

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE
*Direction générale
de la comptabilité publique*

Bureau 5 C
MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL
ET DE LA COHÉSION SOCIALE
*Direction générale de l'urbanisme,
de l'habitat et de la construction*

Bureau OC 2

Circulaire n° 2004-51 DGCP/5C/DGUHC/OC2/19 du 20 août 2004 relative à l'optimisation de la gestion budgétaire et comptable des offices HLM - accélération de la production des comptes par la réduction de la journée complémentaire

NOR : *SOCU0410192C*

Le ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale à Mesdames et Messieurs les préfets ; Mesdames et Messieurs les trésoriers-payeurs généraux ; Mesdames et Messieurs les receveurs des finances.

La journée complémentaire qui découle de dispositions législatives et réglementaires (articles L. 1612-11 et D.2342-3 du code général des collectivités territoriales - voir fiche technique), présente un caractère facultatif pour les offices HLM.

Pour garantir le passage à l'euro dans les meilleures conditions, une circulaire conjointe DGCP/6B/Logement-DGUHC-OC1 du 27 juillet 2001 avait été établie afin de sensibiliser les réseaux sur la nécessité de réduire, voire de supprimer la journée complémentaire. Cette mesure avait notamment pour objectif d'alléger les opérations de basculement de la comptabilité et de pallier les difficultés informatiques engendrées par le passage à l'euro.

Nombre d'établissements ont donc saisi l'occasion pour réduire, voire supprimer définitivement, la journée complémentaire après avoir effectué le passage à l'euro.

La suppression de la journée complémentaire est apparue à ce titre comme une mesure présentant plusieurs avantages. Elle a débouché, en effet, sur un meilleur taux d'exécution budgétaire et un rendu des comptes plus rapide. En effet, l'établissement des comptes administratifs et des comptes de gestion a pu être réalisé plus tôt dans le temps et a permis par ailleurs une reprise des résultats plus rapide, ce qui a amélioré la gestion des offices HLM.

Compte tenu de ces avantages, une généralisation de la démarche tendant à limiter ou supprimer la journée complémentaire apparaît adaptée. Pour ce faire, la limitation, voire la suppression de la journée complémentaire, pourrait être étendue sur la base d'une démarche conventionnelle établie entre les ordonnateurs et les comptables.

Il convient de rappeler que les comptables du Trésor sont tenus réglementairement de produire l'ensemble du compte financier au plus tard le 1^{er} juin de l'année suivant l'exercice concerné et la délibération du conseil d'administration arrêtant ces comptes doit intervenir avant le 30 juin qui suit (art. 9 de la loi du 2 mars 1982 modifiée).

Or cette date est jugée trop tardive par de nombreux ordonnateurs.

Dès lors, la date de production du compte de gestion est perçue par les ordonnateurs comme un indice de qualité des prestations rendues.

Ainsi, afin de prendre en compte ce souhait, la direction générale de la comptabilité publique a mis en place dans le cadre de son contrat pluriannuel de performance une action volontariste de production desdits comptes aux ordonnateurs à la date du 15 mars de N + 1 selon une démarche progressive d'objectifs.

Toutefois, l'accélération du rythme d'élaboration et de production des comptes est un exercice complexe qui nécessite une synergie entre les services ordonnateurs et comptables.

En effet, un des freins majeurs à la poursuite de l'amélioration de la production des comptes de gestion reste la durée légale de la journée complémentaire dont le terme est fixé au 31 janvier N + 1 et qui, en pratique, va parfois bien au-delà, les ordonnateurs continuant à émettre des titres et des mandats après cette date.

Il nécessite cependant, outre l'adhésion de l'ordonnateur et de ses services, une réflexion commune ordonnateurs/comptables afin de préparer au mieux la fin de gestion et de ne pas fausser les résultats budgétaires et comptables de l'exercice en clôturant trop tôt les comptes.

Cette préparation doit notamment s'attacher à étaler la charge de travail des services tout au long de l'année par l'anticipation d'un certain nombre d'opérations budgétaires et comptables en cours d'année, notamment pour les opérations

d'ordre dont le montant est déjà connu (amortissements), et une gestion plus régulière et plus fluide de l'exécution du budget par l'ordonnateur afin de réduire la surcharge des services en fin d'année.

Cette incitation à de bonnes pratiques pourrait déboucher à terme sur un arrêté plus rapide des comptes des établissements, et par là même, à un rendu de tous les comptes, par les comptables, avant la date du vote du budget fixée au 31 mars N + 1 et contribuer ainsi à améliorer la qualité du service rendu aux offices HLM.

