**Les réformes budgétaires et comptables territoriales**

A l’origine, se trouve comme bien souvent, une directive européenne. C’est la directive européenne du 25 juillet 1978. Elle fournit trois objectifs que les États devront transposer dans leurs ordres juridiques.

Objectif 1 : une comptabilité publique plus lisible et plus claire pour qu’un expert comptable puisse comprendre les comptes publics

Objectif 2 : une comptabilité plus patrimoniale et réaliste pratiquant comme les sociétés privées les amortissements, les provisions et le rattachement des charges et des produits à l’exercice

Objectif 3 : une comptabilité plus exhaustive prenant en compte les satellites des collectivités territoriales gravitant autour des budgets principaux avec une consolidation des comptes.

Instruction budgétaire et comptable M49 pour les SPIC de distribution de l’eau potable et les services de l’assainissement

Instruction budgétaire et comptable M14 pour les communes Loi n°94-504 du 22 juin 1994 applicable au 1er janvier 1997

M52 pour les départements Loi n° 2003-132 du 19 février 2003 applicable au 1er janvier 2004

M71 pour les régions, applicable au 1er janvier 2005

Puis la LOLF va s’appliquer avec des dispositions comptables nouvelles au 1er janvier 2006

**CHAPITRE PREMIER :**

**LES AMORTISSEMENTS ET LES PROVISIONS**

Section 1 : Les règles communes :

**A/ Une même mécanique**

§1 La mécanique normale est annuelle

C’est la constitution des dotations aux amortissements et aux provisions. C’est une mécanique qui se trouve dès le départ dans le BP qui prévoit une nouvelle dépense d’ordre dans la SF et une nouvelle recette d’ordre dans la SI. Ces deux écritures budgétaires vont se correspondre très exactement. Elle prévoient de faire passer des fonds de la SF vers la SI. C’est une technique qui consiste à financer la SI avec les moyens de la SF. Ce qui signifie que les dotations vont réduire la marge de manœuvre de la CT et donc son virement de la SF sur la SI. Constituer des dotations aux A et aux P (DAP) c’est mettre de l’argent en réserve dans les ressources propres de la SI. Et ces ressources seront libres d’emploi car ce ne sont pas des recettes affectées comme on pourrait le croire. Par conséquent, dans le calcul de l’équilibre budgétaire, les DAP et sont bien des ressources propres qui sont comptabilisées comme telles ce qui permet de les utiliser soit pour rembourser le capital des anciens emprunts soit pour financer des équipements ou investissements nouveaux. En fin d’année, on passera un mandat sur la SF et un titre sur la SI ce qui va ajouter des opérations réalisées dans le CA. Par conséquent, les A et les P sont des écritures de fin d’exercice qui, bien que ce soit des opérations d’ordre, sont des opérations réalisées et non des restes à réaliser.

§2 La mécanique exceptionnelle : la reprise sur A ou P

Si la mécanique normale est annuelle et régulière, la mécanique exceptionnelle ne l’est pas du tout. La mécanique exceptionnelle ne se produit qu’une fois tous les 10 ans en moyenne. Pourquoi ? tout simplement parce que la mécanique exceptionnelle doit résulter d’un événement exceptionnel lui aussi. Par exemple pour un amortissement, on constitue des DA chaque année et quand le bien est amorti, on a besoin de le remplacer. Il faut donc reprendre des fonds en réserves (dans la SI) pour pouvoir les utiliser (dans la SF). Pour les provisions, c’est un peu différent mais c’est la même logique. On sait qu’un risque est susceptible de se réaliser mais on n’en n’est pas certain. Donc on va provisionner pour pouvoir le cas échéant faire face à ce risque. Si le risque se réalise, c’est qu’un événement s’est produit par exemple une tempête. Dans ce cas, il va falloir disposer des fonds mis en réserves dans les Dotations aux P. C’est le mécanisme de la reprise sur A ou P. C’est une écriture d’ordre inverse : Dépense de la SI et recette de la SF.

