

Fiche pratique n° 1

Les modifications issues de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République

I) Le droit d'option pour l'instruction budgétaire et comptable M 57

Pris en application du III de l'article 106 de la loi NOTRe, le décret n° 2015-1899 du 30 décembre 2015 permet aux collectivités territoriales qui le souhaitent d'appliquer le cadre budgétaire et comptable applicable aux métropoles de droit commun (M 57).

Il détermine également les modalités de mise en œuvre de ce droit d'option, qui prend effet au début de l'exercice budgétaire.

Il prévoit la consultation préalable du comptable public et précise que le recours à ce nouveau cadre budgétaire et comptable est définitif.

II) La mise en ligne des documents budgétaires

Le décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 relatif à la mise en ligne de documents budgétaires par les collectivités territoriales et par leurs établissements publics de coopération est pris en application des articles 107 de la loi NOTRE et 35 de la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer.

Les dispositions du décret devraient permettre désormais aux citoyens de disposer d'informations financières claires et lisibles, le décret prévoit les modalités de mise en ligne, sur le site internet lorsqu'il existe, des documents budgétaires des collectivités locales. Ainsi, ces documents doivent être mis en ligne gratuitement dans un délai d'un mois à compter de leur adoption.

Ils doivent être accessibles, lisibles et conformes aux documents soumis à l'organe délibérant.

III) Le débat d'orientation budgétaire :

A - Le contenu du débat d'orientation budgétaire

L'article 107 de la loi complète les règles relatives au débat d'orientation budgétaire (DOB). Conformément aux nouveaux articles L. 2312-1 (bloc communal), L. 3312-1 (départements) et L. 4312-1 (régions) du CGCT, il doit désormais faire l'objet d'un rapport. Les articles D. 2312-3 (bloc communal), D. 3312-12 (départements) et D. 4312-10 (régions) résultant du décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 précisent, en le contenu, les modalités de publication et de transmission du rapport sur lequel s'appuie le débat d'orientation budgétaire.

Ainsi, pour les communes d'au moins 3500 habitants, les établissements publics de coopération intercommunale qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus, les départements et les régions, ce rapport doit comporter :

- Les orientations budgétaires envisagées portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement. Sont notamment précisées les hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget, notamment en matière de concours financiers, de fiscalité, de tarification, de subventions ainsi que les principales évolutions relatives aux relations financières entre la collectivité et le groupement dont elle est membre.

- La présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes. Le rapport présente, le cas échéant, les orientations en matière d'autorisation de programme.

- Des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget. Elles présentent notamment le profil de l'encours de dette que vise la collectivité pour la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

Les orientations susvisées devront permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

B - Une présentation d'éléments complémentaires

Dans les communes de plus de 10 000 habitants, les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 10 000 habitants et qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus, les départements et les régions, le rapport comporte également les informations relatives :

- à la structure des effectifs ;
- aux dépenses de personnel comportant notamment des éléments sur la rémunération tels que les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature ;
- à la durée effective du travail

Il présente en outre l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice auquel se rapporte le projet de budget. Le rapport peut détailler la démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines de la collectivité. Il peut s'appuyer sur les informations contenues dans le rapport sur l'état de la collectivité prévu au dixième alinéa de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

C - Précisions sur le champ d'application des dispositions

Les syndicats mixtes fermés appliquent ces règles par renvoi de l'article L. 5711-1 du CGCT à l'article L. 5211-36. Il en est de même pour les syndicats mixtes ouverts qui, en vertu de l'article L. 5722-1 du CGCT, sont soumis aux dispositions du livre III de la deuxième partie applicables aux communes de 3 500 habitants à moins de 10 000 habitants.

Les règles relatives au débat d'orientation budgétaire s'appliquent aux établissements publics administratifs des communes de 3500 habitants et plus (L. 2312-1 du CGCT). Elles s'appliquent également aux établissements publics industriels et commerciaux, rattachés aux communes, en application de l'article L. 2221-5 qui dispose que « *les règles budgétaires et comptables des communes sont applicables aux régies municipales, sous réserve des modifications prévues par les décrets en Conseil d'Etat mentionnés aux articles L. 2221-10 et L. 2221-14* ». Les établissements publics rattachés aux autres collectivités sont soumis aux mêmes dispositions, par renvoi des articles L.1412-1 et L. 1412-2.

D - La transmission du rapport au préfet

L'obligation de transmission du rapport au représentant de l'Etat s'applique à l'ensemble des collectivités, y compris les communes dont le nombre d'habitants est compris entre 3 500 et 10 000 habitants (L. 2312-1).

E - Les modalités d'application

Il est pris acte du débat d'orientation budgétaire par une délibération spécifique de l'assemblée délibérante, comme en disposent les articles L.2312-1, L. 3312-1 et L. 4312-1 du CGCT. Cette délibération, doit faire l'objet d'un vote de l'assemblée délibérante.

Ainsi, par son vote, l'assemblée délibérante prend non seulement acte de la tenue du débat mais également de l'existence du rapport sur la base duquel se tient le DOB. La délibération précise que son objet est le vote du DOB sur la base d'un rapport et fait apparaître la répartition des voix sur le vote.

IV) L'étude d'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement pour toute opération exceptionnelle d'investissement :

Le décret n° 2016-892 du 30 juin 2016 relatif à la définition de seuils d'opérations exceptionnelles d'investissement prévus par l'article 107 de la loi NOTRe a créé l'article D. 1611-35 du CGCT. Ce dernier prévoit que « *en application de l'article L. 1611-9, l'étude d'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement est établie pour tout projet d'opération exceptionnelle d'investissement. Cette étude est jointe à la présentation du projet d'opération exceptionnelle d'investissement à l'assemblée délibérante, qui peut intervenir à l'occasion du débat d'orientation budgétaire ou du vote d'une décision budgétaire ou lors d'une demande de financement.* »

L'article D. 1611-35 du CGCT précise le seuil, pour chaque niveau de collectivité, à partir duquel cette étude d'impact doit être établie.

