Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFET DE L'OISE

Préfecture

Secrétariat Général

Direction des Relations
avec les Collectivités Locales

Bureau du contrôle budgétaire
et des dotations de l'Etat

Affaire suivie par Mme Muriel Leleu
Tél. : 03.44.06.12.55
Fax : 03.44.06.12.56
Courriel : muriel.leleu@oise.gouv.fr

Beauvais, le 17 DEC. 2010

Le Préfet de l'Oise

à
Monsieur le Président du Conseil Général
Mesdames et Messieurs les Maires
Mesdames et Messieurs les Présidents des
établissements publics de coopération intercommunale
Madame et Messieurs les Sous-Préfets d'arrondissement (pour information)

Objet : Synthèse des observations formulées en 2010 au titre du contrôle budgétaire.

Dans le cadre du processus de modernisation des préfectures, la qualité du service rendu aux élus locaux et aux usagers constitue une priorité de l'Etat. Pour cela, la préfecture s'est engagée dans une démarche de qualité de service pour laquelle elle a obtenu la certification "Qualipref" accordée par l'Agence Française de la Qualité (AFAQ).

Dans le cadre du contrôle des actes budgétaires qui me sont transmis, je suis conduit à vous faire part d'observations, et parfois même à vous demander l'annulation ou la modification d'un acte.

La présente circulaire a pour objet de vous communiquer la synthèse des principales irrégularités constatées au cours de l'année 2010.

1. La reprise des résultats au budget primitif

Lors de la reprise des résultats dans les budgets primitifs, j'ai constaté de fréquentes anomalies dans l'affectation des résultats de l'exercice antérieur, et notamment une interprétation erronée des restes à réaliser, qui sont très souvent en réalité des opérations non réalisées sur un exercice dont l'engagement de la dépense n'a pas été effectué, et qui sont reportées l'année suivante. Or, les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.

La tenue de la comptabilité d'engagement doit vous aider à appréhender ce point particulier.

Je vous rappelle que le besoin ou l'excédent de la section d'investissement constaté à la clôture de l'exercice est constitué du solde d'exécution corrigé des restes à réaliser dont la définition vous a été donnée précédemment.

Lorsque la section de fonctionnement dégage un excédent, celui-ci doit être affecté en priorité, en réserves (compte 1068) pour la couverture du besoin de financement de la section d'investissement, conformément aux dispositions de l'article R. 2311-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Cette affectation doit faire l'objet d'une délibération spécifique de l'assemblée délibérante. Le reste est repris en excédent de fonctionnement reporté ou ajouté en réserves au compte 1068, selon votre choix.

AFAQ QUALIPREF III
AFAQ ENGAGEMENT DE SERVICE
REF-180-03
www.afnor.org

Ces erreurs d'appréciation du besoin de financement de la section d'investissement et l'affectation qui en découle, constituent d'ailleurs une observation constante de la chambre régionale des comptes de Picardie, dans le cadre de l'examen des comptes des collectivités qu'elle est conduite à effectuer.

2. Les dépenses imprévues

Au titre des contrôles réalisés en 2010, j'ai pu observer dans les budgets des montants de dépenses imprévues bien supérieurs à ceux autorisés par la réglementation. Ceci est de nature à remettre en cause le principe de sincérité budgétaire. En effet, le CGCT, dans son article L2322-1, prévoit que ces dépenses ne doivent pas dépasser la limite de 7,5% du montant des dépenses réelles de chacune des deux sections.

Par ailleurs, les crédits des dépenses imprévues doivent obligatoirement être utilisés pour faire face à des dépenses pour lesquelles aucune dotation n'a été prévue au budget. Ainsi, un compte d'imputation de dépenses insuffisamment crédité lors du vote du budget ne peut pas être alimenté par les dépenses imprévues.

3. Les budgets des centres communaux d'action sociale (CCAS)

Le CCAS qui a le caractère d'établissement public est institué dans chaque commune. Il est géré par un conseil d'administration composé du maire, président de droit, et en nombre égal de conseillers municipaux et de membres nommés par le maire.

Les CCAS sont soumis aux même procédures budgétaires que les communes, à savoir le vote d'un budget primitif et d'un compte administratif.

Il appartient au conseil d'administration du CCAS et non au conseil municipal de procéder au vote des documents budgétaires. J'attire votre attention sur ce point. En effet, un budget voté par une autorité incompétente n'a aucune valeur juridique.

4. La comptabilisation des amortissements

Ce paragraphe constitue un complément d'information à ma circulaire du 7 décembre 2009. En effet, ainsi que cela était précisé, l'amortissement (*) est obligatoire pour les communes de +3500 habitants, les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) de +3500 habitants ainsi que les budgets pour lesquels le plan comptable M49 s'applique (services publics d'assainissement et de distribution d'eau potable).