**B/ Les clauses de sauvegardes :**

Elles ont été inscrites à la demande des élus dans la loi du 22 juin 1994 pour éviter que les dotations aux A et P ne mettent en péril l’équilibre budgétaire de la CT. Pourquoi ? tout simplement parce que les DAP sont des dépenses d’ordre qui peuvent côuter très cher et donc réduire dangereusement le montant du virement de la SF sur la SI. Ces deux clauses de sauvegarde jouent indistinctement pour les A et les P. Si les DAP causent un risque de déséquilibre budgétaire, on fera jouer ces clauses de sauvegarde.

§1 Le transfert de recettes

Le terme transfert signifie tout simplement faire passer quelque chose de la SI (en bas) à la SF (en haut) le transfert se fait de bas en haut. L’idée est simple à comprendre : si une CT possède dans sa SI des ressources propres suffisantes, pourquoi l’obliger à constituer en plus des DAP ? Parce que c’est une dépense obligatoire. Et donc si c’est obligatoire, on ne peut pas y couper et on doit constituer les DAP. En contrepartie, le transfert de recettes va permettre à la CT de faire passer une partie de ses recettes de la SI dans la SF afin de neutraliser l’impact budgétaire des DAP. C’est une sorte de tour de passe-passe qui aboutit à annuler la charge que représentent les DAP.

§2 L’étalement

C’est une deuxième clause ajoutée à la demande des élus pour éviter d’augmenter les impôts directs locaux de plus de 2% par rapport aux produits fiscaux constatés précédemment. Dans ce cas, tout ce qui est situé au-dessus du seuil de 2% pourra être étalé sur les années futures. C’est-à-dire reporté sur les années futures. Mais le décret d’application a fixé des conditions strictes pour que cette clause s’applique : 1ère condition les deux clauses jouent ensemble. On ne peut donc opter pour l’étalement que si on a transféré préalablement le maximum de recettes transférables. 2ème condition : en cas d’étalement, les comptes spéciaux de classe 8 devront retracer avec précision l’échéancier des reports de charges. 3ème condition, si une CT choisit l’étalement, c’est donc qu’elle n’a plus aucune marge de manœuvre. Ce qui signifie que s’il n’y a aucune marge de marge de manœuvre, il ne pourra pas y avoir de virement du tout. On ne peut pas avoir le beurre et l’argent du beurre : on ne peut pas avoir l’étalement qui montre que la CT est à la gorge et afficher un virement de la SF sur la SI qui atteste que la SF a encore de la marge. Ceci a été précisé dans le décret d’application.

Section 2 : Les amortissements et la transparence

**A/ La technique de l’Amortissement**

§1 A quoi sert l’amortissement ?

a) L’amortissement sert à constater dans les comptes la dépréciation irréversible d’un bien. Qu’est-ce que cela signifie ? qu’une CT acquiert un bien par exemple un véhicule, que ce véhicule se déprécie et l’A sert à constater la dépréciation irréversible du bien résultant du temps et du changement technique.

b) L’amortissement sert à répartir le coût d’un bien sur sa durée de vie. Or cette répartition est contraire à un principe budgétaire classique : l’annualité. On a acheté un véhicule en 2020, c’est une opération réelle annuelle rattachée à l’exercice 2020. Mais le véhicule va être utilisé pendant 10 ans donc on va grâce à l’A répartir le coût de 10 000 euros sur les 10 ans à raison de 1000 euros par an.

c) L’amortissement sert à constituer des moyens financiers permettant, le moment venu, de reconstituer le patrimoine de la CT

§2 Le principe de permanence des méthodes :

a) c’est un principe comptable très important qui sous-tend la comptabilité des sociétés. C’est un principe qui signifie qu’à partir du moment où la CT a fait le choix d’une méthode ou d’une durée, elle doit l’appliquer jusqu’à son terme. Ce qui signifie qu’il faut bien réfléchir avant car à partir du moment où l’on commence à amortir, on doit aller jusqu’au bout. Donc attention à ne pas commettre d’erreurs dans le choix de la méthode et de la durée d’amortissement.

b) les différentes méthodes d’amortissement : Pour les visualiser, j’ai fait un schéma. Amortissement linéaire, variable ou réel, dégressif mais l’amortissement progressif est strictement interdit par le plan comptable car il organise un report de charges sur l’avenir.

