

Guide pratique du directeur financier

- Fiscalité, budget et comptabilité
des collectivités territoriales -

TOME 1

Sous la direction scientifique de Joël CLÉREMBEAUX
Consultant auprès de collectivités territoriales

territorial éditions

Avertissement de l'éditeur :

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur de recourir à un professionnel du droit.

Nous sommes vigilants concernant les autorisations de reproduction et indiquons systématiquement les sources des schémas, images, tableaux, etc. repris dans nos classeurs.

Pour toute demande de modification, mise à jour ou suppression d'un élément au sein de cet ouvrage, merci de contacter :
nathalie.marion@territorial.fr.

 <p>DANGER LE PHOTOCOPIAGE TUE LE LIVRE</p>	<p>Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement la présente publication sans autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de Copie. CFC 20, rue des Grands-Augustins 75006 Paris. Tél. : 01 44 07 47 70</p>
---	---



Sommaire

L'équipe éditoriale

Partie 1

Règles de la comptabilité publique

I • Principes budgétaires et comptables

A - Annualité

1. *Application*
2. *Aménagements*

B - Antériorité

1. *Application*
2. *Aménagements*

C - Unité budgétaire

1. *Application*
2. *Aménagements*

D - Universalité

1. *Application*
2. *Aménagements*

E - Spécialité

1. *Application*
2. *Aménagements (dépenses imprévues)*

F - Équilibre

1. *Application*
2. *Aménagements (budget excédentaire)*
3. *Les subventions exceptionnelles d'équilibre*

II • Ordonnateur et comptable

A - Principe de séparation

1. *Principe*
2. *Exécution du budget*
3. *Comptabilité de fait*
4. *Incompatibilités*

B - Les comptabilités de l'ordonnateur et du comptable

C - La responsabilité financière des gestionnaires publics

1. *Les principales infractions*
2. *Les sanctions*

III • Documents budgétaires et comptables

A - Budget primitif

1. *Définition*
2. *Contenu*

B - Décisions modificatives

1. Définition
2. Contenu

C - Budget supplémentaire

1. Définition
2. Contenu

D - Le compte financier unique

1. Les collectivités concernées
2. Les budgets concernés
3. Les conditions de mise en œuvre
4. Le contenu du compte financier unique
5. La généralisation du compte financier unique

E - Budgets annexes

F - La transmission électronique des documents budgétaires

1. Les collectivités soumises à l'obligation de transmission sur support électronique
2. Le champ d'application
3. Les modalités de transmission

IV • Instructions comptables

Préambule

A - Différentes instructions

1. Tableau des instructions
2. Caractéristiques du référentiel M57

B - Le référentiel M57

1. Principes
2. Présentation par nature
3. Présentation par fonction
4. Tableau de transposition M14 – M57

V • Distinction investissement / fonctionnement

A - Règles générales d'imputation

1. Critère de la nature de l'opération
2. Critère du montant
3. Les frais accessoires
4. Conséquences

B - Biens immobilisés / Charges

1. Biens immobilisés
2. Charges

C - Détermination du coût de l'immobilisation

1. Immobilisations
2. Immobilisations en cours

D - Dépenses d'entretien, de réparation et d'amélioration

1. Dépenses d'entretien et de réparation
2. Dépenses d'amélioration

E - Dépenses de « premier équipement »

F - Production immobilisée

1. Principe
2. Mise en œuvre

G - Dépenses de voirie

- 1. Dépenses de fonctionnement*
- 2. Dépenses d'investissement*

H - Les dépenses d'investissement définies par la loi

- 1. Les investissements immobiliers destinés aux professionnels de santé*
- 2. Travaux de lutte contre l'incendie*
- 3. L'éligibilité des dépenses relatives aux documents d'urbanisme*
- 4. Les réparations liées à des travaux de prévention des accidents naturels*

Partie 2

Budget

I • Contenu

Préambule

A - Présentation du budget

- 1. Informations générales*
- 2. Modalité de vote du budget*
- 3. Présentation générale du budget*
- 4. Vote du budget*