L'étude doit porter sur les dépenses de l'ensemble des budgets c'est-à-dire le budget principal ainsi que les budgets annexes.

Les recettes réelles de fonctionnement prises en compte pour le calcul du seuil s'entendent de celles de l'exercice budgétaire et la population à prendre en compte est la population légale, telle qu'issue du dernier recensement effectué par l'Institut national de la statistique et des études économiques.

Les établissements publics définis aux livres IV, V, VI et VII de la cinquième partie appliquent les dispositions correspondant au seuil de la collectivité membre de l'établissement public dont la population est la plus importante.

Sont concernés : les structures et organismes cités dans ces livres du CGCT intervenant dans les coopérations interdépartementale et interrégionale, les syndicats mixtes.

L'étude d'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement est obligatoire pour tout projet d'opération d'investissement dont le montant prévisionnel total des dépenses est supérieur aux seuils suivants :

1 - Pour les communes et les établissements de coopération intercommunale dont la population est inférieure à 5 000 habitants, le seuil est fixé à 150 % des recettes réelles de fonctionnement ;

2 - Pour les communes et les établissements de coopération intercommunale dont la population est comprise entre 5 000 et 14 999 habitants, le seuil est fixé à 100 % des recettes réelles de fonctionnement ;

« 3 - Pour les communes et les établissements de coopération intercommunale dont la population est comprise entre 15 000 et 49 999 habitants, le seuil est fixé à 75 % des recettes réelles de fonctionnement ;

4 - Pour les communes et les établissements de coopération intercommunale dont la population est comprise entre 50 000 et 400 000 habitants, le seuil est fixé à 50 % des recettes réelles de fonctionnement ou à 50 millions d'euros ;

5 - Pour les communes et les établissements de coopération intercommunale dont la population est supérieure à 400 000 habitants, le seuil est fixé à 25 % des recettes réelles de fonctionnement ou à 100 millions d'euros ;

6 - Pour les départements, le seuil est fixé à 25 % des recettes réelles de fonctionnement ou à 100 millions d'euros ;

7 - Pour les régions, la collectivité territoriale de Guyane, la collectivité territoriale de Martinique et les collectivités locales à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution, le seuil est fixé à 25 % des recettes réelles de fonctionnement ou à 200 millions d'euros.

Fiche pratique n° 2

Modèle de présentation brève et synthétique (à titre indicatif)

La présentation brève et synthétique qui doit être annexée au budget primitif et au compte administratif pourra comporter les éléments suivants :

1. Éléments de contexte : économique, social, budgétaire, évolution de la population etc...
2. Priorités du budget
3. Ressources et charges des sections de fonctionnement et d'investissement : évolution, structure
4. Montant du budget consolidé (et des budgets annexes)
5. Crédits d'investissement et le cas échéant de fonctionnement pluriannuels
6. Niveau de l'épargne brute (ou CAF) et niveau de l'épargne nette
7. Niveau d'endettement de la collectivité
8. Capacité de désendettement
9. Niveau des taux d'imposition
10. Principaux ratios
11. Effectifs de la collectivité et charges de personnel

Fiche pratique n° 3

Point d'information sur les évolutions récentes relatives aux emprunts des collectivités locales

1. La limitation des délégations en matière de recours l'emprunt avant les échéances électorales

L'article 92 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) a modifié les règles applicables en matière de délégation de pouvoir à l'exécutif pour le recours à l'emprunt en période électorale (articles L. 2122-22, L. 3211-2, L. 4221-5 et L. 5211-10 du CGCT).

Désormais, les délégations consenties à l'exécutif en matière d'emprunt prennent fin dès l'ouverture de la campagne électorale pour le renouvellement de l'assemblée délibérante. En cas de nécessité, l'exécutif de la collectivité peut réunir l'assemblée délibérante pour demander l'autorisation de prendre des mesures ponctuelles, telles que l'autorisation exceptionnelle de souscrire un emprunt.

2. L'évolution du cadre juridique du recours à l'emprunt des collectivités locales (article L. 1611-3-1 du CGCT)

L'article 32 de la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, codifié à l'article L. 1611-3-1 du CGCT, fixe le nouveau cadre juridique du recours à l'emprunt pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, en limitant l'accès aux produits les plus simples.

2.1. Les conditions d'encadrement des nouveaux emprunts

Le CGCT encadre désormais les contrats d'emprunts souscrits par les collectivités territoriales qui doivent répondre aux conditions fixées à l'article L. 1611-3-1 du CGCT. Ces conditions, consistant à limiter les risques financiers, portent sur le capital des emprunts souscrits mais également sur le taux d'intérêt.

Les collectivités territoriales peuvent souscrire des emprunts libellés en euros. Elles peuvent également souscrire des emprunts libellés en devises étrangères à la condition de se prémunir contre les risques de change. Dans ce cas, le contrat d'échange de devises contre euros doit être conclu pour le montant total et la durée totale de l'emprunt concerné.

Le taux d'intérêt des emprunts souscrits peut être fixe ou variable. Pour les seuls emprunts à taux variable, le décret n° 2014-984 du 28 août 2014, codifié aux articles R.1611-33 et R.1611-34 du CGCT, détermine les indices et les écarts d'indices autorisés pour les clauses

d'indexation du taux d'intérêt. En outre, la formule d'indexation des taux variables doit répondre à des critères de simplicité ou de prévisibilité des charges financières des entités concernées. Enfin, les collectivités territoriales, dans le cadre de la gestion de leur dette, peuvent recourir à divers contrats financiers ou instruments de couverture uniquement dans le but de se couvrir contre le risque d'une évolution négative des taux d'intérêt des emprunts souscrits.

