

N° 191

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 décembre 1993.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales,

Par M. Jean CLOUET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Lelièvre, Robert Vizet, *secrétaires* ; Jean Arthuis, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Philippe Marini, Michel Moreigne, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir le numéro :

Sénat : 81 (1992-1993).

Collectivités locales.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
PREMIERE PARTIE - EXPOSE GENERAL	7
I - UNE REFORME COMPTABLE QUI SE VEUT ADAPTEE A L'EMANCIPATION ECONOMIQUE DES COLLEC- TIVITES TERRITORIALES ET AU DEVELOPPEMENT DE NOUVELLES PRATIQUES FINANCIERES	7
A. LES COLLECTIVITES LOCALES EN TANT QU'AGENTS ECONOMIQUES IMPORTANTS AU REGARD DES NOUVELLES NORMES COMPTABLES	7
1. Des agents économiques de premier plan	8
2. Les nouvelles normes comptables	9
B. LES NOUVELLES PRATIQUES FINANCIERES DES COLLECTIVITES LOCALES	10
1. Les garanties d'emprunt	10
2. Les formules de différé de remboursement	12
3. L'importance du renouvellement des immobilisations ..	13
II - UNE REFORME LONGUEMENT MURIE	15
A. UN AVANT-PROJET DE TEXTE PERFECTIBLE	15
1. Les propositions issues des travaux du Comité consultatif	15
2. Des simulations «rassurantes»	18
3. Les recommandations de votre Commission	20
4. L'avis du Comité des finances locales	21
B. LE PROJET DE LOI : UNE REFORME AMENAGEE	25
1. Des aménagements non négligeables	26
2. Une discussion plusieurs fois ajournée	26
3. Les expérimentations : une précaution pour l'avenir ...	27

III - LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DU PROJET DE LOI	28
A. LES MODIFICATIONS RESULTANT DE LA REFORME DES COMPTABILITES COMMUNALES	28
1. Assurer l'harmonisation de la présentation des comptes et des budgets locaux	28
2. Permettre une meilleure connaissance de la capacité d'autofinancement de la commune	30
B. L'AMELIORATION DU CONTROLE FINANCIER DES COLLECTIVITES LOCALES	31
1. Préciser les contrôles financiers sur le compte administratif	31
2. Affirmer le contrôle par le comptable public du caractère exécutoire des actes des collectivités locales fondant la dépense publique	32
3. Veiller à l'exécution des décisions de justice impliquant le recouvrement d'une créance	32
4. Clarifier le régime des titres de recettes de la collectivité locale	33
IV - EXAMEN EN COMMISSION	34
V - LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION	37
DEUXIEME PARTIE - EXAMEN DES ARTICLES	39
TITRE PREMIER - DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DES COMMUNES	39
<i>ARTICLE PREMIER - Présentation des budgets locaux</i>	39
<i>Article 2 - Caractère obligatoire des dotations aux amortissements des immobilisations et des dotations aux provisions</i>	43
<i>Article 3 - Mise à jour des recettes obligatoires non fiscales en section d'investissement</i>	48
<i>Article 4 - Mise à jour des recettes non fiscales à caractère facultatif en section d'investissement</i>	50
TITRE II - DISPOSITIONS MODIFIANT LA LOI N° 82-213 DU 2 MARS 1982 RELATIVE AUX DROITS ET LIBERTES DES COMMUNES, DES DEPARTEMENTS ET DES REGIONS	53
<i>Article 5 - Provision forfaitaire obligatoire pour garantie d'emprunt</i> ..	53

<i>Article 6 - Excédent de recettes en section d'investissement</i>	58
<i>Article 7 - Sincérité des inscriptions portées au compte administratif</i>	61
<i>Article 8 - Régime des ordres de réquisition des comptables publics locaux</i>	63
TITRE III - DISPOSITIONS DIVERSES ET TRANSITOIRES	71
<i>Article 9 - Recouvrement d'office des créances procédant d'une décision de justice</i>	71
<i>Article 10 - Modalités d'émission de titres de recettes par les ordonnateurs locaux</i>	76
<i>Article 11 - Prise en compte des conséquences budgétaires des nouvelles dispositions</i>	82
<i>Article 12 - Entrée en application du projet de loi</i>	86
TABLEAU COMPARATIF	89
ANNEXE I - La réaffectation de recettes d'investissement en section de fonctionnement : le cas du fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	115
ANNEXE II - Reprise totale ou partielle des recettes d'investissement autres que le produit des emprunts : schéma comptable et budgétaire	117

Mesdames, Messieurs,

Le présent rapport, qui porte sur le projet de loi portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales, s'inscrit dans la continuité du rapport d'information que votre commission avait consacré en 1992 à la réforme des comptabilités communales ⁽¹⁾.

Il intervient sur un texte qui a été largement modifié au vu des conclusions de votre commission et des demandes du Comité des Finances locales.

Avant de présenter les principales orientations du projet de loi, il convient de rappeler le contexte économique et financier dans lequel il s'inscrit ainsi que les aménagements dont il a déjà fait l'objet.

∩

1 Rapport d'information n° 302 (1991-1992) sur le projet de réforme des comptabilités communales.

PREMIERE PARTIE

EXPOSE GENERAL

Avant d'examiner le contenu du présent projet de loi et la position de votre commission, il convient de rappeler, au préalable, les motifs de la réforme et le déroulement de la procédure de concertation qui a conduit au dépôt du texte soumis à votre examen.

I - UNE REFORME COMPTABLE QUI SE VEUT ADAPTEE A L'EMANCIPATION ECONOMIQUE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET AU DEVELOPPEMENT DE NOUVELLES PRATIQUES FINANCIERES

La décentralisation a encore rendu plus manifeste le poids économique et financier des collectivités locales dans la vie de la Nation (A). Au-delà d'une transposition du plan comptable général de 1982, la réforme des comptabilités communales se veut aussi une réponse à la diversification des pratiques financières des collectivités locales (B).

A. LES COLLECTIVITES LOCALES EN TANT QU'AGENTS ECONOMIQUES IMPORTANTS AU REGARD DES NOUVELLES NORMES COMPTABLES

Déjà perceptible avant la décentralisation, l'importance économique des sommes circulant dans le circuit de gestion du secteur public local apparaît maintenant des plus considérable.

1. Des agents économiques de premier plan

Selon le bilan présenté, en juin 1993, par M. Jean RAYNAUD, à la demande du Premier Ministre, l'ensemble des dépenses locales représentait 747 milliards de francs en 1990 contre 594 milliards de francs en 1980.

Aux termes du *Rapport sur les comptes de la Nation en 1992 (1)*, les administrations publiques locales avec un montant total de 174 milliards de francs en 1992 réalisent près des trois quarts (72,1 %) de l'investissement public (12,5 % de la FBCF de la Nation).

Les collectivités locales sont donc tenues à une certaine rigueur et à une transparence accrue pour assumer les conséquences de la progression de leur besoin de financement. Même si cette progression peut se justifier par leurs missions de service public, elle ne les dispense pas d'appliquer les règles de sincérité qui s'applique à tout emprunteur, d'autant plus qu'il est apparu une augmentation sensible de l'endettement des collectivités territoriales. Toutefois, à part quelques exceptions spectaculaires, cet endettement n'apparaît pas excessif au regard de la solvabilité d'ensemble du secteur public local. La dette publique locale est ainsi passée de 243,6 milliards de francs en 1982 à 570,4 milliards de francs en 1993. Le rapport Raynaud constitue la référence la plus exacte et la plus récente en la matière.

Evolution de la dette des collectivités locales

(en milliards de francs)

	1982	1985	1988	1990	1991	1992	1993
Encours en francs courants	243,6	353,2	444,0	499,0	522,0	543,5	570,4
Encours en francs constants 82*	243,6	296,4	346,1	371,0	376,0	381,4	389,8
Encours par habitant en francs courants	4.405	6.287	7.779	8.650	9.001	9.323	9.732
Encours/PIB (en %)	6,7	7,5	7,7	7,7	7,7	8,1	8,0

(*) Déflateur : prix de la FBCF des APU

Source : Crédit local de France in Rapport Raynaud

Il ressort également de ce rapport que le montant des remboursements d'emprunts rapporté aux recettes de fonctionnement va en augmentant.

Ratios d'endettement

(en %)

	1982	1985	1988	1990	1992	1993
Rembours/recettes fonctionnement	6,56	6,63	7,76	8,20	9,42	10,02
Annuités/recettes fonctionnement	16,87	18,97	19,28	19,19	20,30	20,80
Encours/Fiscalité	2,1	1,8	1,8	1,7	1,7	1,6
Encours/Épargne disponible	9,0	7,7	6,2	5,8	6,3	6,3
Intrérêts/encours	9,93	11,49	10,54	10,26	10,45	10,55

Source : *Crédit local de France in Rapport Raynaud - juin 1993*

2. Les nouvelles normes comptables

Le plan comptable général de 1982, issu des recommandations de normalisation incluses dans la *IV^{ème} directive* européenne de 1978, est appliqué aux entreprises privées depuis 1983.

La **transposition** a été opérée en 1988 pour l'Etat et les hôpitaux publics (instruction M 21), en 1989 pour les organismes d'HLM (instruction M31) et en 1990 pour les régies industrielles et commerciales (instruction M49) (1).

Il est donc apparu souhaitable de ne pas exclure les collectivités locales - qui appliquent des normes comptables datant de 1957, voire de 1947 - du **mouvement de normalisation européenne de la comptabilité** qui tend à s'ériger, en langage commun de la vie économique.

Le principe d'une application par les organismes publics d'une nomenclature comptable «*qui s'inspire*» du Plan comptable général a par ailleurs été posé par le **décret du 29 novembre 1962** portant *Règlement général sur la comptabilité publique*.

Il importe de souligner, à cet égard, que la tentation peut parfois être grande, au motif d'une transposition, de procéder à un véritable «alignement» du régime comptable des collectivités locales sur celui du secteur privé.

1. Les établissements de crédits sont les dernières entités économiques à avoir appliqué au 1er janvier 1993 la *IV^e directive européenne*.

Les multiples procédures de concertation appliquées au présent projet de loi ont fait apparaître l'irréalisme d'une telle demande «*d'alignement*», tant il est vrai que les missions de service public remplies par les collectivités locales appellent le respect de certaines particularités : absence de notion de profit, régime fiscal exorbitant du droit commun, absence de liberté de gestion de la trésorerie, équilibre obligatoire des budgets, régime statutaire du personnel.

En tout état de cause, compte tenu de certaines expériences malheureuses, il est apparu nécessaire de mieux prendre en compte le recours croissant des collectivités locales à des techniques financières nouvelles et de mieux mesurer leurs engagements réels en ce domaine.

B. LES NOUVELLES PRATIQUES FINANCIERES DES COLLECTIVITES LOCALES

1. Les garanties d'emprunt

Les garanties d'emprunt représentent **une part importante des interventions** des collectivités locales. Elles intéressent essentiellement le secteur du logement social.

L'encours total garanti, au 31 décembre 1991, s'élevait à **248 milliards de francs** dont 20,5 milliards de francs d'engagement hors secteur du logement et construction. En dehors du logement, le stock de garantie d'emprunt ne représente que 10,4 % de l'encours total des garanties apportées. Au cours d'une année, en l'espèce 1991, l'encours total s'est accru de 8,2 % soit un montant de 17 milliards de francs environ.

Les engagements de garantie d'emprunt, hors logement social, sont majoritairement apportés par **les communes** (11,5 milliards de francs d'encours au total fin 1991).

Encours des garanties d'emprunt par secteurs et par catégories de collectivités

(en millions de francs)

Secteur d'activité	Communes	Départements	Régions	TOTAL
LOGEMENT	102.864	125.076	0	227.940
HORS-LOGEMENT	11.465	8.344	677	20.488
- Industrie Commerce	2.246	1.551	527	4.324
- Agriculture	402	931	11	1.344
- Tourisme	314	770	22	1.107
- B.T.P.	5.746	4.864	100	10.710
- Divers	2.757	228	17	3.002
TOTAL	114.329	133.420	677	248.428

Source : Les Notes Bleues

Dans les **simulations** de la réforme des comptabilités sur les budgets communaux de 1991, la Direction de la Comptabilité Publique fait apparaître le poids souvent important de l'encours de la dette garantie à l'exclusion du secteur du logement social par rapport au produit annuel de la fiscalité directe de la collectivité.

Importance de la dette garantie

Collectivités	Dette garantie/ Fiscalité directe en %	Dette garantie/ dette réelle en %
Communes 2.000 à 5.000	19,31	7,40
..... 5.000 à 10.000	20,57	8,17
..... 10.000 à 50.000	24,63	13,85
..... 50.000 à 100.000	16,44	20,00
..... > 100.000	28,85	39,25
..... Total	27,97	14,65
Communautés urbaines	13,19	4,58
Districts	36,24	78,92

Source : DCP

L'ampleur des charges potentiellement susceptibles de peser sur les collectivités locales du fait des garanties d'emprunt nécessite d'apprécier, par un système de provisions, si elles ont la

capacité de financer, à partir de leurs recettes autres que leurs recettes d'emprunt, la mise en jeu éventuelle de ce type d'engagement.

Dans son rapport de 1991 sur la *gestion de la dette des collectivités territoriales* ⁽¹⁾, la **Cour des Comptes** constate que les collectivités sont «*de plus en plus souvent appelées à octroyer leur garantie à des emprunts contractés par des organismes dépendant d'elles*» et qu'elles ont tendance à «*sous estimer*» les risques liés à ces engagements. La Cour préconise comme «*règle de prudence*» de comptabiliser des provisions lorsque la situation financière des organismes garantis le justifie.

Comme on le verra, le présent projet de loi, s'il ne crée pas de provisions au sens strict du terme, vise néanmoins à imposer aux collectivités locales de **disposer d'un montant de revenus disponibles** d'un montant de nature à faire face à la mise en jeu éventuelle d'une annuité de l'emprunt garanti. Il vient ainsi renforcer le **mécanisme des ratios prudentiels** limitant le volume de certains encours garantis (cf. commentaire de l'article 5 infra) qui ont été édictés par la loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la *décentralisation* pour limiter les risques dans le secteur public local.

2. Les formules de différé de remboursement

Certaines collectivités ont pu obtenir, dans le cadre de leurs emprunts, des possibilités de report d'échéance, soit en intérêt soit en capital.

Par ailleurs, dans un contexte de taux d'intérêt élevés, certaines collectivités ont pu trouver un avantage financier à lever des emprunts sur les marchés internationaux à des taux avantageux ⁽²⁾. Il s'agit là d'une démarche rationnelle et financièrement organisée pour assurer à la collectivité locale, souvent de taille respectable, des ressources au meilleur coût.

Néanmoins, tel n'est pas toujours le cas puisque, comme la Cour des Comptes le fait remarquer dans son rapport de 1991, le recours à des formules de différé de remboursement peut parfois devenir «*l'élément révélateur*» de difficultés importantes.

1. *La gestion de la trésorerie et de la dette des collectivités territoriales - Rapport au Président de la République - Cour des Comptes - Novembre 1991.*

2. *Nous ne pouvons à cet égard que renvoyer au rapport n° 449 (1991-1992) de notre excellent collègue, M. Paul Loridant sur la notation des collectivités locales.*

Il convient donc de prévoir un système de provisions permettant de faire en sorte que la collectivité soit en mesure de faire face à ses engagements financiers.

Il n'en n'est pas moins vrai que ces techniques d'emprunt, largement répandues dans le secteur privé comme dans le secteur public, ne sauraient être considérés comme condamnables en elles-mêmes au niveau des comptabilités locales.

Il serait dangereux de laisser librement se développer des pratiques contraires à la lisibilité des comptes locaux. Néanmoins, les collectivités qui recourent à la technique du différé de remboursement pour des raisons qu'elles ont la liberté d'apprécier, ne doivent pas être pénalisées pour autant.

3. L'importance du renouvellement des immobilisations.

Au sens de la comptabilité nationale, la formation brute de capital fixe (FBCF) du secteur des administrations publiques locales (APUL) représente en 1993 environ 176,2 milliards de francs soit environ 25 % des dépenses des collectivités locales.

Ce montant est financé à la fois par le recours à l'emprunt (le besoin de financement) et par l'épargne brute, dégagée par la collectivité, une fois les annuités ou intérêts de la dette couvertes par l'excédent (épargne de gestion) des recettes de fonctionnement sur les dépenses de fonctionnement.

Le tableau ci-après, extrait du rapport de M. Raynaud, en donne la mesure.

Le «bouclage» du financement des collectivités locales

(en milliards de francs courants)

	1982	1985	1988	1990	1991	1992	1993
+ Recettes fonctionnement	234,8	329,0	406,1	465,8	497,9	522,2	558,7
- Dépenses de gestion	168,1	220,5	255,9	290,3	309,4	329,3	352,4
= Epargne de gestion	66,7	108,5	150,2	175,5	188,5	192,9	206,3
Annuités d'endettement	24,2	40,6	46,8	51,2	53,8	56,8	60,2
Epargne brute	42,5	67,9	103,4	124,3	134,7	136,1	146,1
Financement des dépenses d'équipement	72,3	87,1	118,2	126,4	144,9	152,5	160,5
+ équipement brut	83,0	103,0	130,4	144,2	160,3	167,9	176,2
+ autres dépenses	7,0	10,3	18,2	21,9	25,0	26,5	28,3
- dotations de l'Etat	14,8	19,9	24,9	33,3	33,3	34,2	35,6
- autres recettes	2,9	6,3	5,5	6,4	7,1	7,7	8,4
Besoin de financement	29,8	19,2	14,8	2,1	10,2	16,4	14,4

Source : *Crédit local de France in Rapport Raynaud - juin 1993*

Les investissements sont de nature très diverse : il peut s'agir d'un investissement de capacité tel que, par exemple, un effort important et durable de remise à niveau du parc des établissements scolaires : celui-ci a vocation à être financé en partie par le recours à l'emprunt. Il peut s'agir également d'un investissement de renouvellement, qui relève alors, en quelque sorte, de « l'entretien normal » de patrimoine de la collectivité.

La réforme de la comptabilité communale a donc introduit la notion d'amortissement obligatoire, jusqu'ici étrangère au secteur public local, en raison de l'absence de conséquences fiscales, de la règle du dépôt des fonds au Trésor et de l'importance des recettes d'équipement autres que d'emprunts inscrits sur les budgets locaux.

*

* *

La disparition en 1982 du régime de financement des investissements publics locaux adossés à des ressources levées à des taux privilégiés, est allé de pair avec la liberté d'emprunter reconnue sans restriction aux collectivités décentralisées. Dans ce contexte de diversification, les collectivités locales sont conduites à s'orienter vers plus de transparence de leurs instruments de compte qui sont des indicateurs pour leurs partenaires financiers et pour les administrations chargées d'apprécier la régularité de leur gestion.

II - UNE REFORME LONGUEMENT MURIE

Entre l'installation du Comité consultatif pour la réforme des comptabilités communales, le 5 juin 1990, et la discussion par votre Haute Assemblée du présent projet de loi, près de quatre ans se sont écoulés. Entre-temps, votre commission a publié un rapport d'information et le Comité des Finances locales a évoqué à deux reprises cette réforme.

Cette chronologie témoigne de l'intense travail de concertation qui a présidé à l'élaboration du texte soumis à votre examen. Elle révèle aussi les interrogations et souvent les objections qui ont dû être prises en compte avant d'aboutir au texte du présent projet de loi.

Votre Rapporteur a évoqué en détail différents aspects de la réforme et ses conséquences dans le rapport d'information adopté par votre commission le 15 avril 1992 (1). C'est pourquoi les développements qui suivent sont volontairement concis afin de résumer l'essentiel des arguments déjà exposés par ailleurs.

A. UN AVANT-PROJET DE TEXTE PERFECTIBLE.

On rappellera successivement le contenu des conclusions du comité consultatif, les résultats des simulations de la réforme, les recommandations adoptées par votre Commission, et, enfin, les propositions émises par le Comité des Finances locales.

1. Les propositions issues des travaux du Comité consultatif

Installé le 5 juin 1990, le Comité consultatif pour la réforme des comptabilités locales qui comprenait 14 membres représentant l'administration, les collectivités territoriales, les fonctionnaires territoriaux et les comptables, a clôturé ses travaux en présence de M. Michel Charasse, ministre du budget et de M. Jean-Pierre Sueur, ministre délégué chargé des collectivités locales.

