COMMUNAUTE URBAINE DE BORDEAUX

EXTRAIT
DU
REGISTRE DES DELIBERATIONS
DU
CONSEIL DE COMMUNAUTE

Séance du 16 décembre 2005
(convocation du 5 décembre 2005)

Aujourd'hui Vendredi Seize Décembre Deux Mil Cinq à 09 Heures 30 le Conseil de la Communauté Urbaine de BORDEAUX s'est réuni, dans la salle de ses séances sous la présidence de Monsieur Alain ROUSSET, Président de la Communauté Urbaine de BORDEAUX.

ETAIENT PRESENTS :

M. ROUSSET Alain, M. MARTIN Hugues, M. HOUDEBERT Henri, M. BOBET Patrick, M. BRANA Pierre, M. BRON Jean-Charles, M. BROQUA Michel, Mme CARTRON Françoise, M. CAZABONNE Alain, M. CAZABONNE Didier, M. CHAUSSET Gérard, Mme CURVALE Laure, M. DAVID Alain, Mme DESSERTINE Laurence, M. DUCASSOU Dominique, M. DUCHENE Michel, Mme EYSSAUTIER Odette, Mme FAYET Véronique, M. FELTESSE Vincent, M. FLORIAN Nicolas, M. FREYGEFOND Ludovic, M. GELLE Thierry, M. GUICHARD Max, M. LABISTE Bernard, M. LAMAISON Serge, M. MERCIER Michel, M. PIERRE Maurice, M. SAINTE-MARIE Michel, M. SEUROT Bernard, M. SOUBIRAN Claude, M. TOUZEAU Jean, M. TURON Jean-Pierre, M. ANZIANI Alain, M. BANAYAN Alexis, M. BAUDRY Claude, M. BELIN Bernard, M. BELLOC Alain, Mme BRUNET Françoise, M. CANOVAS Bruno, Mme CARLE DE LA FAILLE Marie Claude, M. CARTI Michel, Mme CASTANET Anne, M. CASTEL Lucien, M. CASTEX Régis, Mme CAZALET Anne-Marie, M. CHAZEAU Jean, Mme CONTE Marie-Josée, Mlle COUTANCEAU Emilie, M. COUTURIER Jean-Louis, M. DANE Michel, Mme DARCHE Michelle, M. DAVID Jean-Louis, Mme DE FRANCOIS Béatrice, Mme DELAUNAY Michèle, M. DELAUX Stéphan, M. DOUGADOS Daniel, Mme DUMONT Dominique, M. DUTIL Silvère, Mme FAORO Michèle, M. FAYET Guy, M. FEUGAS Jean-Claude, M. GOURGUES Jean-Pierre, M. GRANET Michel, M. GUICHOUX Jacques, M. GUILLEMOTEAU Patrick, M. HERITIE Michel, M. HOURCQ Robert, M. HURMIC Pierre, Mme ISTE Michèle, M. JAULT Daniel, Mme JORDA-DEDIEU Carole, M. JOUVE Serge, M. JUNCA Bernard, Mme KEISER Anne-Marie, Mme LIMOUZIN Michèle, M. MANGON Jacques, M. MANSENCAL Alain, M. MAURIN Vincent, M. MERCHERZ Jean, M. MONCASSIN Alain, Mme MOULIN-BOUDARD Martine, M. MOULINIER Maxime, Mme NOEL Marie-Claude, M. PONS Henri, Mme PUJO Colette, M. QUANCARD Joël, M. QUERON Robert, Mme RAFFARD Florence, M. RESPAUD Jacques, M. SARRAT Didier, M. SEGUREL Jean-Pierre, M. SIMON Patrick, Mme TOUTON Elisabeth, Mme VIGNE Elisabeth, Mme WALRYCK Anne.

