintien est accepté deviennent de plein droit et gratuitement la propriété de l'État, quittes de tous privilèges et hypothèques. En cas de retrait de l'autorisation avant le terme prévu, pour un motif autre que l'inexécution de ses clauses et conditions, le titulaire est indemnisé du préjudice direct, matériel et certain né de l'éviction anticipée. Les règles de détermination de l'indemnité peuvent être précisées dans le titre d'occupation (*article L. 2122-9*).

Les possibilités de recours au crédit bail sont limitées

L'AOT permet, en régime de droit commun, la conclusion par le titulaire du droit d'occupation de contrats de *crédit-bail* pour le financement de ces opérations, dans des conditions cependant très restreintes (*impossibilité* de conclure de tels contrats lorsque les ouvrages sont affectés à un service public et aménagés à cet effet ou affectés directement à l'usage du public ou encore réalisés pour une personne publique dans un but d'intérêt général).

Le dispositif de droit commun ne prévoit pas de façon explicite la combinaison AOT/LOA

S'agissant du mécanisme de location avec option d'achat (LOA), le Conseil d'État a toutefois admis, dans un avis section des Travaux publics/section de l'Intérieur de 1995, que le dispositif AOT pouvait être combiné avec une telle location.

Les mesures prévues aux articles visés ci-dessus sont applicables aux **établissements publics de l'État**, tant pour le domaine public de l'État qui leur est confié, que pour leur domaine propre. Les ouvrages construits sur le domaine propre d'un établissement deviennent la propriété de cet établissement public (*article L.2122-14*).

Ce régime a été amendé en 2002 afin de développer le préfinancement privé.

LES AOT SECTORIELLES : UN RÉGIME DÉROGATOIRE PLUS INNOVANT DESTINÉ À FAVORISER LA MAÎTRISE D'OUVRAGE PRIVÉE

Réf : L. 2122-15 et L. 2122-16 du Code général de la propriété des personnes publiques et décret d'application n°2004-18 du 6 janvier 2004 modifié.

Les modifications apportées en 2002 au régime de droit commun des AOT ont eu pour objet de favoriser le préfinancement de bâtiments construits pour répondre aux besoins de certains secteurs. Elles portent essentiellement sur les points suivants :

1 / Une délimitation expresse des domaines entrant dans le champ du régime dérogatoire.

Sont exclusivement concernés :

– la justice, la police nationale, la gendarmerie nationale (loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, dite LOPSI),

– la formation des personnels qui concourent aux missions de défense et de sécurité civiles, des armées ou des services du ministère de la Défense (loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008, dite loi de programmation militaire)⁶

⁶ La LOPSI et la LPM ont modifié l'article L 34-3-1 du code du domaine de l'État, abrogé par l'ordonnance n°2006-460 du 21 avril 2006, qui porte codification de ces mesures dans le Code général de la propriété des personnes publiques.

2/ L'autorisation donnée à l'État de délivrer des AOT de son domaine public à des opérateurs privés en les chargeant de construire des bâtiments qu'il prend ensuite à bail avec une option d'achat.

Ce dispositif repose ainsi sur **deux contrats qui forment un ensemble contractuel indivisible**.

