

Méthodologie

Afin d'éviter toute ambiguïté dans l'interprétation à donner aux informations présentées dans ce document, il paraît nécessaire de rappeler brièvement quelques notions essentielles concernant le régime administratif des collectivités territoriales et les documents budgétaires et comptables en usage, et de préciser les concepts de l'analyse financière opérée par la Direction Générale de la Comptabilité publique.

I - LE RÉGIME ADMINISTRATIF DES COLLECTIVITÉS LOCALES

On désigne par **collectivités territoriales** les régions, les départements et les communes. En 1982, le régime administratif des collectivités locales a été modifié par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions qui supprime toute forme de tutelle *a priori*, sur les décisions des collectivités locales.

Le statut particulier de la **Corse** a été renforcé par la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 qui lui confère d'importantes compétences nouvelles et des ressources fiscales indirectes différentes de celles des régions du continent. En réalité, la Corse n'est plus juridiquement une région au sens de collectivité locale, mais une collectivité territoriale à statut unique.

Par ailleurs, succédant au district de la région parisienne, **la région Ile-de-France** comporte également des spécificités budgétaires.

II - LES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES ET COMPTABLES

Le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables se traduit, dans l'exécution des budgets des collectivités territoriales, par une différenciation entre opérations administratives et opérations comptables et, en conséquence, par la tenue d'une double comptabilité : **comptabilité administrative** de l'ordonnateur, **comptabilité financière** du comptable du Trésor.

Ces comptabilités décrivent les opérations réalisées au cours d'un exercice. A la clôture de celui-ci, les opérations sont regroupées dans un compte administratif pour l'ordonnateur, dans un compte de gestion pour le comptable.

A la différence du compte administratif qui se limite à la transcription de la seule exécution budgétaire, le compte de gestion présente une comptabilité en partie double, comprenant des comptes de tiers et financiers, ainsi qu'un bilan de fin d'exercice. Il offre ainsi une vision exhaustive de la situation financière de la collectivité.

Les budgets locaux s'exécutent en gestion, c'est-à-dire que les comptes doivent décrire les opérations réalisées au cours d'une seule année dont toutefois le 31 décembre est prolongé fictivement jusqu'au 31 janvier de l'année suivante pour les opérations de fonctionnement, de manière à permettre le rattachement à la gestion des opérations déjà engagées.

La section de fonctionnement retrace toutes les opérations concernant l'exploitation, autrement dit la gestion courante des services.

Sont inscrits notamment :

1) *en produits* : les impôts directs et indirects, les dotations versées par l'Etat, les ressources d'exploitation et du domaine, les produits financiers ;

2) *en charges* : les achats de fournitures et de services, les frais de personnel, les allocations et subventions versées, les frais financiers (intérêts de la dette notamment).

Les budgets locaux doivent être votés en équilibre. Les produits de fonctionnement doivent donc être égaux ou supérieurs aux charges de fonctionnement. La section de fonctionnement fait ainsi apparaître un solde qui permet le financement d'une fraction des dépenses d'équipement. Il figure, à ce titre, dans la section d'investissement qui inclut également d'autres recettes, telles que les subventions et les emprunts.

La réforme de la DGF en 2004 modifie l'architecture des concours de l'Etat aux collectivités locales. La nouvelle DGF versée par l'Etat aux régions en 2004 inclut la plupart

des compensations fiscales et des attributions de péréquation versées auparavant sous forme de dotations distinctes. La présente brochure prend acte de cette évolution en comptant désormais les **compensations fiscales et les attributions de péréquation dans le total des transferts versés par l'Etat** et non plus dans la rubrique des impôts et taxes.

La section d'investissement retrace toutes les opérations en capital, autrement dit les opérations de dépenses ou de recettes qui accroissent ou diminuent la valeur du patrimoine.

Figurent :

1) En recettes :

- d'une part, "la capacité d'autofinancement" (CAF) dégagée par la section de fonctionnement (cf. lexique) ;
- d'autre part, des recettes constituées pour l'essentiel par des dotations d'équipement et des emprunts.

2) En dépenses :

- les remboursements en capital d'emprunts ;
- les prêts et avances accordés par la collectivité ;
- les dépenses directes d'investissement (acquisitions mobilières et immobilières, travaux neufs, grosses réparations) ;
- les subventions d'équipements versées.

La différence entre les recettes d'investissement et les dépenses d'investissement augmente ou diminue le fonds de roulement selon les résultats de l'année.

Ainsi, les comptes de fonctionnement et d'investissement retracent, après élimination de toutes les opérations comptables d'ordre, les flux réels de dépenses et de recettes au cours d'une année.

Les données chiffrées concernant les emprunts nouveaux et les remboursements en capital d'emprunts sont corrigées des opérations de refinancement de dette et des opérations d'allers et retours sur le compte 16 liées à la

gestion de trésorerie dans le cadre d'emprunts avec option de tirage sur ligne de trésorerie.