B/ Le droit des amortissements

§1 une nouvelle dépense obligatoire pour qui ? pour les communes de plus de 3 500 habitants, les départements et les régions. Et pour quand ? Pour les biens entrés dans le patrimoine des communes à compter du 1er janvier 1996, pour les départements 1er janvier 2003 et pour les régions 1er janvier 2004. Ce qui signifie que les charges d’amortissement n’ont pas été très lourdes les premières années et que les DA ont augmenté de manière progressive en raison de cette règle.

§2 l’assiette de l’amortissement obligatoire

a) les biens meubles hors collection et œuvres d’art : Ce sont les véhicules, le matériel, le mobilier, les machines et tout ce qui est considéré comme meuble. D’où l’importance de faire un inventaire précis de tout ce mobilier.

b) les biens immeubles productifs de revenus. On fait une distinction entre les biens immeubles non productifs de revenus comme les biens appartenant au domaine public (inaliénable) et les biens loués qui rapportent comme les appartements mis en location, ou les salles de spectacles ou tout bien productif de revenus. La définition est très restrictive et la jurisprudence aussi.

c) les immobilisations incorporelles : Les droits et brevets, frais d’études et de recherches non suivis de réalisation. Logiciels et autres produits de ce type.

d) les subventions d’investissement versées : Dès qu’une CT verse une subvention d’investissement, elle doit systématiquement l’amortir ce qui constitue une contrainte importante. Les communes versent assez peu de subventions d’I alors que pour les D et les R c’est l’inverse, ce type de subvention est très courant ce qui alourdit les charges.

§3 le pouvoir de l’organe délibérant sur le choix de la méthode et de la durée :

a) le choix de la durée : Les instructions fournissent des barèmes qui ne sont que facultatifs. Les organes délibérant peuvent choisir de les appliquer ou pas. La seule contrainte est que les amortissements des immobilisations incorporelles sont limités à 5 ans.

b) le choix de la méthode : les instructions donnent des indications qui ne sont pas contraignantes. La méthode préconisée est le plus souvent l’amortissement linéaire car c’est le plus simple. Mais une fois la méthode choisie, on doit la respecter jusqu’à son terme.

c) la référence aux délibérations : la durée et la méthode doivent être délibérées par le conseil municipal, départemental ou régional. Ces délibérations doivent être référencées en annexe du BP avec les dates exactes.

d) l’exception au principe de permanence des méthodes. Normalement le principe est très bien respecté sauf dans un cas : si le bien est volé, vendu ou détruit. Dans ce cas, l’amortissement cessera au 1er janvier suivant. C’est le seul cas dans lequel on n’applique pas le principe de permanence des méthodes.

Section 3 : Les provisions et la prudence

Importance de l’ordonnance n°2005-1027du 26 août 2005

**A/ Les provisions dans la M14 initiale (de 1997 à 2005)**

§1 Les provisions règlementées

Il s’agissait de provisions obligatoires pour les communes selon leur taille.

a) Provision spéciale pour différé de remboursement de la dette : c’était une provision obligatoire pour toutes les communes quelles que soient leur taille. Ce type de contrat d’emprunt a été proposé aux communes pour coller avec le différé de versement du FCTVA.

b) Provision spéciale pour garanties d’emprunts : obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants. A partir du moment où une commune accordait une garantie d’emprunt, elle devait tout de suite mettre de l’argent de côté au cas où elle serait appelée en garantie par la Banque.

c) Provision pour litiges et contentieux : obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants dès la première décision de justice mettant à la charge de la commune des dommages et intérêts ou toute autre somme d’argent.

§2 Les provisions facultatives

a) Provisions pour risques et charges par exemple pour grosses réparation connues sur les bâtiments publics ou en cas de prudence pour anticiper les provisions réglementées.

b) Provisions pour dépréciation des éléments de l’actif : si des éléments de l’actif se déprécient et que cette dépréciation n’est pas irréversible la CT pourra mettre de l’argent de côté pour faire face à cette dépréciation mais c’est un choix libre et non une obligation. On retrouve ce type de provisions dans les comptes du bilan avec le chiffre 9 qui indique qu’il s’agit d’une provision.