- **L'AOT** précise les conditions de durée de l'occupation (qui prend généralement effet à la date de signature), les conditions de résiliation et de retrait du titre ainsi que le sort des installations à la cessation de l'autorisation... Elle précise en outre l'engagement du bénéficiaire à financer la construction ainsi que l'engagement de l'État à verser un loyer lors de la prise de possession des locaux, ces engagements étant **liés aux conditions fixées par la convention de bail**.
- **La convention de bail** définit « la consistance, le loyer et les modalités d'exécution des prestations ». Elle peut également mettre l'entretien et la maintenance des installations à la charge du bailleur.
- Désormais, elle comporte explicitement **une option d'achat** permettant à l'État d'acquérir les bâtiments **avant le terme** fixé par l'AOT. Jusqu'alors, seule était prévue la remise gratuite à l'État des constructions édifiées par le titulaire de l'AOT à l'échéance de ce titre.
- Le bail fixe les conditions dans lesquelles les bâtiments et installations entrant dans le patrimoine de l'État, soit à la date de la résiliation de la convention de bail lorsqu'elle emporte retrait de l'AOT, soit au terme de l'AOT. Le bail prend fin de plein droit à la fin de l'AOT. En cas de résiliation opérée pour exercice de l'option d'achat, la valeur de rachat est égale au coût global d'investissement moins les loyers déjà versés, auquel peut s'ajouter une indemnité visant à compenser le manque à gagner du titulaire suite à la fin anticipée du bail.
- La convention peut être conclue sous forme d'un contrat comportant une **tranche ferme** et une ou plusieurs **tranches conditionnelles**. Les prestations de la tranche ferme doivent constituer un ensemble cohérent. Il en est de même des prestations de chaque tranche conditionnelle, compte tenu des prestations des tranches antérieures. L'État ne peut renoncer à l'affermissement d'une tranche conditionnelle que pour des motifs impérieux d'ordre économique, technique ou financier. En cas de renoncement, l'État peut, **à titre d'indemnisation**, modifier le montant du loyer versé au titre de la tranche ferme, dans les conditions prévues dans le cahier des charges ou le règlement de la consultation. Cette indemnisation correspond aux coûts dûment justifiés, supportés par le bailleur en raison du non affermissement de la tranche conditionnelle (coûts directs et indirects couvrant des pénalités, frais et accessoires notamment liés à la résiliation anticipée des contrats de financement).

3/ L'obligation de procéder, afin de protéger les intérêts de l'État, à la publicité et à une mise en concurrence préalables à la conclusion de la convention de bail.

Cette procédure est définie par le décret du 6 janvier 2004 précité (la convention de bail n'est pas soumise au code des marchés publics, ni à la loi du 12 juillet 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique).

4/ De nouvelles modalités de calcul du loyer versé par l'État

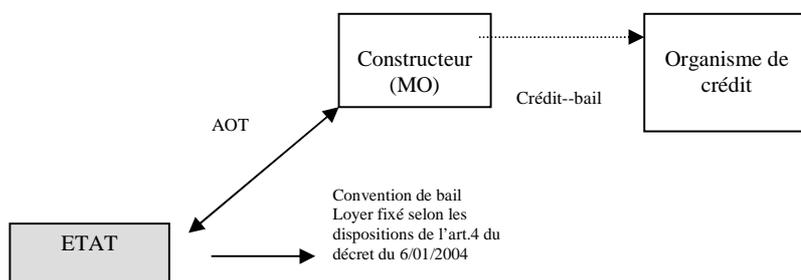
Le loyer peut être fixé en tenant compte de l'amortissement financier et de l'investissement effectué par le bailleur, et non plus seulement par référence au marché locatif local. L'article 4 du décret précité de 2004 précise ainsi que le loyer « est fixé en fonction du montant de l'investissement consenti par le bailleur et du mode de financement de l'opération et comprend une part correspondant à l'amortissement du capital investi. Il tient également compte, le cas échéant, des prestations de services d'entretien et de maintenance des bâtiments et installations qui devront être assurées par le bailleur ».

Dès lors, il est généralement décomposé en :

- un loyer correspondant à l'investissement (coût de construction et investissements annexes), augmenté des intérêts du fait que l'État paie à crédit un bien acquis,
- le cas échéant, un loyer correspondant aux dépenses de gros entretien et de renouvellement,
- le cas échéant, un loyer correspondant aux autres prestations (entretien, fournitures de fluides...).

5/ Des possibilités élargies de financement des constructions par la voie du crédit-bail.

Les restrictions prévues dans le régime de droit commun, telles que rappelées ci-dessus, sont ainsi levées). Dans ce cas, le crédit-bail devra comporter des clauses permettant de préserver les exigences du service public. Cette disposition permettra à l'État de charger directement un organisme de crédit-bail de la construction des bâtiments. Elle autorise aussi une entreprise privée chargée de la construction de ces bâtiments à recourir au crédit-bail.



