Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DE L'HÉRAULT

Préfecture
DIRECTION DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITES LOCALES
BUREAU DES FINANCES LOCALES ET DE L'INTERCOMMUNALITE

Affaire suivie par :
Isabelle PIEDECAUSA
Mail : isabelle.piedecausa@herault.gouv.fr

Tél. : 04 67 61 68 79

Montpellier, le 24 SEP. 2015

Le Préfet de la région Languedoc-Roussillon,
Préfet de l'Hérault,

à

- Mesdames et Messieurs les Maires des communes de l'Hérault
- Mesdames et Messieurs les Présidents des établissements publics de coopération intercommunale de l'Hérault
- Monsieur le président du Conseil départemental
- Monsieur le président du Conseil régional

Copie pour information à :

-Madame la Sous Préfète de l' arrondissement de Lodève
- Madame la Sous-préfète par intérim de l'arrondissement de Béziers
- Monsieur le Président de l'Association des maires de l'Hérault.
- Monsieur le Directeur régional des finances publiques de la région Languedoc-Roussilon et du département de l'Hérault

OBJET : Synthèse de la campagne de contrôle des actes budgétaires en 2015 et Contrôle budgétaire en 2016.

P.J. : 7 fiches

A l'approche de l'adoption des budgets primitifs 2016 et des comptes administratifs 2015, il m'a semblé utile de vous rappeler quelques principes en matière budgétaire ayant donné lieu à plusieurs observations au cours des précédents exercices.

En sus des fiches jointes, j'attire particulièrement votre attention sur les annexes à joindre aux documents budgétaires. Elles doivent être conformes à la maquette réglementaire. Leur absence rend le budget incomplet et relève du défaut d'information de l'assemblée délibérante de nature à justifier l'annulation du budget par le juge administratif. De même, les incohérences entre les crédits ouverts par l'assemblée et les renseignements portés dans les annexes introduisent un doute sérieux sur la sincérité du budget.

Chacune des annexes a vocation à illustrer, expliquer, renseigner voire justifier un type de dépenses ou de recettes spécifiques pour l'exercice concerné et les risques à long terme encourus par l'établissement. Par les éléments qu'elles contiennent, elles constituent également un outil de contrôle simple et pratique lors de la préparation du budget.

34, PLACE DES MARTYRS DE LA RÉSISTANCE - 34062 MONTPELLIER CEDEX 2
www.herault.gouv.fr

Vous trouverez ci-dessous une liste non exhaustive :

- L'équilibre des opérations financières (A.6.1et 2 en M14, et A4.1et 2 en M 4)
- L'état du personnel (C1 en M14 et C1.1 et 2 en M4)
- La liste des organismes de regroupement auxquels adhère la commune(C3.1)
- La liste des établissements publics créés (C3.2)
- Les méthodes utilisées pour les amortissements (A3 en M14) obligatoire pour les communes de 3500 habitants et plus et pour les budgets en M4, pour ces derniers, il s'agit de l'annexe (A2)

Parmi **ces annexes**, celles **relatives à la dette revêtent une importance toute particulière,** car elles renseignent sur les risques et engagements financiers à court, moyen et long termes. Il convient de les mettre à jour régulièrement et de veiller à ce que les informations y figurant concordent avec celles détenues par le comptable.

Vous trouverez ci-après un récapitulatif des constats faits sur une cible de 86 budgets, les règles à respecter, en fiche 5.

Lors des prochaines opérations de contrôle budgétaire, mes services seront particulièrement vigilants. L'omission de ces annexes notamment celles présentant la répartition de l'encours par typologie (obligatoire tant pour les budgets primitifs que pour les comptes administratifs y compris lorsque la collectivité ne détient pas d'emprunt à risque) constitue un défaut d'information caractérisé pouvant conduire à un contentieux.