EXCUSES AYANT DONNE PROCURATION :

M. FAVROUL Jean-Pierre à M. GELLE Thierry
M. LABARDIN Michel à M. QUERON Robert
Mme. LACUEY Conchita à M. COUTURIER Jean-Louis
M. PUJOL Patrick à M. FAYET Guy
M. VALADE Jacques à M. MARTIN Hugues
M. BANNEL Jean-Didier à M. BELLOC Alain
M. BENOIT Jean-Jacques à M. MOULINIER Maxime
Mme. BRACQ Mireille à Mme. BRUNET Françoise
M. BREILLAT Jacques à Mme. DARCHE Michelle
M. CANIVENC René à Mme. MOULIN-BOUDARD Martine
M. CAZENAVE Charles à Mme. DESSERTINE Laurence
Mme. COLLET-LEJUIF Sylvie à M. FREYGEFOND Ludovic
M. CORDOBA Aimé à M. GUICHARD Max
Mme. DUBOURG-LAVROFF Sonia à M. DUCASSOU Dominique
M. LOTHAIRE Pierre à M. BRON Jean-Charles
M. MAMERE Noël à M. DANE Michel
M. MILLET Thierry à M. MERCHERZ Jean
M. NEUVILLE Michel à Mme. CARLE DE LA FAILLE Marie Claude
Mme. PALVADEAU Chrystèle à Mme. PUJO Colette
Mme. PARCELIER Muriel à M. CANOVAS Bruno
M. POIGNONEC Michel à M. JUNCA Bernard
M. REBIERE André à M. SIMON Patrick
M. REDON Michel à M. RESPAUD Jacques
M. TAVART Jean-Michel à M. HOURCQ Robert
M. SAINTE-MARIE Miche à M. ROUSSET Alain à partir de 12 H
Mme KEISER Anne-Marie à M. GRANET Michel à partir de 11 H 15

EXCUSES :

M. FERILLOT Michel

LA SEANCE EST OUVERTE

POLE FINANCES
Direction des Finances

DELIBERATION DU CONSEIL
SEANCE DU 16 décembre 2005

N° **2005/0937**

Nouveau régime de provisionnement défini par l'instruction budgétaire et comptable M14 rénovée applicable à compter du 1er janvier 2006 - Choix entre le régime des provisions budgétaires et semi-budgétaires - Décision.

Monsieur HOUDEBERT présente le rapport suivant,

Mesdames, Messieurs

Les collectivités territoriales, leurs groupements ainsi que les établissements publics locaux qui leur sont rattachés, doivent appliquer, à compter du 1er janvier 2006, une instruction budgétaire et comptable M14 rénovée et simplifiée afin de rendre cette matière plus accessible aux élus et aux citoyens et favoriser la transparence et la qualité de l'information budgétaire et comptable des collectivités locales.

Les simplifications et améliorations apportées sont contenues dans une ordonnance n°2005-1027 du 28 août 2005 parue au Journal Officiel du 27 du même mois.

Parmi les améliorations retenues figure, notamment, la suppression du régime des provisions réglementées remplacé par un dispositif de provisionnement plus souple et plus ciblé.

Il convient de rappeler que le provisionnement constitue l'une des applications du principe de prudence contenu dans le plan comptable général rénové de 1999. Il s'agit d'une technique comptable qui permet de constater une dépréciation ou un risque, ou bien encore, d'étaler une charge.

Les améliorations apportées à l'instruction M14 résultent des travaux réalisés par un groupe de travail réunissant des représentants des ministères concernés, d'associations d'élus, de praticiens de collectivités territoriales et groupements sous l'égide du Comité des Finances Locales (CFL), instance qui a été ensuite amenée à se prononcer sur les propositions émises.

Pour le régime des provisions, les constats suivants ont été faits par le groupe de travail précité.

I – L'état des lieux

Pour les communes et leurs établissements publics, le choix a été fait en 1994 de limiter le champ des provisions qui ne sont obligatoires que dans certains cas précisés par les textes.

Par ailleurs, il a été décidé que les provisions constituées participeraient sur le plan budgétaire, à l'autofinancement de l'exercice afin d'assurer la couverture des dépenses d'investissement.

A – Les différents types de provisions

Certaines provisions sont dites réglementées parce qu'elles répondent à des conditions de constitution, de comptabilisation, de calcul et de reprises fixées de façon précise par des dispositions légales et réglementaires.