1. Rapport d'information n° 302 (1991 - 1992) au nom de la commission des finances sur le projet de réforme des comptabilités communales.

**Chronologie de la préparation de la réforme
des comptabilités communales**

- 27 avril 1982 :* Arrêté approuvant le nouveau Plan comptable général applicable à compter de l'exercice 1984.
- 5 juin 1990 :* Installation du Comité consultatif pour la réforme des comptabilités locales.
- 18 décembre 1991 :* Conclusions du Comité consultatif pour la réforme des comptabilités locales.
- 26 février 1992 :* Clôture des travaux du Comité consultatif pour la réforme des comptabilités locales.
- 28 février 1992 :* Lettre de mission de M. Christian Poncelet, Président de la Commission des Finances du Sénat, à M. Jean Clouet.
- 15 avril 1992 :* Adoption par la Commission des Finances du Sénat du rapport d'information de M. Jean Clouet sur la réforme des comptabilités communales.
- fin avril 1992 :* Parution des simulations relatives à l'application de la réforme sur les budgets communaux en 1991.
- 18 mai 1992 :* Réunion extraordinaire du Comité consultatif pour la réforme des comptabilités locales sur les résultats des simulations.
- 21 juillet 1992 :* Séance du Comité des finances locales relative à **l'avant-projet de loi** relatif à la réforme des comptabilités communales.
- 2 décembre 1992 :* Dépôt par M. Martin Malvy, ministre du budget, du projet de loi portant **dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales.**
- 8 septembre 1993 :* Séance du Comité des finances locales relative au **projet de loi** portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales.

Les conclusions présentées par le Comité faisaient ressortir les éléments suivants :

- **une antériorité accordée à la réforme de la nomenclature comptable des communes par rapport à celle des départements et des régions,**

- **la volonté d'un «alignement le plus étroit possible» sur les principes du Plan comptable général de 1992 ;**

- **la volonté «affirmée» de concertation ;**

- **la primauté du classement par nature (M11) sur le classement par fonction (M12) pour les communes de plus de 10.000 habitants ;**

- **la généralisation d'une présentation fonctionnelle pour les communes dépassant un «certain seuil démographique» ;**

- **la réintégration dans le budget principal des services à caractère administratif érigés en budget annexe afin de réaffirmer le principe d'unicité du budget local ;**

- **le rattachement des charges et des produits à l'exercice (assorti du report sur l'exercice suivant des seules dépenses d'investissement engagées non mandatées) ;**

- **l'instauration d'un amortissement obligatoire pour les seuls biens susceptibles de se déprécier, à l'exclusion des bâtiments et de la voirie communale assorti d'un rattrapage sur les annuités antérieures au titre des biens déjà acquis ;**

- **la constitution de provisions obligatoires pour les garanties d'emprunt accordées à des personnes morales de droit privé et excluant ainsi le secteur du logement social ;**

- **l'introduction de crédits provisionnels pour diverses opérations dont le résultat n'est connu qu'à la fin de l'exercice ;**

- **l'enregistrement des plus values et des moins values de cessions d'immeubles par des réserves.**

2. Des simulations «rassurantes»

La Direction de la Comptabilité Publique a publié en mai 1992 une étude des incidences de la réforme des comptabilités communales à partir de données extraites des budgets votés pour 1991 (budget primitif, budget supplémentaire et décisions modificatives). Cette étude a été réalisée auprès de 274 collectivités (225 communes, 3 communautés urbaines, 13 districts et 33 syndicats de commune).

L'introduction des nouvelles mesures porte sur des montants qui sont, dans la très grande majorité des cas, inférieurs à celui du montant actuel du prélèvement sur ressources ordinaires (PRO), que dégage la collectivité locale pour couvrir en tout ou partie le remboursement en capital des emprunts et pour financer, le cas échéant, une fraction des dépenses d'investissements.

Importance du PRO dans la section de fonctionnement

(en %)

Catégories de collectivités	PRO/Total de la section de fonctionnement
Communes	19,71
Communautés urbaines	12,26
Districts	21,45
SIVOM	14,89
SIVU	18,8

Source : DCP

Le tableau ci-contre fait apparaître, pour chacune des catégories de collectivités locales, le niveau relatif, par rapport au PRO, des inscriptions de dépenses nouvelles résultant de la loi : dotations d'amortissement, rattachement des charges et des produits à l'exercice, provisions pour garantie d'emprunt.

Effets de la réforme

	Dotations pour amortissement % PRO	Provisions pour garantie d'emprunt % PRO	Mesures nouvelles ⁽¹⁾ % PRO
Communes	16,31	2,43	21,95
Communautés urbaines	18,61	0,35	21,18
Districts	18,33	0,37	26,18
SIVOM	42,68	-	51,25
SIVU	73,73	-	69,98

(1) L'écart entre le total «mesures nouvelles» et le cumul des charges relatives à l'amortissement et aux provisions pour garantie d'emprunt s'explique par l'incidence du rattachement des charges et des produits à l'exercice qu'ils concernent.

a) L'amortissement

Seules quatre collectivités présentent un ratio «dotations aux amortissements sur PRO» supérieur à 100 % : cela concerne 3 syndicats et une commune. En outre, pour deux communes, l'absence de prélèvement réalisé rendait impossible le calcul.

Encore convient-il de remarquer que les assemblées délibérantes devraient avoir la faculté de moduler les durées d'utilisation des immobilisations lors de l'acquisition du bien.

La simulation montre également, concernant le rattrapage des amortissements constitués depuis l'acquisition ou la mise en service des biens faisant l'objet d'un amortissement, que pour 4 SIVOM, 2 SIVU, 2 districts et 3 communes, les ressources budgétaires initiales seraient insuffisantes pour faire face aux annuités d'amortissement.

c) Les provisions pour garanties d'emprunt

118 collectivités, soit 43 % de celles retenues dans l'échantillon de la DCP, ont octroyé des garanties d'emprunt à des personnes morales de droit privé.

Le calcul d'une provision, assise sur la base d'un taux forfaitaire de 1 % de la dette garantie, s'avère toujours inférieur au montant du PRO, le taux variant en moyenne entre 0,3 % et 4 %.

c) Des résultats à nuancer

Comme tout sondage, une simulation est réalisée sur un échantillon restreint supposé représentatif : les 225 communes retenues ne représentent toutefois qu'une fraction limitée de l'ensemble des 36.000 communes françaises et des 1.634 communes de plus de 3.500 habitants directement concernées par la réforme.

Par ailleurs, la simulation est basée sur un taux de provisionnement par rapport à l'encours de garantie d'emprunt égal à 1 %. Or, l'objectif de la réforme, qui sera fixée par voie réglementaire, est d'augmenter chaque année ce taux, pour parvenir à une provision qui couvrira 10 % du stock de la dette garantie.

Enfin, comment ne pas s'interroger sur les variations conjoncturelles du PRO, en fonction notamment de l'évolution des recettes fiscales, directes ou indirectes, ainsi que du niveau des dotations de l'Etat qui devraient être appelées à un ralentissement certain. Les mesures relatives aux collectivités locales dans le projet de loi de finances pour 1994 confirme l'effort qui sera demandé et accompli par les collectivités locales dans les prochaines années.

3. Les recommandations de votre Commission

Chargé le 28 février 1992, à l'initiative de M. Christian Poncelet, Président de la Commission des finances, d'une mission exploratoire sur le projet de réforme comptable, votre Rapporteur, dès le 15 avril 1992, a présenté diverses recommandations à la Commission qui a bien voulu les adopter.

S'agissant de l'amortissement obligatoire, votre commission préconisait d'en limiter l'application aux communes de plus de 10.000 habitants, de prévoir des éléments de souplesse en cas de difficultés de financement (coefficient réducteur de l'ordre de 15 % ou 20 %), de le limiter aux biens d'un montant unitaire élevé (10.000 francs) et de laisser une marge de manoeuvre importante aux élus locaux pour fixer la durée d'amortissement. Enfin, il était souhaité d'éviter tout effet rétroactif sur les exercices antérieurs à celui de la première année d'application du dispositif.

Concernant les provisions pour garanties d'emprunt, il était recommandé de leur conférer le caractère de provisions reportables en section d'investissement, d'envisager l'extension du champ de la provision à l'ensemble des engagements de la commune, et enfin d'exonérer de l'obligation de provision les garanties ayant fait l'objet d'un cautionnement.

Par ailleurs, le **rattachement des produits et des charges à l'exercice** faisait l'objet d'interrogations sur ses modalités de mise en oeuvre.

Des réserves avaient été également émises sur le dispositif d'enregistrement des **plus values ou moins values** de cessions d'immeubles.

Enfin, votre commission appelait de ses vœux la poursuite de **l'effort de concertation** et demandait une évaluation précise des **coûts de formation**.

Votre Rapporteur a été conduit à naturellement exprimer les souhaits de la Commission des finances, dans le cadre du groupe de travail formé par le Comité des finances locales à propos de l'avant-projet de loi portant réforme des comptabilités communales.

4. L'avis du Comité des finances locales

Saisi dès le mois de mai 1992, le Comité des finances locales a adopté, le 21 juillet 1992, une première délibération sur la réforme en demandant diverses modifications du projet qui lui était soumis, tout en admettant son orientation générale visant à rapprocher les systèmes comptables des différents acteurs de la vie économique et permettant d'assurer une plus grande transparence des comptes des collectivités locales.

a) Les points essentiels de l'avant-projet

S'agissant des dispositions portant spécifiquement sur la réforme des comptabilités, l'avant-projet de loi du Gouvernement faisait apparaître essentiellement les points suivants :

- l'introduction d'un mécanisme de **provisions forfaitaires obligatoire pour les garanties d'emprunts** accordées à des personnes morales de droit privé : la provision, inscrite en dépense obligatoire de la section de fonctionnement, constitue une recette de la section d'investissement ;

- la prise en compte de **l'annuité théorique des dettes financières** faisant l'objet d'un **remboursement différé** pour la réalisation du principe de l'équilibre budgétaire : les recettes propres de la section d'investissement, hors emprunts, devant permettre le

remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice, mais également le remboursement de l'annuité théorique mentionnée ci-dessus ;

- la **possibilité d'adopter un budget faisant apparaître une section d'investissement excédentaire** ;

- le **vote obligatoire du conseil municipal** immédiatement après l'arrêté du compte administratif, sur l'affectation du résultat de la section de fonctionnement, le report du solde d'exécution de la section d'investissement ainsi que des recettes et des dépenses d'investissement restant à réaliser ;

- la **généralisation à toutes les communes de la classification par nature des postes budgétaires** et l'obligation, pour les communes de plus de 3.500 habitants, de prévoir une présentation fonctionnelle « *pour l'information de l'assemblée* » ;

- l'ouverture facultative de **crédits provisionnels** pour retracer les opérations relatives aux provisions pour risques et à la valeur comptable des « *éléments d'actifs sortis du patrimoine* » ;

- l'instauration d'un **amortissement obligatoire** pour les communes de plus de 3.500 habitants : la dépense obligatoire portée en section de fonctionnement est reprise en recettes de la section d'investissement afin de ne pas alourdir le PRO ;

- un **dispositif d'inscription** des produits de cession d'éléments d'actif et de report en recettes non fiscales de la section d'investissement des plus values nettes sur cession d'immobilisations ;

- l'**application à l'exercice 1995 des dispositions obligatoires** pour les communes entre 3.500 et 10.000 habitants et l'extension en 1996 du dispositif pour les grandes communes ;

- l'instauration du principe selon lequel les dépenses nouvelles résultant de la loi ne devaient pas entraîner une hausse d'un montant supérieur à plus de 2 % du produit des impôts directs locaux figurant au budget de l'exercice précédent.

b) La position du Comité des finances locales

Sous l'autorité de notre excellent collègue, le Président Jean-Pierre Fourcade, le Comité des finances locales « *n'a pas porté un jugement hostile* » à l'encontre de la réforme tout en teintant son jugement de plusieurs interrogations.

Délibération du Comité des finances locales

n° 92-30 du 21 juillet 1992

- Considérations générales -

S'agissant des **orientations générales** de la réforme présentée par le Gouvernement, le Comité **n'est pas hostile** au principe d'une adaptation de la comptabilité des collectivités locales au plan comptable général de 1982, qui rapproche les systèmes comptables des différents acteurs de la vie économique et doit permettre d'assurer une plus grande transparence dans la gestion des comptes des collectivités locales.

Le Comité estime cependant qu'il faut porter **une attention particulière** à la **formation des agents** appelés à appliquer le nouveau système comptable, à l'information des contribuables et à l'adaptation des outils de gestion. Il souhaite, en conséquence, que soit engagée dès 1993 une action de sensibilisation des différents acteurs.

Il appelle toutefois l'attention du Gouvernement sur :

- le risque de majoration excessive de la fiscalité locale résultant de la réforme ;
- la nécessité de ne pas imposer à toutes les communes une réglementation uniforme sans distinction de seuils démographiques ;
- l'inconvénient d'une attitude qui consisterait à légiférer d'une manière trop générale plutôt que de faire exercer par l'Etat les prérogatives qu'il détient déjà pour sanctionner le laxisme de certaines gestions ;
- la difficulté de mise en oeuvre de ces dispositions dans le cadre intercommunal.

Concernant les aspects particuliers de la réforme, les éléments essentiels de la délibération du Comité des finances locales semblent être les suivants : le principe de l'**amortissement obligatoire, limité aux seuls biens renouvelables**, et des **provisions forfaitaires pour garantie d'emprunt, hors garantie accordée au secteur du logement social, est reconnu.**

En revanche, l'accent est mis nettement sur la **nécessaire non-rétroactivité** du dispositif, l'amortissement devant être limité aux biens acquis ou aux amortissements réalisés après l'entrée en vigueur de la loi et les provisions pour garanties d'emprunts ne devant concerner que les risques nés postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi.

S'agissant de la classification de la nomenclature budgétaire et comptable, le Comité a souhaité le **maintien d'un droit d'option**, entre vote par nature et vote par fonction, pour les communes de plus de 3.500 habitants, ceci afin notamment de tenir compte de l'expérience acquise des grandes collectivités, relevant du régime de la M12, en matière de nomenclature fonctionnelle.

Par ailleurs, après un large débat, le Comité a accepté la prise en compte de l'**annuité théorique des emprunts à remboursement différé**, à la condition toutefois de retenir la technique d'un provisionnement. En revanche, il a rejeté le dispositif d'enregistrement des plus values et des moins values de cessions d'actif.

Il a souhaité que l'extension du dispositif aux **départements et aux régions se fasse par des dispositions législatives séparées**. Il a souhaité par ailleurs que la réforme soit reportée de l'exercice 1995 à l'exercice 1996 pour les communes.

Enfin, il a demandé que le principe du rattachement à l'exercice des charges et des produits fasse l'objet d'une disposition législative expresse (1).

On notera que le Comité, au-delà des indéniables convergences d'ensemble sur la non-rétroactivité et le risque de pression fiscale accrue, a **rejoint directement les préoccupations de votre Commission** en ce qui concerne plus précisément :

- la limitation de l'amortissement obligatoire aux biens dépassant un certain montant unitaire,
- l'éventualité d'une extension de l'amortissement obligatoire à la voirie et au patrimoine immobilier,
- le rejet du dispositif complexe d'enregistrement des plus values et moins values de cession.

1. Le Conseil d'Etat ne l'aurait pas suivi sur ce point.

B. LE PROJET DE LOI : UNE REFORME AMENAGEE

1. Des aménagements non négligeables

Le projet de loi déposé au début de la session d'automne de 1992 par le précédent Gouvernement enregistre **plusieurs modifications** par rapport au dispositif initial :

Tout d'abord, la **non-rétroactivité** de l'amortissement obligatoire et des provisions pour **garantie d'emprunt** a été reconnue : le projet de loi précise que ces dispositions ne s'appliquent qu'à compter de l'exercice 1996.

Ensuite, la prise en compte de l'**annuité théorique** des emprunts dont le remboursement a été différé a été réalisée sous la forme de **provisions** constituant des recettes d'investissement.

La nécessité de tenir compte du **risque de hausse de la pression fiscale** a été confirmée : les collectivités locales seront autorisées à procéder à un étalement des dépenses nouvellement inscrites en dépenses obligatoires lorsque celles-ci représenteront plus de 2 % du produit de la fiscalité directe locale.

Le mécanisme d'enregistrement des plus values ou moins values de cession a été retiré du projet de loi. Sur ce point, une interrogation subsiste puisque le Conseil d'Etat, lors de son avis sur le projet, aurait considéré que les dispositions en question relevaient du domaine réglementaire de même d'ailleurs que le principe du rattachement des charges et des recettes à l'exercice.

Les communes de plus de 10.000 habitants se sont vues maintenue la **possibilité de voter leur budget par fonction** comme elles avaient coutume de le faire dans le cadre de la M12.

Bien entendu, si elles le souhaite, ces communes pourront voter leur budget selon une nouvelle présentation par nature. Il n'est pas à exclure pour l'avenir que les communes, comprises entre 3.500 et 10.000 habitants, puissent opter pour le vote de leur budget par fonction. Cela constituerait une véritable nouveauté pour ces communes.

La **date d'application** de la réforme a été reportée à **1996** pour toutes les communes concernées. Enfin, il est expressément précisé que le projet de loi ne sera pas applicable aux régions et aux départements.

2. Une discussion plusieurs fois ajournée

Le précédent Gouvernement n'a finalement pas demandé l'inscription à l'ordre du jour de la session d'automne 1992 du projet de loi portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales.

Le nouveau Gouvernement, s'il n'a pas mis le projet de loi au rang des priorités des premières sessions de la nouvelle législature, a souhaité néanmoins que le Sénat puisse aborder la discussion du texte au cours de la présente session sur la base du texte déjà déposé et qu'il a donc repris à son compte.

Ce projet de loi a été examiné par le Comité des finances locales au cours de sa séance du mercredi 8 septembre 1993 qui lui a accordé un jugement d'ensemble globalement favorable.

**Délibération n° 93-24 du Comité des finances locales
sur le projet de loi portant dispositions budgétaires et comptables
relatives aux collectivités locales**

Le Comité des finances locales se félicite que les observations qu'il avait formulées lors de sa séance du 22 juillet 1992 portant sur les amortissements et provisions, sur la présentation budgétaire, le calendrier d'application et la limitation de celle-ci aux communes aient été intégrées au projet de loi présenté.

Il souhaite être associé à la phase d'application de la loi, compte tenu du nombre important de dispositions devant faire l'objet de textes réglementaires.

Il invite l'Administration à développer la concertation avec les collectivités ayant fait l'objet de simulations, et à communiquer le résultat de celles-ci.

Il s'interroge quant aux conséquences de la réforme sur l'augmentation de la fiscalité locale et demande que des études approfondies soient conduites sur ce point.

3. Les expérimentations : une précaution pour l'avenir

Dès 1993, la réforme de la comptabilité communale fait l'objet d'une expérimentation après de 16 communes et de 2 syndicats qui établissent et exécutent leurs budgets en anticipant sur la réforme prévue par le projet de loi.

Par ailleurs, par *lettre du 30 avril 1993*, la Direction de la comptabilité publique a annoncé à l'ensemble des partenaires publics ou privés des collectivités locales qu'elle mettait à la disposition de ceux qui le souhaitaient, un plan de compte assorti de commentaires, ainsi que le tableau de passage de la nomenclature M11 à la nomenclature 14.

Ce travail de préparation en amont de l'application de la réforme semble indispensable pour éviter des dysfonctionnements à l'avenir.

*

* *

III - LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DU PROJET DE LOI

Le projet de loi comprend à la fois les aménagements législatifs rendus nécessaires par la publication de la future instruction M14 applicable aux communes et diverses dispositions tendant à remédier à certains dysfonctionnements du contrôle des actes budgétaires des autorités locales.

A. LES MODIFICATIONS RESULTANT DE LA REFORME DES COMPTABILITES COMMUNALES

La mise en oeuvre de la nouvelle comptabilité communale appelle à la fois une mise à jour des dispositions portant sur la présentation des budgets et l'inscription de nouvelles dépenses et de nouvelles recettes obligatoires.

