

# Les Rendez-vous Juridiques

((( TERRITOIRES CONSEILS

## **M14 en 2017 : les avancées comptables et les nouvelles procédures**

Compte rendu de la réunion téléphonique du 14 mars 2017

Cette réunion est organisée et animée par Territoires Conseils avec le concours d'Isabelle Farges, consultante en développement territorial. Les fiches pédagogiques sont présentées par Cyprien Bureau, expert associé Territoires Conseils, et Sylvie Jansolin, chargée de mission Territoires Conseils.

*La présentation s'appuie sur un diaporama fourni en amont aux participants et annexé au présent compte rendu.*

## LISTE DES PARTICIPANTS

<b>Structures</b>	<b>Noms des structures</b>	<b>Départements</b>
Commune	Luc-la-Primaube	12
Communauté de communes	Bassin de Pompey	54
Commune	Maiche	25
Commune	Eragny-sur-Oise	95
Commune	Littenheim	67

## PRÉSENTATION

### CYPRIEN BUREAU, EXPERT ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Cette réunion porte sur les évolutions de la M14. Nous aborderons également le thème des emprunts toxiques et des fonds de sortie, même si, heureusement, ces emprunts à risque se raréfient. Enfin, nous traiterons un point important dans le cadre du vote du budget et du compte administratif de l'exercice précédent, à savoir l'affectation du résultat. En effet, le vote porte également sur l'affectation du résultat de l'année n-1. Cette réunion permettra d'apporter des éléments utiles à la prise de décision.

#### **Pour rappel sur le calendrier du vote du BP et du CA**

Vous avez jusqu'au 15 avril pour voter votre budget. Ce délai est prolongé jusqu'au 30 avril en cas d'année de renouvellement des conseils municipaux ou des conseils communautaires, ce qui n'est pas le cas en 2017. En cas de vote la veille du 15 avril, il faut veiller à disposer du quorum nécessaire. Dans le cas contraire, la délibération sera nulle. Or, si le budget n'est pas voté dans les temps impartis, le Préfet a le pouvoir de prendre les premières décisions exécutoires.

Les communes doivent également procéder au vote du compte administratif de l'exercice précédent avant le 30 juin. À cette date, les derniers rattachements à l'année précédente ont été réalisés. Toutefois, il existe une particularité en 2017 pour les intercommunalités ayant fusionné. Juridiquement, les anciennes intercommunalités n'existent plus. De ce fait, la nouvelle intercommunalité fusionnée devra voter, en 2017, chacun des comptes administratifs 2016 des anciennes intercommunalités. Il se trouve que parfois les comptables refusent les rattachements en année n-1, car l'intercommunalité n'existe plus juridiquement. Cette année sera alors assez particulière puisque seront inscrites dans le budget 2017 des dépenses ou recettes qui devaient être rattachées à 2016.

Une procédure particulière s'applique pour le vote du compte administratif. Comme pour le budget principal, il est nécessaire, pour voter, d'atteindre le quorum nécessaire en termes de conseillers municipaux ou communautaires. Le maire ou le président de l'intercommunalité peut assister au débat, mais doit sortir de la salle lors du vote du compte administratif. Ce dernier est voté si une majorité d'élus ne se sont pas prononcés contre son adoption. Il doit ensuite être signé par tous les membres du conseil municipal et transmis au préfet, accompagné d'une copie du compte de gestion, c'est-à-dire de la comptabilité du comptable public. En effet, le compte administratif se définit comme la comptabilité de l'ordonnateur alors que le compte de gestion se définit comme la comptabilité du comptable. Le dossier doit également inclure une note de présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles. L'objectif est de communiquer auprès des citoyens pour qu'ils puissent saisir les enjeux financiers de leur commune. Généralement, cette note s'insère dans le journal municipal, avec des graphiques clairs.

#### **Les budgets annexes.**

La difficulté réside dans le fait qu'il n'existe pas de réelle définition législative ou réglementaire du budget annexe. Pour autant, certains faisceaux d'indices ont été développés. Le budget annexe est indépendant du budget principal ; il est voté indépendamment par l'assemblée délibérante et il permet de retracer une opération financière précise. Le budget n'est pas mélangé au sein du budget général, même si, de plus en plus, les collectivités sont capables d'isoler chacune des opérations au sein du budget général. Un budget annexe permet de visualiser immédiatement l'équilibre de l'opération. La loi offre l'obligation ou la faculté de créer un budget annexe selon les cas.

Un budget annexe est obligatoire pour les opérations financières suivantes :

- La gestion d'un Service Public Industriel et Commercial (SPIC) : par exemple, lorsqu'une commune de montagne délègue à un prestataire la gestion de sa station de ski, un budget annexe est obligatoire ;
- Les opérations de lotissement, par exemple des ZAC ou ZAE. Les zones d'activité économique, transférées en 2017, devront faire l'objet d'un budget annexe.

Par ailleurs, il est possible de créer un budget annexe pour les opérations financières suivantes :

- La gestion d'un Service Public Administratif (SPA). Si la commune gère elle-même un SPA et ne le délègue pas à un prestataire, alors elle peut créer un budget annexe ;
- La gestion d'une opération soumise à la TVA. La collecte de TVA fait l'objet d'écritures comptables spéciales, il est donc intéressant d'isoler ces écritures dans un budget annexe. En effet, dans le budget principal, l'opération sera plus difficile à identifier.

