

CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

Synthèse des observations au titre de l'exercice 2022 et rappels de la réglementation

Dans le cadre du contrôle budgétaire réalisé au titre de l'exercice 2022, le BFLI a constaté les anomalies récurrentes suivantes :

- Le non-respect des règles de vote du compte administratif
- Le non-respect du seuil autorisé pour les dépenses imprévues
- Le déséquilibre des opérations d'ordre
- La non transmission des annexes obligatoires
- La non transmission des notes de présentation brève et synthétique

Vous trouverez ci-après un rappel de la réglementation sur ces points, ainsi que des précisions complémentaires.

1. Les règles de vote du compte administratif

L'examen et le vote du compte administratif par l'assemblée délibérante doivent respecter des règles spécifiques. L'article L. 2121-14 du CGCT prévoit que « *Le conseil municipal est présidé par le maire et, à défaut, par celui qui le remplace. Dans les séances où le compte administratif du maire est débattu, le conseil municipal élit son président. Dans ce cas, le maire peut, même s'il n'est plus en fonction, assister à la discussion ; mais il doit se retirer au moment du vote* ».

Le maire, en exercice ou ayant exercé précédemment cette fonction, doit donc se retirer au moment du vote. Dès lors, il ne doit pas être pris en compte pour le calcul du quorum (cf. Conseil d'État, 22/05/1896, n° 82528). De plus, il ne peut ni signer le compte administratif, ni donner ou recevoir de pouvoir pour ce vote .

Ces dispositions s'appliquent également au département, aux établissements publics de coopération intercommunale et aux établissements publics locaux.

Le respect de ces dispositions doit être attesté par une délibération spécifique, à transmettre au représentant de l'État avec le compte administratif, indiquant :

- Le nom du président de séance ayant été élu par l'assemblée délibérante
- Le nombre de membres présents et représentés
- Le retrait de l'ordonnateur au moment du vote
- Le nombre de suffrages exprimés et le décompte des voix « pour » ou « contre » et des abstentions

Le compte administratif et la délibération s'y rapportant doivent être signés par le président de séance et non par l'ordonnateur.

2. Les dépenses imprévues

Les crédits de dépenses imprévues sont destinés à permettre à l'exécutif de faire face à une urgence pour engager, mandater et liquider une dépense non inscrite initialement au budget.

L'article L. 2322-1 du CGCT prévoit que « *Le conseil municipal peut porter au budget tant en section d'investissement qu'en section de fonctionnement un crédit pour dépenses imprévues. Pour chacune des deux sections du budget, ce crédit ne peut être supérieur à 7,5 % des crédits correspondant aux dépenses réelles prévisionnelles de la section. Les dépenses inscrites à la section d'investissement en application de l'alinéa précédent ne peuvent être financées par l'emprunt* ».

Cas particulier de la M57 : le montant des dépenses imprévues concernant des autorisations de programme ou autorisations d'engagement doit être voté par l'organe délibérant *dans la limite de 2 % des dépenses réelles de chacune des sections*.

3. Les opérations d'ordre

Lors de l'exécution des budgets, l'exécutif effectue des opérations d'ordre, qui sont des jeux d'écriture qui ne donnent lieu ni à encaissements ni à décaissements. Bien que non budgétaires, ces opérations doivent être retracées dans les documents budgétaires en recettes et en dépenses dans chacune des sections et être équilibrées entre elles.

La liste de ces opérations figure dans les instructions budgétaires et comptables disponibles sur le site <https://www.collectivites-locales.gouv.fr> (rubrique Finances Locales > Préparer et exécuter un budget > Instructions budgétaires et comptables).

4. Les annexes obligatoires

Le budget primitif et le compte administratif doivent être présentés conformément aux modèles définis par l'instruction budgétaire et comptable applicable, consultables sur le site www.collectivites-locales.gouv.fr (rubrique Finances Locales > Préparer et exécuter un budget > Instructions budgétaires et comptables).

La production des annexes est obligatoire, ces états faisant partie intégrante des maquettes budgétaires. Il n'est toutefois pas nécessaire de joindre les annexes sans objet (préciser la mention « sans objet » dans le sommaire de la maquette budgétaire).

5. Les notes de présentation brève et synthétique

L'article L. 2313-1 du CGCT énonce qu'« *Une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux* », comprenant les éléments suivants :

- Contexte (économique, social, budgétaire, évolution de la population...)
- Priorités du budget
- Evolution et structure des ressources et charges des sections de fonctionnement et d'investissement
- Montant du budget consolidé (et des budgets annexes)
- Crédits d'investissement (et le cas échéant de fonctionnement pluriannuels)
- Niveau de l'épargne brute (ou CAF) et niveau de l'épargne nette
- Niveau d'endettement de la collectivité
- Capacité de désendettement
- Niveau des taux d'imposition
- Principaux ratios
- Effectifs de la collectivité et charges de personnel

Ces présentations doivent être mises en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe.

6. Précisions complémentaires

- **Les restes à réaliser (RAR)** font partie intégrante du résultat cumulé présenté dans le compte administratif. Il ne s'agit pas de prévisions budgétaires.

