

Réforme de l'instruction comptable M 14 au 1^{er} janvier 2006 - Présentation et décisions à prendre par le Conseil Municipal

M. LE MAIRE, Rapporteur : L'instruction budgétaire et comptable M14, applicable depuis le 1^{er} janvier 1997 (et même depuis le 1^{er} janvier 1996 pour les communes expérimentatrices, comme Besançon) a fait l'objet de nombreuses critiques, la plupart fondées : complexité et contraintes de certaines règles, lecture difficile des documents budgétaires, masse de documents annexés,...

La réforme, adoptée par une ordonnance du 26 août 2005 après avis favorable du Comité des Finances locales, complétée par divers textes réglementaires, vise à **simplifier certaines procédures budgétaires et comptables et à rendre plus lisibles les documents budgétaires**.

La nouvelle instruction est **applicable au 1^{er} janvier 2006** aux communes et EPCI de toutes tailles.

Nous n'examinerons cependant que les principales dispositions intéressant les plus grandes communes, en distinguant celles qui n'ont pas d'impact budgétaire (I) de celles qui ont ou peuvent avoir une incidence budgétaire et doivent faire l'objet d'une décision du conseil municipal de ce soir (I).

1. Les mesures sans impact budgétaire ou faible

◇ Un budget plus lisible et des annexes simplifiées

• **Débudgétisation de certaines opérations d'ordre constatant une variation du patrimoine** (affectations, mises à disposition, en concession ou en affermage, apports en nature et mises à la réforme)

Sans impact sur le FTVA et les résultats, ces opérations donnaient jusqu'ici lieu à des inscriptions budgétaires complexes gonflant artificiellement les masses budgétaires. Elles ne seront plus budgétisées et ne donneront plus lieu à émission de titres et de mandats mais seront simplement constatées par le comptable, sur information de l'ordonnateur, qui continuera de mettre à jour l'inventaire dont l'évolution sera retracée dans un «état de variation des immobilisations» annexé au compte administratif.

• Simplification du traitement budgétaire des cessions d'immobilisations

La constatation de ces opérations est simplifiée au budget (BP, DM) puisque seul y apparaît désormais le prix de cession, inscrit en investissement. Cependant, les écritures d'ordre constatant la sortie du patrimoine et d'éventuelles plus ou moins values continuent de donner lieu à émission de mandats et titres (fonctionnement et investissement) et apparaîtront ainsi au compte administratif. L'émission des titres et mandats d'ordre donne lieu à ouverture de «crédits automatiquement ouverts» correspondants.

Les autres opérations d'ordre, notamment les amortissements, restent entièrement budgétisées.
Toutes les opérations d'ordre budgétisées seront regroupées au sein de chapitres globalisés.

• Modification de la forme et du contenu des documents budgétaires

La réforme prévoit un allègement de la forme et du contenu des documents budgétaires avec notamment une présentation plus claire des vues d'ensemble et un état de dette plus étoffé pour permettre une meilleure appréciation des risques (répartition par prêteurs, par type de taux, ...).

• **Simplification des annexes budgétaires**

L'annexe présentant les tableaux synthétiques des comptes administratifs des EPCI est supprimée, ces documents étant déjà transmis par le maire au Conseil Municipal.

La présentation des bilans d'organismes divers (délégataires de service public, bénéficiaires d'une garantie d'emprunt, d'une participation au capital ou d'une subvention sous certaines conditions) est remplacée par une simple liste. Ces documents restent cependant communicables aux élus et aux tiers qui en font la demande. Sont également transmis au Préfet et au TPBM les comptes des organismes non dotés d'un comptable public pour lesquelles la commune détient au moins 33 % du capital, a garanti un emprunt ou a versé une subvention sous certaines conditions.

D'autres annexes ne seront plus jointes qu'au seul compte administratif : liste des concours sous forme de prestations en nature ou de subventions, présentation agrégée des résultats du budget principal et des budgets annexes, état de variation du patrimoine.

◇ **Des dispositions antérieures précisées**

• Présentation des **autorisations de programme** au débat d'orientations budgétaires et vote des crédits de paiement avant le budget.