BUDGÉTISATION DES AOT-LOA :

Conformément aux dispositions prévues par l'article 4 du décret précité en matière, le « loyer » doit être fixé en fonction du montant de l'investissement, du mode de financement mis en œuvre par le partenaire privé et le cas échéant, il doit intégrer les coûts d'entretien et de maintenance.

1 / MODALITÉS DE BUDGÉTISATION ET DE CONSOMMATION DES CRÉDITS RELATIFS AUX COÛTS D'INVESTISSEMENT (TITRE 5)

La part des loyers correspondant aux coûts d'investissement, comprenant notamment les coûts de construction du bien immobilier et les coûts de préfinancement, donne lieu à une budgétisation **en titre 5**. En effet, le contrat de location, qui comporte une option achat susceptible d'intervenir avant le terme de

cette AOT, constitue un mode de financement visant à acquérir un bien immobilier qui sera contrôlé par l'État. A l'issue de l'AOT qu'il a conclue, l'État sera, quoiqu'il en soit, propriétaire des biens construits.

Les AE sont affectées et engagées lors de la signature (notification) du contrat pour la **totalité du montant ferme** sur le **titre 5 (catégorie 51)**. S'ajoute à ce montant le montant du dédit lorsque le contrat comporte une tranche ferme et une tranche conditionnelle.

Pour les AE affectées dans ce cadre, il est nécessaire de définir des échéanciers de CP, le versement des loyers annuels débutant souvent avec un effet différé, à la date de prise de possession des installations. Les CP donnent lieu à des versements annuels relevant du **titre 5**. Ils sont comptabilisés **en classe 2** sur le compte **PCE 231312** « *immobilisations corporelles en cours - bâtiments financés par contrat de location financement ou assimilé* » lorsqu'ils donnent lieu à des versements pendant la phase de construction. Ils sont comptabilisés sur la subdivision adéquate du compte **21** après la phase de construction.

Modalités de budgétisation et de consommation des crédits relatifs aux coûts d'investissement

Opération sans tranche conditionnelle (titre 5)

	AE		Besoin de CP
	Besoin d'AE	Consommation	
Coûts d'investissement (comprenant notamment les coûts de construction et de préfinancement)	AE correspondant au montant total de l'engagement ferme pluriannuel	Engagement du montant total au moment de la signature (notification) de la convention	Montant du loyer annuel

Opération avec tranche ferme et tranche conditionnelle (titre 5)

	Besoin d'AE	Consommation	Besoin de CP
Tranche ferme Coûts d'investissement (comprenant notamment les coûts de construction et de préfinancement) + dédit (en cas de non affermissement)	AE correspondant au montant de la tranche ferme Montant de l'indemnité de dédit prévu	Engagement au moment de la signature (notification) de la convention Engagement au moment de la signature de la tranche ferme	Montant du loyer annuel de la tranche. -----
Tranche conditionnelle ➤ Affermissement ➤ Non affermissement	Montant de la tranche affermie, diminué du montant du dédit -----	Engagement lors de la notification de la décision	Montant du loyer annuel de la tranche Versement de l'indemnité de dédit ou augmentation du loyer

2/ MODALITÉS DE BUDGÉTISATION ET DE CONSOMMATION DES CRÉDITS AUX AUTRES COÛTS

La part relative aux coûts de financement imputés à l'État (intérêts versés par l'État en période d'amortissement) et aux coûts de fonctionnement (entretien, dépenses de renouvellement...) donne lieu à une imputation sur le titre 4 pour les coûts de financement et en titre 5 pour les coûts de fonctionnement en raison du caractère global des AOT. Ces dépenses, budgétées et consommées en AE = CP, présentent un caractère obligatoire pour l'examen de la soutenabilité des programmes.