Contrairement au budget principal, le budget annexe d'un SPA ne doit pas obligatoirement être équilibré. En revanche, si le budget annexe est déséquilibré, il devra faire l'objet d'une subvention d'équilibre par le budget principal.

Quant au SPIC, le budget annexe, géré par un prestataire privé, doit obligatoirement être équilibré avec les recettes du service. La commune doit établir avec le prestataire un plan économique prévisionnel, dans lequel il est prévu que ce dernier équilibre lui-même, par les recettes du service, le budget.

### **Le rapport d'orientations budgétaires (ROB),**

Le rapport d'orientations budgétaire (ROB) couplé au débat d'orientations budgétaires (DOB), constitue une avancée de la **loi NOTRe**. Le ROB est obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants et pour les intercommunalités comportant au moins une commune de plus de 3 500 habitants. Le rapport doit être débattu et validé dans les deux mois avant le vote du budget. La **loi NOTRe** a considérablement élargi cette procédure pour donner un vrai sens au débat d'orientations budgétaires. En effet, ce débat était parfois effectué trop rapidement, sans compréhension des véritables enjeux. Désormais, le rapport sur les grandes orientations budgétaires doit donner lieu à un vrai débat et expliciter des points particuliers, notamment l'évolution des recettes et dépenses, la gestion de la dette, etc.

La particularité de ce débat est qu'il ne revêt pas un caractère décisionnel. D'ailleurs, le contenu du ROB n'est pas juridiquement contraignant. Il s'agit d'un débat qui permet aux élus de se faire une véritable idée des grands enjeux, de la gestion de la dette de la collectivité. Ainsi, ces élus ont une meilleure visibilité pour pouvoir préparer et voter le budget.

Le **Tribunal Administratif de Versailles** a rappelé, dans **un jugement de 1993**, que l'absence d'un DOB, quand il est obligatoire, conduit à l'annulation du budget primitif par le juge administratif.

Dans le tableau de la page 5 du diaporama sont résumées les évolutions de la **loi NOTRe** concernant le DOB et le ROB.

Le rapport est préparé par l'exécutif et donne lieu à un débat lui-même validé par une délibération spécifique. Le rapport retrace l'évolution prévisionnelle des dépenses et recettes de fonctionnement et investissement et offre une présentation pluriannuelle, ainsi que des informations sur le montant et la structure de la dette. Pour les communes de plus de 10 000 habitants ou les intercommunalités comportant une commune de plus de 10 000 habitants, le ROB doit être plus complet : il doit inclure des informations sur la structure des effectifs, les dépenses de personnel et le temps de travail des agents. Le rapport, ainsi que la délibération complète relative au débat, doit obligatoirement être transmis au préfet et à l'intercommunalité. Pour une meilleure information des citoyens, le rapport

doit être publié dans un délai de quinze jours. Ce rapport et la note de synthèse doivent être mis à disposition des citoyens par un affichage en mairie ou par le journal local.

## Etude d'impact pluriannuel

La **loi NOTRe** a introduit l'obligation d'une étude d'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement pour tout projet d'investissement dont le montant prévisionnel des dépenses dépasse les seuils énoncés dans le tableau ci-dessous.

Population de la Collectivité	Seuil pour une étude obligatoire
Population < 5 000 h	150 % des RRF
Population comprise entre 5000h et 14 999 h	100 % des RRF
Population comprise entre 15 000h et 49 999 h	75 % des RRF
Population comprise entre 50 000h et 399 999 h	50% des RRF
Population > 400 000 habitants	25 % des RRF

*RRF : Recettes réelles de fonctionnement.*

En effet, un projet d'investissement peut fortement impacter les dépenses en fonctionnement de la collectivité. Construire un bâtiment implique des dépenses supplémentaires en chauffage ou en personnel. Si les dépenses progressent plus vite que les recettes, la collectivité perdra de l'épargne et de la capacité d'autofinancement. Elle aura alors davantage de difficultés à rembourser sa dette ou à autofinancer ses investissements. L'étude d'impact permet de déterminer si le projet est cohérent et si la collectivité ne se dirige pas vers une impasse. Le cas échéant, si le projet est jugé trop ambitieux, il sera possible de le redimensionner.

Cette étude d'impact peut intervenir lors du DOB et peut être intégrée dans le ROB. Si, par exemple, une commune veut construire un nouveau bâtiment ou rénover ses réseaux, l'étude d'impact est présentée lors du débat afin que le conseil communautaire puisse se faire une idée de l'impact réel de l'investissement sur le fonctionnement courant. En effet, cette dépense exceptionnelle d'investissement aura un impact sur la gestion courante de la collectivité. Le débat pourra, le cas échéant, aboutir à un rééquilibrage du projet.

## Les autres dispositions procédurales

Parmi les autres dispositions procédurales figure l'obligation de télétransmission des documents budgétaires. L'État adopte, lui aussi, les nouvelles technologies. Cette obligation concerne uniquement les métropoles et les EPCI de plus de 50 000 habitants. Cette télétransmission des documents budgétaires deviendra obligatoire dans cinq ans à compter de la promulgation de la loi, c'est-à-dire en 2021. Au lieu d'envoyer les documents sous format papier à la préfecture, il faudra donc les envoyer par le biais d'une plateforme informatique.