2.2. Les dérogations

Les collectivités territoriales peuvent toutefois déroger à ces règles lorsque la souscription d'un emprunt ou d'un contrat financier a pour effet de réduire le risque associé à un emprunt ou un contrat financier non conforme à l'article L. 1611-3-1 du CGCT et qui a été souscrit avant la promulgation de la loi.

Ainsi, les procédures de réaménagement de dette (opérations dites de « désensibilisation ») ne sont pas soumises à la nouvelle réglementation en matière de conditions de taux et de structures fixées par la loi, si les caractéristiques des contrats et avenants témoignent d'une réduction effective du risque. A cet effet, les établissements de crédit concernés sont tenus de fournir, au plus tard lors de la conclusion du nouveau contrat ou de l'avenant au contrat, un document explicitant la baisse de risque induite par cette renégociation.

Deux types d'opérations sont toutefois expressément exclus du régime dérogatoire par le décret n°2014-984 du 28 août 2014 au motif qu'elles ne constituent pas des opérations de désensibilisation :

- Les contrats ou avenants qui ont pour effet d'allonger l'échéancier et de différer l'amortissement sans que le taux d'intérêt exigible à chaque nouvelle échéance soit un taux fixe ou un taux variable répondant à la condition fixée au 1° du II de l'article R. 1611-33 du CGCT.
- Les contrats ou avenants qui ont pour effet de plafonner le taux d'intérêt exigible pour un nombre limité d'échéances sans que le montant exigible à toutes les échéances postérieures à la renégociation soit égal ou inférieur au montant exigible en vertu des stipulations initiales du contrat.

3. Le provisionnement des emprunts à risque et le mécanisme de neutralisation budgétaire (29° de l'article L.2321-2, 20° de l'article L.3321-1 et 11° de l'article L.4321-1 du CGCT)

Au regard des nouvelles dispositions introduites par l'article 94 de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, seules constituent une dépense obligatoire les provisions relatives aux emprunts à risque souscrits à compter du 1^{er} janvier 2014.

Dans cette perspective et afin que le provisionnement des emprunts souscrits avant le 1^{er} janvier 2014 ne se traduise pas par une charge budgétaire peu soutenable pour les

collectivités ayant souscrit des produits structurés, il est proposé aux collectivités un mécanisme de neutralisation budgétaire¹.

Ce mécanisme de neutralisation de l'impact du provisionnement et de ses variations annuelles à la hausse et à la baisse permet d'éviter aux collectivités de financer une charge budgétaire potentiellement élevée et apparaît comme étant conforme à la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et à l'esprit de l'avis n° 2012-04 du 8 juillet 2012 du Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP).

Une délibération est toutefois nécessaire pour constater, ajuster ou reprendre la provision. Celle-ci doit notamment en préciser l'objet et le montant.

4. La sécurisation des contrats de prêt (loi n°2014-844 du 29 juillet 2014)

La loi n° 2014-844 du 29 juillet 2014 vise à sécuriser les contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public auprès d'un établissement de crédit. Ainsi, sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, sont validés les écrits constatant un contrat de prêt ou un avenant souscrit par les organismes publics dont la validité de leur stipulation d'intérêts serait contestée en raison :

- de l'absence de mention du taux effectif global (TEG), du taux de période ou de la durée de période,
- d'un TEG, d'un taux de période ou d'une durée de période qui ne sont pas déterminés conformément à l'article L. 313-1 du Code de la consommation.

Néanmoins, ces contrats ou avenants doivent indiquer de manière conjointe :

- le montant ou le mode de détermination des échéances de remboursement du prêt en principal et intérêts,
- la périodicité de ces échéances
- le nombre de ces échéances ou la durée du prêt.

Sont toutefois exclus de cette validation les contrats de prêt ou avenants les plus simples, à savoir ceux indexés sur un taux d'intérêt fixe ou taux d'intérêt variable défini comme l'addition d'un indice et d'une marge fixe exprimée en point de pourcentage.

La loi n° 2014-844 du 29 juillet 2014 prévoit également de mieux proportionner les conséquences financières d'une erreur dans le calcul du TEG.

¹ Un guide pratique du provisionnement a été élaboré par la DGFIP et la DGCL afin d'apporter des précisions sur la mise en œuvre de ce mécanisme de neutralisation budgétaire.

5. Le fonds de soutien destiné aux collectivités territoriales et à certains établissements publics ayant souscrit des emprunts structurés à risque (article 92 de la loi n°2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014)

Un fonds de soutien destiné aux collectivités territoriales, groupements, établissements publics locaux et services départementaux d'incendie et de secours ayant souscrit des emprunts à risques et instruments financiers a été créé par l'article 92 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

Ce fonds vise à apporter une aide aux entités éligibles pour le remboursement par anticipation des emprunts les plus sensibles et des contrats de couverture qui leur sont liés (classés Hors Charte ou E3, E4 et E5 selon la classification Gissler). Ses principales modalités de fonctionnement sont précisées au sein du décret n°2014-444 du 29 avril 2014, complété par le décret n°2015-619 du 4 juin 2015.

Initialement doté d'1,5 milliards d'euros, la capacité d'intervention du fonds a été doublée en la portant à 3 milliards d'euros par l'article 31 de la loi n°2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, suite à la décision de la Banque nationale suisse du 15 janvier 2015 de modifier sa politique de change impactant directement les emprunts à risque indexés sur le taux de change euro/franc suisse. Le fonds de soutien s'est trouvé ainsi renforcé dans ses moyens afin de soutenir les collectivités les plus touchées par la hausse du franc suisse.