1. Assurer l'harmonisation de la présentation des comptes et des budgets locaux

L'un des objectifs du projet de loi (*article premier*) est de dépasser la division traditionnelle entre le budget des communes de moins de 10.000 habitants, régi par l'instruction M11 et fondé sur une classification par nature des dépenses et des recettes, et le budget des autres collectivités locales (communes de plus de 10.000 habitants, départements et régions), qui est basé sur les principes de la comptabilité analytique. Pour ces dernières, la section d'investissement est divisée en *groupes de programmes* et la section de fonctionnement en *groupes de services* qui permettent de déterminer le prix de revient des services et le coût des programmes.

Dorénavant, les assemblées délibérantes et les partenaires financiers de la collectivité locale seront assurés de pouvoir examiner une présentation par nature du budget, soit que celle-ci ait fait l'objet du vote du conseil municipal, soit qu'il s'agisse d'un document de présentation annexe.

Les obligations des communes en matière d'élaboration des documents budgétaires s'étageront de la manière suivante en fonction de leur population :

- **Les communes de moins de 3.500 habitants** voteront leur budget par nature. Aucune nouvelle obligation ne leur sera imposée en matière de présentation budgétaire. En outre, les communes de moins de 500 habitants pourront recourir à une présentation « *super simplifiée* » de leurs comptes.

- **Les communes dont la population est comprise entre 3.500 et 10.000 habitants** devront voter leur budget présenté par nature et le maire devra joindre, en outre, au moment du vote, une présentation fonctionnelle (dépenses sociales, culturelles, etc.) des opérations budgétaires. La présentation fonctionnelle, qui sera opérée par une simple ventilation des opérations du budget par nature, apportera une information nouvelle en matière budgétaire.

- **Les communes dont la population est supérieure à 10.000 habitants** auront un **droit d'option** entre le vote de leur budget par nature, qu'elles ne pratiquent pas actuellement, ou le vote de leur budget par fonction, selon la règle actuelle. En tout état de cause, quelle que soit la modalité de la présentation retenue pour le vote du budget, un document devra assurer, pour information, la classification complémentaire des opérations budgétaires : lorsque le budget est voté par fonction, il doit être complété par une présentation par nature ; lorsque le budget est voté par nature, une codification permettra d'assurer une présentation fonctionnelle annexe.

Le **droit d'option** ouvert aux grandes communes, qui pourrait être étendu ultérieurement aux départements et aux régions, représente l'un des **acquis de la concertation** menée sur le projet de loi. Le souhait initial de l'administration était en effet de privilégier systématiquement, pour toutes les communes, le vote de documents budgétaires présentés par nature.

Enfin, le projet de loi autorise le Gouvernement à abaisser par décret le seuil au-delà duquel les communes bénéficient d'un droit d'option pour le vote du budget par nature ou par fonction.

2. Assurer une meilleure connaissance de la capacité d'autofinancement de la commune

Le **prélèvement sur ressources ordinaires (PRO)** est constitué de l'excédent des recettes sur les dépenses de fonctionnement de la commune. Cet excédent de fonctionnement, lorsqu'il existe, constitue l'une des **recettes propres** de la section d'investissement, lesquelles doivent obligatoirement assurer le remboursement de l'annuité en capital de la dette.

L'une des priorités du projet de loi est d'assurer, par l'inscription de **dépenses obligatoires nouvelles** en section de fonctionnement, l'identification de la part du PRO nécessaire pour assurer l'amortissement des biens renouvelables, faire face aux garanties d'emprunts éventuelles, et assurer les échéances d'un emprunt à remboursement différé.

De même que l'actuel PRO, ces dépenses nouvelles de la section de fonctionnement seront **reportées en recettes** de la section d'investissement afin de ne pas modifier l'équilibre budgétaire.

Une disposition (article 12) prévoit qu'elles ne seront applicables qu'à compter de l'**exercice 1996**. Un étalement des nouvelles dépenses est prévu (article 11) lorsque leur coût total représente plus de 2 % des recettes fiscales de la commune.

a) Instaurer l'amortissement des immobilisations renouvelables

Les communes de plus de 3.500 habitants devront faire apparaître au sein du PRO, une dotation aux amortissements. L'amortissement concernera uniquement les **biens renouvelables** (mobilier, matériel, matériel de transport, ...). Il ne frappera pas les immeubles ni la voirie, mais les collectivités locales auront la liberté d'instaurer elle-mêmes des amortissements en ce domaine.

Les durées d'amortissement seront fixées par la collectivité territoriale à partir d'échelles indicatives fournies par les instructions comptables. L'amortissement obligatoire ne devrait s'appliquer qu'aux immobilisations acquises à compter de 1996.

b) Instituer des provisions forfaitaires pour garantie d'emprunt

Pour éviter que les communes ne soient obligées de faire face, en matière de garantie d'emprunt, à des sinistres qu'elles n'auraient pas su anticiper, le projet de loi institue l'obligation de provisionner, au sein de l'excédent de fonctionnement, un montant calculé en fonction de l'encours total de la dette garantie.

Cette disposition, qui ne devrait entrer en vigueur que pour les garanties d'emprunt ou les cautionnements accordés à compter de l'exercice 1996, sera obligatoire pour les communes de plus de 3.500 habitants.

Enfin, conformément à une recommandation de votre commission, les garanties d'emprunt pour lesquelles la commune aura obtenu un cautionnement seront dispensées de la provision.

c) Mettre en place une provision spéciale pour les emprunts à remboursement différé

Enfin, pour toutes les communes, il est institué une provision spéciale qui permettra de faire apparaître au sein de la PRO les charges théoriques liées au remboursement des emprunts comportant une clause de remboursement de différé du capital.

B. L'AMELIORATION DU CONTROLE FINANCIER DES COLLECTIVITES LOCALES

Les autres dispositions du projet de loi apportent diverses précisions au régime des contrôles des actes budgétaires et financiers de la collectivité locale dans le cadre des lois de décentralisation.

1. Préciser les contrôles financiers sur le compte administratif

L'article 7 du projet de loi autorise le préfet lorsqu'il reçoit la transmission du compte administratif, qui arrête les comptes de la commune sur l'exercice, à contrôler, non seulement si le déficit d'exécution éventuel n'excède pas les seuils légaux, mais

également si le compte est bien fondé sur **une appréciation «sincère» des inscriptions des recettes et des dépenses.**

Le pouvoir de contrôle ainsi confié au représentant de l'Etat dans le département n'excède pas celui qu'il est déjà autorisé à exercer sur le **budget primitif** et les éventuelles décisions modificatives.

2. Affirmer le contrôle par le comptable public du caractère exécutoire des actes des collectivités locales fondant la dépense publique

D'ores et déjà, le comptable public, dans le cadre des contrôles qui engagent sa responsabilité personnelle et pécuniaire devant le juge des comptes doit suspendre le paiement d'un mandat dont les pièces justificatives ne sont pas exécutoires. Tel est le cas des délibérations du conseil municipal ou des arrêtés du maire qui n'ont pas été publiés ou notifiés ou qui n'ont pas été transmis au contrôle de la légalité.

L'article 8 du projet de loi prévoit que dorénavant le **comptable ne pourra déférer à un ordre de réquisition pris par un ordonnateur pour une dépense fondée sur des actes non exécutoires.** En outre, les ordres de réquisition devront être transmis au service du contrôle de légalité.

Cette mesure permettra notamment **d'assurer l'exécution des décisions de justice** ayant annulé ou prononcé le sursis à exécution d'un acte pris par une autorité locale. Elle permettra d'éviter qu'il puisse être «légalement» passé outre aux obligations posées par la loi du 2 mars 1982 en matière de contrôle de la légalité des décisions des collectivités locales.

3. Veiller à l'exécution des décisions de justice entraînant le recouvrement d'une créance

Lorsque l'annulation d'un acte par le juge administratif a retiré toute base légale à l'ensemble des paiements opérés sur la base de cet acte, l'autorité ayant pris la décision annulée est normalement tenue de procéder au recouvrement des sommes illégalement versées.

Afin de garantir le respect de ce principe, l'article 9 du projet de loi impose un **délai de trois mois** à l'ordonnateur de la collectivité locale pour émettre l'état de recouvrement de la créance contestée. Ce délai est sanctionné, après deux mois, par une **mise en demeure** de la collectivité locale par le préfet, puis par le **recouvrement d'office** de la créance par ce dernier, un mois après la mise en demeure, en cas de carence persistante de l'ordonnateur, soit trois mois après le prononcé de la décision de justice.

4. Clarifier le régime des titres de recettes de la collectivité locale

L'article 10 du projet de loi confirme au niveau législatif le caractère exécutoire des titres de recette émis par les collectivités locales et précise la portée du contrôle opéré par le comptable sur ces actes dans la ligne des contrôles déjà effectués sur les mandats de dépenses.

*

* *

IV - EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 15 décembre 1993, sous la présidence de **M. Christian Poncelet, Président**, la Commission a examiné le rapport, en première lecture, de **M. Jean Clouet** sur le projet de loi n° 81 (1992-1993) portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

M. Paul Girod a observé que les seuils de population les plus fréquemment utilisés, s'agissant des communes, étaient ceux de 3.500 et de 10.000 habitants.

Il s'est interrogé sur la relative complexité de la mise en oeuvre de la procédure de "reprise" des recettes stables de la section d'investissement, tout en admettant que ce dispositif permettrait de clarifier les choix du conseil municipal.

Enfin, concernant la date d'application il s'est demandé si un délai supplémentaire de deux ans par rapport à la date prévue dans le projet de loi ne permettrait pas une meilleure information et formation des maires ainsi qu'une préparation plus approfondie des textes d'application de la réforme.

M. Michel Moreigne s'est interrogé sur les difficultés que pourrait soulever l'application de la réforme aux syndicats intercommunaux en particulier aux syndicats d'électrification rurale.

M. Michel Sergent s'est demandé si un seuil calculé en fonction du montant du budget de la commune ne serait pas plus opportun qu'un seuil démographique.

M. Paul Loridant a estimé que pour les communes moyennes qui ont une politique d'investissement discontinu, l'application de la réforme risquait d'entraîner des augmentations ponctuelles de pression fiscale locale.

Il a considéré que l'instauration d'une « reprise » des recettes stables d'investissement pour financer les nouvelles obligations comptables constituerait un recul par rapport aux principes de rigueur comptable posés par le texte.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a constaté que l'application rigoureuse de la réforme comptable pouvait s'avérer délicate dans une période de stagnation économique. Il a donc estimé que le principe d'une « reprise » des recettes stables de la section

d'investissement, autres que l'emprunt, pouvait être envisagé pour financer les nouvelles dépenses imposées par la loi, en soulignant que l'information du conseil municipal serait améliorée par cette procédure.

A cet égard, il a estimé que l'information financière en matière de budgets locaux était encore perfectible alors même que la comptabilité des entreprises ne faisait plus l'objet de critiques quant à sa sincérité et à sa qualité.

En réponse, **M. Jean Clouet**, rapporteur, a tout d'abord admis la nécessité de maintenir le seuil de 3.500 habitants puisque le seuil alternatif de 10.000 habitants lui apparaissait trop élevé.

Il a souligné que le dispositif relatif à la « reprise » de certaines des recettes stables de la section d'investissement avait un précédent puisque, dans certains cas, les recettes au titre du fonds de compensation de la TVA peuvent être inscrites en section de fonctionnement pour assurer le paiement des intérêts afférents aux emprunts souscrits par la collectivité.

S'agissant de l'information financière, il a souligné que la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République imposait la production de nouveaux documents annexés au budget comportant de nombreuses précisions de nature à améliorer l'information des partenaires de la collectivité locale.

Puis la commission a procédé à l'examen des articles.

A l'article premier (présentation des budgets locaux), la commission a adopté un amendement supprimant la faculté ouverte au Gouvernement de revenir par décret sur le niveau du seuil démographique fixé par la loi concernant le droit d'option pour le vote du budget par fonction.

A l'article 2 (caractère obligatoire des dotations aux amortissements et des provisions), après les interventions de **MM. Jean Arthuis, rapporteur général, et Jean Clouet, rapporteur**, la commission a adopté un amendement précisant que le régime des provisions spéciales s'étend à toutes les formes de différé de remboursement des dettes financières, qu'il s'agisse du capital ou des intérêts, ainsi qu'un amendement rédactionnel.

Puis elle a adopté l'article 3 (actualisation des recettes obligatoires non fiscales en section d'investissement) sans modification.

A l'article 4 (actualisation des recettes non fiscales à caractère facultatif en section d'investissement), elle a adopté un amendement de coordination concernant le régime des dettes financières faisant l'objet d'un différé de remboursement.

A l'article 5 (provision forfaitaire obligatoire pour garantie d'emprunt), elle a adopté un amendement précisant que le régime de la provision forfaitaire est appliqué dès lors que la commune n'a pas recouru à la constitution d'un fonds de garantie ou à un cautionnement pour couvrir la garantie d'emprunt.

Puis la commission a adopté l'article 6 (excédent de recettes en section d'investissement), sans modification, ainsi que l'article 7 (sincérité des inscriptions portées au compte administratif).

A l'article 8 (régime des ordres de réquisition des comptables publics locaux) la commission a adopté trois amendements rédactionnels rectifiant des références législatives.

Après avoir adopté l'article 9 (recouvrement d'office des créances consécutives à une décision de justice) sans modification, la commission a adopté un amendement de suppression de l'article 10 (modalités d'émission des titres de recettes par les ordonnateurs locaux) tirant la conséquence du rétablissement du caractère exécutoire des titres de recettes locales par l'article 98 de la loi de finances rectificative pour 1992.

A l'article 11 (étalement éventuel des dépenses supplémentaires résultant des nouvelles dispositions) la commission a adopté un amendement prévoyant que diverses recettes d'investissement, hors emprunt, pourront être utilisées au financement des dotations aux amortissements et provisions après un débat au cours duquel sont intervenus **MM. Christian Poncelet, président, Jean Arthuis, rapporteur général, et Jean Clouet, rapporteur.**

A l'article 12 (date d'entrée en application du projet de loi) la commission a adopté, après une intervention de **M. René Régnauld**, deux amendements : le premier remettant à l'exercice 1997 l'application de la réforme et précisant que celle-ci ne serait applicable qu'aux garanties d'emprunts accordées et aux immobilisations acquises à compter du 1er janvier 1996 ; le second confirmant que le comité des finances locales devra être consulté pour avis sur les projets de décrets et d'instructions portant réforme de la comptabilité des collectivités locales.

V - LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Votre commission a adopté plusieurs amendements aux dispositions du projet de loi portant sur la réforme des comptabilités communales.

Tout d'abord elle a souhaité, pour tenir compte du délai d'examen du texte et de la présence d'élections municipales en 1995, que la mise en oeuvre de la réforme des comptabilités communales soit reportée du 1er janvier 1996 au 1er janvier 1997 (*article 12*).

Par ailleurs, elle a prévu un dispositif qui permettra de financer les dépenses nouvelles liées aux provisions et aux amortissements par les recettes de la section d'investissement du budget communal, à l'exception des recettes d'emprunt (*article 11*).

En outre, elle a garanti le caractère non-rétroactif des amortissements et des provisions pour garanties d'emprunts (*article 12*). Elle a souhaité que soit privilégiée la recherche du cautionnement d'une garantie d'emprunt par priorité sur la solution de la provision forfaitaire (*article 5*).

De plus, elle a confirmé le rôle consultatif du comité des finances locales (*article 12*) et apporté des précisions au régime des provisions spéciales pour emprunt à remboursement différé (*article 2*).

Enfin, s'agissant des dispositions diverses du projet de loi, votre commission demandera la suppression de l'article 10 du projet de loi relatif au régime des titres des recettes des collectivités locales dans l'attente de mesures plus précises et plus générales sur cette question importante.

DEUXIEME PARTIE

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DES COMMUNES

ARTICLE PREMIER

Présentation des budgets locaux

Commentaire : Cet article vise à rendre obligatoire pour les communes de plus de 3.500 habitants l'introduction d'éléments d'information permettant d'assurer un classement à la fois par nature et par fonction des opérations budgétaires.

Conformément au voeu du Comité des Finances Locales, le dispositif qui sera appliqué aux communes de plus de 10.000 habitants leur permettra de continuer, si elles y ont convenance, à privilégier le principe du vote du budget par fonctions, comme elles ont habitude de le faire dans le cadre de l'instruction M 12.

I - LE RÉGIME ACTUEL.

La distinction entre le budget, document prévisionnel voté par la collectivité locale, et la comptabilité, document d'exécution tenu par les comptables, est le corollaire du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables. Toute modification du contenu de la nomenclature du plan comptable entraîne des répercussions sur la préparation du budget.

Le code des communes, s'agissant du budget, prévoit actuellement sur le plan législatif deux sortes de dispositions :

- l'article L.211-3 dispose que *«le budget de la commune est divisé en chapitres et articles dans les conditions définies par arrêté interministériel»* ;

- l'article L.212-2 prévoit que *«les crédits sont votés par chapitre et, si le conseil municipal en décide ainsi, par article»*.

La classification par articles revêt une importance particulière pour la gestion financière courante de la commune puisque l'article 211-3 précité prévoit que le maire peut effectuer des *«virements d'article à article dans l'intérieur du même chapitre»*, sauf dans le cas où ce conseil municipal *«a spécifié que les crédits sont spécialisés par articles»*.

A l'heure actuelle, la classification des chapitres et des articles est déterminée par les instructions comptables M 11 pour les communes de moins de 10.000 habitants et M 12 pour les communes de plus de 10.000 habitants.

Alors que la nomenclature M 11 opère une classification par nature des opérations, la nomenclature M 12 intègre dans le budget et la comptabilité des grandes communes des critères **fonctionnels** permettant d'obtenir des informations plus riches que celles obtenues dans la classification par nature.

Cette classification par fonction est essentielle pour les grandes communes puisqu'elle détermine traditionnellement :

- les conditions dans lesquelles pourront être effectués **d'éventuels arbitrages** entre chapitres au moment de la discussion du budget. La recherche de compromis est parfois complexe dans les grandes collectivités où la masse des crédits et certains clivages majoritaires entraînent des discussions animées ;

- les **modalités de virement d'article à article** en cours d'exécution budgétaire.

II - LE DISPOSITIF PROPOSE

A l'origine, dans son avant-projet de loi, le Gouvernement avait envisagé de rendre obligatoire pour toutes les collectivités locales relevant de la future M 14, le vote du budget par nature de dépenses.

Devant les fortes réticences du Comité des Finances Locales le 21 juillet 1992, il a été finalement décidé de maintenir la possibilité pour les collectivités relevant de l'actuelle M 12 (plus de 10.000 habitants) d'opter pour un vote du budget par fonction.

Cet article introduit donc sur le plan législatif les notions de «nature» et de «fonction» de dépense. Il façonne une architecture à «trois étages» :

- les communes de moins de 3.500 habitants voteront leur budget par nature et seront dispensées de procéder au repérage fonctionnel des dépenses ⁽¹⁾.

- les communes dont la population est comprise entre 3.500 et 10.000 habitants voteront un budget par nature de dépense complété par une présentation fonctionnelle des opérations. Ces communes ne disposeront pas de droit d'option. Mais il convient de rappeler que celles-ci votent actuellement un budget par nature dans le cadre de la nomenclature M 11. En revanche, pour ces communes, le recours à une présentation fonctionnelle additionnelle constituera une obligation nouvelle.

- les communes de plus de 10.000 habitants pourront opter :

- soit pour le vote du budget par chapitres et articles définis par nature,
- soit pour le vote du budget par chapitres et articles définis par fonction.

En tout état de cause, lorsque le budget sera voté par nature, il devra être assorti d'une présentation par fonction des opérations ; symétriquement, lorsque le budget sera voté par fonction, il devra être complété d'une présentation des dépenses par nature.

1. Au demeurant, on rappelle que pour les communes de moins de 500 habitants la nomenclature budgétaire par nature sera simplifiée.

S'agissant de la **nomenclature fonctionnelle** qui représentera une obligation nouvelle pour les communes comprises entre 3.500 et 10.000 habitants, celle-ci s'inspire de la *nomenclature fonctionnelle des administrations* (N.F.A.) et comprendra dix fonctions à un chiffre ⁽¹⁾ se divisant en sous-fonctions à deux chiffres, elles-mêmes subdivisées parfois en rubriques à trois chiffres. L'existence de la nomenclature fonctionnelle se justifie par les besoins d'information des acteurs locaux ainsi que de l'I.N.S.E.E. pour l'élaboration des comptes de la Nation.