Concernant l'évolution des ressources à prendre en compte lors du calcul du déficit du compte administratif, il faut savoir qu'initialement, des divergences sont apparues sur le mode de calcul de ce déficit entre la DGCL et certaines chambres régionales des comptes (CRC). La DGCL intégrait, la plupart du temps, les dépenses réelles et les opérations d'ordre, tandis que les CRC ne prenaient pas en compte les opérations d'ordre. Afin d'uniformiser les pratiques, il a été décidé, pour le calcul du déficit du compte administratif d'une collectivité, de prendre désormais en compte l'intégralité des opérations d'ordre, c'est-à-dire les opérations réelles et les opérations d'ordre en fonctionnement et en investissement.

## **Limitation et évolution du cadre juridique du recours à l'emprunt**

La **Loi MAPTAM** institue une nouvelle limitation du recours à l'emprunt lors de campagnes électorales. En effet, il a parfois été constaté quelques abus sur le recours à l'emprunt la veille d'une élection, soit communale, soit communautaire. Le législateur est intervenu pour éviter le recours à l'emprunt avant les échéances électorales. Toute délégation en matière d'emprunt consentie par l'organe délibérant à l'exécutif local prend désormais automatiquement fin dès l'ouverture de la campagne électorale. Néanmoins, en cas de nécessité formelle du recours à l'emprunt durant cette période, il reste possible d'y recourir. Le cas échéant, l'exécutif doit réunir l'assemblée délibérante pour prendre des mesures ponctuelles. Le législateur insiste sur le fait que cette décision doit rester exceptionnelle.

Les évolutions du cadre juridique du recours à l'emprunt concernent également les emprunts passés par les collectivités en devise étrangère. Ces cas ne sont pas très fréquents. Il est possible d'emprunter en devises étrangères ou indexées à ces devises, mais il est obligatoire de signer, en appui de cet emprunt, un contrat d'échange de devise en euros pour toute la durée de l'emprunt et d'un montant égal à cet emprunt. Cette mesure permet d'assurer une couverture intégrale du risque de change pour la collectivité. Néanmoins, il existe une exception à cette règle. Il est possible de passer outre ces dispositions dans le cas où une collectivité renégocie un emprunt à risque, signé avant la mise en place de cette mesure, et que cet emprunt est désormais jugé non conforme au CGCT.

### **Les dispositions relatives aux emprunts à risques (emprunts dits toxiques, selon la charte Gissler).**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, le législateur a rendu obligatoire, pour toute souscription d'un emprunt à risque par une collectivité, son provisionnement intégral. Toutefois, afin d'éviter les problèmes de trésorerie, la loi a intégré un petit assouplissement pour les collectivités possédant un grand nombre d'emprunts à risque.

Le législateur a également décidé de créer un fonds de sortie de ces emprunts. Le montant total de ce fonds a atteint 1,5 milliard d'euros en 2014, puis 3 milliards d'euros en 2015. Est éligible à ce fonds toute collectivité ayant souscrit un emprunt toxique classé E3, E4, E5 ou hors charte selon la classification Gissler. En effet, une charte a été élaborée pour classer un emprunt en fonction de son risque réel pour la collectivité. Grâce à ce fonds, la collectivité peut décider d'un remboursement anticipé de l'emprunt, afin d'en limiter au maximum les effets. Le cas échéant, le remboursement anticipé est pris en charge par le fonds, à hauteur de 45 % du montant de remboursement anticipé en 2014, puis 75 % en 2015. Aujourd'hui, le fonds couvre environ 6,3 milliards d'euros d'emprunts toxiques des collectivités, correspondant à une partie seulement du montant total des emprunts. Cependant, ces emprunts toxiques sont de plus en plus rares, voire quasi inexistantes, dans de nombreuses collectivités.

### **L'affectation du résultat en fin d'exercice.**

Le vote du budget et des comptes administratifs définitifs sont imminents dans les collectivités. La présentation des comptes administratifs définitifs implique le calcul préalable du résultat, du budget principal et des éventuels budgets annexes. L'assemblée délibérante devra alors décider du report du déficit ou de l'excédent de résultat.

En page 12 du diaporama figure le calendrier de vote des documents budgétaires. Entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 15 février, soit deux mois avant la date limite du vote du budget, le ROB doit être rédigé, présenté, faire l'objet d'un DOB, être adopté et enfin être envoyé au préfet. Ensuite, la collectivité doit préparer le budget pour le faire voter avant le 15 avril, ou le 30 avril lors d'une année électorale. Quant au compte administratif, il doit être voté avant le 30 juin.

Or, le budget principal doit intégrer le résultat de l'exercice précédent, calculé à partir du compte administratif. Il existe alors deux cas de figure :

- Si le compte administratif est voté avant ou en même temps que le budget principal, alors il est possible d'ajouter les reports et les affectations au C/1068 dans le budget principal avant son vote définitif. Le budget est alors complet et la collectivité est prête pour un nouvel exercice ;
- Si le compte administratif est voté après le budget principal, alors il est obligatoire de créer un budget supplémentaire afin de réinscrire le résultat de l'exercice précédent. En général, les budgets principaux sont votés dans un premier temps puis des budgets supplémentaires sont créés pour les budgets annexes. Les intercommunalités fusionnées, par exemple, doivent regrouper tous les anciens budgets annexes ; elles n'ont souvent pas eu le temps de calculer le résultat de ces budgets annexes. Dans ce cas-là, elles créeront un budget supplémentaire en y intégrant ce résultat.

Concernant l'affectation du résultat en fin d'exercice, il est d'abord nécessaire de comprendre comment calculer le résultat et ensuite de déterminer comment l'affecter.

Pour la section de fonctionnement, le résultat à reporter est égal à la différence entre les Recettes et les Dépenses, opérations réelles et opérations d'ordre comprises. Pour la section d'investissement sont ajoutés les restes à réaliser, c'est-à-dire les dépenses décidées mais non réalisées, donc reportées à l'année suivante.