Les provisions de droit commun sont :

- les provisions pour dépréciation qui constatent l'amoindrissement réversible de la valeur d'actif (immobilisations, stocks, comptes de tiers ou financiers) ;

- les provisions pour risques et charges nettement précisées quant à leur objet, que des évènements rendent probables, mais dont la réalisation est incertaine.

Les provisions réglementées sont actuellement les suivantes :

- la provision spéciale pour garanties d'emprunt,
- la provision spéciale pour différé de remboursement de la dette,
- la provision pour litiges et contentieux.

B - Le caractère obligatoire ou facultatif des provisions

Les provisions de droit commun sont facultatives.

Les provisions réglementées sont obligatoires :

- pour toutes les communes, leurs établissements publics et groupements s'agissant des provisions spéciales pour différé de remboursement de la dette ;

- pour les seules communes de 3.500 habitants et plus, leurs établissements et les groupements comprenant au moins une commune de 3.500 habitants et plus s'agissant des autres provisions réglementées.

C – Le traitement budgétaire et comptable des provisions

Actuellement, dès que les conditions de leur mise en œuvre sont réunies, les provisions doivent être constatées, pour le montant total de la charge potentielle induite, par une opération d'ordre budgétaire comprenant à la fois, une dépense de fonctionnement, la dotation, et une recette d'investissement de même montant, la provision.

Dans l'attente de leur reprise au compte de résultat, les communes et groupements peuvent utiliser librement les provisions inscrites en recettes d'investissement pour financer de manière indifférenciée les dépenses de la section d'investissement ; de cette façon, l'autofinancement dégagé permet de différer momentanément le recours à l'emprunt. La collectivité préserve ainsi sa capacité d'autofinancement.

Toutefois, elle peut souhaiter ne pas employer la recette et voter son budget avec une section d'investissement en suréquilibre, ce qui est la pratique actuelle de la Communauté Urbaine de Bordeaux.

II – Les principaux reproches adressés au système actuel des provisions

A – Un fonctionnement souvent perçu comme trop complexe avec une gestion et un suivi considérés comme difficiles

La technique des provisions apparaît insuffisamment utilisée en raison, notamment, de la méconnaissance de son fonctionnement, souvent perçu comme trop complexe, qui conduit les collectivités à se dispenser de son utilisation, quand bien même un risque est identifié et nécessiterait une mise en réserve de fonds nécessaires à sa couverture.

Il est apparu que la complexité des règles touchait plus particulièrement les provisions réglementées et notamment la provision pour différé de remboursement de la dette en raison des conditions de mise en œuvre, de suivi, de calcul, et de reprise. Le mécanisme de l'étalement hors bilan de la provision est apparu également complexe dans sa mise en œuvre.

B – Des possibles tensions budgétaires lors de reprises

Lorsqu'une provision est constituée, elle génère une recette d'investissement qui sert généralement à financer les dépenses de la section d'investissement de l'année. Dès lors, si une collectivité doit faire face à un risque, elle rencontre nécessairement des difficultés lors de la reprise pour financer la dépense correspondante.

C – La remise en cause de la pertinence des provisions réglementées

L'élaboration des règles relatives aux provisions pour les communes en 1994 faisait suite à la découverte de situations de "quasi-faillite" de certaines collectivités qui étaient dues, entre autres, à l'absence de prise en compte des risques afférents à certains engagements comme les garanties d'emprunt. C'est pourquoi les textes de l'instruction M14 ont, à l'époque, privilégié une approche contraignante pour les communes, inscrivant clairement dans la loi les cas et les modalités de constitution des provisions alors même que la commune pouvait considérer qu'il n'y avait pas de risques pour elle et dispensant en revanche de constitution de provisions dans les autres cas alors même qu'un risque pouvait exister.

Deux reproches pouvaient ainsi être adressés à la provision pour garantie d'emprunt :

- d'une part, elle oblige à provisionner même si le risque n'existe pas et inversement ; il n'y a aucune obligation à provisionner face à des risques réels qui peuvent exister sur les garanties accordées aux organismes d'intérêt général et à ceux intervenant dans le logement social,

- d'autre part, lorsque le risque se réalise, la provision est souvent insuffisante pour couvrir le risque puisque la collectivité a seulement l'obligation de couvrir 10 % de la somme garantie.