• A l'instar des départements et des régions, communes et EPCI pourront recourir aux **autorisations d'engagement**, mais limitée aux dépenses résultant de conventions, délibérations ou décisions par lesquelles la collectivité s'engage à verser une participation ou une rémunération à un tiers, sur une durée qui excède l'exercice budgétaire, à l'exclusion des subventions versées aux organismes privés et des frais de personnel.

Ces deux modalités comptables ne sont pas utilisées par la Ville.

• **Clarification du régime des subventions versées**

Par principe, l'attribution d'une subvention donne lieu à une délibération spécifique. Cependant le conseil municipal peut individualiser les subventions inférieures à 23 000 € par bénéficiaire ou établir une liste annexée au budget, le budget voté ou son annexe valant alors décision d'attribution.

2. Les mesures à enjeu budgétaire possible

◇ Harmonisation du traitement budgétaire **des intérêts courus non échus** avec celui des autres charges et produits rattachés

Alors que quatre écritures budgétaires étaient jusqu'à présent nécessaires, deux sur chaque section, ne subsisteront plus que les comptes de fonctionnement, les écritures d'investissement étant mouvementées par le seul comptable, hors budget. En outre, seul le différentiel entre les ICNE de N et ceux de N-1 sera inscrit au budget, le document budgétaire en donnant le détail.

◇ **Imputation des subventions d'équipement versées en investissement (compte 204)**

Elles étaient jusqu'à présent imputées en fonctionnement puisqu'elles n'enrichissaient pas le patrimoine de la collectivité versante. Un mécanisme facultatif d'étalement de la charge sur plusieurs années, utilisé pour les participations versées à la SEDD pour l'opération Pasteur, permettait de lisser leur impact sur le fonctionnement et de les financer par emprunt.

Régions et départements avaient déjà obtenu le maintien ou le retour en investissement de ces dépenses, désormais considérées comme des immobilisations incorporelles intégrées à l'actif de la collectivité versante comme ayant un intérêt potentiel en termes de développement de services ou d'activité économique. La réforme 2006 harmonise ainsi les comptabilités des différentes collectivités territoriales.

En parallèle, la notion de «fonds de concours» est supprimée au profit de celle de «subventions d'équipement versées à des organismes publics».

Ce changement s'accompagne de **l'obligation d'amortir**, à compter de l'exercice suivant celui de leur versement, **ces immobilisations sur une durée, fixée par le Conseil Municipal**, qui ne peut excéder 5 ans pour les subventions à des personnes privées et 15 ans pour celles versées à des organismes publics.

Il vous est proposé de retenir les durées maximales d'amortissement proposées pour chacune des deux catégories de subventions, soit 5 ans pour celles versées à des personnes privées et 15 ans pour celles versées à des bénéficiaires publics.

En application de la délibération du conseil municipal du 19 décembre 2002 et pour ne pas bouleverser le plan de financement de l'opération ZAC Pasteur, la dérogation ministérielle permettant l'étalement sur 10 ans du financement de la participation de la Ville à verser au concessionnaire continuera de s'appliquer, à compter de 2006, aux subventions d'équipement versées qui s'amortiront sur 10 ans (et non pas 5), avec premier amortissement l'année même du versement.

L'équilibre général du budget 2006 ne sera pas modifié, la diminution des dépenses de fonctionnement s'accompagnant d'une égale augmentation des dépenses d'investissement. Celles-ci seront financées par la hausse de l'autofinancement, **sans recours supplémentaire à l'emprunt**.

Après 2006, et toutes choses égales par ailleurs, l'amortissement devrait à terme ramener dépenses de fonctionnement et autofinancement à leurs niveaux initiaux.

◇ La réforme du système des provisions

Jusqu'en 2005, ne devaient obligatoirement être constituées que les provisions pour garanties d'emprunts, différé de remboursement de dette ou litiges et contentieux : pour Besançon, quelques garanties d'emprunts (SEDD, SEM Citadelle, association «La Citadelle») et un contentieux lié à la copropriété des garages Ile de France.

Simple opération d'ordre (inscription d'une dépense de fonctionnement et d'une recette d'investissement équivalente) ce provisionnement ne permettait pas de «mettre de côté» les crédits qui seront à inscrire lors de la concrétisation du risque, même si, en théorie, l'autofinancement généré les années précédentes avait permis de moins emprunter.