	AE	CP
Coûts de financement du point de vue de l'État	Quote-part de l'annuité liée au financement	Montant des paiements
Coûts de fonctionnement	Quote-part de l'annuité liée au fonctionnement	Montant des paiements

Les CP sont imputés sur le compte **PCE 2121 « Redevances sur contrat de location-financement immobilier »** pour la quote-part des loyers correspondant aux coûts de fonctionnement et sur le compte **PCE 668.8 « Autres charges financières »** pour la quote-part des loyers correspondant aux coûts de financement imputés à l'État.

Les contrats de partenariat (PPP)

Réf : l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat

Les contrats de partenariat, institutionnalisés par l'ordonnance précitée du 17 juin 2004, sont des contrats administratifs par lesquels l'État ou un établissement public de l'État confie à un tiers une mission globale relative :

- au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements,
- à la construction d'ouvrages ou d'équipements ou à leur transformation,
- ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion et, le cas échéant, à d'autres prestations de service concourant à l'exercice de la mission de service public.

Caractéristiques des contrats de partenariat

- **Des contrats passés pour une période déterminée** : celle-ci doit être liée à l'amortissement des investissements ou aux modalités de financement retenues.
- **Des contrats réservés à des circonstances particulières**

Ces contrats comportent des dérogations au droit commun de la commande publique et de la domanialité publique

– attribution à un même cocontractant d'une mission globale, ce dernier assurant la maîtrise des travaux à réaliser et pouvant se voir confier tout ou partie de la conception des ouvrages (après avis d'appel public à la concurrence selon les modalités prévues par l'ordonnance),

– autorisation de droit d'occupation du domaine public pour la durée du contrat (art. 13 de l'ordonnance de 2004)⁷ dès lors que celui-ci emporte occupation du domaine publique : ces mesures, qui permettent à son titulaire de disposer, sauf stipulation contraire, de droits réels sur les ouvrages et équipements qu'il réalise (prérogatives et obligations du propriétaire), ont pour effet d'autoriser le recours au crédit-bail,

..... qui conduisent à limiter les possibilités de mise en œuvre de ces contrats....

L'article 2 de l'ordonnance subordonne en effet, à la suite d'une décision du Conseil constitutionnel⁸, le recours à ce type de contrat à une évaluation préalable portant sur la satisfaction de deux conditions juridiques (complexité du projet ou caractère d'urgence de ce projet) et sur une analyse économique comparative des différentes options possibles, notamment en termes de coût global, de performance et de partage des risques entre le partenaire public et le partenaire privé. A cette fin, il peut être fait appel au concours d'un organisme expert.⁹

... et exigent une évaluation comparative en termes de coût global, de performance et de partage des risques préalablement à l'exposé des motifs (économiques, financiers...) qui ont conduit à retenir le projet.

Le partage des risques avec le cocontractant est une condition déterminante, en tant qu'il permet d'assurer au mieux l'équilibre économique et financier du projet. Ce partage permet d'optimiser la rémunération du cocontractant, la sécurité juridique pendant l'exécution du contrat et de constituer un élément clé quant au coût de financement du projet.

– Des contrats qui autorisent un financement privé associé au versement ultérieur de loyers par la personne publique contractante (paiement échelonné)

Selon les dispositions (art. 1) de l'ordonnance précitée, la **rémunération** du cocontractant fait l'objet d'un **paiement** par la personne publique **pendant toute la durée du contrat**. Elle peut être liée à des objectifs de performance assignés au cocontractant.

⁷ Ces mesures font du contrat de partenariat un contrat « global » contrairement au dispositif AOT qui comprend deux contrats : l'AOT et la convention de bail.