Ils correspondent :

- en investissement, aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recette au 31 décembre de l'exercice N telles qu'elles ressortent de la comptabilité des engagements ;

- en fonctionnement, aux dépenses engagées n'ayant pas donné lieu à service fait et non mandatées ou n'ayant pas fait l'objet d'un rattachement à l'exercice au 31 décembre N, et aux recettes certaines au 31 décembre N et non mises en recouvrement ou rattachées à l'issue de la journée complémentaire.

Les RAR interviennent dans le calcul du déficit du compte administratif et doivent être pris en compte pour déterminer le besoin de financement. Il convient donc d'être particulièrement vigilant quant à leur **sincérité** et de vérifier qu'ils soient strictement identiques sur le compte administratif N-1 et le budget primitif N (en cas de différence lors de la reprise des RAR dans le budget primitif, une attestation du comptable public doit justifier l'écart constaté).

Un état des restes à réaliser (en recettes et en dépenses) doit être établi au 31 décembre de l'exercice concerné et visé par le maire (ou le président de l'EPCI). Cet état doit être joint au compte administratif et transmis à la préfecture.

- **La reprise et l'affectation des résultats** : Les règles de l'affectation des résultats sont énoncées dans les articles L. 2311-5, R. 2311-11 et suivants du CGCT.

La détermination du résultat d'un exercice clos s'effectue au moment du vote du compte administratif et après réception du compte de gestion transmis par le comptable public. Le respect des règles relatives à l'affectation du résultat joue un rôle déterminant dans la construction de l'équilibre budgétaire.

Seul le résultat excédentaire de la section de fonctionnement doit faire l'objet d'une délibération. Le solde d'exécution de la section d'investissement du compte administratif est purement et simplement reporté, quel qu'il soit, en section d'investissement, et ne nécessite pas de délibération.

Les règles d'affectation sont les suivantes :

- Si la section de fonctionnement est positive, le résultat de celle-ci devra couvrir en priorité le besoin de financement de la section d'investissement par une affectation au compte 1068. Le reliquat éventuel pourra être affecté librement en report de fonctionnement (R002) et/ou en investissement.
- Si la section de fonctionnement est négative, le résultat sera affecté au compte 002 en dépenses du budget N+1.
- Le résultat de la section d'investissement, quel qu'il soit, est reporté sur la ligne budgétaire du budget primitif « D001 » pour un déficit et « R001 » pour un excédent.

Le budget peut être voté avec une reprise anticipée des résultats si le compte administratif n'a pas été encore adopté au moment du vote du budget primitif.

La reprise anticipée doit être justifiée :

- par une feuille de calcul du résultat prévisionnel visée par l'ordonnateur
- par le compte de gestion (ou une balance si celui-ci n'a pas été encore établi) et un tableau des résultats de l'exécution du budget
- par un état des restes à réaliser signé par l'ordonnateur

Le budget peut également être voté sans reprise anticipée des résultats. Dans ce cas, après le vote du compte administratif, il faut adopter un budget supplémentaire pour reprendre les résultats de l'exercice précédent.

- **Les dépenses obligatoires** : conformément à l'article L. 1612-15 du CGCT, « *Ne sont obligatoires pour les collectivités territoriales que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé* ». Les collectivités doivent inscrire les crédits correspondant aux dépenses obligatoires à leur budget et mandater ces crédits. À défaut, ces dépenses peuvent faire l'objet d'un mandatement d'office.

Pour les communes, une liste non exhaustive de ces dépenses figure à l'article L. 2321-2 du CGCT.

- **Le débat d'orientation budgétaire (DOB)** est une obligation légale pour les départements, les communes de 3 500 habitants et plus et les groupements comportant une commune de 3 500 habitants et plus (article L. 2312-1 du CGCT).

Le DOB s'appuie sur un rapport d'orientations budgétaires (ROB), dont le contenu, les modalités de publication et de transmission sont définis par l'article D. 2312-3 du CGCT. Le débat doit porter tant sur le budget principal que sur les budgets annexes. Il a vocation à éclairer le vote des élus sur le budget de la collectivité. Son organisation constitue une formalité substantielle destinée à préparer le débat budgétaire et à donner aux élus, en temps utile, les informations nécessaires pour leur permettre d'exercer effectivement leur pouvoir de décision à l'occasion du vote du budget.

Le DOB doit intervenir dans un délai de deux mois maximum avant le vote du budget (ou dans un délai de 10 semaines en cas d'application du référentiel M57). Si aucun délai minimum n'a été défini par le législateur, la jurisprudence a dégagé des principes clairs, estimant que la tenue du DOB ne peut avoir lieu à une échéance trop proche du vote du budget. Ainsi, il ne peut avoir lieu ni le même jour ni lors de la même séance que le vote du budget.

Le DOB doit faire l'objet d'une délibération distincte de celle relative au budget. Cette délibération, bien qu'elle se limite à prendre acte de la tenue du DOB, doit faire l'objet d'un vote de l'assemblée délibérante et préciser le détail des votes « pour » ou « contre » et des abstentions. La transmission à la préfecture de cette délibération est obligatoire.