Si vous rencontrez des difficultés pour compléter ces annexes spécifiques, vous pouvez prendre l'attache de votre comptable. De même l'établissement bancaire auprès duquel les prêts ont été souscrits peut être utilement contacté. Je vous informe également que le guide pratique des états de la dette actualisé en 2014 est en ligne sur le site ministériel de la Direction Générale des Collectivités Locales sous l'onglet : contrôle budgétaire, budgets locaux, guide pratique, état de la dette.

J'appelle également votre attention sur la pratique des amortissements réglementaires et des provisions (Cf. fiches 6 et 7 annexées). De nombreux manquements ont été relevés dans les budgets primitifs 2015 qu'il faut impérativement prendre en compte.

Je souhaite que ces informations, à vocation pédagogique, vous apportent les éléments nécessaires à la sécurisation juridique des actes de votre collectivité.

Je vous remercie de l'attention que vous porterez au respect de ces instructions qui seront publiées sur le site des services de l'Etat : http://www.herault.gouv.fr/Services-de-l-Etat/Etat-et-collectivites

Pour le Préfet, et par délégation,
Le Secrétaire général,

Olivier JACOB

SOMMAIRE

Fiche n°1 : Élaboration, adoption et transmission des documents budgétaires page 4

- Dates limites
- Débat d'orientation budgétaire
- Vote, signatures et quorum

Fiche n°2 : Présentation des documents – respect des maquettes budgétaires page 5

Fiche n°3 : Équilibre des budgets : éléments à surveiller page 5

- Dépenses imprévues
- Opérations d'ordre

Fiche n°4 : Reprise, affectation des résultats et couverture du besoin de financement page 6

- Restes à réaliser
- Report de l'exercice antérieur
- Affectation des résultats et couverture du besoin de financement

Fiche n° 5 : Dette et emprunts page 7

- Résultat du contrôle budgétaire sur un panel de budgets primitifs 2015, règles à respecter, périmètre de la dette, modalités pratiques

Fiche n° 6 : Pratique des amortissements réglementaires page 8

Fiche n° 7 : Les provisions page 9

Fiche n°1

Élaboration, adoption et transmission des documents budgétaires

- Dates limites

La date limite d'adoption du budget primitif 2016 est fixée **au 15 avril 2016.**

La date limite d'adoption du compte administratif 2015 est fixée **au 30 juin 2016.**

La transmission au préfet doit intervenir dans les 15 jours qui suit la date limite d'adoption, soit le 30 avril 2016 pour le budget primitif et le 15 juillet 2015 pour le compte administratif. D'une façon générale ce calendrier s'applique sauf disposition contraire notamment dans le cas de retard dans la mise en ligne des dotations de l'Etat. Dans ce cas, une information spécifique des collectivités territoriales est effectuée par le préfet dans le respect des dispositions du Code général des collectivités territoriales (articles L. 1612-2 et D. 1612-1 du CGCT)

Vous disposez de deux moyens pour transmettre les documents budgétaires (budgets primitifs, comptes administratifs, budgets supplémentaires) :

> par courrier

> par voie dématérialisée via l'application TOTEM mise gratuitement à votre disposition par la DGCL, dans le cadre du déploiement du programme ACTES budgétaires.

Pour recourir à cette procédure, la collectivité doit signer une convention ACTES avec la préfecture après délibération de l'organe délibérant (pour les collectivités déjà raccordées au dispositif Actes réglementaires, la signature d'un avenant suffit). Pour tous renseignements complémentaires, vous pouvez vous rapprocher de mes services (M. Olivier GROSSET-Tél : 04 67 61 68 75 / Mme Francine DOURDOU- Tél : 04 67 61 68 58).

Rappel de ma circulaire du 29 juin 2015 sur la relance du déploiement de la dématérialisation des documents budgétaires : ces derniers doivent être générés au format XML ; ils doivent être transmis par ACTES budgétaires ; les délibérations correspondantes doivent être transmises par Actes réglementaires.
Lorsque que les documents ne sont pas transmis dans le même temps, le budget n'est pas considéré comme complet (le délai de contrôle ne démarre qu'à compter de la transmission complète du document budgétaire (délibération et budget).
A ce titre, je vous remercie d'éviter de transmettre aux services préfectoraux les actes budgétaires à la fois par courrier et par Actes.