Dès que le résultat est calculé, quatre scénarios sont possibles :

- Le résultat de fonctionnement et le résultat d'investissement sont excédentaires. Il est alors possible de reporter tout l'excédent du résultat de fonctionnement en exercice n+1, en passant une écriture comptable en R002. Il est également possible d'affecter la totalité ou une partie de cet excédent au compte 1068 de l'année n+1 ; générant ainsi des recettes supplémentaires d'investissement et de l'autofinancement supplémentaire. La collectivité pourra ainsi diminuer son recours à l'emprunt. Je précise que pour affecter du résultat au 1068, une délibération de l'assemblée délibérante ou du conseil municipal est obligatoire. En l'absence de délibération, le résultat est automatiquement reporté. Quant au résultat d'investissement excédentaire, il est reporté en R001 de l'année suivante.
- Le résultat de fonctionnement et le résultat d'investissement sont déficitaires. Il est alors obligatoire de reporter le déficit de fonctionnement en D002 et le déficit d'investissement en D001. Il est également obligatoire de combler ces déficits dans le nouveau budget, en dégagant des recettes supplémentaires ou en limitant des dépenses.
- Le résultat de fonctionnement est excédentaire et le résultat d'investissement est déficitaire. Ce cas est l'un des plus fréquents dans les collectivités locales sur le budget principal. La M14 oblige alors, en priorité, à affecter au 1068 de l'année n+1 le résultat excédentaire de la section de fonctionnement afin de combler le déficit de la section d'investissement. Cette mention de priorité est même indiquée en gras dans le texte de la M14. Il est prioritaire de combler le déficit d'investissement avant de reporter l'excédent de fonctionnement. Si l'excédent comble entièrement le déficit, alors l'éventuel supplément d'excédent peut être soit ajouté au 1068 pour faciliter les investissements de l'année suivante, soit reporté sur l'exercice budgétaire de l'année n+1 en R002. Le choix de l'affectation doit faire l'objet d'une délibération obligatoire de l'assemblée délibérante ou du conseil municipal. Le résultat déficitaire d'investissement sera reporté dans le budget suivant en D001 et il sera comblé par le résultat de fonctionnement, par le biais d'une écriture comptable au 1068 ;
- Le résultat de fonctionnement est déficitaire et le résultat d'investissement est excédentaire. Ce cas est extrêmement rare pour un budget principal, mais plus fréquent pour un budget annexe. Il est ici obligatoire de reporter le résultat de fonctionnement négatif en D002 et de dégager des recettes supplémentaires pour combler ce déficit en n+1. Quant au résultat

d'investissement positif, il doit être reporté en R001. Il est également possible dans certains cas précis de reporter dans la section de fonctionnement l'excédent de la section d'investissement mais ces pratiques, plus rares, ne seront pas développées lors de cette réunion.

Ces possibilités sont offertes ou imposées aux collectivités pour affecter leur résultat. Il est essentiel de retenir l'obligation de délibérer sur l'affectation de résultat si les deux sections sont en excédent. En l'absence de délibération, le résultat est entièrement reporté. L'avantage d'affecter du résultat à la section d'investissement est de dégager des recettes d'investissement supplémentaires, donc un meilleur autofinancement. Ce supplément permettra alors de financer davantage d'investissements ou de limiter le recours à l'emprunt. Il est également possible de constituer un matelas de sécurité en reportant une partie ou l'intégralité du résultat positif. Le choix des affectations dépend des projets ou des emprunts prévus ; l'objectif étant de rendre un budget cohérent et le plus équilibré possible.

#### **COMMUNE D'ERAGNY-SUR-OISE**

Je viens de relire l'article de loi qui concerne le **DOB**. Il y est indiqué que ce débat sur les orientations doit avoir lieu dans un délai de deux mois. Plus bas, il est encore mentionné « *dans les deux mois précédant l'examen du budget* ». Est-ce que ce délai peut être porté à trois mois avant l'examen du budget ?

#### **CYPRIEN BUREAU, EXPERT ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS**

Il est précisé que le **DOB** doit être effectué dans les deux mois avant le vote du budget afin de permettre aux élus d'être bien informés des orientations budgétaires définies par l'exécutif. Le Juge Administratif sanctionne immédiatement une non tenue de **DOB** si celui-ci était obligatoire pour la commune, il est je pense, plus souple sur les délais.

#### **SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION A TERRITOIRES CONSEILS**

Ce délai de deux mois entre le débat et le vote est défini afin de laisser aux élus le temps de réfléchir, d'effectuer les éventuelles recherches complémentaires et de s'imprégner du contenu du débat. Un vote qui se tiendrait juste après un débat est risqué dans la mesure où le débat peut porter sur des éléments erronés ou imprécis. Ces deux mois constituent donc un temps de réflexion.

#### **COMMUNE D'ERAGNY-SUR-OISE**

D'expérience, j'ai constaté que les quatre collectivités dans lesquelles je suis intervenue – un département, une agglomération et deux communes – n'ont que très rarement respecté ce délai de deux mois entre **DOB** et vote. Généralement, le débat avait lieu dans le mois qui précédait le vote. C'est la raison pour laquelle j'ai vérifié cet élément dans les textes de loi. Ces derniers mentionnent « dans les deux mois qui précèdent ». Il est alors possible d'interpréter cette mention en se disant que le délai peut être allongé à trois ou quatre mois. Le débat peut aller du temps zéro jusqu'à deux mois avant. Si le débat intervient deux semaines avant ou un mois avant, le débat est inexistant.