Parallèlement, le taux d'aide du fonds, initialement plafonné à 45 % des indemnités de remboursement anticipé, a été relevé à 75 %, par l'article 111 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), pour permettre la prise en charge de la majorité des surcoûts induits par cette hausse.

De plus, l'article 31 de la loi de finances pour 2016 encadre désormais la souscription des emprunts destinés à refinancer les emprunts structurés à risque en leur appliquant un taux plafond² et en ne leur permettant pas de déroger aux conditions prévues à l'article L.1611-3-1 du CGCT (voir 2.1).

Afin de gérer le fonds de soutien de façon opérationnelle, un service à compétence nationale, dénommé Service de pilotage du dispositif de sortie des emprunts à risque³, a été constitué afin d'élaborer la doctrine d'emploi du fonds (arrêté du 4 novembre 2014 et 22 juillet 2015), après consultation du Comité national d'orientation et de suivi, et d'instruire les demandes d'aides.

Dans une phase initiale et pour une durée limitée à 3 ans à compter du dépôt de la demande, une part de cette aide peut néanmoins être versée pour faire face aux charges financières relatives à ces emprunts et instruments. A l'issue de cette phase, la poursuite du versement de l'aide est accordée sur demande du bénéficiaire concerné, pour des périodes

² Taux de rendement de l'obligation assimilable du Trésor de maturité la plus proche de la durée initiale du contrat faisant l'objet du refinancement, majoré de 150 points de base

³ Décret n°2014-810 du 16 juillet 2014 complété par l'arrêté du 29 juin 2015.

successives de 3 ans jusqu'à la fin desdits prêts et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2028, pour les contrats dont le taux n'est pas indexé sur la seule parité euro/franc suisse ; à cet effet, un projet de décret modificatif, actuellement en cours d'examen au Conseil d'Etat⁴, viendra introduire ces conditions de renouvellement décidées le 28 janvier 2016 par le comité national d'orientation et de suivi dans les textes réglementaires du fonds. Dans les autres cas, le versement du solde de l'aide est subordonné au remboursement anticipé de ces contrats.

Le versement de l'aide au titre d'un ou de plusieurs emprunts structurés et instruments financiers souscrits auprès d'un même établissement de crédit est subordonné à la conclusion préalable, avec cet établissement, d'une transaction au sens de l'article 2044 du code civil.

Le dispositif permet également de financer, en partie, une prestation d'accompagnement à la gestion de l'encours de dette structurée pour les collectivités territoriales et les établissements publics dont la population est inférieure à 10.000 habitants.

Au 30 avril 2015, les 676 collectivités territoriales et établissements publics locaux ayant déposé un dossier de candidature au titre du fonds de soutien ont reçu une proposition de notifications d'aide. L'ensemble de ces dossiers représente 1163 prêts pour un encours global de 6,3 milliards d'euros.

⁴ Vous serez tenus informés de la publication du décret modificatif.

Fiche pratique n° 4

Les principales modifications apportées aux instructions budgétaires et comptables pour 2016

En application des dispositions législatives et réglementaires en vigueur¹, il revient au ministre chargé des collectivités territoriales et au ministre chargé du budget de fixer les nomenclatures budgétaires et comptables applicables au secteur public local.

Les instructions budgétaires et comptables (IBC) mettent en œuvre le cadre budgétaire et comptable du code général des collectivités territoriales (CGCT). Elles se déclinent par catégorie de collectivités : M14 pour les communes et les établissements publics à fiscalité propre, M52 pour les départements, M71 pour les régions, M4 pour les SPIC, M61 pour les SDIS, M831 pour le CNFPT, M832 pour les centres de gestion et M57 pour les collectivités territoriales uniques et les métropoles.

Depuis le 1^{er} janvier 2016, et en vertu du décret n° 2015-1899 du 30 décembre 2015 portant application du III de l'article 106 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République², l'ensemble des collectivités locales et des établissements publics peuvent choisir d'utiliser l'instruction budgétaire et comptable M57.

Les principales modifications proposées cette année visent à prendre en compte les dernières évolutions législatives et réglementaires et à résoudre des questions bloquantes liées à la dématérialisation. En outre, des modifications sont apportées dans le cadre de la mise en place de l'Agence France Locale (AFL).

1. Les principales modifications apportées aux IBC

Le compte 103 « plan de relance FCTVA » est créé dans le cadre du dispositif de préfinancement par le prêt à taux zéro (PTZ) des attributions versées au titre du FCTVA annoncé par l'instruction du Premier ministre en date du 27 avril 2015.

Pour l'ensemble des normes, des comptes spécifiques sont créés afin de comptabiliser l'aide du fonds de soutien pour la sortie des emprunts structurés à risque (compte 4412). De plus, pour prendre en compte la modification de la méthode de calcul des ratios financiers, prévue par deux décrets publiés le 29 décembre 2015, deux sous-comptes ont été créés afin de différencier :

- d'une part, les créances relatives à l'aide affectée aux emprunts structurés à risque dont l'indemnité de remboursement anticipé (IRA) est capitalisée (compte 44121 avec la recette 76811) ;
- et d'autre part, les créances relatives à l'aide affectée aux emprunts structurés à risque dont l'IRA n'est pas capitalisée (compte 44122 avec la recette 76812).

1 Pour les communes : articles L. 2312-3 et R. 2311-1 CGCT ; pour les départements : article L. 3312-2 CGCT ; pour les régions : article 4312-2 CGCT ; pour les SPIC : article L. 2312-3, R. 2221-36 et 2221-78 CGCT ; pour les SDIS : article R. 1424-29 CGCT ; pour le CNFPT : article 46-2 du décret n° 87-811 du 5 octobre 1987 ; pour les centres de gestion : article 33 du décret n° 85-643 du 26 juin 1985.