B - Annexes

- 1. Les documents à annexer*
- 2. L'annexe « budget vert »*

II • Procédures d'élaboration et de vote

Préambule

A - Calendrier

- 1. Respect du principe d'antériorité*
- 2. Aménagements*

B - Les rapports et débats préalables au vote du budget

- 1. Les rapports préalables au vote du budget*
- 2. Débat d'orientation budgétaire*

C - Vote du budget

- 1. Vote par nature*
- 2. Vote par fonction*
- 3. Vote par opération*

D - Le règlement budgétaire et financier

- 1. Champs d'application*
- 2. La date d'adoption du règlement*
- 3. La structure et le contenu du règlement*

III • Contrôle du budget

A - Transmission et publicité du budget

- 1. Règles de transmission*
- 2. Règles de publicité*

B - Contrôle de légalité

- 1. Le contrôle du préfet*
- 2. Le contentieux du budget*

C - Contrôle budgétaire

1. *Respect des délais d'adoption*
2. *Respect de l'équilibre*
3. *Inscription des dépenses obligatoires*
4. *Non-inscription d'une dépense interdite*

D - Conséquences de la saisine de la chambre régionale des comptes

E - Les « alertes » dans le secteur public local

1. *Le champ de contrôle des comptables publics*
2. *Les faits de nature à déclencher une alerte*

F - La commission de contrôle

Partie 3

Dépenses et recettes

I • Investissement

Préambule

A - Architecture d'une opération d'investissement

B - Immobilisations

1. *Immobilisations en cours*
2. *Immobilisations définitives*
3. *Les subventions d'investissement versées*
4. *Les acquisitions de biens*

C - Production immobilière

1. *Comptabilité et états*
2. *Intérêt*

D - Dépenses imprévues

E - Recettes d'investissement

1. *Recettes fiscales*
2. *Recettes non fiscales*

F - FCTVA

1. *Les conditions d'éligibilité*
2. *Les modalités de récupération*
3. *Études de cas*
4. *Le prêt à taux zéro*

G - Les collectivités et la TVA

1. *Les caractéristiques de la TVA*
2. *La TVA et les collectivités territoriales*

H - Les cessions de biens

1. *La cessibilité du bien*
2. *Les cessions avec contrepartie*
3. *Les écritures comptables*

II • Fonctionnement : les dépenses

A - Dépenses

1. *Charges à caractère général*
2. *Charges de personnel*

3. *Autres charges de gestion courante*
4. *Charges financières*
5. *Charges exceptionnelles*
6. *Dotations aux amortissements et aux provisions*
7. *Virement à la section d'investissement*

B - L'indice de prix des dépenses communales

1. *La méthode de calcul*
2. *L'évolution de l'indice*

III • Fonctionnement : les recettes

A - Les produits des services et de l'exploitation

1. *Les redevances pour occupation du domaine*
2. *Les prestations de services*
3. *Les dons et legs*
4. *Les dons d'entreprises*

B - Impôts locaux, taxes et redevances

1. *Fiscalité directe locale*
2. *Taxes et redevances*
3. *Les attributions de compensation*

C - Dotations de fonctionnement de l'État

D - Cessions d'éléments d'actif

1. *La comptabilité des cessions*
2. *La consultation de France Domaine*
3. *Les règles de publicité*
4. *La cession de matériels informatiques*

E - Excédents antérieurs

Partie 4

Emprunts

I • Analyse de l'emprunt

Préambule

A - Les schémas d'analyse de l'emprunt

1. *La comptabilité locale*
2. *La comptabilité nationale*

B - L'encadrement de l'emprunt

II • Calcul des annuités

A - Méthode de calcul

B - Tableau d'amortissement

1. *Tableau pour un emprunt*
2. *Profil d'extinction de la dette*

C - Échéancier mensuel de la dette

III • Amortissement de l'emprunt

Préambule

A - Coût de l'emprunt

- 1. En fonction du taux*
- 2. En fonction de la durée d'amortissement*

B - Durée des équipements à financer

C - Crédit-bail

D - Organismes prêteurs

- 1. Souscription*
- 2. Établissements bancaires*
- 3. Les renégociations de prêts*