La réforme de 2006 tend à substituer à ce mécanisme une démarche responsable de gestion des risques par les collectivités.

Outre les provisions facultatives, **une provision devra obligatoirement être constituée dans trois cas :**

- Ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune ;

- Ouverture d'une procédure collective à l'encontre d'un organisme auquel la commune accorde une garantie d'emprunt, un prêt, une avance de trésorerie ou participe au capital ;
- lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis, à la demande du TPBM.

Ces dispositions n'obligent pas à provisionner les risques nés d'ouvertures de contentieux ou de procédures collectives antérieures au 1^{er} janvier 2006.

Deux techniques de provisionnement peuvent être utilisées :

- **La semi-budgétisation constitue le régime de droit commun** (sans délibération contraire du conseil municipal, c'est celui qui s'applique). Dans ce cas, seule la dépense de fonctionnement est budgétisée, la provision étant conservée sur un compte hors budget par le TPBM.

- Le Conseil peut toutefois choisir, par délibération spécifique, la **budgetisation totale (dépense de fonctionnement ET recette d'investissement)** ce qui revient à reconduire le mécanisme existant jusqu'en 2005.

La provision est ajustée annuellement en fonction de l'évolution du risque et donne lieu à reprise si elle devient sans objet. Elle peut également être constituée par anticipation.

A Besançon, les contentieux représentent le risque potentiel le plus élevé. Cinq, ouverts avant le 31 décembre 2005, sont en cours pour un risque global estimé entre 0,5 et 1 M€, mais n'obligent pas à la constitution de provisions. D'autres pourront sans doute être ouverts à l'avenir.

Le Conseil Municipal doit déterminer, par délibération spécifique, les conditions de constitution des provisions.

La solution la plus vertueuse est évidemment la semi-budgétisation qui permet d'«épargner» les fonds nécessaires au paiement lorsque le risque se concrétise, mais l'absence de recette d'investissement oblige alors à emprunter plus ou/et à réduire les dépenses d'équipement.

Il vous est cependant proposé de retenir la budgetisation totale pour trois raisons essentielles :

- La principale est que pour «épargner», il faut disposer d'une certaine aisance budgétaire : le débat sur les orientations budgétaires nous a à l'évidence montré qu'elle n'existe pas, ou pas suffisamment, et qu'elle ne devrait pas réapparaître avant longtemps. Il n'est en outre pas envisageable d'accroître la pression fiscale pour financer une telle mesure ;

- La seconde, c'est qu'une ville de la taille de Besançon peut se permettre de faire face, au regard du nombre et du montant des contentieux passés, à de tels risques, s'ils surviennent ;

- En choisissant cette solution, le conseil garde la possibilité de revenir sur cette décision, une fois au cours d'un même mandat et à chacun de ses renouvellements.

En marge de cette réforme, il vous est également proposé de fixer une valeur unitaire minimale de 500 € en-deçà de laquelle les biens mobiliers renouvelables seraient amortis en une seule année, comme le permet l'instruction M14.

Ce seuil n'avait pas été décidé par les délibérations des 12 décembre 1995 et 15 janvier 1996 de mise en place de la M14.

La pratique a depuis largement démontré la nécessité d'éviter d'amortir sur 5 et parfois 10 ans, ces biens de faible valeur et de prendre en conséquence la décision de bonne gestion qui vous est proposée qui n'aura par ailleurs aucune incidence budgétaire.

Le Conseil Municipal est appelé à :

- donner acte de la communication de la réforme de l'instruction budgétaire et comptable M14 au 1^{er} janvier 2006 ;

- fixer la durée d'amortissement des subventions d'équipement à 5 ans pour celle versées à des personnes privées (à l'exception des participations versées au titre de la ZAC Pasteur, amortissables sur 10 ans) et 15 ans pour celles octroyées à des bénéficiaires publics ;

- retenir la solution de la budgétisation totale pour la constitution des provisions obligatoires nouvellement instituées au 1^{er} janvier 2006 ;

- fixer une valeur unitaire minimale de 500 € en-deçà de laquelle les biens mobiliers renouvelables seraient amortis en une seule année.

Après en avoir délibéré, le Conseil Municipal, à l'unanimité des suffrages exprimés, décide d'adopter les propositions du Rapporteur.

Récépissé préfectoral du 25 janvier 2006.