Il est donc nécessaire que les ordonnateurs et les comptables s'accordent autour d'un calendrier qui permettra d'assurer un bon rythme d'exécution des dépenses, de prévoir une date limite pour les engagements et d'étaler le passage des opérations d'ordre tout au long de l'année.

A cette fin, ces informations seront diffusées par les préfets et les trésoriers-payeurs généraux, respectivement auprès des ordonnateurs et des comptables publics concernés, en y joignant la fiche technique annexée qui contient la liste des bonnes pratiques à mettre en œuvre pour parvenir à une production plus rapide des comptes et notamment du compte de gestion.

Les préfets et trésoriers-payeurs généraux feront parvenir, sous les présents timbres, un bilan de ces actions de sensibilisation pour le 31 mars 2005.

Fait à Paris, le 20 août 2004.

*Le ministre de l'emploi,
du travail et de la cohésion sociale,
Pour le ministre et par délégation :
Le directeur général de
l'urbanisme,
de l'habitat et de la construction,
F. Delarue*

*Le ministre d'État, ministre de l'économie,
des finances et de l'industrie*

Pour le ministre et par délégation :

Pour le directeur général de la comptabilité
publique

et par délégation du ministre :

Le chef de service,

D. Lamiot

FICHE TECHNIQUE : LA JOURNÉE COMPLÉMENTAIRE I. - RAPPEL DES DISPOSITIONS RÉGLEMENTAIRES

Article L. 1612-11 du code général des collectivités territoriales.

« Sous réserve du respect des dispositions des articles L. 1612-1, L. 1612-9 et L. 1612-10, des modifications peuvent être apportées au budget par l'organe délibérant, jusqu'au terme de l'exercice auquel elles s'appliquent.

Dans le délai de vingt et un jours suivant la fin de l'exercice budgétaire, l'organe délibérant peut, en outre, apporter au budget les modifications permettant d'ajuster les crédits de la section de fonctionnement pour régler les dépenses engagées avant le 31 décembre et inscrire les crédits nécessaires à la réalisation des opérations d'ordre de chacune des deux sections du budget ou entre les deux sections.

Les délibérations relatives aux modifications budgétaires prévues à l'alinéa précédent doivent être transmises au représentant de l'État au plus tard cinq jours après le délai limite fixé pour leur adoption. Les mandatements découlant des modifications budgétaires ainsi décidées doivent être achevées au plus tard le 31 janvier suivant l'exercice auquel ils se rapportent ».

Article D.2342-3 du code général des collectivités territoriales.

« Au début de chaque année, le maire dispose d'un délai d'un mois pour procéder à l'émission des titres de perception et des mandats correspondant aux droits acquis et aux services faits pendant l'année ou les années précédentes.

Le comptable dispose du même délai pour comptabiliser les titres de perception et les mandats émis par le maire.

En cas de circonstances particulières, un délai peut être prorogé d'une durée n'excédant pas un mois par décision du sous-préfet prise sur avis du trésorier-payeur général.

Ces dispositions ne sont pas applicables aux opérations intéressant uniquement la section d'investissement du budget ».

Au plan juridique, rien ne s'oppose donc à ce qu'une collectivité ou un établissement public local renonce à utiliser la journée complémentaire ou décide de la limiter.

II. - GUIDE DES BONNES PRATIQUES POUR LA RÉDUCTION OU LA SUPPRESSION DE LA JOURNÉE COMPLÉMENTAIRE

Pour bien préparer les opérations de clôture des comptes de l'établissement public local, il importe d'engager au plus tôt

une réflexion commune entre ordonnateurs et comptables pour réussir pleinement la réduction ou la suppression de la journée complémentaire.

A ce titre, il est recommandé au comptable et à l'ordonnateur de s'accorder dès le début de l'année, afin de connaître et de tenir compte des contraintes de chacun, sur un calendrier des opérations spécifiques et des contrôles à effectuer.

Dans ce cadre, il conviendra de fixer :

- une date limite d'engagement des crédits budgétaires pour l'exercice concerné ;
- une date limite d'émission des derniers mandats et titres (au titre des deux sections) y compris les titres et mandats de la section de fonctionnement au titre du rattachement des charges et des produits :
 - les derniers bordereaux (de mandats et de titres) concernant les opérations réelles de fonctionnement de la gestion courante doivent être établis au plus tard le 31 décembre N ;
 - dans les premiers jours de janvier N+1, les opérations spécifiques de fin d'exercice devront être passées dans les tous premiers jours de janvier ;
 - les dates de contrôle périodique de la concordance entre la comptabilité du comptable et celle de l'ordonnateur (prévisions et réalisations) : rapprochement des comptabilités et vérification de la concordance des résultats ;
 - les dates des opérations d'ordre qui sont connues lors de la confection du calendrier (affectation du résultat, contre-passation des charges et produits rattachés, amortissements, reprise de subventions...)