Enfin, le présent article prévoit, au dernier alinéa, que le **seuil de 10.000 habitants** qui ouvre la possibilité d'un droit d'option entre le vote par nature ou par fonction du budget, pourra ultérieurement être abaissé par décret en Conseil d'Etat.

*

* *

Votre commission a adopté un amendement tendant à supprimer la possibilité ouverte au Gouvernement par le dernier alinéa de cet article de modifier, par décret, le niveau du seuil démographique de 10.000 habitants qui conditionne l'ouverture du droit à option entre le vote par nature ou par fonction du budget.

Elle a estimé, en effet, qu'un seuil fixé par la loi ne saurait être modifié par voie réglementaire.

Décision de la commission : votre commission a adopté un amendement à cet article visant à supprimer le droit de revenir par décret sur le seuil du droit d'option.

1. Les dix fonctions sont les suivantes : enseignement et formation, culture et vie sociale, santé, interventions sociales et logement, développement urbain, aménagement de l'espace naturel, transports, actions économiques, services généraux.

ARTICLE 2

Caractère obligatoire des dotations aux amortissements des immobilisations et des dotations aux provisions

Commentaire : Cet article prévoit trois nouvelles catégories de dépenses obligatoires dans les budgets communaux. Ces dépenses obligatoires seront :

- les amortissements des immobilisations,
- les provisions pour garantie d'emprunt,
- les provisions pour emprunts à remboursement différé.

Afin de ne pas peser sur la trésorerie de la collectivité locale, ces nouvelles dépenses obligatoires pourront être reportées, pour ordre, en recettes de la section d'investissement du budget (cf articles 3 et 4 infra).

I - LES TROIS NOUVELLES CATEGORIES DE DEPENSES A CARACTERE OBLIGATOIRE

Le projet instaure trois nouvelles sortes de dépenses obligatoires à porter en section de fonctionnement des budgets communaux.

1. L'amortissement des biens renouvelables

Le premier alinéa du texte proposé par cet article prévoit que les dotations aux amortissements des immobilisations auront un caractère obligatoire.

Ces dispositions seront applicables seulement aux communes et aux groupements de plus de 3.500 habitants ainsi qu'à leurs établissements publics.

S'agissant des *modalités de mise en oeuvre*, le dernier alinéa de cet article renvoie à un décret en Conseil d'Etat. Ce dernier définira notamment les immobilisations qui seront «*progressivement*» assujetties à l'obligation d'amortissement.

La notion «*d'assujettissement progressif*» doit s'interpréter au regard de l'article 12 (*infra*) du projet de loi qui dispose que le nouveau dispositif comptable entrera en vigueur à compter de l'exercice 1996 : en effet, conformément aux informations transmises par la Direction de la Comptabilité Publique, l'obligation d'amortissement ne porterait que sur les biens acquis par la commune, postérieurement à l'entrée en vigueur du texte.

Par ailleurs, l'amortissement sera **limité aux biens renouvelables** et ne portera donc pas sur les investissements en biens immobiliers ou de voirie communale.

La durée de l'amortissement sera décidé par le conseil municipal, au moment du vote du budget, à partir d'une échelle indicative des durées d'amortissement qui sera fournie par l'administration.

2. Les dotations aux provisions pour garantie d'emprunt

Cet article (*troisième alinéa*) vise à donner un caractère obligatoire aux provisions constituées par les communes.

Ce dispositif obligatoire ne concernera, aux termes des mesures réglementaires d'application, que les provisions destinées à faire face à certaines garanties d'emprunt et qui seront calculées proportionnellement au montant des emprunts garantis par la collectivité locale. Ce dispositif est commenté plus précisément à l'article 5 (*infra*) du projet de loi.

Cette disposition sera applicable aux communes et groupements de communes dont la population **dépasse 3.500 habitants**. Elle entrera en vigueur à compter de l'exercice 1996 (article 12 *infra*).

3. Les provisions pour emprunt à remboursement différé

Toute dette financière faisant l'objet d'un différé de remboursement du capital devra dorénavant donner lieu à la constitution d'une provision.

Ce dispositif de provisionnement obligatoire répond aux inquiétudes exprimées par la Cour des Comptes sur les risques d'opacité financière inhérents à la technique du différé d'amortissement.

On rappellera que ce dispositif a été sensiblement amendé par rapport à la version présentée devant le Comité des Finances locales le 21 juillet 1992 qui prévoyait de tenir compte de «*l'annuité théorique de la dette*» faisant l'objet d'un remboursement différé pour le calcul du prélèvement sur ressources ordinaires (PRO).

Le recours à la technique de la dotation obligatoire reportable en section d'investissement permettra de maintenir une utilité technique et financière au différé d'amortissement d'un emprunt, tout en évitant que celui-ci serve à masquer des insuffisances budgétaires de la collectivité locale.

Le dispositif de la provision sera rendu obligatoire pour toutes les communes et groupements **quels que soit leur population** contrairement aux provisions garanties d'emprunt et aux amortissements réservés aux collectivités locales de plus de 3.500 habitants. La disposition est applicable à compter de l'exercice 1996 (article 12 infra).

II - LES CONSEQUENCES DU CARACTERE OBLIGATOIRE DE LA DEPENSE

La création des trois nouvelles dépenses obligatoires aura des conséquences juridiques contraignantes et, de surcroît, ne saurait être sans conséquences financières même si celles-ci devraient être limitées selon les auteurs du projet de réforme.

A. LES SANCTIONS DU CARACTERE OBLIGATOIRE DE LA DEPENSE

La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 modifiée portant droits et libertés des communes, des départements et des régions, si elle a supprimé la tutelle financière, a maintenu un contrôle précis du respect de la légalité des décisions à caractère budgétaire et financier prises par la collectivité locale.

En particulier, les dépenses «obligatoires», qu'il s'agisse de l'acquittement d'une dette exigible ou de celles pour lesquelles la loi l'a expressément décidé, doivent être inscrites au budget et, le cas échéant, mandatées dans les délais réglementaires.

En cas de non-inscription, l'article 8 de la loi du 2 mars 1982 précitée dispose que, dans un délai d'un mois, la Chambre Régionale des Comptes doit adresser une **mise en demeure** à la commune concernée. En cas de silence de la collectivité, le préfet est habilité à rectifier le budget à partir de l'avis de la Chambre.

Dès lors que la nouvelle dépense obligatoire serait inscrite, elle pourrait entrer dans le calcul de l'équilibre de la section de fonctionnement qui est obligatoire aux termes de l'article 8 de la loi du 2 mars 1982 précitée.

A compter de l'exercice 1996, et dans la **rédaction du projet de loi initial**, la rectification d'office d'un budget pourra intervenir dès lors que **l'excédent des recettes de fonctionnement** sur les dépenses ne correspondra pas au moins au montant total des dotations aux amortissements, des provisions forfaitaires pour garantie d'emprunt et des provisions spéciales pour différé d'amortissement d'un emprunt.

B. UN SURCOUT FINANCIER LIMITE

L'impact financier de la création des nouvelles dépenses obligatoires sera limité dans la mesure où les dépenses pourront être reportées en recettes de la section d'investissement dans le même budget.

Le projet de réforme de la comptabilité communale a pour objet de faciliter l'identification du montant minimum de crédits nécessaires à la collectivité locale pour faire face à ses engagements

financiers (garanties d'emprunt ou remboursement différé) ou à la dépréciation de ses actifs renouvelables.

La contrepartie de cette clarification comptable serait l'obligation pour la collectivité locale de s'imposer un autofinancement minimal qui pourrait avoir des conséquences sur le niveau de ses recettes de fonctionnement et, en particulier, de ses ressources fiscales.

A cet égard, le projet de loi a prévu une « clause de sauvegarde » à l'article 11 (*infra*) : « lorsque les nouvelles dépenses obligatoires entraînent une augmentation de plus de 2 % des recettes de fonctionnement, il pourra être procédé à un étalement sur les années ultérieures du surcoût entraîné par la réforme. »

*

* *

Votre commission a adopté deux amendements au présent article :

- le *premier* vise à étendre le régime des provisions spéciales à toutes les dettes financières "*faisant l'objet d'un différé de remboursement*", qu'il s'agisse du remboursement du capital ou, le cas échéant, du remboursement des intérêts. A cette fin, l'amendement propose de supprimer les termes qui restreignaient le champ d'application de la provision spéciale ;

- le *second* est un amendement rédactionnel consécutif à la proposition faite par votre commission, à l'article 12 *infra*, de garantir au niveau de la loi, le caractère non-rétroactif de la réforme des comptabilités communales. Cet amendement vise à supprimer le terme « progressivement » qui ne paraît pas avoir de conséquences juridiques réellement contraignantes concernant les modalités d'assujettissement des immobilisations à l'obligation d'amortissement.

Décision de la commission : votre commission a adopté cet article modifié par les deux amendements précités portant sur les dettes financières à remboursement différé et un amendement de coordination.

ARTICLE 3

Actualisation des recettes obligatoires non fiscales en section d'investissement

Commentaire : Le présent article met à jour et complète la liste des recettes non fiscales obligatoires de la section d'investissement afin d'y insérer le montant des dotations aux amortissements et des provisions obligatoires.

Les dispositions générales du code des communes relatives aux recettes des budgets communaux effectuent une distinction entre les recettes de la section de fonctionnement et les recettes de la section d'investissement.

Ces dernières se décomposent elles-mêmes entre recettes obligatoires (articles L.231-7 et L.231-9 dudit code) et recettes facultatives (articles L.231-11 et L.231-12 dudit code), subdivisées selon qu'il s'agisse de recettes fiscales ou non fiscales.

Comme on l'a déjà vu, la mise en place de la notion d'autofinancement minimal de la collectivité, prévue par le projet de loi, se traduit par **une double innovation budgétaire** : d'une part, **l'institution de dépenses obligatoires nouvelles**, en section de fonctionnement, en matière d'amortissement et de provision pour garantie d'emprunt (cf article 2 supra) ; d'autre part, **le report des dépenses obligatoires** ainsi créées en recettes de la section d'investissement.

Cet article insère tout d'abord à l'article L.231-8 du code précité **relatif aux recettes obligatoires de la section d'investissement**, deux nouvelles catégories de recettes non fiscales : **les amortissements des immobilisations (2°) et les provisions (3°)**. Ces dernières seraient limitées aux provisions forfaitaires pour garanties d'emprunt et aux provisions spéciales pour différé de remboursement.

En l'espèce, le dispositif qui concerne les recettes non fiscales obligatoires est **limité aux communes et groupements de plus de 3.500 habitants** puisque c'est seulement pour ces

collectivités locales que l'inscription en dépenses des provisions et des amortissements aura un caractère impératif.

Ensuite, le présent article reprend les recettes actuellement mentionnées à l'article 231-9 en procédant toutefois à deux mises à jour utiles :

- la mention du «*produit du versement au titre du plafond légal de densité*» (PLD) est supprimée. En effet, la loi du 18 juillet 1985 a intégré celui-ci dans le cadre général des «*participations instituées dans les secteurs d'aménagement*» recensées actuellement dans les recettes fiscales (article L.231-8 -2° du code des communes).

Actuellement, le produit du versement au titre du PLD est repris dans deux articles différents du code des communes :

- L'article L. 231-8 (2°) prévoit que les recettes fiscales d'investissement comprennent «*le montant des contributions aux dépenses d'équipements publics mentionnées à l'article L. 322-6-1 du code de l'urbanisme*». L'article L. 322-6-1 précité précise que les contributions aux dépenses d'équipements publics comprennent la participation pour dépassement du coefficient d'occupation des sols, le **versement pour dépassement du PLD**, la taxe départementale des espaces naturels sensibles, la taxe pour le financement des conseils d'architecture, la taxe pour raccordement à l'égout, la participation pour la réalisation des parcs publics de stationnement et d'autres taxes de moindre importance.

- L'article L. 231-9 (2°) prévoit que les recettes non fiscales de la section d'investissement comprennent la part revenant à la commune du produit des versements dus au titre du dépassement du plafond légal de densité par les bénéficiaires de l'autorisation de construire prévue à l'article L. 333-3 du code de l'urbanisme, c'est-à-dire du permis de construire.

Le produit du versement dû au titre du dépassement du PLD est supprimé de la liste de l'article L. 231-9 puisque, «*en raison de son caractère fiscal*», ce produit est visé à l'article L. 231-8 (2°).

Par ailleurs, la notion de «*versement du fonds d'équipement des collectivités locales*» est réactualisée sous le terme «*attributions du fonds de compensation pour la T.V.A.*» (dernier alinéa du présent article) conformément à la rédaction de la loi de 1979 qui a institué le FCTVA.

Décision de la commission : votre commission a adopté cet article sans modification.

ARTICLE 4

Actualisation des recettes non fiscales à caractère facultatif en section d'investissement

Commentaire : Cet article révisé la liste des recettes non fiscales d'investissement à caractère facultatif en y incluant les dotations aux amortissements et provisions pour les communes de moins de 3.500 habitants qui auraient opté pour l'application du nouveau dispositif sans y être contraintes par la loi.

Il procède par ailleurs aux modifications rédactionnelles rendues nécessaires par l'évolution de la réglementation.

A côté de l'article L. 231-9 du code des communes, relatif aux recettes non fiscales de la section d'investissement dont l'inscription est nécessaire, l'article L. 231-12 porte sur les recettes non fiscales dont l'inscription est possible.

• Tout d'abord, le présent article complète l'article L. 231-12 précité par deux nouvelles catégories de recettes :

- les amortissements et provisions constitués par les communes de moins de 3.500 habitants : comme prévu à l'article 2 supra, les amortissements et provisions ne sont pas considérés comme des dépenses obligatoires dans les petites communes de moins de 3.500 habitants. Toutefois, afin de ne pas pénaliser les communes qui voudraient adopter cette technique, le présent article autorise le report éventuel de ces dotations en recette d'investissement ;

- les provisions spéciales pour toute dette faisant l'objet d'un différé d'amortissement : l'usage du différé de remboursement du capital ou des intérêts d'un emprunt est une technique complexe et peu répandue. Il est clair que dès lors que la commune aura recouru à la technique du différé de remboursement, la dotation spéciale devra être inscrite en recette d'investissement.

On soulignera que le dispositif des provisions proposé ne couvre pas les risques de change qui pourtant peuvent être importants.

• En outre, le présent article apporte des modifications à la rédaction actuelle de trois catégories de recettes actuellement visées à l'article L.231-12 précité.

• Tout d'abord, le *« produit des aliénations de biens patrimoniaux »* devient le *« produit des cessions d'immobilisations dans des conditions fixées par décret »*. Il y a lieu de penser que cette modification pourrait impliquer la prise en compte des plus-values et moins-values de cession, ce qui n'irait pas sans poser de difficiles problèmes aux collectivités locales.

• Par ailleurs, la notion de *« prélèvements sur les recettes de la section de fonctionnement »* devient dans le nouveau régime budgétaire, *« le résultat disponible de la section de fonctionnement »*.

En effet, le montant correspondant au prélèvement actuel se décomposera à l'avenir en deux fractions : d'une part, le montant des provisions et des amortissements qui représente le montant minimal de l'autofinancement requis dans la collectivité ; d'autre part, le montant résiduel de l'autofinancement après calcul des dotations précitées qui s'intitulera donc, dans le nouveau système, *« résultat disponible de la section de fonctionnement »*.

- Par ailleurs, les *« créances à long terme »* sont remplacées par les mots *« produit des cessions des immobilisations financières »*, appellation plus représentative de l'ensemble des créances à long terme des collectivités locales.

Les autres catégories de recettes non fiscales facultatives (produit des emprunts, produit des fonds de concours, donations avec charge) ne connaissent pas de changements de dénomination.

Décision de la commission : votre commission a adopté cet article modifié par un amendement de coordination avec l'amendement relatif aux dettes financières faisant l'objet d'un différé de remboursement, adopté à l'article 2 ci-dessus.

TITRE II

DISPOSITIONS MODIFIANT LA LOI N° 82-213 DU 2 MARS 1982 RELATIVE AUX DROITS ET LIBERTES DES COMMUNES, DES DEPARTEMENTS ET DES REGIONS

ARTICLE 5

Provision forfaitaire obligatoire pour garantie d'emprunt

Commentaire : Cet article instaure l'obligation pour les communes de plus de 3.500 habitants de constituer une provision forfaitaire en contrepartie de l'octroi d'une garantie d'emprunt ou d'un cautionnement à des personnes morales de droit privé. Sont exemptées de la provision les garanties d'emprunt accordées à des organismes reconnus d'intérêt général ou intervenant dans le secteur du logement social.

I - LE DISPOSITIF ACTUEL.

Cet article s'inscrit dans la ligne du dispositif actuel de l'article 6 de la loi du 2 mars 1982 susvisée qui encadre les possibilités pour les collectivités locales d'accorder une garantie d'emprunt à une personne de droit privé.

Sans entrer dans le détail de ce mécanisme complexe on rappellera, qu'à l'origine des lois de décentralisation, seul était imposé le respect d'un plafond d'engagement déterminé en fonction des annuités garanties par la collectivité locale par rapport aux recettes réelles de la section de fonctionnement de son budget.

Les conditions d'octroi des garanties ont été rendues plus rigides par la *loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la*

décentralisation qui a notamment prévu des règles de division du risque entre différents emprunts garantis et de partage du risque avec les établissements bancaires.

En définitive, **trois conditions** s'imposent aujourd'hui au responsable de la collectivité locale qui envisage de garantir un emprunt d'une personne de droit privé :

- le **montant de l'endettement** direct et indirect de la collectivité locale ne doit pas dépasser **50 % des recettes réelles de fonctionnement de la collectivité** ;

- le **montant des annuités garanties au profit d'un même débiteur** ne peut excéder **10 % du montant total des annuités** susceptibles d'être garanties ;

- la collectivité locale ne peut garantir **plus de 50 % du montant de l'emprunt**.

S'agissant de l'inscription d'une provision destinée à couvrir le risque de la mise en jeu de la garantie d'emprunt, la législation actuelle ne l'exclut pas, mais n'en fait pas une obligation ⁽¹⁾. Sur le terrain, les risques de pression fiscale locale accrue, conjugués à des modalités comptables assez complexes, semblent avoir considérablement limité le recours «spontané» des collectivités locales à la technique du provisionnement.

II - LE DISPOSITIF PROPOSE

• **Les collectivités locales concernées par le provisionnement forfaitaire** sont les communes et les établissements publics locaux de **plus de 3.500 habitants**. Ce seuil, retenu comme seuil de référence par la *loi d'orientation du 26 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République* est repris également par le présent texte en matière de présentation budgétaire (cf. *article premier supra*) et de dotations aux amortissements (cf. *article 3 supra*). Pour les communes de moins de 3.500 habitants, le dispositif conservera un caractère facultatif.

• **Le champ d'application du régime de provision obligatoire** ne concerne pas les garanties ou cautionnements accordés à **certains organismes dont l'activité relève de l'intérêt général** :

1. Les actuelles nomenclatures M11 et M12 prévoient un compte 151 provisions pour risque.

- Tout d'abord, le texte ne porte que sur les garanties accordées à une personne morale de droit privé et exclut donc, *a contrario*, les garanties apportées à des personnes morales de droit public : collectivités locales, établissements publics locaux tels que les offices publics d'H.L.M.

- Par ailleurs, le premier alinéa du texte proposé écarte les garanties accordées aux emprunts des organismes d'intérêt général visés à l'article 238 bis du code général des impôts.

Ces organismes sont :

- les organismes de caractère **philanthropique, éducatif, scientifique, social ou familial** ainsi que les organismes visés par la loi du 23 juillet 1987 sur le mécénat ;

- les **associations reconnues d'utilité publique** et assimilés ;

- les **associations agréées** dont l'objet est de verser des aides financières à la création d'entreprises.

- Enfin, sont également exemptés du provisionnement obligatoire, les emprunts relatifs à des opérations de **construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements bénéficiant de subventions ou de prêts aidés par l'État**. Cette disposition maintient donc un caractère préférentiel aux interventions des collectivités locales dans le **domaine du logement social**.