29 Provisions pour dépréciation des immobilisations

39 Provisions pour dépréciation des stocks et en-cours

49 Provisions pour dépréciation des comptes de tiers

59 Provisions pour dépréciation des comptes financiers

**B/ Les provisions dans le droit positif actuel**

Que s’est-il passé pour que le droit positif soit modifié ?

Les communes avaient des provisions réglementées à respecter, puis les instructions des départements ont été adoptées en 2003 puis des régions en 2004. Et là, les communes ont découvert que les D et les R n’avaient pas de provisions réglementées et qu’elles choisissaient librement de provisionner selon leur volonté. Les communes se sont alors révoltées et ont exigé que le gouvernement supprime les provisions réglementées ce qui fut fait par l’ordonnance du 26 août 2005. On a donc supprimé les PR pour les communes. Mais l’ordonnance avait valeur de loi, or une loi ne peut s’appliquer qu’avec un décret d’application. Ce décret du 27 décembre 2005 a joué un tour aux communes en créant de nouvelles provisions obligatoires (et non réglementées puisque ces dernières avaient été supprimées par l’ordonnance). Ces provisions obligatoires ont été pires que les provisions réglementées car elles s’appliquent à toutes les communes quelles que soient leur taille.

§1 Les provisions obligatoires des communes

a) Provision pour litiges et contentieux : elle était obligatoire dès la première décision de justice. Elle devient obligatoire dès l’ouverture d’un contentieux. On devient par conséquent encore plus prudents.

b) Provision dès l’ouverture d’une procédure collective à l’encontre d’une entreprise bénéficiant d’une aide directe ou indirecte. Procédure collective, cela désigne redressement judiciaire ou liquidation. Dès l’ouverture de la procédure, l’obligation de provisionner est constituée. Les aides peuvent être des garanties d’emprunts mais aussi d’autres aides comme par exemple des prêts ou des aides indirectes. Dans tous ces cas, la commune devra provisionner non pas dès qu’elle accordera l’aide mais dès que l’entreprise commencera à avoir des problèmes et qu’il s’ouvrira une procédure collective.

c) Provision pour dépréciation des comptes de tiers. Si, malgré les diligences du comptable qui peut avoir fait tout ce qui est en son pouvoir pour encaisser les recettes, il reste des recettes à recouvrer, il faudra que la commune provisionne en réserve pour faire face à cette éventualité. C’est une provision pour dépréciation des éléments de l’actif qui était facultative et qui devient obligatoires.

§2 Les provisions obligatoires des régions et des départements

Elles sont issues du Décret n° 2009-186 du 31 décembre 2009 : Ce décret va instituer pour les départements et les régions des provisions obligatoires pour protéger les régions contre certains risques et certaines charges ainsi que certaines dépréciations des éléments de leur actif.

a) provisions pour risques et charges : Dès la survenance d’un risque ou d’une charge le D ou la R est tenue de provisionner sans délai pour s’auto-assurer.

b) provisions pour dépréciation des éléments de l’actif : c’est la même chose que pour les communes avec les comptes de tiers.

§3 Les provisions facultatives : ce sont toutes les autres

**CHAPITRE SECOND :**

**LE RATTACHEMENT DES CHARGES ET DES PRODUITS A L’EXERCICE**

Section 1 La complexité du mécanisme de rattachement

Le rattachement est un mécanisme complexe qui consiste à appliquer avec une très grande rigueur le principe d’annualité aux recettes et aux dépenses de la CT. En effet, la section de F sera déterminante pour fournir le résultat de l’exercice. Et si on veut que ce résultat soit véritablement pertinent et exact, il doit découler de règles de rattachement exigeantes avec une grande rigueur à appliquer à la SF.

**A/ Le rattachement et l’annualité**

§1 La différence entre les deux sections du budget local

a) La section de fonctionnement : elle récapitule toutes les R et toutes les D annuelles, récurrentes, reconductibles qui se reproduisent chaque année. Par conséquent toutes ces opérations doivent être strictement rattachées à la bonne année (au bon exercice). En application d’un principe comptable qui est la séparation des exercices. Chaque exercice, chaque année budgétaire et comptable, est indépendante et fournit son propre résultat. Donc la SF est une section pour laquelle le rattachement devra être effectué.

b) La section d’investissement : elle n’est pas liée à l’actualité. Ce qui compte pour la SI, c’est d’investir. Si on investit comme prévu l’année budgétaire, tant mieux mais si on investit au cours de l’année suivante, ce n’est pas grave. D’ailleurs la SI va comporter de très nombreux restes à réaliser. Par conséquent, il n’y aura pas besoin de rattacher les charges et les produits à l’exercice dans la SI.

