

- Articles L2321-2 et R2321-3 du Code Général des Collectivités Territoriales

I - REGIME DE PROVISIONS BASE SUR LES RISQUES REEL

En application du principe comptable de prudence, il convient de constituer une provision dès qu'apparaît un risque susceptible de conduire la collectivité à verser une somme d'argent significative. Dans certains cas bien précis, l'instruction M14 oblige sans alternative à constituer des provisions.

Le montant de la provision correspond au montant estimé par la collectivité de la charge qui peut résulter d'une situation, en fonction du risque financier encouru par cette dernière.

1 - Provisions obligatoires

Pour l'application du 29° de l'article L.2321-2 du CGCT, une provision doit être impérativement constituée par délibération de l'assemblée délibérante dans les cas suivants (art.R.2321-2 du CGCT) :

- **dès l'ouverture d'un contentieux en première instance** contre la collectivité, une provision est constituée à hauteur du montant estimé par la collectivité de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru ;

- **dès l'ouverture d'une procédure collective** prévue au livre VI du code de commerce, une provision est constituée pour les garanties d'emprunts, 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'irrecouvrabilité 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 financier encouru ; **à cet égard, une provision doit être obligatoirement constituée dès qu'une procédure de règlement judiciaire ou de liquidation judiciaire est engagée vis à vis d'un organisme bénéficiant d'une garantie d'emprunt de la collectivité.**

lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public, une provision est constituée à hauteur du risque d'irrecouvrabilité estimé par la collectivité à partir des éléments d'information communiqués par le comptable public.

Un budget qui ne prévoirait pas la constitution d'une provision alors que la collectivité se trouve dans une des situations ci-dessus serait insincère et susceptible d'être déféré à la chambre régionale des comptes pour déséquilibre ou exposerait la collectivité à une procédure d'inscription d'office de dépense obligatoire.

2 - Provisions facultatives

En dehors des trois cas visés ci-dessus, une provision peut être constituée dès l'apparition d'un risque avéré.

3- Suivi des provisions constituées

Un état annexé au budget primitif et au compte administratif permet de suivre l'état de chaque provision constituée. Il décrit le montant, le suivi et l'emploi de chaque provision.

Lorsque le risque se concrétise, il convient de reprendre la provision par une dépense d'investissement au compte sur lequel la provision a été constituée et par une recette de la section de fonctionnement, au compte 78 « reprises sur amortissements et provisions ». La dépense de la collectivité est imputée sur le compte de charge adéquat. La provision doit être reprise également lorsque le risque est écarté.

II- LES DIFFERENTS REGIMES DE PROVISIONS

L'instruction M14 offre deux possibilités pour l'inscription budgétaire des provisions.

1 - Provisions semi-budgétaires de droit commun

La constitution des provisions en droit commun constituent **des opérations d'ordre semi-budgétaires** regroupées au sein des opérations réelles. Elles sont retracées, en dépenses, au chapitre 68 "Dotations aux provisions" et, en recettes, au chapitre 78 "Reprises sur provision". **Seule la prévision de dépense au compte 68 apparaît au budget dans les opérations réelles donc.** La contrepartie en recette d'investissement n'apparaît pas dans les prévisions budgétaires mais elle est retracée par le comptable.

L'ordonnateur émet un mandat au compte 68 pour constituer la dotation. Le comptable enregistre le mandat dans la comptabilité budgétaire et débite dans sa comptabilité générale le compte 68 par le crédit du compte de provision à terminaison 1 (15..1, 29..1, 39..1, 49..1 et 59..1.)

Il s'agit d'une opération d'ordre semi-budgétaire. La terminaison 1 s'applique aux comptes retraçant des provisions semi-budgétaires.

La non-budgétisation de la recette permet une mise en réserve de la dotation. Elle reste disponible pour financer la charge induite par le risque lors de la reprise. Lorsque arrive le moment où la provision doit être reprise, seule une prévision de recette budgétaire est à inscrire au compte 78, en opération réelle. Aucune dépense d'investissement n'apparaît au budget.

En conséquence, les comptes de provisions à terminaison 1 ne participent pas au calcul du besoin de financement de la section d'investissement. Ils sont uniquement mouvementés par le comptable.