⁸ Décision du conseil constitutionnel du 26 juin 2003 : après avoir énoncé qu'aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle ne s'opposait à l'attribution à un même cocontractant d'une mission globale, ni au recours au crédit-bail et à l'option d'achat anticipé, le CC a considéré que « la généralisation des dérogations au droit commun de la commande publique et de la domanialité publique serait susceptible de priver de garanties légales les exigences constitutionnelles inhérentes à l'égalité devant la commande publique, à la protection des propriétés publiques et au bon usage des deniers publiques : que dans ces conditions l'ordonnance doit réserver ces dérogations à des situations répondant à des motifs d'intérêt général tels que l'urgence qui s'attache en raisons de circonstances particulières ou locales, à rattraper un retard préjudiciable, ou bien la nécessité de tenir compte des caractéristiques techniques ou économiques d'un équipement ou d'un service déterminé ».

⁹ Mission d'appui à la réalisation des PPP auprès du MINEFI (D. 2004-119) et mission d'appui auprès du ministère de la Défense (D.2004-1551)

Le contrat doit nécessairement comporter des clauses relatives à la rémunération du cocontractant, aux conditions dans lesquelles sont pris et distingués, pour son calcul, les coûts d'investissement, de fonctionnement et de financement et, le cas échéant, les recettes que le partenaire se procure en exploitant les ouvrages et équipements pour répondre à d'autres besoins que ceux de la personne publique contractante.

En application de l'article 11 d) de l'ordonnance du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat, la **rémunération (ou « loyer »)** du cocontractant privé est ainsi décomposée en plusieurs « sous loyers » (termes généralement utilisés) :

- ***un « loyer » relatif aux investissements*** : son montant distingue, d'une part, l'amortissement des investissements (coût de construction de l'actif) et, d'autre part, les intérêts intercalaires. Les divers éléments composant le coût des investissements sont précisés par le contrat.
- ***un « loyer » relatif aux dépenses de fonctionnement (maintenance, exploitation),***
- ***un « loyer » relatif au financement mis en place par le partenaire privé.***

Ces divers éléments de loyers peuvent être soumis à des variations dont les motifs et modalités doivent être précisés dans le contrat. En particulier, des pénalités sont prévues lorsque le partenaire ne remplit pas ses obligations au regard des objectifs de performance fixés par le contrat.

BUDGÉTISATION DES CONTRATS DE PARTENARIAT

Rappel du cadre général

Dans un souci de sincérité budgétaire, l'article 8 de la LOLF, modifié en 2005, prévoit que **l'autorisation d'engagement** afférente aux opérations menées en partenariat couvre, *dès l'année où le contrat est conclu, la totalité de l'engagement juridique.*

1 / MODALITÉS DE BUDGÉTISATION ET DE CONSOMMATION DES CRÉDITS RELATIFS AUX COÛTS D'INVESTISSEMENT (TITRE 5)

- ***Périmètre des dépenses intégrées dans les coûts d'investissement*** : comme précisé ci-dessus, les coûts d'investissement repris dans la détermination des loyers sont décomposés dans le contrat. Ils regroupent :
 - les coûts d'investissements initiaux, tels que les études nécessaires au démarrage des travaux : étude de sol, frais de géomètre, réalisation des fouilles archéologiques...
 - les coûts de construction (gros œuvre, finitions, certaines études, certains frais de mobilier...),
 - les honoraires d'architecte, de paysagiste, les assurances et garanties...
 - les frais de développement amont, des impôts et taxes, ainsi que des frais financiers pouvant comprendre des « *intérêts intercalaires* », *ces derniers* correspondant aux intérêts sur emprunts supportés par le partenaire *durant la période de construction*...

a) ***Calibrage des AE nécessaires à la couverture de l'engagement ferme***

Conformément aux dispositions prévues par la circulaire du 14 septembre 2005, les AE correspondant à **ces coûts** d'investissement doivent être budgétées à **hauteur du coût complet de l'engagement ferme**.

Lorsque le projet comporte **des tranches conditionnelles**, l'engagement à la signature du contrat pourra être limité au montant de **la tranche ferme majoré du dédit** (indemnité de non affermissement) **prévu**. En cas d'affermeement, le montant du dédit sera alors déduit du montant d'AE nécessaire à la couverture de la tranche affermie.