IV • Garanties d'emprunts

Préambule

A - Le cadre juridique des garanties d'emprunt

- 1. Les conditions de la légalité des garanties*
- 2. Les règles d'encadrement de la garantie*

B - La mise en jeu de la garantie

- 1. Les conditions et conséquences de la mise en jeu de la garantie*
- 2. Le retrait de la garantie*

V • Gestion de trésorerie

Préambule

A - Placements

B - Trésorerie « zéro »

- 1. Avances de trésorerie*
- 2. Lignes de trésorerie*

VI • Les financements participatifs

A - Le cadre juridique

B - Les modalités de mise en œuvre de l'expérimentation

C - Les conditions d'éligibilité à l'expérimentation

D - Le dépôt des dossiers

E - L'instruction des dossiers

Partie 5

Dotations de fonctionnement de l'État

I • Dotation globale de fonctionnement

Préambule

A - Généralités

- 1. Calcul de la dotation*
- 2. Calcul de l'évolution de la dotation*

B - Dotation forfaitaire des communes

1. *Composition de la dotation forfaitaire*
2. *Baisse du montant de la dotation*
3. *Attribution au titre de la garantie*
4. *Le taux de croissance de la dotation*
5. *Versement de la dotation forfaitaire*
6. *La dotation forfaitaire des communes nouvelles*

C - Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale

1. *Bénéficiaires*
2. *Les composantes de l'indice synthétique*
3. *Le calcul de la dotation*
4. *La sortie de l'éligibilité*

D - Dotation de solidarité rurale

1. *La première fraction*
2. *La deuxième fraction*
3. *La troisième fraction*

II • Les autres dotations

A - Les aides aux communes en difficulté

1. *Les subventions exceptionnelles aux communes en difficulté*
2. *Les subventions exceptionnelles accordées au titre du fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées (FSCT)*

B - Les amendes de police

1. *Les modalités de répartition du produit des amendes de police de la circulation routière*
2. *Le déroulement des opérations de recensement*
3. *L'affectation du produit des amendes*

C - La dotation « politique de la ville »

1. *Les conditions d'éligibilité*
2. *La répartition des crédits*

D - La dotation d'équipement des territoires ruraux

1. *Les bénéficiaires de la dotation*
2. *La répartition des crédits*
3. *Les dépenses éligibles*
4. *La commission d'élus*

E - La dotation « élu local »

1. *Les critères d'éligibilité*
2. *Répartition de la dotation « élu local »*

F - La dotation spéciale instituteurs (DSI)

1. *L'évolution de la DSI*
2. *La composition de la DSI*
3. *Le rôle du comité des finances locales*

G - L'indemnisation des collectivités touchées par des événements climatiques, géologiques ou des épidémies

1. *Dispositions communes aux événements « catastrophes naturelles » et « calamités publiques »*
2. *Le fonds de solidarité en faveur des collectivités touchées par des catastrophes naturelles (dispositions spécifiques)*
3. *La dotation Covid-19*

H - La dotation forfaitaire de recensement

I - Dotation « Natura 2000 »

1. La première fraction de la dotation
2. La deuxième fraction de la dotation
3. La troisième fraction de la dotation
4. La quatrième fraction de la dotation

J - Le soutien aux régies pour l'exploitation des SPIC

1. La diminution des recettes réelles
2. La diminution de l'épargne brute et la perte de recettes tarifaires
3. Le versement des dotations

K - La dotation « dépenses énergétiques »

L - La dotation cartes nationales d'identité

M - Dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales

1. Éligibilité
2. Répartition de la dotation
3. Définitions

III • Dotation générale de décentralisation et concours spécifiques

A - Le principe de la compensation

1. Le transfert des ressources
2. L'évaluation des charges transférées
3. Les modalités de la compensation

B - Les dispositions particulières

1. Les ports maritimes de commerce et de pêche
2. Les transports collectifs d'intérêt régional
3. Les documents d'urbanisme
4. Les bibliothèques municipales et les bibliothèques départementales de prêt
5. Les transports scolaires

C - Les dotations « scolaires »