La provision pour différé de remboursement de la dette faisait aussi l'objet de critiques dans la mesure où :

- elle ne répond pas à la nature même des provisions qui est de constater une charge potentielle induite par un risque ou une dépréciation, mais à pallier un risque de voir une commune renvoyer sur les exercices futurs tout ou partie de l'endettement ;

- par ailleurs, les modalités de mise en œuvre de cette provision ont montré leur limite lorsque le différé de remboursement va au-delà de cinq exercices.

Il est apparu, enfin, que les provisions pour litiges et contentieux pourraient pleinement s'inscrire dans le cadre du droit commun des provisions.

III – Le nouveau régime de provisionnement prévu dans le cadre de l'instruction M14 rénovée

Le nouveau régime de provisionnement fixé par l'ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005 s'attache à pallier aux différents constats ci-dessus exposés prévoyant dans le cadre d'une approche plus réaliste.

A - La suppression des provisions réglementées fondées sur des risques potentiels au profit de la mise en place d'un régime "encadré" de provisions de droit commun reposant sur des risques réels et dès lors applicable par toutes les communes.

Désormais, en vertu du principe de prudence contenu dans le plan comptable général, les collectivités et groupements devront obligatoirement constituer des provisions pour risques et charges ou pour dépréciation d'éléments d'actifs dès lors qu'il y aura apparition d'un risque de charge future et non plus systématiquement en raison de certaines opérations.

Dès lors, l'ensemble des communes et groupements y compris, les plus petits, jusqu'ici écartés du mécanisme de provisionnement obligatoire, en raison de sa complexité, mais néanmoins sujets à des risques d'autant plus importants que leur surface financière est moindre, devront provisionner.

Cette opération sera obligatoire dès l'apparition d'un risque constaté par la collectivité et devra être ajustée en fonction de l'évolution du risque.

Les cas dans lesquels la constitution d'une provision doit être effectuée, sont listés par un projet de décret en Conseil d'Etat à paraître très prochainement et dont le texte est déjà consultable sur le site de la DGCL. Ainsi, en vertu de ce texte, une provision doit être constituée par délibération de l'assemblée délibérante dans les cas suivants :

- dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la collectivité à hauteur du montant estimée par celle-ci de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque encouru ;

- dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du code du commerce, pour les garanties d'emprunt, les prêts et créances, les avances de trésorerie et les participations en capital accordés par la collectivité à l'organisme faisant l'objet de la procédure collective. Cette provision est constituée à hauteur du risque d'irrécouvrabilité ou de dépréciation de la créance ou de la participation, estimé par la collectivité. La provision pour participation prend également en compte le risque de comblement de passif de l'organisme. Pour les garanties d'emprunts, la provision est constituée à hauteur du montant que représenterait la mise en jeu de la garantie sur le budget de la collectivité en fonction du risque encouru ;

- dès que le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public, à hauteur du risque d'irrécouvrabilité estimé par la collectivité à partir des éléments d'information communiqués au comptable public.

En dehors de ces cas, la collectivité peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré.

Pour l'ensemble des provisions prévues aux alinéas précédents, la collectivité peut décider de constituer la provision sur plusieurs exercices précédant la réalisation du risque.

La provision est ajustée annuellement en fonction de l'évolution du risque. Elle donne lieu à reprise en cas de réalisation du risque ou lorsque ce risque n'est plus susceptible de se réaliser.

Une délibération détermine les conditions de constitution, de reprise et, le cas échéant, de répartition et d'ajustement de la provision.

Enfin, le montant de la provision, ainsi que son évolution et son emploi sont retracés sur l'état des provisions joint au budget et au compte administratif.

B – La faculté d'opter pour une débudgétisation ou non de la recette en section d'investissement

La budgétisation totale des provisions donne à la collectivité une souplesse de financement lui permettant d'utiliser temporairement, si elle le souhaite, la recette liée aux provisions pour financer les dépenses d'investissement de l'exercice plutôt que de recourir à l'emprunt.