#### **SYLVIE JANSOLIN**

Aucune préfecture ni aucun trésorier ne pourrait vous en vouloir d'organiser un débat plus tôt si la collectivité est prête et dispose des informations nécessaires. Cette mesure n'est pas très contraignante. Pour autant, les collectivités pourraient être sanctionnées si le débat n'avait pas lieu ou si le rapport n'était pas élaboré avant le vote. Il est souvent plus facile et plus pratique d'organiser un débat assez longtemps à l'avance. Des arrangements sont toujours possibles. De même, aucune collectivité n'a jamais été sanctionnée pour un vote du budget le 18 ou le 17 avril au lieu du 15 avril. Un retard de quelques jours n'est pas condamnable.

#### **COMMUNE D'ERAGNY-SUR-OISE**

Je m'amuserais moins à jouer avec les dates du vote du budget ! Ma question portait vraiment sur la possibilité d'organiser le débat avant les deux mois mentionnés dans le texte. Vous me dites que cette

option est possible. Il faut savoir que parfois le montage des budgets pose des problèmes de calendrier. Il est donc intéressant de se garder une marge de manœuvre.

Les termes exacts de l'article de loi sont : « *ce débat doit avoir lieu dans les deux mois précédant l'examen du budget* ».

### SYLVIE JANSOLIN

Il faut comprendre le sens de cette mesure. En l'occurrence, la loi dit ici que le débat doit être en lien avec le budget. Le débat doit avoir lieu à une période suffisamment éloignée du vote pour que la discussion financière ait du sens et du contenu, et que les élus aient le temps d'y réfléchir ; mais cette période ne doit pas non plus être trop éloignée afin que le débat reste en lien avec le budget.

### COMMUNE DE MAICHE

Ma question porte sur **les études d'impact pluriannuel obligatoires pour les opérations d'investissement exceptionnel**. Il se trouve que les élus de ma commune ont décidé de construire une nouvelle école, pour un budget de huit millions d'euros TTC. Il semblerait que l'étude d'impact soit obligatoire pour notre commune. Pour vérifier ce point, **j'aurais besoin de précisions quant aux recettes réelles de fonctionnement prises en compte pour l'étude d'impact. S'agit-il des recettes de fonctionnement du compte administratif? En outre, s'agit-il du budget sur lequel repose l'opération ou des budgets consolidés de la commune ?**

### SYLVIE JANSOLIN

La circulaire précise que les recettes réelles de fonctionnement sont celles du budget en cours. Sont à prendre en considération les recettes réelles de fonctionnement du budget principal et des budgets annexes. Votre question porte-t-elle sur le calcul du seuil ou sur le calcul de l'impact dans les années à venir ?

### COMMUNE DE MAICHE

Ma commune comptant moins de 5 000 habitants, le seuil pour une étude obligatoire est de 150 % des RRF. Si je considère les recettes consolidées du compte administratif, j'obtiens un certain montant avec la configuration actuelle. Si je considère les recettes prévisionnelles, il est possible qu'elles soient en augmentation, mais il est aussi possible qu'elles soient en diminution du fait de la baisse de la DGF. Le DOB ayant déjà été organisé, j'ai une vision assez claire des impacts du projet jusqu'à 2025. En revanche, l'inconnu reste les conséquences des lois à venir.

### CYPRIEN BUREAU

L'objectif de cette mesure est de sensibiliser les élus à l'impact du projet sur les dépenses de fonctionnement à venir. Dans le cadre de la construction d'une école, des charges supplémentaires sont à prévoir dans le budget principal. Si vous pensez vous situer à la limite des seuils, il convient d'être prudent en effectuant une étude d'impact. Néanmoins, le législateur reste flou sur les modalités de cette étude. Je vous suggère de réaliser cette étude par exemple lors du DOB du prochain budget ou lors d'une délibération concernant les moyens de financement à dégager pour cet investissement. L'objectif de cette démarche est de faire prendre conscience aux élus que l'investissement de huit millions d'euros pour la construction d'une école est certes ponctuel, mais que son impact sur le fonctionnement est récurrent. En effet, la section de fonctionnement, dans sa gestion la plus courante, sera impactée pour les années à venir par le chauffage ou les frais de personnel. L'étude d'impact doit porter sur ces éléments.

### COMMUNE DE MAICHE

Étant donné que l'étude d'impact porte sur le fonctionnement, je m'interroge sur le moment le plus opportun pour déclencher cette étude. J'ai échangé la semaine dernière avec la responsable des finances de la préfecture à ce sujet. Le texte de loi reste un peu flou en indiquant « *avant le début de l'opération* ». Il est pratiquement impossible d'effectuer une étude d'impact de fonctionnement sans développement du maître d'œuvre sur le projet. L'étude ne peut alors intervenir a minima qu'en

deuxième phase de création du projet, afin d'approcher la réalité des dépenses de fonctionnement. Dans l'exemple qui concerne ma commune, le projet est basé sur une ancienne école. Le nouveau bâtiment contiendra le même nombre d'élèves, avec les mêmes besoins. Pourtant, nous passerons d'un bâtiment actuellement énergivore à un nouveau bâtiment qui consommera nettement moins d'énergie. Les dépenses de fonctionnement prévisionnelles seront donc en nette diminution par rapport aux dépenses actuelles.