• Les modalités de mise en oeuvre du provisionnement pour garantie d'emprunt seront déterminées par décret.

La provision sera assise sur la base d'un **pourcentage appliqué à l'encours total de la dette garantie**. L'objectif retenu est d'atteindre un **taux de 10 % de l'encours garanti par majorations annuelles successives d'un taux fixé à 1 % de cet encours**.

Le montant de la provision serait normalement reporté en recettes de la section d'investissement afin de ne pas alourdir la structure des dépenses du budget communal. Mais les provisions en question pourront également être reprises en recettes de la section de fonctionnement dans deux hypothèses :

- d'une part, lors d'une mise en jeu éventuelle de la garantie pour assurer la contrepartie de la dépense nouvelle ;

- d'autre part, lorsque l'encours de la dette garantie a diminué et que le montant de la provision antérieurement constituée devient alors supérieur au plafond réglementaire.

• S'agissant du cas du cautionnement obtenu par une collectivité locale auprès d'un organisme spécialisé pour se couvrir des risques inhérents à la garantie d'emprunt, le présent article dispose clairement (*quatrième alinéa*) que la commune sera dispensée de la constitution de la provision «*si elle a obtenu un cautionnement à cet effet*». Le Gouvernement a pris ainsi en compte une recommandation émise par votre Commission lors de sa séance du 15 avril 1992.

D'une manière générale, le dispositif du projet de loi s'inscrit en phase avec les préoccupations émises par le Comité des Finances locales sur ce point. On rappellera que ce dernier ne s'était pas déclaré hostile, le 21 juillet 1992, à l'introduction du mécanisme de provision forfaitaire pour garantie d'emprunt en demandant toutefois :

- que les provisions ne concernent que les risques nés postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi ;

- qu'elles ne concernent pas les garanties accordées en matière de logement social ;

- qu'il puisse être satisfait à l'obligation de provisionnement par le recours à un cautionnement ;

- que la provision soit constituée de façon progressive et pèse, le moins possible, sur le niveau de la fiscalité locale.

S'agissant de la date d'entrée en vigueur de l'obligation de provisionnement, l'article 12 (*infra*) du projet de loi précise qu'il n'entrera en vigueur qu'à compter de l'exercice 1996. L'intention de votre commission est bien que la provision ne soit applicable seulement aux accords de garantie d'emprunt qui auront été décidés à compter du 1er janvier 1996.

*

* *

Votre commission a adopté un amendement prévoyant une nouvelle rédaction de cet article, destinée notamment à établir une hiérarchie des priorités plus claire en matière d'obligations liées à l'octroi d'une garantie d'emprunt par les communes.

Le *premier alinéa* de cet amendement permet de rappeler que les collectivités territoriales peuvent participer au capital d'un établissement de crédit revêtant la forme d'une société anonyme et

ayant pour objet exclusif de garantir les concours financiers accordés à des personnes morales de droit privé (*paragraphe II de l'article 6 de la loi du 2 mars 1982*). Il est prévu que dans l'hypothèse où l'emprunt n'a pas été garanti par une telle société, la commune doit alors obtenir un cautionnement à cet effet.

Le *deuxième alinéa* dispose que si la commune ne peut satisfaire à cette obligation de cautionnement, elle doit alors constituer une provision «*assise sur les annuités d'emprunts*» qu'elle a garanties ou cautionnées. La provision est donc présentée comme une solution alternative à l'absence de cautionnement de la garantie d'emprunt accordée par la collectivité locale.

L'amendement reprend enfin dans ses deux derniers alinéas les dispositions du projet de loi relatives à la détermination des modalités de calcul de la provision par décret en conseil d'Etat et limitant le caractère obligatoire de cette provision aux communes de plus de 3.500 habitants.

*

* *

Décision de la commission : votre commission a adopté le présent article dans la nouvelle rédaction issue de cet amendement.

ARTICLE 6

Excédent de recettes en section d'investissement

Commentaire : Cet article, applicable à compter de 1996, modifie les dispositions relatives au contrôle budgétaire des budgets locaux afin d'autoriser l'inscription d'un «suréquilibre» en section d'investissement.

I - LE REGIME ACTUEL.

Les budgets locaux doivent être votés en équilibre par les assemblées délibérantes. Le préfet assure le respect des règles de l'équilibre budgétaire qui sont posées par l'article 8 de la loi du 2 mars 1982 susvisée.

Le premier alinéa de l'article 8 précité prévoit que :

- chacune des deux sections de fonctionnement et d'investissement d'un budget local doivent être respectivement votées en équilibre ;
- les recettes et les dépenses doivent être évaluées de façon sincère ;
- l'excédent de la section de fonctionnement et les recettes de la section d'investissement autres que les emprunts nouveaux, doivent être d'un montant au moins égal à celui de l'annuité de remboursement en capital des emprunts à échoir au cours de l'exercice.

L'article 8 précité prévoit, par ailleurs, les modalités du contrôle administratif de l'équilibre budgétaire par la chambre régionale des comptes et par le préfet.

Enfin, il autorise (*dernier alinéa de l'article 8 précité*) une dérogation au principe de l'équilibre budgétaire : n'est pas considéré en déséquilibre, un budget «dont la section de fonctionnement comporte ou reprend un excédent et dont la section d'investissement est

en équilibre réel, après reprise pour chacune des sections des résultats apparaissant au compte administratif de l'exercice précédent.»

C'est cet alinéa qui est modifié par le présent article.

II - LE DISPOSITIF PROPOSE

Le présent article qui, aux termes de l'article (2) *infra* sera applicable à compter de l'exercice 1996, prévoit **deux conditions**, au lieu d'une, dans lesquelles le budget local peut être considéré comme n'étant pas en déséquilibre.

• En premier lieu, n'est pas considéré comme étant en déséquilibre le budget *« dont la section de fonctionnement comporte ou reprend un excédent reporté par décision du conseil municipal »*.

Cette rédaction permet de procéder à une clarification de la technique du prélèvement sur ressources ordinaires (P.R.O.), en rendant obligatoire l'affectation sur le budget primitif du résultat dégagé au cours de l'exercice de l'année précédente.

Actuellement, dans le régime des instructions M 11 et M 12, le transfert de la section de fonctionnement vers la section d'investissement peut être effectué avant même que le résultat comptable de l'exercice ait été constaté.

Le nouveau schéma comptable consistera à constater, lors de l'approbation du compte administratif, le résultat dégagé au cours de l'exercice, puis à l'affecter, au moment du vote du budget primitif, soit en réserves ou en report à nouveau s'il est positif, soit en report à nouveau s'il est négatif. En tout état de cause, si la collectivité souhaite dégager un niveau d'excédent de fonctionnement supérieur à celui résultant du report à nouveau, une nouvelle ligne budgétaire, appelée *« autofinancement prévisionnel »*, permettrait d'effectuer l'ajustement nécessaire.

• En second lieu, n'est pas considéré comme étant en déséquilibre le budget *« dont la section d'investissement comporte un excédent, notamment après inscription des dotations aux amortissements et provisions exigées. »*

Cela ouvre la possibilité au conseil municipal de voter un budget présentant une section d'investissement dont les recettes sont supérieures aux dépenses.

Cette disposition préserve la liberté d'investissement de la commune en lui laissant ouvert le choix de financer celui-ci plutôt par l'emprunt que par l'autofinancement.

*

* *

Décision de la commission : votre commission a adopté cet article sans modification.

ARTICLE 7

Sincérité des inscriptions portées au compte administratif

Commentaire : Cet article, applicable à compter de la promulgation de la loi, instaure une vérification de la sincérité des inscriptions comptables par le préfet lors du contrôle de l'arrêté des comptes communaux.

I - LE REGIME ACTUEL

Le contrôle budgétaire des chambres régionales des comptes, qui s'est substitué à l'ancienne tutelle, donne lieu à l'intervention du préfet dans quatre cas : vote tardif du budget, budget voté en déséquilibre, compte administratif voté en déséquilibre, dépense obligatoire non inscrite.

Le présent article a pour objet d'améliorer le contrôle de l'équilibre du *compte administratif*.

Les comptes communaux sont arrêtés en effet, dès qu'intervient le vote du conseil municipal sur le compte administratif présenté par le maire. Ce vote doit intervenir avant le 1er octobre de l'année suivant l'exercice budgétaire. Le compte de gestion doit être établi à cet effet par le comptable de la commune avant le 1er juillet (*article 8 de la loi du 2 mars 1982 précitée*).

La *loi du 2 mars 1982 précitée* prévoit que la chambre régionale des comptes doit être saisie, par le préfet, dans les hypothèses suivantes :

- lorsque le déficit de compte dépasse 10 % des recettes de fonctionnement pour les communes et les groupements de moins de 20.000 habitants ;

- lorsque le déficit de compte dépasse 5 % des recettes de fonctionnement pour les communes et les groupements de plus de 20.000 habitants ainsi que pour les départements, les régions et

les autres établissements publics communaux (office d'H.L.M., par exemple).

Le déficit correspond au résultat d'ensemble de l'exercice considéré, c'est-à-dire à la somme du solde des sections de fonctionnement et d'investissement du compte administratif principal et des comptes annexés.

Il appartient à la chambre régionale des comptes de proposer les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire, mesures que le préfet pourra rendre directement exécutoires en cas de carence du maire ou de refus du conseil municipal.

II - LE DISPOSITIF PROPOSE

Le présent article prévoit que dorénavant le préfet sera habilité à vérifier la sincérité des inscriptions de recettes et de dépenses du compte administratif.

En effet, actuellement, le préfet est seulement habilité à constater l'existence ou non d'un déficit et si la collectivité locale a bien tiré les conséquences financières de celui-ci sur les budgets suivants.

En revanche, il n'est pas autorisé à examiner si le calcul des recettes et des dépenses qui est présenté dans le compte administratif est parfaitement exact et réel.

Cette situation est d'autant plus paradoxale que la loi du 2 mars 1982 précitée autorise le préfet, dans le cadre du contrôle de l'équilibre du budget prévu à l'article 8, à examiner si les recettes et les dépenses «ont été évaluées de façon sincère». Or il est moins aisé de vérifier la sincérité des éléments présentés dans un document prévisionnel, tel que le budget, que de le faire sur le document de constatation que représente le compte administratif.

Le présent article a donc pour objet de permettre au préfet non seulement de constater le résultat du compte d'exécution mais également de vérifier si celui-ci est bien conforme à la réalité des dépenses et des recettes exécutées par la collectivité locale.

Décision de la commission : votre commission a adopté cet article sans modification.

ARTICLE 8

Régime des ordres de réquisition des comptables publics locaux

Commentaire : Le présent article applicable aux communes, aux départements et aux régions a pour objet, de préciser que l'ordre de réquisition du comptable est exécutoire de plein droit, dès qu'il a été procédé à sa notification et qu'il a été transmis au préfet.

Par ailleurs, il ajoute à la liste des cas dans lesquels un comptable est obligé de ne pas déférer à un ordre de réquisition, l'absence de caractère exécutoire des actes pris par les autorités communales, départementales ou régionales.

I - LE REGIME ACTUEL

Il convient tout d'abord de rappeler le régime juridique des suspensions de paiement par les comptables publics et des ordres de réquisition éventuellement pris par les ordonnateurs.

A. LA SUSPENSION DE PAIEMENT : LE ROLE DETERMINANT DE LA RESPONSABILITE PECUNIAIRE ET PERSONNELLE DU COMPTABLE

Comme le prévoit l'article 15 de la loi du 2 mars 1982 précitée, le comptable ne peut soumettre les actes de paiement d'un ordonnateur «qu'au contrôle de légalité qu'impose l'exercice de sa responsabilité personnelle et pécuniaire».

1. Les critères du contrôle du comptable

Cette rédaction, issue de la célèbre jurisprudence de l'arrêt *Marillier* du 28 mai 1952 de la Cour des comptes, confirmée par l'arrêt *Balme* du Conseil d'Etat du 5 février 1971, donne un caractère spécifique au contrôle du comptable : celui-ci ne saurait être un contrôle de l'opportunité de la décision de l'ordonnateur ; en outre, le contrôle du comptable ne saurait se confondre avec celui du préfet, chargé de faire respecter devant le juge administratif, la légalité des décisions des instances locales.

Ainsi, le «*contrôle de légalité*» du comptable public est strictement encadré par le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique, qui détermine, dans ses articles 12 et 13, les contrôles qui sont susceptibles, en cas d'inobservation, d'engager la responsabilité du comptable. Ces contrôles portent sur :

- la qualité de l'ordonnateur, le maire ou son délégué : il s'agit là de vérifier la validité des pouvoirs du signataire ainsi que la date et l'authenticité de la signature ;

- la disponibilité des crédits : le chapitre sur lequel est imputée une dépense doit comporter des crédits disponibles ;

- l'exacte imputation de la dépense au chapitre qu'elle concerne : la dépense doit être correctement imputée, selon sa nature ou son objet, au chapitre réglementairement déterminé par la classification comptable ;

- le caractère libératoire du règlement : le paiement doit être fait au véritable créancier de la commune, notamment lorsque la créance a été régulièrement cédée ou nantie ;

- la validité de la créance : ce contrôle, le plus intéressant du point de vue du contrôle de la légalité des actes locaux, recouvre en fait quatre vérifications : la justification du service fait, l'exactitude des calculs de liquidation, l'intervention préalable des contrôles réglementaires, la production des justifications et la vérification des règles de prescription et de déchéance.

Le point essentiel du texte qui nous est soumis est le contrôle opéré sur les pièces justificatives et qui porte sur «*l'intervention préalable des contrôles réglementaires*».

Ainsi, s'agissant des **pièces justificatives**, un progrès notable a été apporté aux relations entre comptables et ordonnateurs par l'établissement d'une **liste à la fois exhaustive et détaillée des pièces justificatives** que le comptable doit réclamer à l'appui d'un paiement pour chaque catégorie de dépenses.

Cette nomenclature, réalisée sous l'égide de la Direction de la comptabilité publique, est issue du *décret n° 83-16 du 13 janvier 1983 modifié*.

Ainsi, par exemple, à l'appui d'un marché, outre la délibération et l'acte d'engagement de l'ordonnateur, doivent être jointes toutes les pièces de nature à permettre de contrôler le respect des textes réglementaires mentionnés dans la délibération ou tous les documents destinés à permettre de vérifier la régularité des calculs apparaissant sur les factures jointes. Tous les documents nécessaires sont recensés dans la nomenclature.

2. Le contrôle de la légalité externe

Le comptable peut être conduit à examiner, au titre du contrôle de la **validité de la créance précitée**, si les pièces justificatives qui lui sont transmises ont bien un **caractère exécutoire**.

A cet effet, il convient de se référer à l'article 2 de la loi du 2 mars 1982 précitée qui dispose que les actes des collectivités locales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur notification ou à leur publication *« ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département »*. La loi précise toutefois que l'accusé de réception n'est pas une condition du caractère exécutoire de l'acte.

L'obligation de transmission s'applique, aux termes du paragraphe II de l'article 2 précité, aux seules décisions citées par le législateur : délibérations du conseil municipal, décisions réglementaires et individuelles du maire, conventions de marchés, emprunts, décisions individuelles touchant les fonctionnaires territoriaux, décisions d'urbanisme prises par le maire.

Lorsque l'une ou l'autre de ces décisions est transmise à un comptable, en tant que pièce justificative d'un paiement, celui-ci doit se borner à un **contrôle de la légalité externe** de l'acte qui lui est transmis.

S'agissant du caractère exécutoire de l'acte, le comptable vérifie donc si l'acte porte la mention de sa date de transmission à la préfecture ou s'il est accompagné, le cas échéant, d'une attestation signée par l'ordonnateur comportant la date à compter de laquelle l'acte est exécutoire.

Par ailleurs, le comptable peut être appelé à vérifier si la délibération ou la décision réglementaire qui lui est transmise a bien caractère exécutoire au regard d'éventuelles **décisions de justice**, c'est-à-dire, si elle n'a pas été **annulée par le juge administratif** ou si elle ne fait l'objet d'un **sursis à exécution** demandé à l'appui d'un recours en annulation.

Cela étant, le comptable public parce qu'il n'est pas juge de la légalité interne de la décision de la collectivité locale, peut être conduit à payer une dépense en fonction d'une délibération régulière en la forme, mais contraire, sur le fond, à une disposition législative ou réglementaire.

Dès lors que sa responsabilité pécuniaire ou personnelle peut être réglementairement engagée, le comptable suspend le paiement. L'ordonnateur a la faculté de passer outre cette suspension de paiement par un ordre de réquisition de paiement qui engage sa responsabilité propre.

B. LA REQUISITION DE PAIEMENT

1. L'ordre de réquisition

L'**ordre de réquisition** d'un comptable, en cas de suspension de paiement, peut être pris par le maire (*article 8 de la loi du 2 mars 1982*), par le président du conseil général (*article 55*), par le président du conseil régional (*article 82*) ou par le directeur d'un établissement public local (*articles 16 et 56 de la loi précitée*).

Ce faisant, **l'ordonnateur engage sa responsabilité propre**. Le comptable est déchargé de sa responsabilité devant le juge des comptes, sous réserve des contrôles qui doivent être opérés au moment de la réquisition elle-même. L'engagement de la responsabilité de l'ordonnateur, mentionné dans la loi, se bornait, jusqu'à l'intervention de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique

et des procédures publiques, à l'engagement de la responsabilité politique de l'exécutif local devant ses électeurs.

L'article 78 de la loi du 29 janvier 1993 précitée a prévu l'engagement de responsabilité de l'ordonnateur local devant la Cour de discipline budgétaire et financière à l'occasion d'un ordre de réquisition lorsqu'il a procuré un avantage injustifié à son auteur ou à un tiers.

L'ordre de réquisition présente trois caractéristiques :

- **l'ordre de réquisition n'a pas de forme particulière** : il n'est pas pris par arrêté. Il suffit d'un document clair, écrit et précis requérant le comptable de payer le montant suspendu.

- **l'ordre de réquisition n'a pas à être transmis au préfet** dans le cadre du contrôle de légalité : il est applicable dès sa notification au comptable.

- **l'ordre de réquisition doit être transmis à la chambre régionale des comptes** : il est important de remarquer toutefois que cette transmission n'est assortie d'aucun délai d'exécution.

2. Le refus de déférer à l'ordre de réquisition

La loi prévoit les cas dans lesquels le comptable est tenu de refuser de déférer à un ordre de réquisition sous la menace de voir engager sa responsabilité personnelle et pécuniaire devant le juge des comptes. Cinq cas sont recensés :

- **l'insuffisance de fonds communaux disponibles** ;

- **la dépense ordonnancée sur des crédits irrégulièrement ouverts ou insuffisants** ;

- **la dépense ordonnancée sur des crédits autres que ceux sur lesquels elle devrait être imputée** ;

- **l'absence totale de justification du service fait** ;

- **le défaut de caractère libératoire du règlement**.

II - LE DISPOSITIF PROPOSE

Le présent article vise à remédier à deux inconvénients du régime actuel qui tiennent, d'une part à l'absence de transmission au préfet des ordres de réquisition, et d'autre part à l'absence de contrôle du caractère exécutoire des actes sur lesquels est fondée un ordre de réquisition.

A. LA TRANSMISSION AU PREFET DES ORDRES DE REQUISITION

Les paragraphes I, II et III du présent article visent, pour ce qui concerne respectivement le maire, le président du conseil général ou le président du conseil régional, à inclure l'ordre de réquisition dans la liste des documents qui doivent impérativement être publiés, notifiés et transmis à la préfecture pour revêtir un caractère exécutoire.

Dans le dispositif actuel, l'ordre de réquisition est juridiquement applicable dès réception par le comptable ; dans le nouveau dispositif, la transmission au préfet deviendra une nouvelle condition *sine qua non* de régularité de l'acte.

C'est au responsable de l'exécutif qu'il appartiendra de certifier sous sa responsabilité, du caractère exécutoire de l'acte, et donc d'attester de la date de transmission. Cette mesure permettra un examen de l'ordre de réquisition par les services du contrôle de la légalité des préfetures, qui pourront décider, le cas échéant, de saisir la Cour de discipline budgétaire et financière si une grave irrégularité apparaît.