De même le surcoût relatif aux **indemnités de rupture**¹⁰, dont le versement est lié à une rupture anticipée du contrat, doit être intégré dans le calcul des besoins d'AE destinées à couvrir l'engagement ferme.

b) Modalités de consommation des AE

Les AE sont engagées lors de la signature (ou la notification) du contrat pour la totalité du montant ferme sur **le titre 5 (catégorie 51) lorsqu'il s'agit d'immobilisations corporelles, ou sur le titre 5 (catégorie 52)** lorsqu'il s'agit d'immobilisations incorporelles. Elles peuvent être engagées en **titre 7 (catégorie 72)**, lorsque le bénéficiaire final des travaux financés par l'État est un opérateur de l'État.

c) Budgétisation et consommation des crédits de paiement (CP)

L'engagement ferme concernant **les coûts d'investissement** doit être obligatoirement accompagné d'un **échancier des besoins de CP**.

Il doit être rappelé à ce propos, d'une part, que la durée d'étalement du paiement ne devrait pas, en principe, excéder la durée de vie économique des biens et, d'autre part, que l'amortissement financier devrait, autant que faire se peut, se traduire par des annuités constantes, de manière à ne pas reporter un volume important de remboursement en fin de période.

Le versement du loyer peut ne prendre effet qu'à la date de prise de possession des bâtiments. Toutefois, certaines dépenses peuvent donner lieu à versement de CP pendant la phase de travaux.

Les CP donnent lieu à des versements annuels relevant du **titre 5**. Ils sont imputés **en classe 2** sur le **compte PCE 231312 « immobilisations corporelles en cours-bâtiments financés par contrat de location financement ou assimilé »** lorsqu'ils donnent lieu à des versements pendant la phase de construction. Ils seront imputés sur la subdivision adéquate du compte **21** après la phase de construction.

¹⁰ Dans la circulaire du 14 septembre 2005, les coûts liés au dédit sont définis de la manière suivante : « le dédit inclura à la fois la reprise de dette, permettant au partenaire la couverture de l'ensemble des frais financiers, ou le versement d'une indemnité spécifique liée au remboursement de cette dette, des pénalités supplémentaires liées à la rupture anticipée du contrat ». Par référence au code des marchés publics, le mémento réserve le terme de dédit au non affermeement d'une tranche conditionnelle. Pour le paiement d'une indemnité liée à la résiliation du contrat, le mémento utilise le terme d'indemnité de rupture anticipée.

2/ MODALITÉS DE BUDGÉTISATION ET DE CONSOMMATION DES AUTRES CRÉDITS

a) Périmètre

- les coûts de financement (intérêts liés au fait que le partenaire ne perçoit pas immédiatement le paiement des investissements, et dont le montant est déterminé en prenant en considération les modalités de financement de l'investissement),
- les coûts de fonctionnement (gros entretien, renouvellement, entretien courant, fourniture des fluides ...).

b) Budgétisation et consommation des AE et des CP

La part relative aux coûts de financement imputés à l'État (intérêts versés par l'État en période d'amortissement) et aux coûts de fonctionnement (entretien, dépenses de renouvellement...) donne lieu à une imputation sur le titre 4 pour les coûts de financement et en titre 5 pour les coûts de fonctionnement en raison du caractère global des contrats de partenariat. Ces dépenses, budgétées et consommées en AE = CP, présentent un caractère obligatoire pour l'examen de la soutenabilité des programmes.

	AE	CP
Coûts de financement du point de vue de l'État	Quote-part de l'annuité liée au financement	Montant des paiements
Coûts de fonctionnement	Quote-part de l'annuité liée au fonctionnement	Montant des paiements

Les CP sont imputés sur le compte **PCE 2121 « Redevances sur contrat de location-financement immobilier »** pour la quote-part des loyers correspondant aux coûts de fonctionnement et sur le compte **PCE 668.8 « Autres charges financières »** pour la quote-part des loyers correspondant aux coûts de financement imputés à l'État.