- Débat d'orientation budgétaire (les modalités suivantes intègrent les dernières dispositions de l'article 107 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République)

Il est obligatoire pour les communes de 3 500 habitants et plus, ainsi que pour les EPCI dont au moins une des communes membres compte une population de 3 500 habitants et plus.

Ce débat doit intervenir dans les deux mois qui précèdent le vote du budget. Il ne peut avoir lieu ni le même jour, ni à la même séance que le vote du budget.

Un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette est joint à la convocation des membres de l'assemblée délibérante pour permettre aux élus de disposer des informations nécessaires et de participer utilement au débat d'orientation budgétaire.

La transmission de la délibération prenant acte de la tenue du débat aux services de la

préfecture est obligatoire.

Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport susmentionné comporte une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.

- Vote, signature et quorum

Le conseil municipal ne délibère valablement que lorsque la majorité de ses membres en exercice est présente, soit plus de la moitié, sans tenir compte des pouvoirs (article L. 2121-17 du CGCT)

Le maire, devant se retirer au moment du vote du compte administratif (article L. 2121-14 du CGCT), ne doit pas être pris en compte pour le calcul du quorum. Il ne peut donc ni signer le compte administratif, ni donner ou recevoir de pouvoir pour ce vote.

Le compte administratif est arrêté si une majorité de voix ne s'est pas dégagée contre son adoption(article L. 1612-12 du CGCT).

Fiche n°2

Présentation des documents – respect des maquettes budgétaires

Le budget primitif et le compte administratif doivent être présentés conformément aux modèles définis par l'instruction budgétaire et comptable applicable.
Les instructions budgétaires et comptables sont consultables sur le site internet *http://www.collectivites-locales.gouv.fr* à la rubrique « Finances locales /Droit budgétaire et comptabilités locales/ Les instructions budgétaires et comptables ». Le prestataire informatique de la collectivité met à jour les maquettes qui ne sont pas conformes.

La production des annexes au budget primitif (BP) et au compte administratif (CA) est obligatoire. Ces états font partie intégrante du BP ou du CA qui ne sont pas considérés comme valablement votés, en leur absence. En effet, l'absence d'une annexe constitue un manque d'information de l'assemblée délibérante et est de nature à justifier l'annulation d'un budget ou du compte administratif (TA de Versailles 13 décembre 1994, SAN de St Quentin en Yvelines).

L'annexe « ***Etat de la dette -typologie de la répartition de l'encours*** » fait souvent défaut et ne doit pas être omise.

Les budgets supplémentaires ainsi que les décisions modificatives apportées au budget répondent aux mêmes principes que ceux applicables au budget primitif et notamment à celui d' équilibre.

Fiche n°3

Equilibre des budgets : éléments à surveiller

- Dépenses imprévues

Des dépenses imprévues peuvent être inscrites au budget pour permettre à l'exécutif de faire face à des dépenses pour lesquelles aucune dotation n'est prévue. Elles ne peuvent cependant pas excéder ***7,5 % des dépenses réelles de chaque section***, ni être financées par l'emprunt.

A la première séance de l'organe délibérant qui suit leur utilisation, le maire ou le président de l'établissement public rend compte à l'organe délibérant, avec pièces justificatives, de l'emploi des crédits.

- Opérations d'ordre

Les opérations d'ordre budgétaire ne donnent pas lieu à des encaissements ou des décaissements de fonds et diffèrent, de ce fait, des opérations réelles. Ces mouvements n'influent pas sur l'équilibre global du budget.

C'est pourquoi, il est impératif de veiller à ce qu'elles soient équilibrées entre elles (DF023=RI021 ; DI040=RF042 ; RI040 = DF042 ; DI 041 = RI 041 ; DF 043 = RF 043). A défaut, le budget ne répondrait pas à l'obligation d'équilibre imposée par le CGCT (article L. 1612-5 du code).