III - Incidences de la mise en application de la nomenclature M71 en 2005 sur les données présentées dans cette publication

A) Incidences des reclassements dans le plan de comptes

La nomenclature M71 a adopté un plan de comptes par nature conforme au plan comptable général. La circulaire du 30 juillet 2004 présente une table de transposition M51R/M71 qui permet de retrouver les équivalences des comptes M51 en M71. Cette table de transposition a été utilisée afin de déterminer l'équivalent M51 de la définition des rubriques de dépenses et de recettes en M71 (cf. annexe 3).

Cette transposition peut toutefois poser certains problèmes dans le cadre de cette publication :

- certains comptes en M51 ont été éclatés en M71 en plusieurs comptes ne se trouvant pas dans la même rubrique. Ces cas ont toutefois peu d'incidences sur les données de cette publication.
- la M71 a parfois précisé l'imputation comptable de dépenses ou recettes qui ne disposaient pas de comptes dédiés en M51.

La nomenclature fonctionnelle de la M71 est très différente de celle de la M51 (comptes de programmes ou de service commençant par « 9 »). C'est pourquoi il n'a pas été possible d'établir des séries relatives à la ventilation par fonction des dépenses ou des recettes pour les données antérieures à 2005.

B) Incidences de la neutralisation des rattachements d'opérations

La nomenclature M71 met en pratique le rattachement des charges et des produits à l'exercice où s'est produit le fait générateur de la dépense ou de la recette. Cette disposition pose problème la première année d'application de la M71 pour deux raisons :

- les charges et produits afférents à l'exercice 2004 mais payés en 2005 sont supportés par ce dernier exercice. S'il

existe un excédent de ces charges sur ces produits, le résultat de l'exercice 2005 s'en trouve minoré par rapport à une situation « normale » (par exemple pour l'exercice 2006) ;

- les charges et produits constatés d'avance en 2004 mais relatifs à l'exercice 2005 sont supportés par l'exercice 2004. S'il existe un excédent de produits sur ces charges, le résultat de l'exercice 2005 s'en trouve minoré par rapport à une situation « normale ».

Aussi la circulaire du 30 juillet 2004 prévoit un dispositif facultatif de neutralisation de ces situations. Le principe ce dispositif est d'opérer un prélèvement sur les capitaux propres (débit du compte 1069, ou 1068 dans le cas des intérêts courus non-échus) en créditant la section de fonctionnement (au compte 79 : transferts de charges) afin de neutraliser le surcroît de charges en classe 6.

Dans le cadre de cette publication, ce dispositif de neutralisation a des incidences :

- sur les montants de différentes rubriques de charges et des produits de la section de fonctionnement (les montants sont majorés seulement pour l'exercice 2005) ;
- et sur les montants du fonds de roulement (FR) et du besoin en fonds de roulement (BFR), minorés par rapport à 2004, mais de façon permanente.

Prenons l'exemple d'une charge à payer afin d'illustrer cette situation : lors d'un exercice "normal" (à partir de 2005) lors de la contrepassation des charges à payer, les écritures comptables suivantes sont passées (en prenant D pour débit et C pour crédit) :

1) contrepassation du rattachement effectué lors de l'exercice N-1 : C 6 par D 408 \simeq le FR augmente (par le C 615, qui augmente le résultat), et le BFR aussi, pour le même montant (par le D 408 qui diminue le passif d'exploitation)

2) mandatement de la dépense : D 6 par C 401 \simeq le FR diminue (le D 6 diminue le résultat), le BFR aussi (par le C 401 qui augmente le passif d'exploitation). En outre la charge nette en classe 6 est égale à 0 puisque le débit est égal au crédit (si on prend pour hypothèse que la facture est égale à ce qui avait été rattaché lors de l'exercice précédent).

Finalement l'opération n'a aucune conséquence sur le FR, le BFR ou les charges.

En revanche, en 2005, la situation est différente :

1) La neutralisation se traduit par : D 1069 ou 1068 par C 79 \simeq le FR diminue (D 1069 ou 1068, donc les capitaux propres diminuent), mais il augmente dans le même temps (C 791, donc augmentation du résultat, qui est repris dans les capitaux propres) ; l'opération est donc neutre sur le FR et le BFR.

2) Le mandatement de la dépense se traduit par : D 6 par C 401 \simeq le FR diminue (D 615), le BFR aussi (par le C 401).

Au final, les conséquences sur le FR, le BFR et les charges de la deuxième étape ne sont pas contrebalancées par la première, au contraire du cas "normal" : c'est pourquoi la neutralisation aboutit à une diminution du FR et du BFR.

En outre, la charge en classe 6 est certes équilibrée par le produit au compte 79, mais dans le cadre du traitement de masse effectué pour élaborer cette publication (utilisation de balances), il n'est pas possible de savoir à quels comptes se rattachent précisément les imputations au compte 79. C'est pourquoi les charges sont surévaluées pour l'exercice 2004.

En revanche ce dispositif de neutralisation n'a pas d'impact sur la CAF puisque les transferts de charges au compte 79 sont des produits CAF (ces produits sont comptés dans les autres produits de fonctionnement dans les tableaux de cette publication).