En M14, le principe est l'amortissement de toutes les immobilisations, sauf les œuvres d'art, les terrains, la voirie et les bâtiments administratifs.

En M4, le principe est l'amortissement de toutes les immobilisations sauf les œuvres d'art, les terrains et la voirie.

Toutefois, quel que soit le seuil de population de la collectivité, certaines immobilisations font obligatoirement l'objet d'amortissement. Il s'agit :
-des frais d'études non suivis de réalisation (comptes 203...)
-des subventions d'équipement versées (comptes 204…)
-des réseaux d'eau et d'assainissement (comptes 21531 et 21532 :communes <500 habitants)

Je vous rappelle également que certaines subventions d'investissement s'amortissent. On distingue, en effet :

- les subventions d'équipement reçues qui s'imputent aux comptes 131… lorsqu'elles financent un bien amortissable (subventions dites transférables) et aux comptes 132… lorsque le bien n'est pas amortissable (subventions dites non transférables).

- les fonds affectés par la loi à des opérations d'équipement (DGE, amendes de police,…) sont comptabilisés aux comptes 133… s'ils sont transférables et aux comptes 134… dans le cas contraire.

Ces subventions transférables servant à réaliser des immobilisations devront alors faire l'objet chaque année d'une reprise à la section de fonctionnement par le biais d'un mandat au 139… et d'un titre de recette au compte 777 "Quote-part des subventions d'investissement transférées au compte de résultat".

(*) pour mémoire, l'amortissement est une technique comptable qui permet, chaque année, de constater la dépréciation des biens et de dégager des ressources destinées à les renouveler.

5. Abrogation de l'instruction budgétaire et comptable M 1-5-7 applicable aux syndicats mixtes

Une circulaire ministérielle du 24 décembre 2009 a précisé les conditions de mise en œuvre de la suppression du cadre budgétaire et comptable M1-5-7 applicable aux syndicats mixtes et aux associations syndicales.

Cette circulaire prévoit que les syndicats mixtes peuvent délibérer jusqu'au 1er janvier 2011 sur l'instruction budgétaire et comptable qu'ils souhaitent appliquer. En l'absence de délibération, l'instruction budgétaire et comptable M14 des communes de 3500 habitants à moins de 10 000 habitants. Leur sera applicable à cette date.

S'agissant des syndicats mixtes dont le comité syndical comprend au moins un département ou une région, ceux-ci peuvent décider d'opter pour l'application des règles budgétaires et comptables des départements ou des régions.

6. Les produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics

La crise financière a augmenté la variabilité des taux sur lesquels sont fondés les emprunts des collectivités territoriales. Elle a ainsi révélé les risques financiers pris par certaines d'entre elles dans la souscription de contrats.

C'est dans ce contexte que depuis quelques années une part croissante de l'endettement des collectivités territoriales a été contractée sous la forme d'emprunts dits structurés. Ces emprunts peuvent être définis comme des prêts dont les intérêts ne sont pas déterminés en référence à des index standards.
En contrepartie d'une prise de risque financier, ces produits permettent à l'emprunteur, dans la plupart des cas, de bénéficier durant les premières années d'un taux bonifié par rapport au taux du marché.

La crise financière qui a affecté l'ensemble de l'économie mondiale a eu pour effet un renchérissement important des charges financières des collectivités qui avaient souscrit ces produits. La conclusion de contrats d'emprunt constituant des produits structurés aboutit à créer un élément d'incertitude sur l'évolution des taux d'intérêt pouvant représenter un risque financier pour les collectivités qui les ont souscrits.

C'est ainsi qu'une charte de bonne conduite a été élaborée entre les établissements bancaires et les collectivités locales. Vous pouvez la consulter sur le site Internet de la préfecture, rubrique des circulaires.

*

* *

Mes services se tiennent bien entendu à votre disposition pour vous apporter tout complément d'information que vous pourriez souhaiter sur les différents points abordés dans cette circulaire.

Pour le Préfet
et par délégation,
Le Secrétaire Général

Patricia WILLAERT

1 place de la préfecture - 60022 Beauvais cedex
Tél. 03 44 06 12 34 – Télécopie : 03 44 45 39 00
Courriel : prefecture@oise.gouv.fr – Site internet : www.oise.gouv.fr

CHARTE DE BONNE CONDUITE ENTRE LES ETABLISSEMENTS BANCAIRES ET LES COLLECTIVITES LOCALES

A l'automne 2008, certains élus locaux ont dénoncé publiquement la présence dans leur dette de prêts qu'ils qualifiaient de toxiques. Pour mesurer l'ampleur du phénomène, le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et celui de l'économie de l'industrie et de l'emploi ont organisé le 3 novembre 2008 une réunion entre les représentants des associations d'élus locaux et les principaux établissements bancaires actifs dans ce secteur.