2 Ce décret dispose que par délibération des assemblées délibérantes, et après consultation du comptable public compétent, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ainsi que les autres établissements mentionnés à l'article L. 1612-20 du code général des collectivités territoriales peuvent adopter le cadre budgétaire et comptable M 57 défini aux articles L. 5217-10-1 à L. 5217-10-15 et L. 5217-12-2 à L. 5217-12-5 du même code. Le choix d'opter pour ce cadre budgétaire et comptable est définitif et celui-ci entre en vigueur au début de l'exercice budgétaire déterminé par la délibération

Par ailleurs, conformément à l'avis du CNoCP n°2015-03 du 15 janvier 2015 relatif aux quotas d'émissions de gaz à effet de serre détenus par des entités du secteur public autres que l'Etat et les établissements publics, les quotas de gaz à effet de serre sont désormais définis comme des stocks de matières premières, et non plus comme des immobilisations incorporelles. Le nouveau schéma de comptabilisation nécessite la création d'un compte 449 et la suppression des comptes 2052 et 2095.

S'agissant de la M52 et de la M57, des créations de comptes et des précisions sont apportées concernant les fonds de péréquations DMTO afin de retracer, de manière plus lisible, les attributions et les prélèvements au titre de ces fonds. Il s'agit des comptes suivants :

- 73261 « Attributions au titre du fonds national de péréquation des DMTO » ;
- 73262 « Attribution au titre du fonds de solidarité en faveur des départements » ;
- 739261 « Prélèvement au titre du fonds de péréquation des DMTO » ;
- 739262 « Prélèvement au titre du fonds de solidarité en faveur des départements ».

En outre, deux autres comptes ont été renommés :

- le compte 7326 « Fonds de péréquation des DMTO » devient le compte 7326 « Attribution au titre des fonds de péréquation fondés sur les DMTO » ;
- le compte 73926 « Fonds de péréquation des DMTO » devient le compte 73926 « prélèvements au titre des fonds de péréquation fondés sur les DMTO ».

En M57 et en M71, la fonction relative à la gestion des fonds européens est composée d'une sous-fonction intitulée « Autres » qui regroupe les opérations liées au FEADER et au FEAMP. En raison de l'importance des enjeux financiers que recouvre cette sous-fonction, il est créé au sein de la fonction « Autres » deux rubriques dénommées FEAMP et FEADER pour faciliter le suivi de ces opérations.

A la suite de la publication des décrets modifiant les durées d'amortissement des subventions d'équipement versées et portant neutralisation des dotations aux amortissements des subventions versées, un compte est créé en M14 et les commentaires de comptes ont été ajustés afin de prendre en compte ces nouvelles dispositions.

Dans le cadre de la métropole du Grand Paris, des comptes spécifiques, permettant d'identifier le fonds de compensation des charges transférées pour les EPT et la dotation d'équilibre, sont créés.

Le compte 73916 "Prélèvements au titre de la contribution pour le redressement des finances publiques" permet d'identifier le montant correspondant à la part de la contribution au redressement des finances publiques qui fait l'objet d'un prélèvement sur les compensations d'exonérations et à défaut sur la fiscalité directe locale lorsque le montant de la dotation forfaitaire, ou de la dotation d'intercommunalité pour les EPCI, est inférieur au montant de la contribution à opérer.

Conformément aux articles L. 2334-7-3, L. 3334-3, L. 4332-7 et L. 5211-28 du CGCT, les communes, les départements, les régions et les établissements publics de coopération intercommunale contribuent au redressement des finances publiques.

Le solde est ainsi prélevé sur les compensations d'exonération mentionnées au III de l'article 37 de la loi n°2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 et, à défaut, sur la fiscalité directe locale de la collectivité.

Ce compte a donc pour seule finalité l'identification des prélèvements sur fiscalité opérés en cas de dotation forfaitaire ou de dotation d'intercommunalité nulle pour supporter le reliquat de contribution.

Quant au plan de comptes, il intègre les créations des comptes prévus par la loi de finances pour 2016 et la loi de finances rectificatives pour 2015.

2. Les modifications apportées aux maquettes budgétaires

En M14, dans l'ensemble des états budgétaires, le compte 10226 « taxe d'aménagement » est ajouté dans l'annexe « Équilibre des opérations financières - ressources » afin de tenir compte de la réforme de la fiscalité liée à l'urbanisme. Le compte 10226 est également ajouté en M57 avec une note de bas de page précisant l'utilisation de ce compte par les seuls communes et établissements publics à fiscalité propre.

Par ailleurs, les arrêtés d'actualisation pour 2016 prennent en compte la demande de l'AFL qui a pour objet d'ajouter une note de bas de page au sein de l'annexe relative aux engagements donnés pour les garanties accordées par les collectivités locales à l'AFL.

Enfin, concernant la M14 présentation simplifiée uniquement, les comptes de stocks 31, 33 et 35 sont ajoutés dans l'annexe "Équilibre des opérations financières" dans l'ensemble des états budgétaires. En effet, l'équilibre des budgets annexes retraçant les opérations d'aménagement (lotissement, ZAC) s'apprécie en prenant en considération les spécificités de la comptabilité de stock. C'est pour cette raison qu'une note de bas de page est ajoutée afin de préciser que ces comptes ne sont utilisés que pour les budgets utilisant la comptabilité de stock (c'est-à-dire les budgets retraçant les dépenses et les recettes d'un lotissement ou d'une ZAC).

Fiche pratique n° 5

Le calendrier de l'obligation de télétransmission des documents budgétaires

Certaines collectivités vont être soumises à une obligation de télétransmission de leurs documents budgétaires.