1. La compensation « accueil scolaire »
2. La compensation « activités périscolaires »
3. L'aide à la restauration scolaire
4. L'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire

D - Le bouclier tarifaire

1. Les conditions d'éligibilité
2. Les montants de la dotation
3. Les comptes retenus
4. Le remboursement en cas de versement indu

IV • Le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FNPRIC)

Préambule

A - Le calcul du potentiel fiscal

B - Le calcul du potentiel financier

C - Le calcul de l'effort fiscal

D - Les contributions au FNPRIC

E - La répartition des contributions

Partie 6

Fiscalité directe locale

I • Les bases de la fiscalité directe locale

Préambule

A - Les « listes 41 » bâti et non bâti

1. La valeur locative des propriétés bâties
2. La valeur locative des propriétés non bâties
3. La constatation des changements

B - La commission communale des impôts directs

1. La composition de la commission
2. Le rôle de la commission
3. Le fonctionnement de la commission
4. Les décisions de la commission

C - Les commissions départementales des impôts locaux

1. Les commissions départementales des valeurs locatives des locaux professionnels
2. Les commissions départementales des impôts directs locaux

II • Impôts locaux

Préambule

A - La taxe d'habitation sur les résidences secondaires et la taxe sur les logements vacants

1. La taxe d'habitation sur les résidences secondaires
2. La taxe sur la vacance des locaux d'habitation

B - Taxe foncière sur les propriétés bâties

1. Redevables
2. Assiette
3. Taux
4. Exonérations et dégrèvements
5. Les exonérations partielles
6. Les déductions
7. La compensation des exonérations
8. Compensation d'une perte importante de taxe

C - Taxe foncière sur les propriétés non bâties

1. Redevables
2. Assiette
3. Taux
4. Exonérations et dégrèvements

D - La contribution économique territoriale

1. La cotisation foncière des entreprises
2. La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
3. Exonérations et dégrèvements
4. Le régime des délibérations en matière d'exonération
5. Détermination, répartition et reversement
6. La dotation de compensation
7. Le FNGIR
8. Les ajustements

9. Le dispositif de compensation des pertes de bases de contribution économique territoriale
10. Les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle
11. L'instauration de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux
12. La taxe sur les surfaces commerciales (TaSCom)
13. Créations et transferts d'impôts et taxes de l'État vers les collectivités

E - Taxe d'enlèvement des ordures ménagères

1. Redevables
2. Assiette
3. Taux
4. Exonérations et dégrèvements
5. La part incitative de la taxe
6. TEOM et REOM
7. Contentieux

F - La redevance d'enlèvement des ordures ménagères sur les terrains de camping et redevance spéciale

1. La procédure d'instauration
2. La tarification
3. L'instauration d'un système « incitatif »
4. La redevance spéciale

G - Diminution des frais de dégrèvement et de non-valeur

III • Vote des taux

Préambule

A - Le vote des taux des communes

1. L'état de notification des bases n° 1259 COM
2. Les taux de référence
3. La variation des taux
4. Les dérogations aux règles de lien
5. La fixation du taux de TEOM

B - Le vote des taux des EPCI

1. Le calcul des taux de référence des taxes directes
2. Les règles de fixation des taux des EPCI à FPU
3. La fixation du taux de TEOM des EPCI

C - L'annulation de la délibération

Partie 7

Exécution du budget

I • Exécution des dépenses

Préambule

A - Rôle de l'ordonnateur

1. Mandatement
2. Transmission des mandats
3. La facturation électronique

B - Rôle du comptable

1. Prise en charge
2. Contrôles

3. *Suspension de paiement*
4. *Réquisition du comptable*
5. *L'indemnité de conseil du comptable*

C - Pièces justificatives de la dépense

1. *La liste des pièces*
2. *La dématérialisation des pièces justificatives*

D - Délais de paiement

1. *La répartition du délai entre l'ordonnateur et le comptable*
2. *Les intérêts moratoires*

II • Exécution des recettes

A - Rôle de l'ordonnateur

1. *Émission d'un titre de recettes*
2. *Transmission des titres*
3. *La force exécutoire des titres de recettes*