Au terme de cette table ronde, un accord s'est fait autour d'une double proposition :

- le traitement des cas particuliers relèverait du dialogue entre la collectivité locale et ses banquiers ;
- pour l'avenir une Charte de bonne conduite signée par les établissements financiers qui le souhaiteraient et les représentants des élus, régirait leurs rapports mutuels à l'occasion de la mise en place de nouveaux prêts, d'opérations d'échange de taux et de leur renégociation, pour éliminer les risques excessifs que le recours à ces produits peut comporter.

La présente Charte a pour objet de formaliser les engagements respectifs des établissements bancaires et des collectivités locales qui s'accordent pour considérer que :

- il est légitime pour une collectivité locale de développer une politique de gestion de la dette visant d'une part à profiter des évolutions qui lui sont ou seraient favorables, d'autre part à prévenir les évolutions de taux qui sont ou lui seraient défavorables ;
- le recours à une Charte de bonne conduite constitue l'instrument qui permet de concilier au mieux le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales d'une part, et le respect des règles de concurrence entre les banques d'autre part ;
- cette Charte est en outre à même d'assurer la complémentarité entre le recours à l'innovation financière qui a souvent permis aux collectivités locales des gains significatifs en matière d'intérêts financiers et leurs contraintes spécifiques liées à leur caractère public.

Les signataires conviennent que la présente Charte s'applique aussi bien aux nouveaux prêts et aux opérations d'échange de taux qu'à leur renégociation. Elle n'a pas d'effet rétroactif. Elle concerne les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et leurs syndicats.

PREMIER ENGAGEMENT : LES ETABLISSEMENTS BANCAIRES RENONCENT A PROPOSER AUX COLLECTIVITES LOCALES TOUT PRODUIT EXPOSANT A DES RISQUES SUR LE CAPITAL ET DES PRODUITS REPOSANT SUR CERTAINS INDICES A RISQUES ELEVES.

Les collectivités locales ne peuvent prendre de risque sur le capital de leurs emprunts. Les établissements financiers signataires ne proposent pas de produits comportant un risque de change aux collectivités locales qui n'ont pas de ressources dans la devise d'exposition.

Afin de limiter les risques liés notamment à la difficulté pour les collectivités locales d'anticiper leur évolution et plus encore de s'en couvrir, les établissements bancaires signataires renoncent à proposer des produits financiers dont les taux évolueraient en fonction des index suivants :

- les références à des indices relatifs aux matières premières, aux marchés d'actions ou à tout autre instrument incluant des actions ;
- les références aux indices propriétaires non strictement adossés aux indices autorisés par la Charte, aux indices de crédits ou aux événements de défauts d'émetteurs obligataires, ou encore à la valeur de fonds ou à la performance de fonds ;
- les références à la valeur relative de devises quel que soit le nombre de monnaies concerné.
- les références aux indices cotés sur les places financières hors des pays membres de l'OCDE.

Ils renoncent en outre à proposer des produits présentant une première phase de bonification d'intérêt supérieure à 35% du taux fixe équivalent ou de l'Euribor à la date de la proposition et d'une durée supérieure à 15% de la maturité totale.

DEUXIEME ENGAGEMENT : LES ETABLISSEMENTS BANCAIRES S'ENGAGENT A NE PLUS PROPOSER DE PRODUITS AVEC DES EFFETS DE STRUCTURE CUMULATIFS.

Il s'agit en particulier des produits pour lesquels le taux payé à chaque échéance est déterminé sur la base d'une incrémentation cumulative par rapport au taux de la ou des échéances précédentes (produits à effet cumulatif).

Cette caractéristique a pour conséquence pour la collectivité le paiement d'une échéance calculée sur la base d'un taux susceptible d'évoluer de manière toujours défavorable dans le temps et dont l'évolution peut difficilement être appréhendée sur la base d'un nombre limité d'observations d'index.

TROISIEME ENGAGEMENT : LES ETABLISSEMENTS BANCAIRES S'ENGAGENT, DANS LEURS PROPOSITIONS AUX COLLECTIVITES LOCALES, A PRESENTER LEURS PRODUITS SELON LA CLASSIFICATION CONTENUE DANS LES TABLEAUX DES INDICES DE RISQUES CI-APRES.

Les produits proposés aux collectivités locales n'ont pas tous le même degré de complexité et les risques pour l'emprunteur ne sont pas de même ampleur.

Dans le souci de rendre plus transparent le dialogue avec les élus et entre l'assemblée délibérante et l'exécutif local et d'assurer la comparabilité entre les offres, les établissements bancaires s'engagent à utiliser la classification proposée des produits en fonction des risques supportés par les collectivités.