I- Les métropoles

L'article 74 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles prévoit une obligation, pour l'ensemble des métropoles, de télétransmettre leurs documents budgétaires dès le 1^{er} janvier 2017.

« Dans un délai de trois ans suivant la publication de la présente loi, les métropoles transmettent leurs documents budgétaires et leur compte administratif au représentant de l'Etat dans le département, sous forme dématérialisée, selon des modalités fixées par décret. »

II- Les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants.

Le III de l'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit une obligation, pour l'ensemble des collectivités et EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants, de télétransmettre leurs documents budgétaires cinq ans après la promulgation de la loi, c'est-à-dire à compter de l'exercice budgétaire 2021.

« Dans un délai de cinq ans suivant la promulgation de la présente loi, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants transmettent au représentant de l'Etat leurs documents budgétaires par voie numérique, selon des modalités fixées par décret. »

Fiche pratique n° 6

La télétransmission des documents budgétaires sur Actes budgétaires

I- Conditions de télétransmission

Outre les conditions de conformité technique des progiciels de gestion financière et des dispositifs de télétransmission, les conditions ci-après doivent être respectées par les collectivités entrées dans la démarche de dématérialisation en 2014 et désireuses de la poursuivre et par les collectivités qui souhaitent la rejoindre.

1- *La télétransmission doit porter sur les maquettes budgétaires dématérialisées pour l'exercice 2016.*

Les maquettes dématérialisées au titre de l'exercice 2016 sont :

- M. 4 et ses déclinaisons,
- M. 14 par nature et par fonction,
- M. 52 par nature et par fonction,
- M. 61,
- M. 71 par fonction,
- M. 57 par nature et par fonction,

Les documents budgétaires qui ne sont pas énumérés ci-dessus et ceux relevant d'autres instructions budgétaires et comptables ne sont donc pas concernés par le déploiement en 2016, et ne peuvent pas être transmis au représentant de l'État au moyen d'Actes budgétaires.

2- *La télétransmission doit porter sur l'ensemble des documents budgétaires de l'exercice, néanmoins des dérogations peuvent être accordées pour faciliter l'entrée dans la démarche.*

Dès lors que l'émetteur a dématérialisé son budget primitif pour l'exercice 2016, il s'engage à télétransmettre tous les autres documents budgétaires de l'exercice. Cet engagement est fondé sur la convention relative à la télétransmission (comportant les clauses relatives à la transmission des documents budgétaires au format XML).

Cette obligation de transmission porte également sur toutes les étapes budgétaires des budgets annexes.

Toutefois, afin de favoriser le volontariat des collectivités locales et des émetteurs qui se lanceraient dans la démarche en 2016, les services préfectoraux peuvent autoriser le démarrage de la dématérialisation des budgets en cours d'exercice, à l'occasion du budget supplémentaire ou d'une décision modificative. En effet, cette facilité peut être de nature à encourager de nouvelles collectivités à télétransmettre leurs documents budgétaires.

- 3- *Le raccordement doit être réalisé par la signature d'une convention pour la télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité ou à une obligation de transmission au représentant de l'État.*

La convention de dématérialisation entre la collectivité et le représentant de l'Etat doit inclure les clauses relatives à la télétransmission des budgets au format XML. Un modèle de convention est disponible sur le site intranet de la DGCL (<http://dgcl.mi>), rubrique ACTES.

Le recensement des conventions de dématérialisation des actes soumis au contrôle budgétaire constitue un retour d'information indispensable à la DGCL et il est nécessaire de le compléter dès que vos services signent une nouvelle convention. Les données sont saisies dans l'outil ORIP (onglet « Saisie », menu « Saisie des fiches », choix « Fiches Actes budgétaires »). Ce recensement doit être aussi complet que possible concernant les éléments à renseigner (éditeur de progiciel financier, tiers de télétransmission, éditeurs de progiciels métier) afin de faciliter, pour la DGCL, les travaux de préparation des déploiements suivants avec l'ensemble des partenaires concernés.

II- Consignes de télétransmission

- Le fichier XML constituant le budget doit avoir été scellé par l'application TotEM ou par une fonctionnalité équivalente du progiciel de gestion financière.
- Chaque enveloppe de télétransmission, constituant un acte budgétaire, ne doit contenir qu'un seul budget au format XML. Le budget principal et chaque budget annexe d'une collectivité sont donc envoyés séparément. Accompagnent chacun des budgets, dans la même enveloppe de télétransmission, la délibération l'approuvant ainsi que les autres éléments susceptibles d'être annexés à ce budget (hors partie IV, contenue dans le flux XML) au format PDF.
- L'enveloppe contenant le fichier XML constituant le budget doit être transmis vers la combinaison suivante :
 - o Nature 5. Documents budgétaires et financiers
 - o Matière 7.1. Décisions budgétaires

Le non-respect de ces consignes entraîne obligatoirement l'échec de la télétransmission.

Fiche pratique n° 7

Les évolutions relatives à l'application Actes Budgétaires en 2016

Le projet Actes budgétaires permet à la fois la transmission des documents budgétaires sous format dématérialisé et l'aide au contrôle budgétaire. La vocation de ce projet est de permettre aux agents de préfectures de contrôler plus rapidement les documents budgétaires ne présentant pas de risque financier particulier via des contrôles effectués automatiquement par l'application.

I- Actes budgétaires (Version n° 1.6)

Une nouvelle version de l'application Actes budgétaires est disponible depuis le premier trimestre 2016. Cette version améliore à la fois les contrôles effectués par Actes budgétaires et l'ergonomie de l'application.