Les contrats de location financement et contrat de location simple

Le contrat de crédit-bail est par nature considéré comme une location financement

Éléments caractérisant un contrat de location-financement et un contrat de location simple.

Éléments caractérisant une location-financement	Éléments caractérisant une location simple
<p>- le preneur acquiert le droit d'utiliser un bien durable pendant une période déterminée relativement longue en contrepartie du paiement de loyers.</p>	<p>- le preneur acquiert le droit d'utiliser un bien durable pendant une période plus ou moins longue (pas obligatoirement prédéterminée) et verse des loyers.</p>
<p>- le contrat de location transfère la propriété de l'actif au preneur au terme de la durée du contrat de location.</p>	<p>- à l'issue de la période de location, le bailleur récupère son bien dans l'état où il l'a loué, sous réserve de l'usure normale : il peut le relouer ou l'utiliser à ses propres besoins.</p>
<p>- le contrat de location donne au preneur l'option d'acheter le bien pour un prix symbolique à l'issue de la période de location ou à un prix qui devrait être suffisamment inférieur à sa juste valeur à la date à laquelle l'option peut être levée pour que, dès le commencement du contrat de location, on ait la certitude raisonnable que l'option sera levée.</p>	
<p>- la durée du contrat de location couvre la totalité ou la quasi-totalité de la durée de vie économique du bien, même s'il n'y a pas de transfert de propriété.</p>	<p>- la période de location ne couvre pas la durée de vie économique du bien.</p>
<p>- le rôle du bailleur est de nature purement financière : il ne garantit aucune réparation en cas de panne ; les risques de maintenance, d'assurance et d'entretien sont assumés par le preneur.</p>	<p>- le bailleur assure l'entretien du bien pendant la location.</p>
Conséquences en matière de budgétisation	Conséquences en matière de budgétisation
<p>Les cas de location-financement doivent être traités comme l'acquisition d'un actif.</p> <p>La budgétisation des AE s'effectue sur le titre 5, sur la base des montants correspondant aux engagements fermes.</p> <p>Les CP couvrent les montants des loyers annuels et sont imputés sur les comptes PCE de classe 2.</p> <p>Concernant les contrats de location-financement :</p> <ul style="list-style-type: none"> - compte 2121 « redevances : contrats de location-financement-immobilier, ou subdivisions du compte 2122 financement mobilier - subdivisions des comptes 23112, 23114, 231312 concernant les immobilisations en cours financées par location-financement. 	<p>La location simple relève, en tant qu'il s'agit de versements de loyers, du titre 3.</p> <p>La budgétisation des AE s'effectue sur la base des montants correspondant aux engagements fermes.</p> <p>Les CP couvrent les montants des loyers annuels.</p> <p>Ils sont imputés sur les comptes PCE 61131 (locations immobilières) ou 61132 (locations mobilières).</p>

Deuxième partie

Les règles de comptabilisation des AE

Cette partie a vocation à décrire les règles de comptabilisation des autorisations d'engagement et des crédits de paiement. Elle se substitue aux circulaires existantes comme la circulaire du 26 septembre 2006 sur les restitutions d'AE.

L'ensemble des faits générateurs et des principes de la comptabilité budgétaire sera détaillé dans le Référentiel de comptabilité budgétaire.

1 – L'affectation

L'affectation matérialise le caractère fonctionnel d'une opération d'investissement, elle n'a donc de sens que pour les dépenses d'investissement (titre 5)¹¹.

L'affectation ne consomme pas les AE mais elle constitue la limite supérieure des engagements pouvant être souscrits pour réaliser un investissement. Elle permet de bloquer dans les écritures comptables le montant des crédits nécessaires au financement de l'investissement dans un cadre pluriannuel. L'affectation est conçue comme le support permettant de garantir la fonctionnalité d'un investissement. A ce titre, l'affectation est basculée dans les systèmes d'information à l'issue des traitements de fin de gestion et reportée par arrêté pour son montant non engagé (cf. supra, budgétisation des dépenses de titre 5).