B. LE CONTROLE DU CARACTERE EXECUTOIRE DES ACTES EN CAS DE REQUISITION

Les paragraphes IV, V et VI du présent article ont pour objet, s'agissant respectivement de la commune (article 15 de la loi du 2 mars 1982), du département (article 55 de ladite loi) et de la région (article 82 de ladite loi), de prévoir que le comptable ne doit pas se conformer à un ordre de réquisition en cas d'absence de caractère exécutoire des actes pris par les autorités communales, départementales ou régionales.

L'absence de caractère exécutoire pourra être constatée aussi bien sur une délibération de l'assemblée délibérante que sur un arrêté ou une convention signés par le responsable de l'exécutif local.

Dorénavant, le comptable refusera de déférer à un ordre de réquisition :

- lorsque la délibération ou la décision, sur laquelle est fondée la dépense faisant l'objet d'une réquisition, est manquante ou n'a pas été normalement transmise au représentant de l'Etat dans le département sous la responsabilité de l'ordonnateur ;

- lorsqu'une décision de justice ou le prononcé d'un sursis à exécution ont pour effet de rendre inopérant l'acte sur lequel est fondé la dépense en question.

Le dispositif légal remplit donc un vide juridique des lois de décentralisation susceptible d'être utilisé au détriment de la bonne gestion des deniers publics.

Décision de la commission : votre commission a adopté cet article modifié par trois amendements rectifiant des références législatives erronées.

TITRE III

DISPOSITIONS DIVERSES ET TRANSITOIRES

ARTICLE 9

Recouvrement d'office des créances procédant d'une décision de justice

Commentaire : Cet article a pour objet d'instituer une procédure d'émission d'office des états de recouvrement de créances rendus nécessaires par l'exécution d'une décision de justice.

I - LE RÉGIME ACTUEL

En matière d'exécution des décisions de justice, les mesures applicables aux collectivités locales sont régies par la *loi n° 80-589 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public*.

Cette loi prévoit tout d'abord que lorsqu'une décision de justice condamne la collectivité locale «*au paiement d'une somme d'argent*», le mandatement de cette dépense doit être effectué dans un délai de quatre mois. Au-delà de ce délai, le préfet procède au mandatement d'office de la dépense en cause. En cas d'insuffisance de crédits disponibles, le représentant de l'État peut rectifier le budget pour dégager les ressources nécessaires avant paiement de la dépense.

Par ailleurs, la loi du 16 juillet 1980 précitée autorise le juge administratif à prononcer **une astreinte** contre une personne morale de droit public. L'astreinte, qui est une **amende proportionnelle au nombre de jours de retard** dans l'application d'un jugement, vient à l'appui d'une décision de justice qui n'a pas, par elle-même, de conséquences pécuniaires.

En cas de manquement à l'obligation d'exécution d'une décision de justice les frappant d'astreinte, les responsables de ladite carence sont passibles de la Cour de discipline budgétaire et financière. Le champ d'action de cette juridiction a été étendu aux maires, aux présidents de conseils généraux, aux présidents de conseils régionaux, aux présidents de groupements de collectivités territoriales et à leurs éventuels délégataires, par la loi du 29 janvier 1993 précitée, relative à la prévention de la corruption.

B. LES RECOUVREMENTS DE CRÉANCES PROCEDANT D'UNE DÉCISION DE JUSTICE

L'annulation par le juge de la délibération d'une assemblée délibérante ou de la décision du responsable d'une collectivité locale peut **ôter tout fondement juridique** à un mandat de paiement déjà réglé. Tel est le cas pour l'annulation d'une délibération prise en matière de rémunération de fonctionnaires territoriaux ou de passation de marchés publics.

Dès lors que la dépense a été irrégulièrement payée, l'application de la décision de justice doit conduire la collectivité territoriale à procéder à l'émission d'un titre de recettes pour **recupérer les sommes indûment versées**.

De fait, ni la loi, ni *a fortiori* les décrets, n'imposent de contraintes particulières au responsable de la collectivité locale en matière de recouvrement de recettes.

Le *règlement général de la comptabilité publique*, issu du **décret du 29 décembre 1962**, dispose que les comptables publics sont « *seuls chargés de la prise en charge et du recouvrement des ordres de recettes qui leur sont remis par les ordonnateurs, des créances constatées par un contrat, un titre de propriété ou un autre titre dont ils assurent la conservation* ».

L'article **L. 241-11** du *code des communes* précise qu'un comptable public est chargé seul et sous sa responsabilité d'exécuter les recettes et les dépenses ainsi que « *de poursuivre la rentrée de tous les revenus de la commune et de toutes les sommes qui lui sont dues* ».

Enfin, l'article **R. 241-4 du code des communes** opère une distinction entre :

- les produits des communes assis et liquidés par les services fiscaux de l'État ;

- les produits recouverts en vertu de « jugements ou de contrats exécutoires » ;

- les produits recouverts « *en vertu d'arrêtés ou de rôle pris ou émis et rendu,3 exécutoires par le maire en ce qui concerne la commune* ».

II - LE DISPOSITIF PROPOSE

Le présent article propose de **compléter l'article premier de la loi du 16 juillet 1980 précitée** par un quatrième paragraphe.

1. Le principe de l'émission d'office de l'état de recouvrement

Le premier alinéa pose tout d'abord le principe selon lequel toute décision juridictionnelle passée en force de chose jugée, devant entraîner le recouvrement d'une créance, doit donner lieu, dans un **déla de deux mois**, à l'émission de l'état de recouvrement correspondant, par l'ordonnateur de la collectivité.

Le nouveau principe concerne à la fois les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Il s'applique pour toute décision **passée en force de chose jugée**, c'est-à-dire à toute décision pour laquelle tout délai de recours est expiré ou pour laquelle toute voie de recours est épuisée.

2. Les délais

Les **délais de mise en oeuvre** de la procédure résultent à la fois du *premier et du deuxième alinéa* du texte proposé. L'ordonnateur doit émettre l'état nécessaire au recouvrement de la créance dans un **déla de deux mois** à compter de la notification qui lui est faite de la décision de justice. Au delà de ce délai, le préfet

adresse une mise en demeure de procéder à l'émission du titre de recouvrement dans un **délai d'un mois** et procède à l'émission d'office du titre en cas de carence de la collectivité à l'issue de ce délai.

Au total, les conséquences de la décision de justice entraînant une recette sont tirées au maximum dans un **délai de trois mois**, contre quatre mois s'agissant d'une décision de justice entraînant une dépense, relevant du paragraphe II de l'article 1er de la loi du 16 juillet 1980 précitée.

La question de l'alignement des délais pourrait être posée. Toutefois, deux arguments peuvent être invoqués en faveur du maintien d'un délai d'exécution plus réduit pour l'émission d'un titre de recettes : d'une part, contrairement à une dépense supplémentaire, le recouvrement d'un nouveau produit n'est pas de nature à susciter de difficultés budgétaires ou de trésorerie pour la collectivité concernée ; d'autre part, l'intervention indicative du préfet, en cours de procédure, n'est pas prévue en matière d'exécution des dépenses.

3. Les poursuites liées au recouvrement

Le troisième alinéa du texte proposé par l'article porte sur **le régime des poursuites** applicables en cas d'émission d'office d'un état de recouvrement.

Le comptable est tenu de faire diligence, sous sa responsabilité personnelle, pour engager contre les débiteurs en retard, les significations et poursuites nécessaires.

Toutefois, aux termes de l'article R. 241-4 du code des communes, il appartient au responsable de la collectivité locale «*d'autoriser l'émission des commandements et des actes de poursuite subséquents*».

Les **actes de poursuite** sont donc soumis à l'ordonnateur. Celui-ci peut refuser l'autorisation ; de plus, son absence de réponse au-delà d'un mois est assimilée à un refus d'autorisation. Le refus d'autorisation ou l'absence de réponse dans le délai d'un mois permet au comptable de présenter immédiatement en non-valeur les créances sur lesquelles il ne peut exercer de poursuite. La mise en non-valeur par le conseil municipal entraîne la mise à la charge de la commune des sommes en cause puisque le comptable ne peut être mis en débat.

Le présent article prévoit que le préfet pourra autoriser le comptable à effectuer des poursuites, même en l'absence d'autorisation, tacite ou expresse, de l'ordonnateur, dès lors que l'état de recouvrement aura été émis après une mise en demeure.

Trois cas de figures pourront donc se présenter :

- l'état de recouvrement est émis par le maire **dans les deux mois** de la notification de la décision : le maire demeurera seul juge de l'opportunité des poursuites à engager contre le créancier de la collectivité locale lorsque le comptable lui en demandera l'autorisation ;

- l'état de recouvrement est émis par le maire **entre le deuxième et le troisième mois** à compter de la décision de justice après la mise en demeure du préfet : le comptable demande l'autorisation de poursuite au maire, mais le préfet peut passer outre à un refus d'autorisation de ce dernier. Il s'agit pour le préfet d'une faculté mais non d'une obligation ;

- l'état de recouvrement d'office est émis par le préfet **trois mois** après la décision de justice : le préfet est substitué au maire pour autoriser le comptable à effectuer les poursuites, sans pour y être autant contraint.

4. Les conséquences budgétaires et comptables

Enfin, le *quatrième alinéa* tire les conséquences juridiques et budgétaires de l'émission d'office d'un état de recouvrement par le préfet au lieu et place du responsable de la collectivité locale. Il prévoit que l'état de recouvrement doit être adressé au comptable public qui en assure la prise en charge et le recouvrement. Il doit être également adressé à la collectivité locale pour inscription budgétaire et comptable.

La recouvrement d'office entraîné par une décision juridictionnelle n'est pas l'un des cas susceptibles d'entraîner l'intervention de la Cour de discipline budgétaire et financière.

Décision de la commission : votre commission a adopté cet article sans modification.

ARTICLE 10

Modalités d'émission de titres de recettes par les ordonnateurs locaux

Commentaire : Le présent article a pour objet d'inscrire au niveau législatif les grands principes qui régissent les rapports entre ordonnateurs et comptables en matière d'émission de titres de recettes.

- Il affirme la compétence de droit commun du maire dans la commune pour émettre un titre de recettes ;

- il fixe les conditions fondamentales dans lesquelles les régisseurs peuvent encaisser des recettes dans les communes ;

- il rappelle le caractère exécutoire des titres de recettes afférents aux produits communaux, départementaux et régionaux de toute nature ;

- il précise les conditions dans lesquelles un comptable exerce un contrôle sur les titres de recettes émis par l'ordonnateur local.

I - LE REGIME ACTUEL

Alors que les conditions dans lesquelles l'ordonnateur local peut procéder à des actes de paiement sont clairement délimitées par la loi du 2 mars 1982 susvisée, afin de préserver l'utilisation honnête et régulière des deniers publics, le recouvrement des recettes locales fait quasi-exclusivement l'objet de dispositions réglementaires.

S'agissant des communes par exemple, la compétence du maire en matière d'émission de titres de recettes est la conséquence

implicite de ses pouvoirs concernant l'exécution du budget voté par l'assemblée délibérante.

Ainsi, les dispositions législatives du code des communes relatives à la «*comptabilité du maire*» comporte uniquement deux articles : l'article L. 241-3 dispose que «*le maire peut seul émettre des mandats*» ; L'article L. 241-3 bis, introduit par la loi du 6 février 1992, porte sur l'obligation de tenir une comptabilité de l'engagement des dépenses.

Il convient de se reporter aux dispositions réglementaires du code des communes, à l'article R. 241-4, pour y trouver le principe selon lequel les produits des communes sont recouvrés en vertu d'arrêtés ou de rôles pris ou émis et rendus exécutoires par le maire.

Toutefois, concernant les départements, l'article 64 de la loi du 10 août 1871 prévoit bien que les rôles et les états des recettes départementales sont rendus exécutoires par le président du conseil général.

II - LE DISPOSITIF PROPOSE

Le présent article reprend les principes fondamentaux du régime des titres de recettes des produits locaux, tels qu'ils résultent des dispositions réglementaires traditionnelles et de la jurisprudence des juges des comptes.

A. LA COMPETENCE EN MATIERE D'EMISSION DE TITRES DE RECETTES

S'agissant des communes, le **premier alinéa** du présent article (paragraphe I) pose le principe de la **compétence de droit commun** du maire pour émettre des titres de recettes communaux.

Toutefois, **une dérogation à ce principe est reconnue** : lorsqu'un service public fait l'objet d'une délégation de gestion le présent article prévoit alors la possibilité d'encaissement des recettes par le gestionnaire délégué. Il précise que la délégation doit donner lieu à un «*compte-rendu annuel*» à la collectivité de la part du responsable de la gestion déléguée.

B. LE CARACTERE EXECUTOIRE DES TITRES DE RECETTES

Le deuxième alinéa du texte proposé par cet article (paragraphe I) confirme que les titres de recettes relatifs aux produits communaux, autres que ceux assis et liquidés par les services fiscaux de l'Etat, constituent des titres exécutoires.

Cette disposition vise à permettre la mise en recouvrement des produits locaux sans délivrance préalable d'un titre exécutoire par le juge.

En effet, l'article premier de la *loi n° 91-451 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution* dispose que seuls constituent des titres exécutoires les titres « *délivrés par les personnes morales de droit public, qualifiés comme tels par la loi, ou les décisions auxquelles la loi attache l'effet d'un jugement.* »

L'interprétation extensive et rigoureuse de cette disposition pourrait conduire à retirer leur caractère exécutoire à des recouvrements traditionnellement effectués en vertu, non pas d'une loi, mais seulement d'un texte à caractère réglementaire.

Le régime juridique a changé depuis le dépôt du projet de loi : s'agissant des recettes fiscales recouvrées par des états, rôles, avis de mise en recouvrement, titres de perception ou de recettes que l'Etat, les collectivités territoriales ou les établissements publics dotés d'un comptable public sont habilités à percevoir, l'article 98 de *la loi (n° 92-1476) de finances rectificative pour 1992* a levé le doute, en leur conférant le caractère de titre exécutoire sans décision préalable du juge.

C. LE CONTROLE DU COMPTABLE SUR LES TITRES DE RECETTES

Le troisième alinéa du présent article, instaure s'agissant des titres de recettes, des dispositions proches, à certains égards, de celles prévues en matière de dépenses.

Il est prévu que le comptable ne peut soumettre un titre de recettes qu'au contrôle de légalité « *qu'impose l'exercice de la responsabilité personnelle, pécuniaire ou pénale.* »

Cette disposition renvoie à la construction jurisprudentielle des juges de comptes en matière de contrôle de l'autorisation préalable de percevoir une recette publique. La responsabilité du comptable est à la fois **pécuniaire et pénale** :

- s'agissant de la **responsabilité pécuniaire**, le comptable doit s'assurer que la perception de la recette a été autorisée par l'autorité compétente et dans les formes requises. En revanche, le comptable **n'est pas habilité à apprécier le bien-fondé d'un ordre de recettes** dès lors que celui-ci est régulièrement émis (arrêt *Hippolyte, Institut National des sports du 24 janvier 1979*).

En outre, le comptable doit s'assurer, s'agissant des **annulations ou des réductions de recettes**, non pas de l'opportunité de la remise gracieuse, mais de l'existence d'une délibération de l'instance compétente et du respect par l'autorité responsable des limites de l'habilitation qui lui a été ainsi déléguée.

- s'agissant de la **responsabilité pénale**, il convient de se référer à l'article L. 432-10 du *nouveau code de procédure pénale relatif au délit de concussion*, classé au titre des «*manquements à la probité*» de la part des dépositaires de l'autorité publique.

La **concussion** réside dans le fait pour un responsable public de recevoir, exiger ou ordonner de percevoir, à titre de droits ou contributions, impôts ou taxes publics, une somme qu'il sait ne pas être due ou excéder ce qui est dû. Le délit ou la tentative de délit est puni de 5 ans d'emprisonnement et de 500.000 francs d'amende.

Sur la base de l'article L. 432-10 précité, le comptable peut donc être conduit à rejeter un état de recouvrement qui serait émis à **défaut de toute autorisation préalable de l'assemblée délibérante**.

La présomption de responsabilité du comptable est confirmée par le fait que les juges admettent le droit du contribuable victime d'une perception de recette illégale d'engager une action directe *en répétition de l'indu* contre le comptable pris à partie personnellement.

Enfin, le présent article prévoit deux dispositions de nature à apporter des garanties à l'ordonnateur local : tout d'abord, toute décision de suspension d'un titre de recettes devra être **motivée par le comptable public** ; ensuite, un décret établira une **liste des pièces justificatives** que le comptable pourra régulièrement demander à l'ordonnateur en fonction de la catégorie de recettes qu'il lui est demandé de recouvrer.

D. LES DISPOSITIONS APPLICABLES AUX DEPARTEMENTS ET AUX REGIONS

Les paragraphes II et III du présent article portent sur le régime des titres de recettes émis respectivement par les départements et par les régions.

Ils reprennent les dispositions examinées ci-dessus relatives au caractère exécutoire des titres de recettes, à la suspension d'un ordre de recouvrement par le comptable et à l'élaboration d'une nomenclature des pièces justificatives des recettes.

III - POSITION DE LA COMMISSION

Lorsque le projet de loi a été déposé à l'automne 1992, l'article en question se justifiait par deux préoccupations.

La première préoccupation était de fixer un cadre juridique plus précis aux relations qui s'établissent entre ordonnateurs et comptables à l'occasion de l'émission des divers titres de recettes des collectivités locales.

En effet, si les textes de décentralisation sont relativement détaillés en matière d'exécution des dépenses des collectivités territoriales, il n'existe aucune disposition de même nature en matière de recettes recouvrées par les comptables locaux.

Il apparaît sur ce point à votre rapporteur que la solution au problème posé, à savoir une certaine carence du droit écrit en matière de recouvrement des recettes locales, passera nécessairement par la confection d'un texte à caractère réglementaire permettant de recenser les procédures actuellement suivies pour, soit les confirmer soit les amender.

Dès lors, l'intervention d'un texte législatif apparaît prématurée dans la mesure où un tel recensement est encore fort loin d'être achevé.

La seconde préoccupation, de nature plus conjoncturelle, est aujourd'hui satisfaite : il s'agissait, dans un souci de clarification, de confirmer le caractère exécutoire des titres de recettes émis par les collectivités locales, avant le 1er janvier 1993, soit la date d'entrée en vigueur de la loi du 9 juillet 1991 précitée. Comme on l'a vu ci-dessus,

l'article 98 de la loi de finances rectificative pour 1992 a repris cette disposition, levant ainsi tout risque de contentieux dilatoire.

Le présent article apparaît donc pour une grande part prématuré et sans objet pour l'autre. Dans ces conditions, son maintien apparaît inutile.

Décision de la commission : votre commission a adopté un amendement de suppression de cet article.

ARTICLE 11

Prise en compte des conséquences budgétaires des nouvelles dispositions

Commentaire : Cet article a pour objet de permettre à la commune d'étaler les dépenses nouvelles résultant de l'application de la réforme comptable lorsque celles-ci représentent plus de 2 % du produit des impôts locaux au titre de l'exercice précédent.

I - LES CONSEQUENCES BUDGETAIRES DE LA REFORME

L'article 2 du projet de loi, dans son état actuel, prévoit l'inscription obligatoire de trois nouvelles catégories de dépenses :

- les dotations pour amortissement des biens renouvelables,

- les dotations aux provisions limitées, pour l'instant, aux provisions forfaitaires pour garantie d'emprunt, hors secteur du logement social,

- les provisions spéciales pour toute dette financière faisant l'objet d'un différé de remboursement.

Dans la conception initiale du projet de loi, l'inscription de ces dépenses nouvelles devrait entraîner une diminution corrélative de l'excédent, en fonctionnement, des recettes sur les dépenses, aujourd'hui appelé prélèvement sur les ressources ordinaires (PRO). *Mutadis mutandis*, le montant du PRO correspondrait donc au cumul, d'une part, du montant total des nouvelles dotations pour amortissement, des provisions pour garantie d'emprunt et des provisions spéciales pour emprunts à remboursement différé et, d'autre part, du résultat, alors disponible, de la section de fonctionnement.

Il apparaît néanmoins que l'inscription de nouvelles dépenses obligatoires en section de fonctionnement pourrait entraîner une charge nouvelle pour la collectivité locale dans l'hypothèse où le montant de ces dépenses supplémentaires excéderait le montant du prélèvement sur ressources ordinaires (PRO) qui aurait été normalement inscrit au budget.