1- *La fiabilisation des contrôles automatiques*

A la suite de l'enquête réalisée auprès de l'ensemble des préfectures en 2014, une fiabilisation des contrôles sur l'application Actes budgétaires a été effectuée par les services de la DGCL en 2015 et une nouvelle version de l'application Actes budgétaires est disponible depuis le premier trimestre 2016.

Les différents documents budgétaires sont désormais consolidés et les contrôles automatiques prendront en compte l'ensemble des documents. Cette consolidation reste néanmoins tributaire d'un remplissage correct du document budgétaire télétransmis par les émetteurs.

Le contrôle relatif à l'équilibre réel a été fiabilisé. Le rapport relatif au contrôle de l'équilibre réel a également fait l'objet de modifications. Il est désormais plus détaillé afin de permettre la compréhension du contrôle effectué par l'application Actes budgétaires par l'agent en charge du contrôle budgétaire.

2- *L'amélioration de l'ergonomie*

La fonctionnalité de recherche des documents budgétaires dans l'application Actes budgétaires a été améliorée.

L'ouverture sur un nouvel onglet du document budgétaire à contrôler permet le passage d'un contrôle simple du document à des contrôles automatiques effectués par l'application Actes budgétaires.

Un guide relatif à l'utilisation générale de l'application Actes budgétaires est disponible directement à partir de l'application Actes budgétaires.

II- Actualisation des formations

La formation relative à l'application Actes budgétaires a été actualisée et disponible directement sur l'intranet de la DGCL.

Une formation en ligne est disponible pour les agents de préfecture. Chaque préfecture dispose d'un accès lui permettant de se connecter à la plateforme d'e-formation. Les agents de préfecture intéressés par le dispositif d'e-formation peuvent demander les identifiants de connexion auprès du Centre de Service National.

Fiche pratique n° 8

Les ressources à prendre en compte pour le calcul du déficit du compte administratif

La définition des recettes de fonctionnement, au sens de l'article L. 1612-14 du CGCT, à prendre en compte pour déterminer le seuil du déficit d'un compte administratif fait l'objet d'appréciations diverses depuis l'apparition des mouvements d'ordre.

Avant la définition de la doctrine actuellement en vigueur, la DGCL ne distinguait pas les recettes réelles et les recettes d'ordre au dénominateur du rapport entre le solde budgétaire et les recettes qui permet de déterminer le niveau de déficit.

Ensuite, la DGCL a été amenée à définir une doctrine qu'elle a construite dans une logique prudentielle. Ainsi, seules les recettes réelles sont considérées pour apprécier si le déséquilibre du compte administratif doit être pris en compte.

Compte tenu de la jurisprudence de certaines CRC, une réflexion conjointe avec la Cour des comptes a été menée dans le but d'harmoniser les pratiques.

En effet, pour déterminer le seuil de déficit excessif, plusieurs CRC se rapportent au rapport entre le déficit cumulé et consolidé, après restes à réaliser en dépenses et en recettes éventuellement rectifiés et évalués sincèrement, et le total des recettes de fonctionnement cumulées majorées des excédents de fonctionnement reportés et non réduites des déficits reportés pour l'ensemble des budgets principal et annexes (*CE, 25 février 1998, Préfet de la Haute-Corse*), sans se limiter aux seules recettes réelles de fonctionnement.

Cette solution est logique au regard de l'apparition en 2006 des opérations d'ordre. En effet, il est nécessaire, d'une part, de considérer un périmètre unique de référence pour le numérateur et pour le dénominateur. D'autre part, parmi les recettes réelles au compte administratif figurent, depuis 2006, des recettes qui ne sont pas réelles, à savoir les reprises sur provisions semi-budgétaires ce qui montre que le périmètre des recettes réelles peut varier dans le temps. Enfin, dans la mesure où l'excédent de fonctionnement reporté est considéré comme une recette recevable pour équilibrer le budget, à ce titre, cette recette doit également être prise en compte comme les autres recettes.

Ainsi, il apparaît logique et adapté aux variations de périmètre constatés de ne plus distinguer les deux types de recettes.

Vous veillerez à appliquer, aux comptes administratifs portant sur l'exercice budgétaire 2016, cette méthode de calcul, qui fera l'objet d'une évolution de l'application Actes budgétaires avant la fin de l'année.

Fiche pratique n° 9

Les budgets annexes

Les budgets annexes constituent une dérogation aux principes d'universalité et d'unité budgétaire. Ainsi, parallèlement au budget principal qu'elles élaborent, les collectivités peuvent créer des régies afin de suivre l'exploitation directe d'un service public industriel et commercial (SPIC) relevant de leur compétence ou d'individualiser la gestion d'un service public administratif (SPA) relevant de leur compétence¹. Ces régies ont pour objet d'établir le coût réel d'un service et, s'agissant des SPIC, s'assurer qu'il est financé par les ressources liées à l'exploitation de l'activité.

Ces régies peuvent se traduire d'un point de vue budgétaire et comptable, par un budget annexe, en fonction du mode de gouvernance choisi par la collectivité.

I. Périmètre et définition des budgets annexes

A titre liminaire, il convient de préciser qu'il n'existe pas de définition législative des budgets annexes. Les instructions budgétaires et comptables, en particulier la M4, apportent des précisions sur le périmètre des budgets annexes, sans toutefois apporter une définition critérisée. La définition d'un budget annexe a donc été précisée par la doctrine administrative.

Le budget annexe du budget principal d'une commune n'est pas indépendant (*CE, 25 février 1998, Préfet de Haute-Corse, req. n° 168726*).

On peut qualifier de budget annexe le budget d'une régie, créé en vertu des dispositions de l'article L. 2221-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT), distinct du budget principal proprement dit, mais voté par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale.