#### **COMMUNE D'ERAGNY-SUR-OISE**

Je me permets d'intervenir puisque notre commune a également le projet de construire une nouvelle école pour répondre aux besoins de l'arrivée d'une nouvelle population. À l'instar de la commune de Maîche, le budget prévisionnel de cette opération s'élève à huit millions d'euros. En revanche, nous nous situons très loin des seuils pour l'étude d'impact. Pourtant, cette étude sera bien réalisée. En effet, les projections financières jusqu'à 2025, par exemple, doivent tenir compte des dépenses de fonctionnement des équipements futurs. Il est très important que les élus aient cette visibilité. Ils doivent être sensibilisés au fait que s'ils veulent continuer à répondre aux obligations légales et aux obligations d'accueil de population, ils doivent réduire les activités, les dispositifs ou les manifestations actuellement mis en œuvre. Une étude d'impact me paraît donc importante même si elle n'est pas obligatoire.

Par ailleurs, j'ai vu, sur certains sites Internet, qu'il existait des ratios : par exemple, 10 % – *ce chiffre est donné à titre d'exemple* – du prix d'une classe pour le fonctionnement d'un bâtiment scolaire, y compris les fournitures administratives et le personnel. Il existe également des choix plus simples. S'il s'agit d'une école maternelle, vous devrez décider, par exemple, si vous voulez disposer d'un ATSEM par classe. Globalement, il existe des moyens d'appréhender l'impact afin de sensibiliser les élus aux efforts futurs à consentir sur la section de fonctionnement.

#### **SYLVIE JANSOLIN**

Je suis intéressée par les adresses des sites, dans lesquels sont mentionnés les coefficients. En effet, les communes manquent souvent d'informations pour appréhender l'impact. Souvent, elles doivent attendre la deuxième phase du projet pour commencer à entrevoir les dépenses supplémentaires.

#### **COMMUNE D'ERAGNY-SUR-OISE**

Les impacts en termes d'électricité et d'eau peuvent déjà être calculés par les prestataires. En effet, ces derniers appliquent des coefficients par type de famille (foyer de deux adultes et deux enfants, par exemple) et par type de logement (très bien isolé, normalement isolé, peu isolé). Ils sont en mesure d'estimer la consommation annuelle.

#### **SYLVIE JANSOLIN**

Ces prestataires ne partagent pas toujours ces informations ni leurs méthodes d'évaluation.

#### **COMMUNE D'ERAGNY-SUR-OISE**

Il me semble qu'ils nous avaient pourtant communiqué ces informations. Par ailleurs, les prestataires, avec lesquelles nous travaillons dans les bâtiments communaux, sont en capacité de nous fournir des coefficients. Le résultat reste évidemment à préciser. En outre, les cabinets d'assistance à maîtrise d'ouvrage et les maîtres d'œuvre avec lesquelles nous travaillons disposent d'outils pour établir des estimations. Nous faisons tous appel à ces prestataires au moins une fois par an.

#### **SYLVIE JANSOLIN**

Pour compléter ma réponse à la question de la commune de Maîche, il faut comprendre que, par principe, l'analyse financière se situe dans un monde incertain. Or, les études d'impact relèvent de l'analyse financière et non de la comptabilité. La règle consiste à se baser sur l'existant et à ne tenir compte que des risques connus. Il faut donc partir des recettes actuelles et y ajouter les quelques éléments d'évolution connus et certains à cette date. Le reste fait partie des impondérables. Le principe de l'analyse financière est de se situer dans l'évolution tendancielle. Les résultats sont toujours faux,

dans la mesure où il se passe toujours des événements que nous n'avions pas imaginés. Il convient d'anticiper le risque dans la mesure de ce que ce nous connaissons, toutes choses égales par ailleurs.

#### **COMMUNAUTE DE COMMUNES BASSIN DE POMPEY**

Cette année, notre communauté de communes a ouvert un **budget annexe**, pour une reprise en régie d'une restauration scolaire et une restauration d'entreprise. Au-delà des reprises de résultat, je me pose la question de l'équilibre. **Devons-nous constater un déficit puis faire un virement du budget principal vers le budget annexe la même année ? Ou devons-nous équilibrer le budget déficitaire sur le compte administratif de l'année suivante ?**

#### **CYPRIEN BUREAU**

Il est vrai qu'un budget déficitaire doit faire l'objet d'une inscription au budget d'une subvention d'équilibre. Pour autant, une inscription au budget ne signifie pas que vous devez verser cette subvention. Beaucoup de collectivités la budgétisent et la reportent chaque année. L'inconvénient d'un report est que le déficit se creuse un peu plus chaque année. Après plusieurs années, le montant de la facture peut être très élevé. Vous n'êtes pas obligé de budgétiser la somme pour équilibrer le budget. Si vous voulez verser la somme l'année n+1, faites-le ; sinon, reportez la somme et procédez à son versement en année n+2.

#### **COMMUNAUTE DE COMMUNES BASSIN DE POMPEY**

Est-il possible de verser la somme en année n ? Ma question était de savoir si je dois d'abord constater le déficit au moment du compte administratif. Est-il possible, lors du même conseil, de délibérer sur la constatation des résultats et sur le versement de la somme ? Si tel n'est pas le cas, l'année suivante, nous devons non seulement reprendre le déficit de l'année précédente, mais aussi constater le nouveau déficit ; ce qui augmente les sommes.

