

LA M 14

Afin de fonder la comptabilité communale sur une plus grande transparence et de la rapprocher de celle utilisée par les personnes privées, la loi du 22 juin 1994 devait mettre en place une réforme importante qui se traduira notamment par l'instruction ministérielle M 14. Il s'agissait d'abord de remplacer les anciennes nomenclatures budgétaires communales qui avaient été mises en place par les instructions M 11 et M 12. Mais il s'agissait aussi de mettre en place de nouvelles techniques comptables.

Pour les départements, l'instruction M. 52 constitue l'aboutissement d'un travail engagé dès 1996 dans le groupe de travail composé de représentants des conseils généraux, de la direction générale des collectivités locales, de la direction générale de la comptabilité publique et, dans un premier temps, de la Cour des comptes et du conseil national de la comptabilité. La Loi n° 2003-132 du 19 février 2003 prévoit l'application de ces nouvelles règles à l'ensemble des départements à partir du 1^{er} janvier 2004.

Deux décrets d'application (décrets n°2003-1004 et n°2003-1005 du 21 octobre 2003), parus au Journal officiel du 23 octobre, ont précisé certaines modalités de mise en œuvre de la loi (liste des chapitres, modalités d'amortissement, règles relatives aux AP/CP, etc.).

S'agissant des régions, la Direction Générale des Collectivités Locales et la Direction Générale de la Comptabilité Publique ont élaboré l'instruction budgétaire et comptable provisoire M. 71.

Cette instruction, qui reprend les grandes avancées de la M. 14 et de la M. 52, comporte également certaines innovations, notamment en matière de suivi des engagements pluriannuels et de souplesse de gestion. A compter du 1^{er} janvier 2005, les régions pourront expérimenter cette instruction. L'expérimentation est prévue sur deux ans, avant une entrée en vigueur définitive au 1^{er} janvier 2007.

I – DE NOUVELLES NOMENCLATURES BUDGETAIRES

A - Une nomenclature par nature

Un classement par nature signifie que les recettes et les dépenses sont regroupées selon leur identité (immobilisations, emprunts, impôts et taxes, charges de personnel, frais financiers, etc.) et non selon leur destination ou leur incidence. La nouvelle nomenclature par nature se rapproche encore plus de celle utilisée par les entreprises. Elle est construite autour de deux catégories de comptes.

a) Les comptes de bilan

Les comptes budgétaires de la section d'investissement, relèvent des classes 1 à 3.

Classe 1, comptes de capitaux (fonds propres, emprunts et dettes assimilées)

Classe 2, comptes d'immobilisations

Classe 3, comptes de stock et encours

Classe 4, comptes de tiers (dettes et créances de la collectivité à l'égard des tiers)

Classe 5, comptes financiers (décaissement et d'encaissement)

Les comptes des classes 4 et 5 sont tenus par le comptable seul, alors que les trois précédents sont mouvementés par l'ordonnateur et le comptable.

b) Les comptes d'exploitation

Ces comptes retracent les opérations de la section de fonctionnement. Ils sont divisés en deux classes

Classe 6, comptes de charges

Classe 7, comptes de produits

La classe 8 regroupe les comptes qui n'ont pas leur place dans les classes 1 à 7 du tableau. Elle permet notamment de comptabiliser les garanties d'emprunts accordés.

Le classement par nature ne permet pas de connaître facilement le coût d'un équipement ni le prix de revient d'un service c'est pourquoi une nomenclature fonctionnelle a été mise en place.

B - Une nomenclature par fonction

Dix fonctions ont été retenues :

FONCTION	COMMUNES (M14)	DEPARTEMENTS (M 52)
Fonction 0	services généraux	services généraux
Fonction 1	sécurité et salubrité publique	sécurité
Fonction 2	enseignement - formation	enseignement
Fonction 3	culture	culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs
Fonction 4	sport et jeunesse	prévention médico-sociale
Fonction 5	intervention sociale et santé	action sociale
Fonction 6	famille	réseaux et infrastructures
Fonction 7	logement	aménagement et environnement
Fonction 8	aménagement, environnement	transports
Fonction 9	action économique	développement économique

Chacune des dix fonctions est ensuite subdivisée en sous-fonctions à deux chiffres et, parfois, en rubriques à trois chiffres en tout une cinquantaine. En croisant cette nomenclature et la classe 9 de la nomenclature précédente on peut non seulement présenter le budget de manière fonctionnelle mais de plus le faire voter sur cette base.

En effet, dans les communes de plus de 10.000 habitants le vote peut se faire par fonctions ou par nature, c'est le Conseil municipal qui le décide. Il est entendu que quel que soit le choix, l'autre mode de présentation doit figurer dans les documents budgétaires. Pour ce qui est des communes comprises entre 3.500 et 10.000 habitants, si elles doivent présenter leur budget par nature et par fonction, le vote ne peut se faire que par nature.

II – DE NOUVELLES TECHNIQUES COMPTABLES

Afin de rapprocher la comptabilité des communes de celles des entreprises et d'en assurer une plus grande transparence, il a été fait appel, en dehors des nomenclatures que l'on vient d'évoquer, à des techniques comme l'amortissement, les provisions ou encore le rattachement des recettes et des charges à l'exercice.

A - L'amortissement

Un amortissement permet de constater d'un point de vue comptable la dépréciation irréversible d'un bien mobilier ou d'une immobilisation. Un amortissement est calculé pour chaque bien ou immobilisation au prorata de la durée prévisible d'utilisation de ceux-ci. Ces dotations aux amortissements constituent une dépense de fonctionnement (compte 68) et une recette d'investissement (compte 28).

La loi du 22 juin 1994, rend obligatoire, pour les communes de plus de 3.500 habitants, l'amortissement des biens mobiliers renouvelables, comme le mobilier, le matériel, l'outillage ou encore les véhicules. Mais il est exclu pour les immeubles et la voirie de façon à éviter une majoration de la fiscalité.

B - Les provisions

Comme l'amortissement, les provisions sont fondées sur le principe de prudence et de sincérité. En effet elles permettent de tenir compte de dépréciations probables d'actifs. En d'autres termes elles permettent de faire face à des risques. Rien n'interdisait avant la loi du 22 juin 1994 le recours à cette technique mais il faut reconnaître que rares ont été les utilisations. C'est pourquoi, l'article 2 de la loi a prévu deux provisions spéciales obligatoires, du moins pour les communes de plus de 3500 habitants. Il s'agit de la dotation aux provisions pour garanties d'emprunt, et de la dotation aux provisions pour dettes à remboursement différé.

C - Le rattachement à l'exercice

Trop de dépenses ou de recettes sont détachées artificiellement de l'exercice budgétaire auquel elles se rattachent, rendant ainsi particulièrement difficile la connaissance de la situation réelle de la commune. C'est pourquoi, seront rattachés à l'exercice, les droits acquis ou les charges ayant donné lieu à service fait avant le 31 décembre. La mesure ne vaut que pour les communes de plus de 3500 habitants et pour la section de fonctionnement