Fiche n°4

Reprise, affectation des résultats et couverture du besoin de financement

- Restes à réaliser

Ils correspondent aux dépenses engagées non mandatées telles qu'elles ressortent de la comptabilité des engagements et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. Il ne s'agit donc pas de prévisions budgétaires.

Les restes à réaliser interviennent dans le calcul du déficit du compte administratif mais aussi du besoin de financement (article R. 2311-11 du CGCT). Il convient donc d'être particulièrement vigilant quant à leur sincérité et vérifier qu'ils soient strictement identiques sur le compte administratif 2015 et le budget primitif 2016.

Les restes à réaliser peuvent donner lieu à un contrôle de la part des services préfectoraux et doivent donc pouvoir être justifiés (ex : lettre d'accord de prêt, d'octroi de subvention, marché public notifié, facture...).

- Report de l'exercice antérieur

Tout comme les restes à réaliser, les reports du résultat de l'exercice antérieur interviennent dans le calcul du déficit du compte administratif et influent sur l'équilibre du budget primitif. Il est donc impératif qu'ils apparaissent sur ces deux documents.
Merci de joindre toute délibération relative à la composition du montant des sommes reportées de l' exercice antérieur (notamment celles à la suite de la dissolution d'un syndicat,...).

- Affectation des résultats et couverture du besoin de financement

La décision d'affectation porte sur le résultat de la section de fonctionnement apparaissant au compte administratif.

Lorsqu'il s'agit d'un déficit, il est ajouté aux dépenses de fonctionnement de l'exercice.

S'il s'agit d'un excédent, ce résultat est affecté en priorité (article R.2311-11 et 12 du CGCT) :

- à la couverture du besoin de financement dégagé par la section d'investissement (inscription au compte 1068) ;

- pour le solde, selon la décision de l'assemblée délibérante, en excédent de fonctionnement reporté ou en une dotation complémentaire en réserve.

Fiche n°5

Dette et emprunts

(Annexe IV « A2.4 - ELEMENTS DU BILAN – ETAT DE LA DETTE – TYPOLOGIE DE LA REPARTITION DE L'ENCOURS »)

Rappels :

- Suite aux modifications introduites par les arrêtés de décembre 2010, les états de la dette figurant dans les annexes des documents budgétaires des collectivités territoriales recensent désormais l'ensemble des emprunts souscrits selon la classification dite « *Gissler* », des produits commercialisés par les établissements de crédits signataires de la Charte de bonne conduite du 7 décembre 2009.

- **La refonte des états de la dette et la qualité de l'information saisie visent à mieux appréhender les risques encourus par la souscription des emprunts structurés, et à améliorer l'information financière des élus et des citoyens.**

Résultats du contrôle budgétaire ciblé sur les BP 2015	
Echantillon	• 86 budgets primitifs principaux et annexes (M14, M4, M52, M71)
Nature des contrôles	• Mise en concordance au 31/12/2014 des informations saisies sur l'annexe IV (état A2.4) et celles inscrites en comptabilité au bilan (compte de gestion) • Vérification de l'existence de la dette en comptabilité lorsque les annexes IV ne sont pas remplies
Résultats des contrôles	• **15 budgets (17%)** présentent une concordance exacte et/ou des écarts de centimes compris entre -1€ et +1€ ; • **5 budgets (6%)** présentent une différence positive et/ou négative « justifiée » par une mauvaise application règles de recensement des emprunts ; • **56 budgets (65%)** présentent une différence négative et/ou positive ; • **10 budgets (12%)** présentent une annexe A2.4 non renseignée alors que la dette est réelle en comptabilité ; • **2 budgets** concernés par des emprunts à risque ne font pas apparaître le détail de la répartition de l'encours selon la classification dite « Gissler »

Règles à respecter:

- **La production des états de la dette est obligatoire.**
- Cependant, si une annexe est sans objet, elle n'a pas être fournie. Ainsi, si une collectivité ne détient aucun emprunt, elle n'a pas à fournir les états relatifs à son endettement. Mais, elle devra tout de même mentionner dans le sommaire de la maquette budgétaire que ces annexes ne sont pas fournies ou qu'elles sont sans objet. Toutefois, pour rappel, si une collectivité n'a pas contracté d'emprunt nouveau durant l'exercice mais détient un stock d'emprunts, elle devra tout de même renseigner ces emprunts sur les états de la dette.