#### **CYPRIEN BUREAU**

Si, au moment du vote du budget annexe et du compte administratif, vous avez constaté le déficit, vous avez alors la possibilité, en année n, de remettre la subvention d'équilibre afin d'équilibrer le budget. En revanche, si lors du vote du budget, vous n'avez pas constaté le déficit parce que le résultat n'était pas encore calculé, alors vous devez soit reporter à l'année n+1, soit établir un budget supplémentaire en y intégrant la subvention d'équilibre afin de rééquilibrer le budget.

#### **SYLVIE JANSOLIN**

Votre budget annexe concerne-t-il un SPA ou SPIC ?

#### **COMMUNAUTE DE COMMUNES BASSIN DE POMPEY**

Il s'agit d'un SPA.

#### **SYLVIE JANSOLIN**

Il s'agit d'un SPA même si vous proposez une activité de restauration pour une entreprise ?

#### **COMMUNAUTE DE COMMUNES BASSIN DE POMPEY**

Oui, car cette activité est accessoire.

#### **SYLVIE JANSOLIN**

Concernant un budget SPA, il faut d'abord assurer l'équilibre du budget par une subvention d'équilibre. Cette dernière peut être effectuée à n'importe quel moment. Il faut juste que le budget principal la prévoie.

#### **COMMUNAUTE DE COMMUNES BASSIN DE POMPEY**

Cette subvention d'équilibre est bien inscrite dans le budget principal, puisque ce budget annexe est très déficitaire. Ma question porte davantage sur la réalisation que sur l'inscription dans le compte administratif.

### **SYLVIE JANSOLIN**

Le résultat du budget annexe est très intéressant dans la mesure où il met en lumière des prix probablement inférieurs à ce qui serait nécessaire. Si vous ne souhaitez pas augmenter ces prix pour diverses raisons, le résultat de fonctionnement du budget annexe est déficitaire et vous ne pouvez rien y faire. Si vous choisissez l'année suivante de ne pas augmenter les prix, il faudra prévoir une subvention d'équilibre. En effet, le trésorier laissera passer une année, voire deux, mais, à moment donné, il exigera que la subvention d'équilibre soit effective.

### **COMMUNAUTE DE COMMUNES BASSIN DE POMPEY**

Précédemment, nous rendions cette subvention automatique avant le vote du compte administratif. Nous constatons un déficit prévisionnel et nous établissons un mandat du budget principal vers le budget annexe, afin d'équilibrer ce dernier. Or, la chambre régionale des comptes a dénoncé cette pratique. À l'époque, le budget annexe portait sur le transport. La chambre régionale des comptes nous a demandé de d'abord constater le déficit avant d'équilibrer.

### **SYLVIE JANSOLIN**

En effet, ce constat du déficit fait ressortir la vérité des prix.

### **COMMUNAUTE DE COMMUNES BASSIN DE POMPEY**

Nous sommes donc obligés d'attendre l'exercice suivant? En budget prévisionnel, il nous faut donc inscrire le déficit de l'année précédente puis rééquilibrer le budget de l'année en cours. Généralement, les élus ne comprennent rien, car deux déficits sont prévus sur un même exercice. Ce décalage est assez gênant.

### **CYPRIEN BUREAU**

Il s'agit ici du principe même du report que j'ai décrit plus haut. Quand vous votez le compte administratif, vous constatez le déficit à l'euro près. La chambre régionale des comptes a certainement fait une remarque parce que, lorsque vous versiez sur le même exercice la subvention d'équilibre, cette dernière n'était sans doute pas du même montant que le déficit. Tel est le problème de l'affectation du résultat. Vous constatez un déficit dans le compte administratif; ce déficit est reporté en D001 pour le fonctionnement ou en D002 pour les investissements. Puisque vous effectuez ce report, vous êtes obligés de prévoir la recette sur le budget suivant afin de combler le déficit. La recette qui comblera le déficit est la subvention d'équilibre.

### **SYLVIE JANSOLIN**

L'autre raison de cette intervention de la chambre régionale des comptes est la question de la vérité des prix. La règle est identique pour les budgets SPA et SPIC. La constatation du déséquilibre et du déficit de fin d'année est la raison qui permet, l'année suivante, d'augmenter par exemple la redevance OM. Ce déficit justifie les mesures pour atteindre les recettes nécessaires, dont l'application d'un certain prix pour les usagers. Si la subvention d'équilibre est établie trop tôt, vous donnez l'impression aux élus que le budget est équilibré, que la restauration scolaire et d'entreprise est payée par les factures des entreprises et des familles. Vous donnez l'impression que la situation est satisfaisante. La chambre régionale des comptes voulait sans doute faire ressortir le fait que ce budget annexe présentait un réel danger, car il était déséquilibré. Certes, ce déséquilibre est choisi et supporté par le budget principal, mais il est essentiel d'identifier le risque.

L'idée de la M14 en 1996 était clairement de mettre en lumière les risques. Auparavant, des autofinancements faux ou virtuels permettaient de présenter, en début d'année, des budgets parfaitement équilibrés. La M14 vise à inverser ce système en constatant les équilibres, en obligeant

les collectivités à financer leurs déficits avant d'engager d'autres dépenses. Il se trouve que, la première année de mise en application de cette mesure, des déficits très importants sont apparus. Je vous conseille d'amener vos élus à prendre la décision d'augmenter les tarifs. En effet, l'effort du contribuable est compensé par l'effort de l'usager. Celui qui mange paie un peu plus, de façon à ce que celui qui contribue fiscalement n'ait pas à supporter tout le poids de la restauration scolaire.