B - Rôle du comptable

1. *Prise en charge*
2. *Recouvrement*
3. *L'avis des sommes à payer*
4. *La charte des bonnes pratiques en matière de recouvrement des produits locaux*

C - Créances irrécouvrables

D - Les créances non recouvrées

1. *Créances fiscales*
2. *Créances non fiscales*
3. *Les remises gracieuses*

E - Les monnaies locales

1. *Le cadre juridique*
2. *L'usage des monnaies locales par les collectivités*

F - Recettes encaissées par un tiers

1. *Le champ d'application*
2. *Les tiers dans la préparation des décisions*
3. *L'encadrement de l'exécution des recettes*

G - Les bonnes pratiques de gestion des recettes

1. *Établissement du droit de créance et du montant du produit*
2. *Titre de recettes*
3. *Annulation ou réduction des titres de recettes*
4. *Remise gracieuse*
5. *Admission en non-valeur*
6. *Opérations de fin d'exercice*

H - La responsabilité financière des gestionnaires publics

III • Les régies d'avances et de recettes

Préambule

A - Institution des régies

1. *La création de la régie*
2. *L'acte de création de la régie*

B - Nomination des régisseurs

1. *Le choix du régisseur*
2. *L'acte de nomination*
3. *L'acte de nomination des mandataires*
4. *L'installation du régisseur*
5. *La prise de fonction des intérimaires et du suppléant*

C - Le fonctionnement des régies de recettes

1. *Généralités*
2. *Les modalités de l'encaissement*

D - Les régies d'avances

1. *Généralités*
2. *Versement de l'avance*
3. *Contrôles exercés par le régisseur*
4. *Le règlement des dépenses*
5. *La reconstitution de l'avance*

E - Le contrôle des régies

1. *Le contrôle administratif*
2. *Le contrôle comptable des régies*

F - La responsabilité des régisseurs

1. *Les catégories de responsabilités*
2. *L'étendue de la responsabilité*
3. *La garantie de la responsabilité personnelle et pécuniaire*
4. *La mise en jeu de la responsabilité*

G - La suppression des régies

1. *La suppression des régies de recettes*
2. *La suppression des régies d'avances*

H - La comptabilité des régies

1. *La comptabilité du régisseur de recettes*
2. *La comptabilité en valeurs inactives du régisseur*
3. *Suivi des biens détenus et vendus par un régisseur (valeurs inactives)*
4. *La comptabilité du comptable assignataire des recettes*
5. *La comptabilité du comptable assignataire des dépenses*

IV • La dématérialisation

Préambule

A - La dématérialisation des actes budgétaires

1. *Le champ d'application*
2. *Les modalités de transmission*

B - La dématérialisation des documents et pièces justificatives des opérations

1. *Les pièces concernées*
2. *Les principes*
3. *La production de la pièce justificative*
4. *Le premier paiement et les paiements suivants*
5. *Le contrôle de la dépense*
6. *L'autofacturation*

C - Les contrôles

1. *Le contrôle juridictionnel*
2. *La dématérialisation et les relations ordonnateur-comptable*
3. *La communication des documents dématérialisés*

D - Le protocole d'échange des données

1. *Le protocole d'échange standard entre ordonnateurs et comptables*
2. *La transmission de données et documents électroniques au moyen du protocole d'échange standard d'Hélios*

Partie 8

Opérations de fin d'exercice

I • Régularisation des charges et des produits

Préambule

A - Rattachements

1. *Charges à payer*
2. *Produits à recevoir*

B - Constats d'avance

1. *Charges constatées d'avance*
2. *Produits constatés d'avance*

C - Étalement de charges

II • Immobilisations

Présentation et renvoi

III • Provisions

Renvoi

IV • Les stocks

A - Les principes

1. *La comptabilité facultative*
2. *La comptabilité obligatoire*

B - La comptabilité des stocks

1. *Les stocks consommables*
2. *Les stocks à céder*
3. *Les modalités d'inventaire pour une opération d'aménagement*
4. *Les écritures comptables*