Modalités :

- Sur les comptes administratifs (CA), les informations sont demandées au 31/12/N.
- Sur les budgets primitifs (BP) et les budgets supplémentaires (BS), le capital restant dû doit être renseigné au 01/01/N, tandis que les niveaux de taux sont demandés à la date de vote du budget.

- **Procéder régulièrement, et en particulier au 31/12/N, à un ajustement comptable entre l'état de la dette tenu par l'ordonnateur et celui du comptable (comptabilité auxiliaire justifiant les comptes de bilan) afin de s'assurer de la concordance des informations au 31/12/N (CA) ou au 01/01/N (BP)**

Périmètre de la dette à prendre en compte pour servir les annexes IV « Etat de la dette » :

- Budget en comptabilité M14, M52, M71 : comptes racines 1631, 1641, 1643, 16441, 1671, 1672, 1678, 1681, 1682, 1687
- Budget en comptabilité M4 : comptes racines 1631, 1641, 1643, 16441, 1645, 1678, 1681, 1682, 1687

Conseils

- en cas de difficultés particulières pour renseigner les annexes IV « Etat de la dette », se reporter utilement au **Guide pratique des états de la dette (février 2014) élaboré par la DGCL.**

Fiche n°6

Les amortissements

Les dotations aux amortissements des immobilisations constituent des dépenses obligatoires pour les communes de 3500 habitants et plus (article L.2321-2 du CGCT), **les CCAS** (loi 94-504 du 22 janvier 1994) **et les caisses des écoles dont la commune de rattachement répond à ces critères** (article 3 du décret n°98-1061 du 25 novembre 1998), ainsi que **les groupements de communes dont *la population totale* est supérieure à 3500 habitants** (article L.5211-36 du CGCT).

Les collectivités et établissements publics n'entrant pas dans le champ d'application de l'amortissement obligatoire peuvent cependant procéder à l'amortissement de tout ou partie de leurs immobilisations.

L'amortissement est défini comme étant la réduction irréversible, réparti sur une période déterminée, du montant porté à certains postes du bilan. L'amortissement pour dépréciation est la constatation comptable d'un amoindrissement de la valeur d'un élément d'actif résultant de l'usage, du temps, du changement technique, ou de toute autre cause. L'amortissement consiste généralement dans l'étalement, sur une durée de vie probable, de la valeur des biens amortissables. La sincérité du bilan et du compte de résultat de l'exercice exige que cette dépréciation soit constatée.

Le calcul de l'amortissement est opéré sur la valeur TTC de l'immobilisation pour les activités relevant du budget général de la collectivité et sur la valeur hors taxe pour les activités assujetties à la TVA. L'amortissement est calculé pour chaque catégorie d'immobilisations, au prorata du temps prévisible d'utilisation. Un tableau d'amortissement doit être établi, qui sert à déterminer le montant des dotations à inscrire chaque année au budget (compte 681).

Tout plan d'amortissement commencé doit être poursuivi jusqu'à son terme, sauf fin d'utilisation du bien (cession, affectation, réforme, destruction). **Toute modification du plan d'amortissement fait l'objet d'une délibération.**

Biens amortissables :

- Les immobilisations incorporelles figurants aux comptes 2031 « frais d'études », 2032 « frais de recherches et de développement », 205 « concessions et droits similaires, brevets, licences, marques, procédés, logiciels, droits et valeurs similaires » et 208 « autres immobilisations incorporelles » à l'exception des immobilisations qui font l'objet d'une provision ;
- Les immobilisations corporelles figurants aux comptes 2156, 2157, 2158 et 218 ;
- Les subventions d'équipement versées au compte 204 ;

Le compte 204 enregistre :

► les subventions d'équipement versées aux organismes publics (compte 2041 subdivisé par type de bénéficiaire) ;

► les subventions d'équipement versées à des personnes de droit privé (compte 2042) ;

► les subventions d'équipement en nature (compte 2044).