2 - Provisions budgétaires – régime budgétaire optionnel

Si ce choix est fait expressément par l'organe délibérant, les provisions budgétaires constituent **des opérations d'ordre budgétaires** entre sections et sont retracées en dépenses de la section de fonctionnement, au chapitre 042 "Opérations d'ordre de transfert entre sections" et, en recette de la section d'investissement, au chapitre 040 "Opérations d'ordre de transfert entre sections". **Dans ce cas apparaissent au budget à la fois la dépense de fonctionnement au compte 68 et la recette en section d'investissement aux comptes 15, 29, 39, 49 ou 59.**

L'ordonnateur émet un mandat au chapitre 68 et un titre au chapitre 15, 29, 39, 49 ou 59. Le comptable enregistre le mandat et le titre dans la comptabilité budgétaire et débite dans sa comptabilité générale le compte 68 par le crédit du compte de provisions à terminaison 2 (15..2, 29..2, 39..2 (sauf 392), 49..2 ou 59..2.).

Il s'agit d'une opération d'ordre budgétaire. La terminaison 2 s'applique aux comptes retraçant des provisions budgétaires.

La budgétisation de la recette, si la collectivité opte pour cette formule, permet de disposer de la provision comme ressource budgétaire de la section d'investissement pour l'exercice considéré, et, éventuellement, de minorer le recours à l'emprunt. Toutefois, lorsqu'il faudra procéder à la reprise de la provision, la reprise fera l'objet d'une dépense budgétaire de la section d'investissement, qu'il conviendra d'équilibrer avec des recettes de cette section, concomitamment à l'inscription d'une recette budgétaire au compte 78. Ceci dans les chapitres des opérations d'ordre budgétaire (D040 + R 042).

3 - Choix du régime des provisions

Le régime des provisions budgétaires peut être appliqué sur option. L'option est décidée par l'assemblée délibérante par une délibération spécifique. En conséquence, ***en cas d'absence de délibération, le régime des provisions de droit commun (semi-budgétaires) s'applique.***

Les modalités de changement ultérieur de régime de provisions sont fixées par l'article R.2321-3 du CGCT. Le passage d'un régime à un autre est possible :

- en cas de renouvellement de l'assemblée délibérante ;
- une fois par mandat de l'assemblée délibérante.

Pour le passage d'un régime de provisions budgétaires à un régime de provisions semi-budgétaires : la collectivité doit reprendre les provisions figurant aux comptes à terminaison 2 (15..2, 29..2, 39...2 (sauf 392), 49..2 ou 59..2) par une opération d'ordre budgétaire. Il convient de créditer les comptes 781, 786 et 787 par le débit des comptes 15..2, 29..2, 39...2 (sauf 392), 49..2 ou 59..2. Ensuite, la collectivité constate ces provisions par des opérations d'ordre semi-budgétaires. Les opérations sur les comptes à terminaison 1 (15..1, 29..1, 39..1, 49..1 ou 59..1) sont alors effectuées uniquement par le comptable.

Pour le passage d'un régime de provisions semi-budgétaires à un régime de provisions budgétaires : la collectivité doit reprendre les provisions figurant aux comptes 15..1, 29..1, 39..1, 49..1 ou 59..1 par des opérations d'ordre semi-budgétaires. Le comptable crédite les comptes 781, 786 et 787 par le débit du compte 15..1, 29..1, 39..1, 49..1 ou 59..1. Seuls les comptes de produits apparaissent au budget primitif. Ensuite, la commune constate au budget primitif ces provisions par des opérations d'ordre budgétaires aux comptes 681, 686 ou 687 pour la dotation et aux comptes 15..2, 29..2, 39..2 (sauf 392), 49..2 ou 59..2 pour la provision.

4 - Possibilité d'étalement de la constitution de la provision :

La collectivité peut, par une délibération spécifique qui fixe les principes et les conditions de l'étalement de la provision, choisir d'étaler la constitution de la provision dans le temps. La provision doit toutefois être totalement constituée à la fin de l'exercice précédant celui de la réalisation du risque. Un état annexé au budget primitif et au compte administratif retrace les conditions de l'étalement de chaque provision (art.R. 2321-2 du CGCT)

Remarque : la constitution d'une provision, à quelque titre que ce soit, donne nécessairement lieu à une délibération précisant l'objet de la provision et en fixant le montant de manière justifiée.