Il conviendra également de :

- veiller à l'émission régulière des mandats et des titres tout au long de l'exercice ;
 - suivre la consommation des crédits budgétaires tout au long de l'exercice budgétaire ;
 - contrôler les anomalies sur compte de gestion (en cours d'exercice, dès le deuxième semestre) ;
 - arrêter une liste limitative des opérations à effectuer en journée complémentaire, si la collectivité souhaite maintenir cette possibilité ;
 - procéder dès que possible dans l'année aux opérations d'ordre ;
 - procéder au mandatement des admissions en non-valeur dès le vote de la décision budgétaire.
- Il conviendra ensuite à l'ordonnateur et au comptable de veiller tout au long de l'année au respect rigoureux des principes et des dates limites précités dans un intérêt commun d'accélération de la production des comptes.

III. - CALENDRIER D'EXÉCUTION DES OPÉRATIONS D'ORDRE (BUDGÉTAIRE OU NON)

Afin de permettre la production accélérée des comptes de gestion (ou compte financier unique), il faut réduire la charge de travail de la période dite d'inventaire et savoir anticiper la comptabilisation de certaines opérations d'ordre.

Référence :

Les listes des opérations d'ordre figurent dans l'annexe II de l'instruction n° 89-3-M31 du 6 janvier 1989.

Les opérations les plus courantes peuvent être classées en 3 catégories selon qu'il est possible de les passer :

- dès le vote des décisions budgétaires (BP, BS, DM ou CA - affectation des résultats) ;
- obligatoirement, à la fin de l'exercice ;
- ou en cours d'exercice, dès la survenance du fait générateur.

A partir des prévisions budgétaires qui revêtent un caractère définitif, il est possible de réaliser les opérations suivantes (budgétaires ou non).

	OBJET	COMMENTAIRES	DÉBIT	CRÉDIT
	Affectation des résultats	Report à nouveau et affectation du résultat à l'investissement.	12/11 110	11/12 106 ...
	Charges et produits rattachés dont notamment les intérêts courus (si méthode de comptabilisation globale)	Contre-passation des opérations rattachées sur l'exercice précédent (possible dès le début de l'exercice avant le vote des décisions budgétaires) :	Divers C/	Divers C/
		- sur emprunts : rattachement et contre-passation ;	66.../16...	16../66..
		- sur prêts : rattachement et contre-passation.	27../762	762/27
1. Dès le vote des décisions budgétaires				
		Apurement du C/ d'immobilisations incorporelles amorti en totalité.	28..	20..
	Subvention d'équipement	Subventions rapportées au compte de résultat	139..	777
		Apurement du compte après amortissement complet.	13..	139..

		Fonds de concours, pénalités capitalisées, dépenses importantes à étaler...	48..	79..
	Transfert de charges			

Pour certaines opérations, il est nécessaire d'attendre la fin de l'exercice pour pouvoir disposer des informations suffisantes.

	OBJET	COMMENTAIRES	DÉBIT	CRÉDIT
	Travaux faits en régie	Valorisation investissements créés (fournitures, frais de personnel...)	20/21/23	72.
	Opérations effectuées à partir d'éléments obligatoirement estimés au 31/12	Variation des stocks (sur le plan pratique, il est judicieux de passer les opérations du stock initial en même temps que celles du stock final).	Divers	Divers
2. En fin d'exercice		Constatation de certaines provisions : dépréciation d'actifs circulants, immobilisations financières, valeurs mobilières, gains ou pertes latentes sur emprunts libellés en monnaie étrangère...	Divers	Divers
	Intégration travaux terminés	L'intégration doit être réalisée en fin d'exercice avec la mise à jour de l'actif (ou, mieux encore, dès la fin des travaux). En cas d'impossibilité de mener à terme cette dernière opération dans les délais voulus (problèmes de liaison avec les ordonnateurs), l'intégration des travaux est déportée sur l'exercice suivant.	20 ./21.	23..
3. Dès le fait générateur (tout au long de l'année)	Toutes les autres opérations d'ordre peuvent être exécutées dès la connaissance du fait générateur. Les plus courantes sont constituées par : - les mouvements de patrimoine : entrées (affectation apport, donation...), sorties de biens (cession, destruction, mise à disposition...) ; - les amortissements ; - les dotations aux provisions et les reprises sur provisions pour risques et charges. Il est souhaitable de pouvoir réaliser ces opérations au fur et à mesure afin de disposer en temps utile des autorisations budgétaires nécessaires.			