Cette argumentation retenue au moment de l'élaboration des travaux de l'instruction M14, a été écartée par les départements et les régions qui ont souhaité effectuer de véritables provisions avec mise en réserve afin de disposer des sommes provisionnées au moment où le risque se réalise.

En effet, l'efficacité de la provision intégralement budgétaire connaît des limites lors de sa reprise, la collectivité devant alors mobiliser une recette pour financer la dépense d'investissement afférente à la reprise.

La non budgétisation de cette recette permet sa véritable mise en réserve budgétaire car, ne pouvant servir au financement de dépenses d'investissement de l'exercice, elle reste disponible pour financer la reprise de la provision.

Compte tenu de l'intérêt que peut présenter chacun des deux systèmes, il a été décidé de laisser le choix à chaque collectivité entre :

- le régime de droit commun, correspondant à un provisionnement de type semi-budgétaire, régime identique à celui retenu pour les départements et les régions, conduisant la collectivité à une véritable mise en réserve budgétaire de la provision, préservant ainsi cette provision jusqu'à sa reprise ;

- un régime optionnel prévoyant la budgétisation totale de l'opération. La recette participe alors à l'autofinancement de l'exercice. La provision n'est donc pas budgétairement mise en réserve (sauf si la collectivité le souhaite par un vote du budget en suréquilibre) et lors de sa reprise, la dépense d'investissement correspondant à cette reprise doit alors trouver un financement budgétaire.

Pour exercer son droit d'option, la collectivité doit prendre une délibération en ce sens.

Le passage d'un régime de provisions semi-budgétaires à un régime de provisions budgétaires et inversement, est possible en 2006, puis en cas de renouvellement de l'organe délibérant au plus tard à la fin de l'exercice suivant l'année de renouvellement avec possibilité de revenir sur cette décision une seule fois au cours du reste du mandat.

IV – La procédure suivie jusqu'ici par la Communauté Urbaine de Bordeaux

Depuis la mise en œuvre de l'instruction M14, la Communauté Urbaine de Bordeaux, convaincue de l'intérêt que peut présenter la constitution de provisions, n'a pas hésité à recourir, lorsque cela apparaissait opportun, à cette technique comptable en utilisant le seul dispositif applicable, c'est-à-dire, la budgétisation totale de la provision. Elle a toujours veillé, cependant, à assurer le financement correct des investissements réalisés chaque exercice en ne prenant pas en compte le montant des provisions constituées, celles-ci étant donc toujours disponibles pour faire face, en tant que de besoin, au risque provisionné.

Il en a été de même au niveau de ses budgets annexes pour ses services à caractère industriel et commercial soumis aux instructions budgétaires et comptables M4x dont les règles de provisionnement reposeront toujours en 2006 et dans l'attente de leur éventuelle adaptation, sur la règle de budgétisation totale des provisions.

IV – Option proposée pour 2006 et jusqu'au vote du premier budget afférent à la prochaine mandature pour les budgets soumis à l'instruction M14

Dans un souci d'application de règles comptables les plus homogènes possibles entre le budget principal et les budgets annexes de nature à favoriser, par ailleurs, une meilleure agrégation des comptes et donc une meilleure vision globale du budget communautaire, il vous est proposé, Mesdames et Messieurs, si tel est votre avis, de bien vouloir :

- opter pour le régime prévoyant la budgétisation totale des provisions étant précisé que cette option pourra être revue le jour où le régime de droit commun correspondant à un provisionnement de type semi-budgétaire sera également applicable aux services soumis aux instructions budgétaires et comptables M4x.

Les conclusions, mises aux voix, sont adoptées à l'unanimité.
Fait et délibéré au siège de la Communauté Urbaine le 16 décembre 2005,

Pour expédition conforme,
par délégation,
le Vice -Président,

M. HENRI HOUDEBERT

REÇU EN PRÉFECTURE LE 28 DÉCEMBRE 2005