Le montant de l'affectation correspond au montant de l'évaluation des dépenses concourant à la réalisation de l'opération ou de sa tranche fonctionnelle, il doit également intégrer un montant pour aléas et révisions de prix.

L'affectation initiale peut être suivie d'une ou plusieurs affectations complémentaires.

Un retrait d'affectation intervient en cas de révision à la baisse du projet ou de clôture de l'opération. Ce retrait d'affectation augmente les AE disponibles. Les crédits ainsi libérés peuvent être soit réutilisés dans le cadre de la fongibilité des crédits, soit annulés.

NB : Il n'y a plus lieu de distinguer l'année d'origine de l'affectation : qu'elles aient été affectées durant la gestion en cours ou durant les gestions antérieures, les AE libérées suite à retrait d'affectation viennent augmenter le montant des AE disponibles.

Cette modalité de gestion, permettant le recyclage des AE affectées, susceptible de générer une pression forte sur les crédits de paiement renforce la nécessité d'une articulation rigoureuse de la programmation budgétaire avec le de l'exécution des dépenses.

De la même manière, le résultat de l'exécution des opérations d'investissement, notamment en ce qui concerne les possibilités de recyclage des AE ouvertes dans le cadre d'exercices antérieurs, sera apprécié au moment de la préparation de la loi de finances, lors des travaux de budgétisation, ainsi qu'à l'occasion

¹¹ En principe, les subventions d'investissement de doivent pas faire l'objet d'une affectation. En effet, l'engagement souscrit par l'État doit couvrir une tranche fonctionnelle.

des reports.

Il ne doit être procédé à l'affectation des AE que si le projet est prêt à être lancé. Afin de limiter les éventuels stocks d'AE qui pourraient résulter des facultés de gestion décrites supra, une affectation peut devenir caduque si un premier engagement n'est pas intervenu dans un délai de un an après la première affectation, délai compatible avec le lancement des premiers marchés.

2- L'engagement

L'engagement juridique matérialise l'engagement de l'État vis-à-vis d'un tiers.

La notification de l'engagement juridique à ce tiers constitue le fait générateur de la consommation des autorisations d'engagements.

Les engagements de l'année sont comptabilisés sur les crédits ouverts au titre de l'exercice au cours duquel ils ont été souscrits. Conformément à l'article 9 de la LOLF, précisé par l'article 108 de la LFI pour 2005, des engagements par anticipation peuvent être pris au titre de l'année suivante.

Sur la gestion courante, les crédits peuvent être engagés jusqu'à la fin de l'année. La date limite de fin de gestion est fixée, annuellement, par une circulaire de la direction du Budget.

L'engagement d'une dépense à la fin décembre alors que le service fait sera réalisé au cours de la gestion suivante ne relève pas de la doctrine sur l'annualité des AE mais de l'examen de la soutenabilité de l'acte.

Lorsque le gestionnaire soumet au visa un engagement dans les derniers jours de la gestion courante, cet engagement et ses conséquences en termes de dépenses obligatoires et inéluctables doit être retracé dans le projet de BOP de chaque gestionnaire.

Des retraits d'engagement peuvent être réalisés soit pour ajuster l'engagement juridique à la réalité de la dépense, soit pour le clôturer.

Les engagements juridiques ayant épuisé leur effet doivent impérativement être soldés puis clôturés. C'est la condition pour que l'évaluation des restes à payer soit pertinente.

Les retraits d'engagement sont comptabilisés sur l'exercice au cours duquel ils sont réalisés quelle que soit l'année d'origine de l'engagement initial. Les retraits d'engagement redonnent du disponible qui peut être soit réutilisé, soit annulé. Ils ont également pour conséquence de minorer la consommation des AE de l'année.

Le montant des engagements souscrits lors d'un exercice budgétaire doit être retracé (somme de tous les engagements juridiques non corrigés des retraits d'engagement).