#### **COMMUNAUTE DE COMMUNES BASSIN DE POMPEY**

Cette décision est beaucoup plus éminemment politique que technique.

#### **SYLVIE JANSOLIN**

Nous avons insisté dans cette présentation sur l'affectation des résultats. J'ai reçu un appel téléphonique la semaine dernière de deux collectivités qui hésitaient à mettre en œuvre des projets. Quand je leur ai rappelé le principe de l'affectation des résultats, elles ont vérifié et se sont rendu compte qu'elles disposaient d'excédents très importants, de l'ordre de 500 000 euros, voire un million d'euros pour de petites collectivités. Elles ignoraient ces reports puisque les élus ne délibéraient pas sur l'affectation du résultat. Le trésorier affectait donc systématiquement le résultat en report.

#### **CYPRIEN BUREAU**

La M14 oblige les élus à délibérer sur l'affectation du résultat.

#### **SYLVIE JANSOLIN**

Il est dommage que certaines collectivités se sentent limitées ; elles n'osent pas mettre en place des projets ou empruntent alors qu'elles disposent d'un matelas de sécurité. J'attire donc votre attention sur l'importance de cette délibération. Il est fondamental que les élus se posent la question de l'affectation du résultat de fonctionnement au 1068 ou de la possibilité de voter des sections d'investissement en excédent. Je rappelle qu'il est possible d'établir un budget en suréquilibre. Les recettes d'investissement excédentaires sont autorisées par la loi et évitent de disposer à la Trésorerie d'un compte courant trop élevé.

#### **CYPRIEN BUREAU**

J'ajouterai que le rôle des collectivités n'est sans doute pas de constituer de l'épargne, mais plutôt d'investir. Or, des reports systématiques d'excédents s'assimilent à de l'épargne. Est-ce le rôle de la collectivité d'épargner l'argent du contribuable ? Il est vrai que certaines collectivités souhaitent épargner en prévision d'investissements importants. Je vous invite à bien examiner vos comptes. Si vous avez des projets d'investissement, il se peut que des reports d'excédents vous permettent d'éviter le recours à l'emprunt. Il faut savoir que les emprunts dégradent immédiatement la section de fonctionnement des années suivantes, avec le paiement des intérêts de la dette. Le report de résultat a l'avantage de permettre l'autofinancement des investissements, sans impact sur la section de fonctionnement.

#### **SYLVIE JANSOLIN**

J'apporte un léger bémol. L'emprunt finance des investissements sur de longues années, tandis que l'affectation du résultat excédentaire est ponctuelle.

#### **COMMUNE D'ERAGNY-SUR-OISE**

**J'ai souvenir qu'à partir du moment où une collectivité collecte de l'impôt, ce dernier doit être utilisé et non épargné, sauf opérations exceptionnelles à venir. Si la collectivité a trop prélevé d'impôt, elle doit redistribuer la somme.**

### **SYLVIE JANSOLIN**

Tout à fait. J'irai même plus loin. La fameuse baisse de la DGF a été calée sur le montant des dépôts des comptes au Trésor des collectivités locales. Il semble qu'environ 12 milliards d'euros dormaient sur les comptes courants. Ces dépôts exagérés ne bénéficient pas à la population ; ils ne rapportent pas beaucoup d'argent ; ils ne sont pas placés ; aucune ristourne n'est appliquée. Je vous invite à expliquer cet état de fait à votre entourage, en particulier dans les petites communes. La présentation des budgets étant souvent décalée par rapport à la présentation du compte administratif, les élus ne se rendent pas compte de cette trésorerie excédentaire. Généralement, un besoin en fonds de roulement doit s'élever à environ deux mois de dépenses de fonctionnement ; il n'est pas utile de dépasser ces deux mois, sachant que beaucoup de ces dépenses sont généralement faites sur un rythme mensuel.

### **COMMUNE D'ERAGNY-SUR-OISE**

Je suis très étonnée de ce que j'entends. Vous dites que certaines petites communes présenteraient un résultat positif sur les deux sections et disposeraient d'un matelas de sécurité en reportant systématiquement les excédents.

### **SYLVIE JANSOLIN**

Nous confirmons que ces situations existent.

### **COMMUNE D'ERAGNY-SUR-OISE**

Je ne remets absolument pas votre parole en doute. Cet état de fait explique beaucoup de choses, notamment la baisse de la DGF.

### **SYLVIE JANSOLIN**

Les trésoriers sont parfois trop prudents sur ce sujet. Leur démarche est compréhensible. Assurer une certaine sécurité dans la gestion de la collectivité fait d'ailleurs partie de leur métier. Néanmoins, il convient de ne pas confondre sécurité et ultra sécurité, d'autant plus dans la période actuelle où les besoins des citoyens nécessiteraient sans doute l'utilisation de ces réserves.

Certaines questions posées par les participants renvoient à des situations très particulières, qui nécessitent une réflexion plus approfondie qui dépasse le cadre de ces réunions. Afin d'obtenir la meilleure réponse possible, contactez le service de renseignements téléphoniques de Territoires Conseils :

- par téléphone au 0970 808 809
- par mail sur le site Internet [www.caissedesdepotsdesterritoires.fr](http://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr) en cliquant sur APPUI JURIDIQUE ou TELEPHONE. Vous y trouverez également une rubrique « Questions réponses ».

Dans le cadre des missions d'intérêt général de la Caisse des Dépôts, ce service est accessible gratuitement à toutes les intercommunalités, quels que soient leur taille et leur type, ainsi qu'aux communes de moins de 10 000 habitants.