§2 Le rattachement et l’annualité

a) le système de la gestion : C’est le système public, c’est un système simple et facile à comprendre pour tout le monde. Il utilise le critère de la date de l’opération de caisse. Pour une recette ce sera la date de son encaissement. Si la recette est encaissée en décembre ce sera une recette 2020, si au contraire la recette est encaissée en février ce sera une recette 2021. Pour une dépense, ce sera la même chose mais à l’envers. Ce sera la date du paiement de la dépense. Si la dépense a été payée au mois de novembre, ce sera une dépense 2020, si elle a été payée en mars ce sera une dépense 2021. C’est le système le plus simple. Avantage de ce système : il est facile à appliquer et la comptabilité correspond exactement aux avoirs de la caisse. C’est une logique de FLUX, on comptabilise les entrées (crédits) et les sorties (débits) et c’est un système simple et clair. Mais il présente tout de même des inconvénients. Le premier est qu’on peut jouer sur la date du 31 décembre pour faire la chenille. Qu’est-ce que faire la chenille ? tout le monde connaît. On encaisse le maximum de recettes avant le 31 décembre et on garde des factures dans les tiroirs pour après le 31 décembre en se disant que ces factures seront réglées l’année prochaine. On reporte donc des charges de 2020 sur 2021, d’un exercice à un autre. Pour limiter ce risque on a inventé la journée complémentaire qui permet de reporter artificiellement la journée du 31 décembre pendant tout le mois de janvier. Ce qui fait que l’on pourra ainsi payer des dépenses de 2020 en janvier 2021 en les rattachant à la bonne année : 2020. Cette journée complémentaire peut être utilisée aussi bien pour les recettes que pour les dépenses. Mais dans la pratique, elle joue surtout pour les dépenses car en général les recettes sont encaissées avant la clôture de l’exercice.

b) le système de l’exercice : C’est le système en vigueur dans les entreprises privées. Le critère n’est plus du tout le même ce n’est pas la caisse mais c’est la date de naissance de l’obligation. On ne s’intéresse pas à la fin mais au début des opérations ce qui est plus compliqué. En effet, comment savoir la date de naissance d’une recette ou d’une dépense ? Il va falloir rechercher la réalité des contreparties : par exemple pour une recette, la date des droits acquis. Est-ce une recette dont les droits ont été acquis en 2020 ou en 2021 ? Ce n’est pas toujours évident. Pour les dépenses, ce sera la même chose mais dans l’autre sens. On recherchera la date des services faits, de la contrepartie. Si les services faits sont de 2020, ce sera une dépense 2020. En revanche, si les SF sont de 2020, dans ce cas, il n’y aura pas de doute, ce sera 2021. La logique est donc une logique différente, une logique plus rigoureuse et patrimoniale dans laquelle on va comptabiliser des créances (recettes) et des dettes (dépenses). Ce système aura un avantage c’est d’être conforme à la théorie des obligations du droit civil mais il aura l’inconvénient de poser des difficultés à la clôture de l’exercice. Entre les deux systèmes, c’est le second qui sera utilisé dans le rattachement des charges et des produits à l’exercice car c’est le plus rigoureux. On va donc comptabiliser les droits acquis pour les recettes et les services faits pour les dépenses. Au fond, c’est cela qu’il faudra retenir pour comprendre la logique du rattachement.

**B/ Les 4 nouvelles écritures comptables**

§1 les opérations pour lesquelles rien n’a été inscrit en comptabilité

La logique du rattachement est simple a comprendre. Certains droits sont nés, certaines dettes sont nées mais rien n’a été inscrit les concernant dans la comptabilité. Le rattachement consistera alors à rattacher les droits acquis et les dettes à l’exercice.