Les subventions d'équipement versées sont amorties sur une durée maximale de :

a) Cinq ans lorsqu'elles financent des biens mobiliers , du matériel ou des études auxquelles sont assimilées les aides à l'investissement consenties aux entreprises non mentionnées au b) et c) ;

b) Quinze ans lorsqu'elles financent des biens immobiliers ou des installations ;

c) Trente ans lorsqu'elles financent des projets d'infrastructures d'intérêt national.

Le compte 6811 « dotations aux amortissements des immobilisations incorporelles et corporelles » est débité par le crédit du compte 2804 « subventions d'équipement versées ».

Lorsqu'une subvention d'équipement est totalement amortie, elle est sortie du bilan. Le comptable crédite le compte 204 par le débit du compte 2804 par opération d'ordre non budgétaire.

Ces opérations font l'objet d'une fiche d'écriture (annexe n°51 de l'instruction comptable M 14).

L'assemblée délibérante est **libre de décider d'étendre** l'amortissement budgétaire **à d'autres catégories de biens.**

Remarque : Les services à caractère industriel et commercial, soumis aux dispositions spécifiques des instructions M4 et M49, budget annexe d'un CCAS, soumises à l'instruction M 21, et les départements soumis à l'instruction M51, appliquent chacun en ce qui le concerne la réglementation qui leur est propre.

Dans la mesure où des irrégularités s'avèrent récurrentes (nombre de rappels à la réglementation effectués par le comptable et les services de la préfecture), le contrôle budgétaire appréciera l'insincérité du budget.

Fiche n°7

Les provisions (article R.2321-3 du CGCT)

Depuis la réforme de 2006, les collectivités doivent constituer **obligatoirement** des provisions dans les cas suivants :

1. dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune,

2. dès l'ouverture d'une procédure collective pour les garanties d'emprunts, les prêts et créances, les avances de trésoreries et les participations en capital accordées à l'organisme faisant l'objet de la procédure collective,
3. dès que des restes à recouvrer sur comptes de tiers paraissent compromis.

Ce provisionnement **s'impose** à toutes les communes et leurs établissements ou groupements.

En dehors des cas précités, elles sont facultatives et peuvent être décidées dès l'apparition d'un risque avéré.

Par principe, les provisions sont semi-budgétaires retracées en dépenses au compte 68.
Par dérogation, les provisions sont budgétaires lorsque l'assemblée délibérante décide, par une délibération spécifique, d'inscrire les provisions en recettes de la section d'investissement.

Le changement de régime de provisions est possible :
1. En cas de renouvellement de l'assemblée délibérante,
2. Une fois par mandat de l'assemblée délibérante.

En tout état de cause, ce choix doit être strictement précisé sur l'état 1B « Informations générales – Modalités de vote du budget » du document budgétaire.

Dans tous les cas, elles sont :
* constituées **à hauteur du risque encouru,**
* sont l'objet d'un **ajustement annuel en fonction de l'évolution du risque** (reprise si elles sont devenues sans objet, c'est à dire, en cas de réalisation du risque ou lorsque ce dernier n'est plus susceptible de se réaliser).

S'agissant du suivi des provisions constituées :
L'état A4, qui doit être 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.

Remarque : la constitution d'une provision, à quelque titre que ce soit (constitution, modification, reprise), donne lieu nécessairement à une délibération précisant l'objet de la provision et son montant de manière justifiée.

Je vous engage à consulter le « Guide pratique du provisionnement des emprunts à risques, sur le site :
http://www.collectivites-locales.gouv.fr
Finances locales > Les recettes > les emprunts et la trésorerie > Dossier - les emprunts à risques

****