Par conséquent, les budgets annexes regroupent principalement :

- les budgets relevant d'une régie disposant de la seule autonomie financière en vertu des articles L. 2221-11 et suivants du code général des collectivités territoriales (applicables à l'ensemble des collectivités locales en vertu des articles L. 1412-1 et L. 1412-2 du CGCT) ;
- les budgets relevant des régies simples ou directes, prévues par l'article L. 2221-8 du CGCT (applicable à l'ensemble des collectivités locales en vertu des articles L.1412-1 et L. 1412-2 du CGCT). Pour mémoire, il s'agit de régies créées avant 1926.

Par analogie, en matière sociale, les services n'ayant pas la personnalité juridique et qui sont rattachés à une collectivité locale ou à un CCAS ou CIAS, en vertu des dispositions des articles L. 315-1 à L. 315-18 du code de l'action sociale et des familles, peuvent également être suivis sous forme de budgets annexes (exemple : maison de retraite).

Les budgets annexes se distinguent des budgets autonomes ou propres qui sont établis par les régies disposant de l'autonomie financière et de la personnalité juridique. En effet, les budgets propres des régies disposant de la personnalité juridique et de l'autonomie

¹ Articles L.1412-1 et L. 1412-2 du code général des collectivités territoriales, les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes peuvent créer des régies, soumises aux dispositions du chapitre Ier du titre II du livre II de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales

financière ne sont pas votés par l'organe délibérant de la collectivité territoriale mais par l'organe délibérant de la régie.

II. Obligation ou faculté de créer un budget annexe

- 1) Le suivi d'un service administratif au sein d'un budget annexe est à la fois facultatif et non limité

En vertu, des articles L. 2221-1 et R.2221-1, les organes délibérant peuvent créer une régie dotée de la seule autonomie financière pour la gestion de ses services publics. Ainsi, les collectivités ont la possibilité de suivre un budget annexe pour suivre toute compétence d'un service public administratif.

Ces budgets annexes sont alors soumis à l'instruction budgétaire et comptable de la collectivité de rattachement (ex : la M14 pour les budgets annexes des SPA des communes).

- 2) S'agissant des SPIC, le recours à un budget distinct du budget principal constitue une obligation

Les communes, les départements et leurs établissements publics sont obligés de constituer des budgets annexes ou propres pour la gestion de leurs services publics industriels et commerciaux (SPIC) conformément à l'article L. 2224-1 et L. 3241-4 du CGCT. Selon l'instruction budgétaire et comptable M4, et malgré l'absence de dispositions législatives, la direction générale des collectivités locales et la direction générale des finances publiques considèrent que ce principe s'applique également aux régions. Par conséquent ces budgets doivent, être équilibrés en recettes et en dépenses.

Ces budgets annexes sont soumis obligatoirement à une instruction spécifique M4.

- 3) Les opérations de lotissements doivent être suivies au sein de budgets annexes

En outre, selon une jurisprudence constante du Conseil d'Etat, les opérations de lotissement réalisées par les communes ne constituent pas une mission de service public, mais l'exploitation du domaine privé de la collectivité et constituent des opérations à caractère industriel et commercial.

Ces budgets annexes sont soumis à l'instruction budgétaire et comptable de la collectivité de rattachement. En M14, un développement spécifique est consacré au suivi de ces activités.

- 4) Les activités soumises à la TVA peuvent être suivies sous forme de budget annexe

Afin de respecter les dispositions de l'article 201 orties du code général des impôts qui dispose que chaque service couvert assujetti à la TVA doit faire l'objet d'une comptabilité distincte s'inspirant du plan comptable général, il est préconisé par les instructions budgétaires et comptables que l'activité puisse être suivie de manière distincte. Par conséquent, les collectivités peuvent utiliser un budget annexe pour suivre cette activité.

III. Financement d'un budget annexe

- 1) les SPA

Les budgets annexes des SPA ne sont pas soumis à des règles d'équilibre particulières. Pour équilibrer le budget annexe d'un SPA, la collectivité territoriale peut verser des subventions.

2) les SPIC

Les budgets annexes des SPIC sont votés en équilibre et doivent être financés par les recettes liées à l'exploitation de leur activité (redevance, tarification usager, etc...).

Les subventions sont interdites sauf exceptions législatives pour les communes.

Les articles L. 2224-1 et L. 3241-4 du CGCT prévoient que les budgets des SPIC communaux, intercommunaux et départementaux, exploités en régie, affermés, ou concédés, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses.

En conséquence, les articles L. 2224-2 et L. 3241-5 du CGCT font interdiction aux communes, à leurs groupements et aux départements de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des SPIC.

Ces dispositions sont applicables aux syndicats de communes (CE, 29 octobre 1997, *Société sucrerie agricole Colleville*) et, par renvoi de l'article L. 5332-1 du CGCT, aux syndicats d'agglomération nouvelle (les dispositions qui régissent les syndicats de communes s'appliquent, sauf disposition contraire, aux SAN).

L'article L. 2224-2 du CGCT prévoit toutefois des assouplissements à ce principe pour les seules communes et leurs groupements. Ainsi, l'interdiction de prendre en charge dans leurs budgets propres des dépenses au titre des SPIC connaît six exceptions :

- si les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ;
- si le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ;
- si la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs ;
- dans les communes de moins de 3 000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale dont aucune commune membre n'a plus de 3 000 habitants, aux services de distribution d'eau et d'assainissement ;
- quelle que soit la population des communes et groupements de collectivités territoriales, aux services publics d'assainissement non collectif, lors de leur création et pour une durée limitée au maximum aux cinq premiers exercices ;
- quelle que soit la population des communes et groupements de collectivités territoriales, aux services publics d'élimination des déchets ménagers et assimilés, lors de l'institution de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et pour une durée limitée au maximum aux quatre premiers exercices.