V • Résultats

Préambule

A - Calcul du résultat

B - Restes à réaliser

C - Affectation des résultats

1. *Le résultat cumulé est déficitaire*
2. *Le résultat cumulé est excédentaire*
3. *Exemples*
4. *Le résultat cumulé excédentaire (les écritures comptables)*

D - Reprise d'un excédent d'investissement en section de fonctionnement

E - La reprise anticipée des résultats

VI • Le compte financier unique

A - Contenu du compte financier unique

B - Les restes à réaliser

C - L'adoption du compte financier unique

1. *La clôture de l'exercice*
2. *Le vote du compte financier unique*
3. *La reprise anticipée des résultats*
4. *La transmission du compte financier unique par voie électronique*

D - Le contrôle du compte financier unique

1. *Le déficit*
2. *La sincérité des comptes*
3. *Conséquences*

VII • Les opérations d'inventaire

Préambule

A - Le dispositif de recensement des immobilisations

1. *Les principes*
2. *Le périmètre du recensement des immobilisations*

B - L'attribution du numéro d'inventaire

1. *Définition du numéro d'inventaire*
2. *L'attribution du numéro d'inventaire*

C - Les opérations spécifiques

1. *L'acquisition des immobilisations*
2. *Les mises à disposition et les affectations*

Partie 9

Analyse financière

I • Les ratios

A - Règles relatives aux ratios

1. *L'utilisation des ratios*
2. *Les incidences du périmètre des services publics et des imputations*
3. *Ratios obligatoires*
4. *Ratios de l'analyse des équilibres financiers fondamentaux*

B - Les ratios de dépenses et de recettes de fonctionnement

1. *Dépenses de fonctionnement*
2. *Recettes de fonctionnement*
3. *Taux d'épargne*

C - Effort d'équipement et financement

1. *Investissements*
2. *Financement des investissements*

D - Charge de la dette et marges de manœuvre

1. *Charge de la dette*
2. *Marges de manœuvre*

E - Les ratios prudentiels

1. *Le coefficient d'autofinancement courant*
2. *La rigidité des charges structurelles*
3. *L'endettement*
4. *Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal*

F - Les données financières nationales

1. *Définitions et classifications*
2. *Les données par nature*
3. *Les données par fonction*

II • Analyse rétrospective

Préambule

A - Écarts prévisions / réalisations

B - Résultats

C - Résultats d'exploitation

1. *Formation du résultat d'exploitation*
2. *Formation du résultat financier*
3. *Formation du résultat exceptionnel*

D - Plan de trésorerie

E - Ratios

F - Fiches financières

G - L'indice des prix des dépenses communales

1. *La méthodologie*
2. *L'évolution de l'indice des dépenses communales*

III • Analyse prospective

Préambule

A - Prospective investissement

1. *Maintenance des équipements existants*
2. *Projets nouveaux*

B - Prospective fonctionnement

C - Des données physiques aux données financières

D - Extrapolations

1. *Fonctionnement*
2. *Investissement*

IV • Analyse des données par fonction

A - Les services généraux

1. *Les services généraux proprement dits*

B - Le pôle enseignement, culture, sport, jeunesse

1. *La fonction enseignement*
2. *La fonction culture*
3. *Les sports et la jeunesse*

C - Le pôle social, santé, famille, logement

1. *Le social et la santé*
2. *La famille et le logement*

D - Le pôle aménagement, économie

- 1. Les aménagements et services urbains*
- 2. L'action économique*

V • L'évaluation des politiques publiques

A - L'évaluation par les chambres régionales des comptes

Partie 10

Communication financière

I • Communication obligatoire

A - Communication des documents comptables

B - Publicité des réunions et mise en ligne des informations budgétaires

- 1. La publicité des réunions de l'assemblée délibérante*
- 2. La mise en ligne des informations budgétaires*

C - Le débat d'orientation budgétaire (DOB)

- 1. Le contexte législatif et réglementaire*
- 2. Les analyses économiques et financières*
- 3. Le projet de budget soumis au débat d'orientation budgétaire*

II • Communication politique

La stratégie à adopter

Annexes

Annexe I

Glossaire

Annexe II

Documents à télécharger

Annexe III

La comptabilisation des opérations de transfert de compétences