Les prêts structurés ou les opérations d'échange de taux sont classés en fonction des risques qu'ils comportent, d'une part à raison de l'indice ou des indices sous-jacents et d'autre part de la structure du produit.

Les établissements signataires ne commercialisent que des produits correspondant à la typologie suivante :

Tableaux des risques

1	Indices zone euro
2	Indices inflation française ou inflation zone euro ou écart entre ces indices
3	Ecarts d'indices zone euro
4	Indices hors zone euro. Ecart d'indices dont l'un est un indice hors zone euro
5	Ecart d'indices hors zone euro

A	Taux fixe simple. Taux variable simple. Echange de taux fixe contre taux variable ou inversement. Echange de taux structuré contre taux variable ou taux fixe (sens unique). Taux variable simple plafonné (cap) ou encadré (tunnel)
B	Barrière simple. Pas d'effet de levier
C	Option d'échange (swaption)
D	Multiplicateur jusqu'à 3 ; multiplicateur jusqu'à 5 capé
E	Multiplicateur jusqu'à 5

QUATRIEME ENGAGEMENT : LES ETABLISSEMENTS BANCAIRES RECONNAISSENT LE CARACTERE DE NON PROFESSIONNEL FINANCIER DES COLLECTIVITES LOCALES ET LE FRANÇAIS COMME LANGUE EXCLUSIVE DES DOCUMENTS ET ILS S'ENGAGENT A FOURNIR AUX COLLECTIVITES LOCALES :

- une analyse de la structure des produits et de leur fonctionnement, en mentionnant clairement les inconvénients et les risques des stratégies proposées ;
- une analyse rétrospective des indices sous-jacents ;
- une expression des conséquences en termes d'intérêts financiers payés notamment en cas de détérioration extrême des conditions de marché (« stress scenarii ») : grille de simulation du taux d'intérêt payé selon l'évolution des indices sous-jacents ;
- pour leur permettre de valoriser l'ensemble de leurs instruments dérivés directs ou inclus dans des produits structurés des catégories B à E, les établissements financiers fournissent gracieusement au cours du 1er trimestre de l'année la valorisation de leurs produits aux conditions de marché du 31 décembre N-1. La mise en place interviendra au plus tard pour les comptes administratifs de 2009.

CINQUIEME ENGAGEMENT : LES COLLECTIVITES LOCALES S'ENGAGENT A DEVELOPPER LA TRANSPARENCE DES DECISIONS CONCERNANT LEUR POLITIQUE D'EMPRUNTS ET DE GESTION DE DETTE.

Les grands axes de la politique d'emprunts et de gestion de dette seront présentés à l'assemblée délibérante par l'exécutif local afin qu'elle définisse la politique d'emprunts et de gestion de dette que l'exécutif doit mettre en œuvre.

Les collectivités locales s'engagent à utiliser la classification des produits contenue dans les tableaux des risques présentés *supra*. Les assemblées délibérantes pourront ainsi préciser les classes d'indices sous-jacents et de structures qu'elles autorisent leurs exécutifs à utiliser. Elles pourront si elles le souhaitent distinguer les instruments applicables à la mise en place de nouveaux prêts ou opérations d'échange de taux et ceux applicables aux renégociations ou réaménagements de positions existantes.

Elles s'engagent en outre à rendre compte de manière régulière à l'assemblée délibérante des opérations qu'elles ont menées en matière de gestion active de la dette.

SIXIEME ENGAGEMENT : LES COLLECTIVITES LOCALES S'ENGAGENT A DEVELOPPER L'INFORMATION FINANCIERE SUR LES PRODUITS STRUCTURES QU'ELLES ONT SOUSCRITS EN FOURNISSANT LES ENCOURS, LES INDICES SOUS-JACENTS ET LA STRUCTURE DES PRODUITS.

L'information relative à l'exposition de chaque collectivité locale aux produits structurés est de nature à permettre à l'assemblée délibérante de se prononcer en toute connaissance de cause.

Aussi, l'exécutif de la collectivité locale devra fournir, lors du débat budgétaire, une présentation détaillée qui rappelle les encours des produits structurés, la nature des indices sous-jacents, la structure des produits et une analyse des risques liés à ces produits.

De plus, à l'occasion de tout nouveau financement ou de toute opération de gestion active de dette, les collectivités locales s'engagent à fournir cette même présentation aux établissements bancaires qu'elles sollicitent.

*

Les établissements financiers réaffirment leur volonté d'appliquer en toute transparence les engagements contenus dans la Charte et les associations d'élus s'engagent à promouvoir le contenu et les orientations de la Charte auprès de leurs adhérents. La date d'entrée en vigueur sera le 1er janvier 2010. Au terme d'une année d'application, les signataires dresseront un bilan de son application et procéderont à une éventuelle mise à jour.