1. Charges à payer (compte 4686) : C’est l’exemple le plus important et le plus représentatif des opérations de R des charges à l’exercice. Prenons deux exemples qui vont vous permettre de comprendre comment ça marche.

1er exemple le compteur EDF : au 31 décembre, on regarde au compteur combien de KWH on a consommé. Cette consommation correspond à des services faits mais rien n’a été inscrit en comptabilité. Le rattachement va consister à calculer la consommation de septembre à décembre 2020 et à l’inscrire dans les comptes en charges à payer. On sait que c’est une conso à payer mais elle ne sera payée qu’en 2021.

2ème exemple : les ICNE : intérêts courus non échus. Une CT a souscrit un emprunt dont l’échéance est au 1er septembre. Le rattachement va consister au 31 décembre à calculer les ICNE entre septembre et décembre. Ces intérêts ont courus ce sont des charges à payer mais ils ne seront payés qu’en 2021. Donc on calcule ce qui relève de chaque exercice. Ce sont les ICNE qui représentent la majeure partie des charges à payer.

b) Produits à recevoir (compte 4687) : c’est dans l’autre sens. C’est plus rare pourquoi car normalement, une CT bien gérée encaisse ses recettes avant la fin de l’exercice. Mais si les droits acquis de 2020 ne sont pas encore encaissés, on devra les comptabiliser au titre de 2020 même si la recette n’est effectivement encaissée qu’en 2021. C’est beaucoup plus rare que les charges à payer. Il n’y a pas d’équilibre entre charges à payer et produits à recevoir.

§2 les opérations constatées d’avance dans la comptabilité

a) Charges constatées d’avance (Compte 486) : c’est très rare car c’est contraire à la règle du service fait. Cela peut arriver que la CT paie des charges par avance. Dans ce cas, au 31 décembre on réduira le montant de la dépense en fonction des charges réelles correspondant aux services faits et on aura ainsi séparé ce qui relève de chaque exercice.

b) Produits constatées d’avance (Compte 487) : ceci est plus courant car les communes peuvent facturer des services rendus à l’avance. Par exemple l’école de musique qui fait payer l’année entière d’avance au 1er septembre pour une période allant jusqu’au 30 juin. Dans ce cas, on devra régulariser au 31 décembre en réduisant le montant de la recette à la période septembre à décembre.

Toutes ces opérations très compliquées vont améliorer la pertinence du résultat de l’exercice. Et ce résultat fera l’objet d’une procédure d’affectation du résultat.

Section 2 : l’affectation du résultat

**A/ Le calcul du résultat**

§1 Le résultat de la SF

C’est ce résultat qui est le plus déterminant. Le plus souvent, le résultat de la SF est un excédent des recettes sur les dépenses. C’est pourquoi, le BP prévoit à l’avance un virement de la SF sur la SI. On va voir que 4 cas de figure peuvent se réaliser au sein des CT.

§2 Le résultat de la SI

Il est toujours déficitaire à hauteur le plus souvent du virement prévu.

**B/ La procédure d’affectation du résultat**

§1 Dans le calendrier normal et le calendrier anticipé

La procédure d’affectation du résultat se fera dans le BS voté après le CA soit en juin soit en octobre

§2 Dans le calendrier vertueux

C’est très simple, il n’y a plus de BS. La procédure se déroule dans le BP : tout se fait en une fois. Donc il y aura plus de recettes dans la SI au compte 1068 (excédents de fonctionnement capitalisés)

§3 Dans la procédure de reprise anticipée du résultat

Dans cette procédure, tout est compliqué. On reprend le résultat estimé dans la fiche de calcul dans le BP. Puis après le vote du CA, on reprend la différence entre le résultat réel voté au CA et le résultat estimé dans le BS. Ainsi la totalité du résultat sera reprise mais pas en un fois en deux fois (BP + BS).

Conclusion de la leçon. Nous le voyons, les règles budgétaires et comptables des CT sont certes spécifiques au secteur public mais elles se sont adaptées aux pratiques en vigueur dans les sociétés privées avec les amortissements, les provisions et le rattachement des charges et des produits à l’exercice.

**Sujets d’examen sur cette leçon :**

1°) les amortissements

2°) les provisions dans le droit positif actuel