Le principe de l'équilibre de la section de fonctionnement posé par l'article 8 de la loi du 2 mars 1982, nécessiterait alors que ces dépenses nouvelles puissent, le cas échéant, trouver une contrepartie par une augmentation des recettes et, en particulier, des recettes fiscales.

En bref, le respect de la règle d'équilibre de la section de fonctionnement conduirait le conseil municipal à voter une augmentation des recettes de fonctionnement, et le cas échéant de son produit fiscal, pour assurer le niveau d'autofinancement minimal exigé de la collectivité pour faire face à la dépréciation de ses actifs renouvelables, à la mise en jeu éventuelle d'une garantie d'emprunt et au remboursement de ses dettes différées.

II - LE DISPOSITIF PROPOSE

Le présent article ouvre au conseil municipal la faculté de procéder à un étalement de la dépense résultant de l'inscription des nouvelles dépenses obligatoires en cas de dépassement d'un seuil.

Ce seuil est calculé par référence à 2 % du produit de la fiscalité locale perçu au titre de l'année précédente.

Les modalités d'application du dispositif d'étalement seront prévues par un décret en conseil d'État.

On rappellera que, selon la simulation réalisée par la Direction de la Comptabilité Publique, réalisée sur 274 collectivités en 1991, 11 collectivités avaient fait apparaître un PRO insuffisant pour permettre l'application de la réforme.

III - LA POSITION DE LA COMMISSION

L'inconvénient du dispositif proposé est de ne pas tenir compte, pour le financement des nouvelles dépenses obligatoires, du niveau des recettes propres de la section d'investissement hors emprunt du budget communal. Ces recettes peuvent pourtant jouer un rôle utile pour assurer la contrepartie d'un niveau de dépenses d'investissement suffisant sans augmenter le prélèvement sur la section de fonctionnement, voire pour compenser une diminution du montant de ce prélèvement.

Votre commission a donc adopté, sur proposition de votre rapporteur, un amendement permettant d'assurer le financement des dotations aux amortissements et provisions prévues à l'article 2 de la présente loi par des recettes propres de la section d'investissement autre que des recettes d'emprunts.

Les recettes stables d'investissement recensées limitativement au **premier alinéa** de l'amendement sont les suivantes :

- les recettes fiscales visées à l'article **L. 231-8 du code des communes**, à savoir la **taxe locale d'équipement**, les **contributions aux dépenses d'équipement public** et la **participation instituée dans les secteurs d'aménagement** ;

- certaines des recettes non fiscales visées à l'article **L. 231-9 du code des communes** soit, en l'espèce, le produit du relèvement du tarif des amendes relatives à la circulation routière (L. 231-9-1°) et la part revenant à la commune du produit des versements au titre du **plafond légal de densité** (L. 231-9-2°) pour tenir compte du montant des versements intervenant à la suite des décisions prises avant l'entrée en vigueur du présent projet de loi.

S'agissant du fonds de compensation de la TVA, on rappellera qu'en application de l'article 91 de la loi n° 80-30 du 18 janvier 1980 modifiée (cf annexe I), les sommes du fonds *«peuvent être inscrites à la section de fonctionnement pour assurer le paiement des intérêts afférents aux emprunts souscrits par la collectivité, l'établissement ou l'organisme bénéficiaire»* ;

- les recettes fiscales non obligatoires visées à l'article **L. 231-11 du code des communes**, c'est-à-dire le produit du versement destiné au transport en commun et le produit des surtaxes locales temporaires.

La reprise sur diverses recettes propres de la section d'investissement devra s'analyser comme **une simple opération d'ordre** (cf annexe II), de nature budgétaire et comptable, entre les deux sections du budget, destinée à prévenir une augmentation «injustifiée» de la pression fiscale.

Le **deuxième alinéa** de l'amendement prévoit que, pour les dotations aux provisions, la faculté de reprise sur les recettes d'investissement sera *«limitée aux provisions constituées pour faire face à des dépenses d'investissement»*. Il s'agit de tenir compte du fait que, lors de la mise en jeu d'une garantie d'emprunt, la part des sommes garanties par la collectivité qui couvre le remboursement en capital de l'emprunt garanti constitue une dépense d'investissement, alors que la part de l'annuité garantie qui couvre le remboursement des intérêts de la dette relève de la section de fonctionnement.

Les dispositions des *troisième et quatrième alinéas* de l'amendement reprennent les dispositions prévues initialement par l'article 11 en matière d'étalement des nouvelles dépenses obligatoires.

Décision de la commission : votre commission a adopté un amendement prévoyant une nouvelle rédaction de cet article afin de permettre la prise en compte de diverses recettes propres de la section d'investissement pour contribuer éventuellement au financement des dépenses nouvelles résultant de la réforme.

ARTICLE 12

Entrée en application du projet de loi

Commentaire : Cet article précise les dates d'entrée en vigueur des dispositions du projet de loi et renvoie à une date ultérieure l'extension de l'application de la réforme aux départements et aux régions.

I - L'ENTREE EN VIGUEUR DU TEXTE

Les dispositions relatives à la réforme des comptabilités communales entrent en vigueur à compter «*de l'exercice 1996*», c'est-à-dire pour la préparation des budgets communaux de l'année 1996.

Ce report concerne :

- l'application des nouvelles présentations par nature et par fonction des budgets (*article premier*) ;

- l'inscription en dépenses obligatoires des amortissements, et des provisions (*article 2*) pour les communes de plus de 3.500 habitants (*article 3*) ;

- le report facultatif des amortissements et provisions en recettes non fiscales d'investissement pour les communes de moins de 3.500 habitants (*article 4*) ;

- l'obligation de constitution d'une provision forfaitaire pour garantie d'emprunt (*article 5*) ;

- la prise en compte des dotations aux amortissements et des provisions exigées pour le calcul de l'équilibre budgétaire (*article 6*) ;

Les autres dispositions du texte entrerait en vigueur à compter de la promulgation de la loi, soit vraisemblablement au cours de l'année 1994.

II - L'APPLICATION DU TEXTE POUR LES DEPARTEMENTS ET LES REGIONS

Le paragraphe II de cet article prévoit qu'une loi ultérieure fixera les conditions d'application de l'article 6 de la présente loi aux départements et aux régions.

Il répond ainsi à votre demande du Comité des Finances locales qui, au cours de sa séance du 21 juillet 1992, avait souhaité que des dispositions législatives soient expressément prévues en ce sens, considérant que le silence de l'avant-projet de loi était, sur ce point, de nature à entraîner une ambiguïté.

III - LA POSITION DE LA COMMISSION

Saisi d'un avant-projet de loi prévoyant l'application de la réforme comptable pour les budgets de 1995, le Comité des Finances locales avait réclamé le report d'un an du dispositif pour tenir compte du temps nécessaire à la formation du personnel territorial, de la présence d'élections municipales en 1995 et du délai de communication des résultats des diverses simulations et expérimentations.

Votre commission a souhaité pour les mêmes raisons et compte tenu du délai entre le dépôt du présent texte et son inscription à l'ordre du jour, que la mise en oeuvre de la réforme soit à nouveau différée d'un an, soit pour la **préparation des budgets primitifs de l'exercice 1997**. Elle a adopté un premier amendement à cet effet.

Par ailleurs, elle a souhaité qu'il soit expressément précisé, dans ce premier amendement, que seraient pris en compte, pour l'application de la réforme, les investissements réalisés à compter du 1er janvier 1996 et les garanties d'emprunts accordées à compter de la même date, ceci afin de garantir le **caractère non rétroactif du dispositif proposé**.

Enfin elle a adopté un second amendement précisant que le Comité des Finances locales sera consulté pour avis sur l'ensemble des projets de décrets et d'instructions portant réforme de la comptabilité des collectivités locales.

Décision de la commission : votre commission a adopté deux amendements à cet article tendant à reporter en 1997 l'application de la réforme des comptabilités communales, à garantir la non-rétroactivité de cette réforme et à confirmer le rôle consultatif du Comité des Finances locales en cette matière.

*

* *

Sous réserve des amendements qu'elle a adoptés et qui figurent dans le tableau comparatif ci-après, votre commission vous propose d'adopter le présent projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
Code des communes	TITRE Ier DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DES COMMUNES	TITRE Ier DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DES COMMUNES
Art. L. 211-3	Article premier	Article premier
Le budget de la commune est divisé en chapitres et articles dans les conditions qui sont déterminées par arrêté interministériel.	Avant l'alinéa unique de l'article L. 211-3 du code des communes sont insérées les dispositions suivantes :	<i>(Alinéa sans modification)</i>
	"Le budget des communes de plus de 10.000 habitants est voté soit par nature, soit par fonction. S'il est voté par nature il comporte une présentation fonctionnelle, s'il est voté par fonction il comporte une présentation par nature.	<i>(Alinéa sans modification)</i>
	"Le budget des communes de moins de 10 000 habitants est voté par nature. Il comporte pour les communes de plus de 3 500 habitants une présentation fonctionnelle.	<i>(Alinéa sans modification)</i>
	"Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent article <i>et pourra abaisser le seuil prévu au premier alinéa du présent article.</i> "	"Un décret... ...article."
Art. L. 221-2	Art. 2	Art. 2
Les dépenses obligatoires comprennent notamment :	L'article L. 221-2 du code des communes est complété par les dispositions suivantes :	<i>(Alinéa sans modification)</i>
	"29°) Pour les communes ou les groupements de communes dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants et pour leurs établissements publics, les dotations aux amortissements des immobilisations ;	<i>(Alinéa sans modification)</i>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Art.L. 231 9</p> <p>Les recettes non fiscales de la section d'investissement comprennent :</p> <p>1° Le produit du relèvement du tarif des amendes relatives à la circulation routière ;</p> <p>2° La part revenant à la commune du produit des versements dus au titre du dépassement du plafond légal de densité par les bénéficiaires de l'autorisation de construire prévue à l'article L. 333-3 du code de l'urbanisme ;</p> <p>3° Le produit des subventions d'investissement et d'équipement ;</p> <p>4° Les versements du fonds d'équipement des collectivités locales.</p>	<p>"30°) pour les communes ou les groupements de communes dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants et pour leurs établissements publics, les dotations aux provisions ;</p> <p>"31°) les dotations aux provisions spéciales constituées pour toute dette financière faisant l'objet d'un différé de remboursement <i>du capital</i>.</p> <p>"Un décret en Conseil d'État définit les modalités d'application des 29°), 30°) et 31°); il définit notamment les immobilisations qui sont <i>progressivement</i> assujetties à l'obligation d'amortissement."</p> <p>Art. 3</p> <p>L'article L. 231-9 du code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>"Art. L. 231-9. Les recettes non fiscales de la section d'investissement comprennent :</p> <p>"1°) le produit du relèvement du tarif des amendes relatives à la circulation routière ;</p> <p>"2°) pour les communes ou les groupements de communes dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants et pour leurs établissements publics, les amortissements des immobilisations ;</p> <p>"3°) pour les communes ou les groupements de communes dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants et pour leurs établissements publics, les provisions ;</p> <p>"4°) le produit des subventions d'investissement et d'équipement ;</p> <p>"5°) les attributions du fonds de compensation pour la TVA "</p>	<p>(Alinea sans modification)</p> <p>"31°) les dotations... ...de rembourse- ment.</p> <p>"Un décret...</p> <p>...qui sont assujetties... ...d'amortissement."</p> <p>Art 3</p> <p>(Sans modification)</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
Art.L. 231 12	Art. 4	Art. 4
Les recettes non fiscales de la section d'investissement peuvent comprendre notamment :	L'article L. 231-12 du code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :	<i>(Alinea sans modification)</i>
- le produit des aliénations de biens patrimoniaux ;	"Art. L. 231-12. Les recettes non fiscales de la section d'investissement peuvent comprendre notamment :	<i>(Alinea sans modification)</i>
- le produit des aliénations de biens patrimoniaux ;	"- le produit des cessions d'immobilisations dans des conditions fixées par décret ;	<i>(Alinea sans modification)</i>
- le produit des prélèvements sur les recettes de la section de fonctionnement ;	"- le résultat disponible de la section de fonctionnement ;	<i>(Alinea sans modification)</i>
- le produit des emprunts ;	"- le produit des emprunts ;	<i>(Alinea sans modification)</i>
- le produit des fonds de concours ;	"- le produit des fonds de concours ;	<i>(Alinea sans modification)</i>
- les créances à long terme ;	"- le produit des cessions des immobilisations financières ;	<i>(Alinea sans modification)</i>
- les donations avec charges.	"- les donations avec charges;	<i>(Alinea sans modification)</i>
	"- pour les communes ou les groupements de commune dont la population est inférieure à 3 500 habitants et pour leurs établissements publics, les amortissements et les provisions ;	<i>(Alinea sans modification)</i>
	"- les provisions spéciales constituées pour toute dette financière faisant l'objet d'un différé de remboursement <i>du capital.</i> "	" les provisions... ...de remboursement."

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Loi n° 82-213 du 2 mars 1982

Art. 6

I. - Une commune ne peut accorder à une personne de droit privé une garantie d'emprunt ou son cautionnement que dans les conditions fixées au présent paragraphe.

Le montant total des annuités d'emprunts déjà garanties ou cautionnées à échoir au cours de l'exercice, majoré du montant de la première annuité entière du nouveau concours garanti, et du montant des annuités de la dette communale, ne peut excéder un pourcentage, défini par décret, des recettes réelles de la section de fonctionnement du budget communal; le montant des provisions spécifiques constituées par la commune pour couvrir les garanties et cautions accordées, affecté d'un coefficient multiplicateur fixé par décret, vient en déduction du montant total défini au présent alinéa.

Le montant des annuités garanties ou cautionnées au profit d'un même débiteur, exigible au titre d'un exercice, ne doit pas dépasser un pourcentage défini par décret, du montant total des annuités susceptibles d'être garanties ou cautionnées en application de l'alinéa précédent.

La quotité garantie par une ou plusieurs collectivités territoriales sur un même emprunt ne peut excéder un pourcentage fixé par décret.

TITRE II

DISPOSITIONS MODIFIANT LA LOI N° 82 213 DU 2 MARS 1982 RELATIVE AUX DROITS ET LIBERTES DES COMMUNES, DES DEPARTEMENTS ET DES REGIONS

Art. 5

Il est ajouté, au I de l'article 6 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, les trois alinéas suivants :

TITRE II

DISPOSITIONS MODIFIANT LA LOI N° 82 213 DU 2 MARS 1982 RELATIVE AUX DROITS ET LIBERTES DES COMMUNES, DES DEPARTEMENTS ET DES REGIONS

Art. 5

Il est ajouté au I de l'article 6 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, les quatre alinéas suivants :

Texte en vigueur

Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables aux garanties d'emprunts ou cautionnements accordés par une commune aux organismes d'intérêt général visés à l'article 238 bis du Code général des impôts.

Aucune stipulation ne peut faire obstacle à ce que la mise en jeu des garanties ou cautions accordées par une commune porte, au choix de celle-ci, soit sur la totalité du concours, soit sur les annuités déterminées par l'échéancier contractuel.

Les dispositions des alinéas précédents ne sont pas applicables aux garanties d'emprunts ou aux cautionnements accordés par une commune :

1° Pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements réalisées par les organismes d'habitations à loyer modéré ou les sociétés d'économie mixte ;

2° Pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements bénéficiant d'une subvention de l'Etat ou réalisées avec le bénéfice de prêts aidés par l'Etat ou adossés en tout ou partie à des ressources défiscalisées ;

3° En application du plan départemental prévu à l'article 2 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement.

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Texte en vigueur**Texte du projet de loi****Propositions de la commission**

"Une commune qui accorde à une personne morale de droit privé une garantie d'emprunt ou son cautionnement est tenue de constituer une provision forfaitaire dans des conditions fixées par décret, sauf pour les garanties d'emprunt et les cautionnements accordés aux organismes visés aux cinquième et septième alinéas du présent article.

"La commune satisfait à cette obligation si elle obtient un cautionnement à cet effet.

"Cette obligation n'est pas applicable aux communes dont la population est inférieure à 3 500 habitants."

Art. 8

Le budget de la commune est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissement et de provision, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice.

"Une commune qui ne fait pas application des dispositions du II du présent article et qui accorde elle-même une garantie d'emprunt ou son cautionnement à des organismes, autres que ceux visés aux cinquième et septième alinéas du présent article, doit obtenir un cautionnement à cet effet.

"Une commune n'est pas tenue à cette obligation des lors qu'elle constitue une provision assise sur les annuités d'emprunts garantis ou cautionnés par ses soins.

"Un décret en conseil d'Etat fixe les modalités d'application de cette disposition.

(Alinéa sans modification)

Art. 6

Le dernier alinéa de l'article 8 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 est rédigé ainsi qu'il suit :

Art. 6

(Sans modification)

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

—

Lorsque le budget d'une commune n'est pas voté en équilibre réel, la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'Etat dans un délai de trente jours à compter de la transmission prévue à l'article 2, le constate et propose à la commune, dans un délai de trente jours à compter de la saisine, les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire et demande au conseil municipal une nouvelle délibération.

La nouvelle délibération du conseil municipal, rectifiant le budget initial, doit intervenir dans un délai d'un mois à partir de la communication des propositions de la chambre régionale des comptes.

Si le conseil municipal n'a pas délibéré dans le délai prescrit, ou si la délibération prise ne comporte pas de mesures de redressement jugées suffisantes par la chambre régionale des comptes, qui se prononce sur ce point dans un délai de quinze jours à partir de la transmission de la nouvelle délibération, le budget est réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat dans le département. Si celui-ci s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite.

A compter de la saisine de la chambre régionale des comptes et jusqu'au terme de la procédure, le conseil municipal ne peut délibérer en matière budgétaire, sauf pour la délibération prévue au troisième alinéa du présent article et pour l'application de l'article 9.

Texte en vigueur

Lorsque le budget d'une commune a été réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat dans le département, les budgets supplémentaires afférents au même exercice sont transmis par le représentant de l'Etat à la chambre régionale des comptes. En outre, le vote du conseil municipal sur le compte administratif prévu à l'article 9 intervient avant le vote du budget primitif afférent à l'exercice suivant. Lorsque le compte administratif adopté dans les conditions ci-dessus mentionnées fait apparaître un déficit dans l'exécution du budget communal, ce déficit est reporté au budget primitif de l'exercice suivant. Ce budget primitif est transmis à la chambre régionale des comptes par le représentant de l'Etat dans le département.

S'il est fait application de la procédure définie à l'alinéa ci-dessus, les dates fixées au deuxième alinéa de l'article 7 de la présente loi pour l'adoption du budget primitif sont reportées respectivement au 1er juin et au 15 juin. Dans ce cas, le délai limite de transmission du compte de gestion du comptable prévu à l'article 9 de la présente loi est ramené au 1er mai.

Toutefois, pour l'application du présent article, n'est pas considéré comme étant en déséquilibre, le budget dont la section de fonctionnement comporte ou reprend un excédent et dont la section d'investissement est en équilibre réel, après reprise pour chacune des sections des résultats apparaissant au compte administratif de l'exercice précédent.

Texte du projet de loi

"Toutefois, pour l'application du présent article, n'est pas considéré comme étant en déséquilibre le budget dont la section de fonctionnement comporte ou reprend un excédent reporté par décision du conseil municipal ou dont la section d'investissement comporte un excédent notamment après inscription des dotations aux amortissements et aux provisions exigées."

Propositions de la commission

Texte en vigueur

Art. 9

L'arrêté des comptes communaux est constitué par le vote du conseil municipal sur le compte administratif présenté par le maire après transmission, au plus tard le 1er juin de l'année suivant l'exercice, du compte de gestion établi par le comptable de la commune. Le vote du conseil municipal arrêtant les comptes doit intervenir avant le 30 juin de l'année suivant l'exercice.

Le compte administratif est arrêté si une majorité des voix ne s'est pas dégagée contre son adoption.

Lorsque l'arrêté des comptes communaux fait apparaître dans l'exécution du budget communal un déficit égal ou supérieur à 10 % des recettes de la section de fonctionnement s'il s'agit d'une commune de moins de 20.000 habitants et à 5 % dans les autres cas, la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'Etat, propose à la commune les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire, dans le délai de un mois à compter de cette saisine.

Art. 51

Les dispositions des articles 7, 8, 8-1, 9-1, 9-2, 9-3 et 13 de la présente loi sont applicables au budget du département.

Le compte administratif est arrêté si une majorité des voix ne s'est pas dégagée contre son adoption.

Texte du projet de loi

Art. 7

1 - Au troisième alinéa de l'article 9 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, après les mots : "dans l'exécution du budget communal" il est inséré les mots : "après vérification de la sincérité des inscriptions de recettes et de dépenses "

Propositions de la commission

Art. 7

(Sans modification)

Texte en vigueur

L'arrêté des comptes départementaux est constitué par le vote du conseil général sur le compte administratif présenté par le président du conseil général après transmission, au plus tard le 1er juin de l'année suivant l'exercice, du compte de gestion, établi par le comptable du département. Le vote du conseil général arrêtant les comptes doit intervenir avant le 30 juin de l'année suivant l'exercice.

Lorsque l'arrêté des comptes départementaux fait apparaître dans l'exécution du budget départemental un déficit égal ou supérieur à 5 % des recettes de la section de fonctionnement du budget départemental, la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'Etat, propose au département les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire, dans le délai d'un mois à compter de cette saisine.

Art. 2

I. - Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement.

Le maire certifie, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire de ces actes.

La preuve de la réception des actes par le représentant de l'Etat dans le département ou son délégué dans l'arrondissement peut être apportée par tout moyen. L'accusé de réception, qui est immédiatement délivré, peut être utilisé à cet effet mais n'est pas une condition du caractère exécutoire des actes.

Texte du projet de loi

II - Au quatrième alinéa de l'article 51 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, après les mots : "dans l'exécution du budget départemental", il est inséré les mots : "après vérification de la sincérité des inscriptions de recettes et de dépenses."

Art. 8

Propositions de la commission

Art. 8

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>II. - Sont soumis aux dispositions du paragraphe I du présent article les actes suivants :</p>	<p>I - Le II de l'article 2 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 est complété comme suit :</p>	<p>I Avant le dernier alinea du II de l'article 2 de la loi n° 82 213 du 2 mars 1982, il est insere un alinea rédité comme suit :</p>
<p>les délibérations du conseil municipal ou les décisions prises par délégation du conseil municipal en application de l'article L. 122-20 du Code des communes ;</p>		
<p>les décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police ;</p>		
<p>les actes à caractère réglementaire pris par les autorités communales dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi ;</p>		
<p>les conventions relatives aux marchés et aux emprunts ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux à caractère industriel ou commercial ;</p>		
<p>les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade, à l'avancement d'échelon, aux sections soumises à l'avis du conseil de discipline et au licenciement d'agents de la commune ;</p>		
<p>le permis de construire, les autres autorisations d'utilisation du sol, le certificat d'urbanisme et le certificat de conformité délivrés par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale, lorsqu'il a reçu compétence dans les conditions prévues à l'article L. 421-2-1 du Code de l'urbanisme.</p>		

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Sont également soumises aux dispositions du I du présent article les décisions relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique, prises par les sociétés d'économie mixte locales pour le compte d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale.</p>	<p>"Les ordres de réquisition du comptable pris par le maire".</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>Art. 45</p>		
<p>I.- Les actes pris par les autorités départementales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département.</p>		
<p>Le président du conseil général certifie, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire de ces actes.</p>		
<p>La preuve de la réception des actes par le représentant de l'Etat dans le département peut être apportée par tout moyen. L'accusé de réception, qui est immédiatement délivré, peut être utilisé à cet effet mais n'est pas une condition du caractère exécutoire des actes.</p>		
<p>II. - Sont soumis aux dispositions du paragraphe I du présent article les actes suivants :</p>	<p>II - Le II de l'article 45 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 est complété comme suit :</p>	<p>II - Avant le dernier alinéa du II de l'article 69 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, il est inséré un alinéa rédigé comme suit :</p>
<p>les délibérations du conseil général ou les décisions prises par délégation du conseil général en application du troisième alinéa de l'article 24 ;</p>		
<p>les décisions réglementaires et individuelles prises par le président du conseil général dans l'exercice de son pouvoir de police en application de l'article 25 ;</p>		

Texte en vigueur

les actes à caractère réglementaire pris par les autorités départementales dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi ;

les conventions relatives aux marchés et aux emprunts ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux à caractère industriel ou commercial ;

les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade, à l'avancement d'échelon, aux sanctions soumises à l'avis du conseil de discipline et au licenciement d'agents du département.

Sont également soumises aux dispositions du I du présent article les décisions relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique, prises par les sociétés d'économie mixte locales pour le compte d'un département ou d'une institution inter-départementale.

Art. 69

I.- les actes pris par les autorités régionales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans la région.

II.- Sont soumis aux dispositions du paragraphe I du présent article les actes suivants :

les délibérations du conseil régional ou les décisions prises par le bureau par délégation du conseil régional;

Texte du projet de loi

"Les ordres de réquisition du comptable pris par le président du conseil général."

III - Le II de l'article 69 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 est complété comme suit :

Propositions de la commission

(Alinea sans modification)

III - *(Sans modification)*

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

les actes à caractère réglementaire pris par les autorités régionales dans les domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi;

les conventions relatives aux marchés et aux emprunts ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux à caractère industriel ou commercial;

les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade, à l'avancement d'échelon, aux sanctions soumises à l'avis du conseil de discipline et au licenciement d'agents de la région.

"Les ordres de réquisition du comptable pris par le président du conseil régional."

Art. 15

Le comptable ne peut subordonner ses actes de paiement à une appréciation de l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur. Il ne peut soumettre les mêmes actes qu'au contrôle de légalité qu'impose l'exercice de sa responsabilité personnelle et pécuniaire. Il est tenu de motiver la suspension du paiement.

IV - Le deuxième alinéa de l'article 15 de la loi n° 82 213 du 2 mars 1982 est complété comme suit :

IV (*Sans modification*)

Lorsque le comptable de la commune notifie sa décision de suspendre le paiement d'une dépense, le maire peut lui adresser un ordre de réquisition. Il s'y conforme aussitôt, sauf en cas d'insuffisance de fonds communaux disponibles, de dépense ordonnancée sur des crédits irrégulièrement ouverts ou insuffisants ou sur des crédits autres que ceux sur lesquels elle devrait être imputée, d'absence totale de justification du service fait et de défaut de caractère libératoire du règlement.

"ainsi qu'en cas d'absence de caractère exécutoire des actes pris par les autorités communales".

Texte en vigueur

Art. 55

Le comptable ne peut subordonner ses actes de paiement à une appréciation de l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur. Il ne peut soumettre les mêmes actes qu'au contrôle de légalité qu'impose l'exercice de sa responsabilité personnelle et pécuniaire. Lorsque le comptable suspend le paiement, il est tenu de motiver sa décision.

Lorsque le comptable du département notifie sa décision de suspendre le paiement d'une dépense, le président du conseil général peut lui adresser un ordre de réquisition. Le comptable s'y conforme aussitôt, sauf en cas d'insuffisance de fonds départementaux disponibles, de dépense ordonnancée sur des crédits irrégulièrement ouverts ou insuffisants ou sur des crédits autres que ceux sur lesquels elle devrait être imputée, d'absence totale de justification du service fait et de défaut de caractère libératoire du règlement.

Texte du projet de loi

V - Le deuxième alinéa de l'article 55 de la loi n° 82 213 du 2 mars 1982 est complété comme suit :

"ainsi qu'en cas d'absence de caractère exécutoire des actes pris par les autorités départementales."

Propositions de la commission

V (Sans modification)

Texte en vigueur	Texte au projet de loi	Propositions de la commission
<p>Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 Art. 21-3 (Cf art. 10)</p>	<p>VI - Le deuxième alinéa du paragraphe II A de l'article 82 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 est complété comme suit :</p>	<p>VI - Le paragraphe II de l'article 21-3 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions est complété comme suit :</p>
<p>Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 Art. 82</p>		
<p>A . - Il est ajouté à la loi du 5 juillet 1972 précitée un article 21-3, ainsi rédigé :</p>		
<p>"I.-Le comptable de la région est un comptable direct du Trésor ayant qualité de comptable principal.</p>		
<p>"II.-Le comptable ne peut subordonner ses actes de paiement à une appréciation de l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur. Il ne peut pas non plus soumettre les mêmes actes à un contrôle de légalité autre que celui qu'impose l'exercice de sa responsabilité personnelle et pécuniaire. Lorsqu'il suspend le paiement, il est tenu de motiver sa décision.</p>		
<p>"Lorsque le comptable de la région notifie sa décision de suspendre le paiement d'une dépense, le président du conseil régional peut lui adresser un ordre de réquisition. Le comptable s'y conforme aussitôt, sauf en cas d'insuffisance de fonds régionaux disponibles, de dépense ordonnancée sur des crédits irrégulièrement ouverts ou insuffisants ou sur des crédits autres que ceux sur lesquels elle devrait être imputée, d'absence totale de justification du service fait et de défaut de caractère libératoire du règlement."</p>	<p>"ainsi qu'en cas d'absence de caractère exécutoire des actes pris par les autorités régionales."</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

**TITRE III
DISPOSITIONS DIVERSES ET
TRANSITOIRES**

**TITRE III
DISPOSITIONS DIVERSES ET
TRANSITOIRES**

Art. 9

Art. 9

Loi n° 80-539 du 16 juillet 1980
Art. premier

L'article premier de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public est complété comme suit :

(Sans modification)

I. - Lorsqu'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée a condamné l'Etat au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle même, cette somme doit être ordonnancée dans un délai de quatre mois à compter de la notification de la décision de justice.

Si la dépense est imputable sur des crédits limitatifs qui se révèlent insuffisants, l'ordonnancement est fait dans la limite des crédits disponibles. Les ressources nécessaires pour les compléter sont dégagées dans les conditions prévues par l'ordonnance n° 59 2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Dans ce cas, l'ordonnancement complémentaire doit être fait dans un délai de six mois à compter de la notification.

Texte en vigueur

A défaut d'ordonnancement dans les délais mentionnés aux alinéas ci-dessus, le comptable assignataire de la dépense doit, à la demande du créancier et sur présentation de la décision de justice, procéder au paiement.

II. - Lorsqu'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée a condamné une collectivité locale ou un établissement public au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même, cette somme doit être mandatée ou ordonnancée dans un délai de quatre mois à compter de la notification de la décision de justice. A défaut de mandatement ou d'ordonnancement dans ce délai, le représentant de l'Etat dans le département ou l'autorité de tutelle procède au mandatement d'office.

En cas d'insuffisance de crédits, le représentant de l'Etat dans le département ou l'autorité de tutelle adresse à la collectivité ou à l'établissement une mise en demeure de créer les ressources nécessaires; si l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement n'a pas dégagé ou créé ces ressources, le représentant de l'Etat dans le département ou l'autorité de tutelle y pourvoit et procède s'il y a lieu, au mandatement d'office.

III. - En cas de manquement aux dispositions des paragraphes I et II ci-dessus relatives à l'engagement et à l'ordonnancement des dépenses, les personnes visées à l'article 1er de la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 modifiée relative à la Cour de discipline budgétaire et financière sont passibles des peines prévues à l'article 5 de ladite loi. Par dérogation à l'article 16 de cette même loi, le créancier a qualité pour saisir la cour par l'organe du ministère public auprès de ladite cour.

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

"IV - L'ordonnateur d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local est tenu d'émettre l'état nécessaire au recouvrement de la créance résultant d'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée dans le délai de deux mois à compter de la date de notification de la décision de justice.

"Faute de dresser l'état dans ce délai, le représentant de l'Etat adresse à la collectivité territoriale ou à l'établissement public local une mise en demeure d'y procéder dans le délai d'un mois; à défaut, il émet d'office l'état nécessaire au recouvrement correspondant.

"En cas d'émission de l'état par l'ordonnateur de la collectivité ou de l'établissement public local après mise en demeure du représentant de l'Etat, ce dernier peut néanmoins autoriser le comptable à effectuer des poursuites en cas de refus de l'ordonnateur.

"L'état de recouvrement émis d'office par le représentant de l'Etat est adressé au comptable de la collectivité territoriale ou de l'établissement public local pour prise en charge et recouvrement, et à la collectivité territoriale ou à l'établissement public local pour inscription budgétaire et comptable."

Code des communes

Art. 10

Art. 10

Art. L. 241 3

1 - L'article L. 241-3 du code des communes est complète comme suit :

Supprimé

Le maire peut seul émettre des mandats.

"Le maire peut seul émettre des titres de recettes. Toutefois, lorsque la gestion d'un service public a fait l'objet d'une délégation, le contrat peut prévoir l'encaissement des produits revenant au service par le gestionnaire délégué. Cette délégation donne lieu à compte-rendu annuel des comptes de la gestion déléguée à la collectivité.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Loi du 10 août 1871
Art. 64

Le comptable chargé du recouvrement des ressources éventuelles est tenu de faire, sous sa responsabilité, toutes les diligences nécessaires pour la rentrée de ces produits.

Les rôles et états des produits sont rendus exécutoires par le président du conseil général, et par lui remis au comptable.

Les oppositions, lorsque la matière est de la compétence des tribunaux ordinaires, sont jugées comme affaires sommaires.

"Les titres de recettes afférents aux produits communaux autres que ceux assis et liquidés par les services fiscaux de l'État en exécution des lois et règlements en vigueur constituent des titres exécutoires.

"En matière de recettes, le comptable ne peut soumettre les actes de prise en charge qu'au contrôle de légalité qu'impose l'exercice de la responsabilité personnelle, pécuniaire ou pénale. Il est tenu de motiver la suspension de la prise en charge. Un décret fixe la liste des pièces justificatives des recettes des communes."

II - L'article 64 de la loi du 10 août 1871 est complété comme suit :

"Les titres de recettes afférents aux produits départementaux autres que ceux assis et liquidés par les services fiscaux de l'État en exécution des lois et règlements en vigueur constituent des titres exécutoires.

"En matière de recettes, le comptable ne peut soumettre les actes de prise en charge qu'au contrôle de légalité qu'impose l'exercice de la responsabilité personnelle, pécuniaire ou pénale. Il est tenu de motiver la suspension de la prise en charge.

"Un décret fixe la liste des pièces justificatives des recettes du département."

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972
Art. 21-3

III - L'article 21-3 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 est complété comme suit :

I - Le comptable de la région est un comptable direct du Trésor ayant qualité de comptable principal.

Il ne peut être chargé des fonctions de comptable de l'État. Il est nommé par le ministre du budget, après information préalable du président du conseil régional.

Le comptable de la région prête serment devant la chambre régionale des comptes.

Il est tenu de produire ses comptes devant la chambre régionale des comptes qui statue par voie de jugement.

II. - Le comptable ne peut subordonner ses actes de paiement à une appréciation de l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur. Il ne peut pas non plus soumettre les mêmes actes à un contrôle de légalité autre que celui qu'impose l'exercice de sa responsabilité personnelle et pécuniaire. Lorsqu'il suspend le paiement, il est tenu de motiver sa décision.

Lorsque le comptable de la région notifie sa décision de suspendre le paiement d'une dépense, le président du conseil régional peut lui adresser un ordre de réquisition. Le comptable s'y conforme aussitôt, sauf en cas d'insuffisance de fonds régionaux disponibles, de dépense ordonnancée sur des crédits irrégulièrement ouverts ou insuffisants ou sur des crédits autres que ceux sur lesquels elle devrait être imputée, d'absence totale de justification du service fait et de défaut de caractère libératoire du règlement.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

"III - Les titres de recettes afférents aux produits régionaux autres que ceux assis et liquidés par les services fiscaux de l'Etat en exécution des lois et règlements en vigueur constituent des titres exécutoires.

"En matière de recettes, le comptable ne peut soumettre les actes de prise en charge qu'au contrôle de légalité qu'impose l'exercice de la responsabilité personnelle, pecuniaire ou pénale. Il est tenu de motiver la suspension de la prise en charge. Un décret fixe la liste des pièces justificatives des recettes de la région."

Art. 11

Lorsque les dépenses prévues à l'article 2 de la présente loi entraînent une augmentation des dépenses de fonctionnement de plus de 2 % du produit des impôts directs locaux figurant au budget de l'exercice précédent, la dépense excédant ce seuil peut faire l'objet d'un étalement.

Un décret en Conseil d'Etat fixera les conditions d'application du présent article.

Un décret en Conseil d'Etat fixera les conditions d'application du présent article.

Art. 11

Les recettes d'investissement prévues à l'article L.231-8, aux 1° et 2° de l'article L.231-9 et à l'article L.231-11 du code des communes peuvent être utilisées au financement des dotations aux amortissements et provisions prévues à l'article 2 de la présente loi.

Toutefois, pour les dotations aux provisions, cette faculté est limitée aux provisions constituées pour faire face à des dépenses d'investissement.

Par ailleurs, lorsque les dépenses prévues à l'article 2 de la présente loi entraînent une augmentation des dépenses de fonctionnement de plus de 2 % du produit des impôts directs locaux figurant au budget de l'exercice précédent, la dépense excédant ce seuil peut faire l'objet d'un étalement.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Art. 12

I - Les dispositions des articles premier à 6 de la présente loi entreront en vigueur à compter de l'exercice 1996.

II Une loi ultérieure fixera les conditions d'application de l'article 6 de la présente loi aux départements et aux régions.

Art. 12

I - Les dispositions...

...l'exercice 1997 pour les immobilisations acquises à compter du 1er janvier 1996; et pour les garanties d'emprunt accordées à compter de la même date.

II (Sans modification)

III. - Le comité des finances locales est consulté pour avis sur les projets de décrets et d'instructions portant réforme de la comptabilité des collectivités locales.

A N N E X E S

ANNEXE I

LA REAFFECTATION DE RECETTES D'INVESTISSEMENT

EN SECTION DE FONCTIONNEMENT :

LE CAS DU FONDS DE COMPENSATION DE LA TVA (FCTVA)

I - LE PRINCIPE

Parmi les recettes affectées par la loi à la section d'investissement, seul le FCTVA peut actuellement donner lieu à reprise à la section de fonctionnement dans les conditions précisées par l'article 91 de la loi n° 80-30 du 18 janvier 1980 modifiant l'article 54-V de la loi de finances n° 76-1232 du 29 décembre 1976.

Cet article stipule que « à titre exceptionnel et dans la mesure où elles (les sommes versées par le Fonds) excèdent le total des dépenses inscrites à la section d'investissement, elles peuvent être inscrites à la section de fonctionnement pour assurer le paiement des intérêts afférents aux emprunts souscrits par la collectivité, l'établissement ou l'organisme bénéficiaire. »

Cette disposition concerne généralement des collectivités dont le flux d'investissement est irrégulier.

L'opération est constatée au budget de la façon suivante (cf instructions M11 et M12) :

① l'attribution totale de FCTVA est inscrite en recette au compte 1421, « fonds de compensation pour la TVA ».

② le montant de la reprise, à hauteur maximale des intérêts des emprunts, est inscrite en dépense au compte 1421 et en recette au compte 787 « reprises sur recettes d'investissement ».

II - LE SCHEMA BUDGETAIRE ET COMPTABLE

Section d'investissement

Dépenses		Recettes
1421 <u>reprise sur FCTVA</u> 20		1421 - FCTVA 100

Section d'investissement

Dépense		Recettes
67 frais financiers 20		787 - <u>reprises sur recettes d'investissement</u> 20

ANNEXE II

**REPRISE TOTALE OU PARTIELLE DES RECETTES
D'INVESTISSEMENT AUTRES QUE LE PRODUIT DES EMPRUNTS
SCHEMA COMPTABLE ET BUDGETAIRE**

Section d'investissement

Dépenses	Recettes
Dépenses à caractère social . . . 20 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content;"> Reprise sur les taxes d'urbanisme 200(1) (débit c/109) </div>	Taxes d'urbanisme 100 Amortissement 200

Section de fonctionnement

Dépenses	Recettes
Dotations aux amortis sements et aux provisions 200	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content;"> Recettes exceptionnelles (crédit c/77..) 200 </div>

(1) reprise maximale à hauteur du montant des dotations aux amortissements et aux provisions