

V ELOY  
S SEIGNEUR

Beauvais, le 29 mars 2024

03 44 06 13 02/12 64

### **Synthèse des observations formulées en 2023 au titre du contrôle budgétaire**

La présente note d'information a notamment pour objet, à partir des principales observations formulées au titre du contrôle budgétaire 2023, de vous apporter les conseils nécessaires à l'élaboration, l'adoption et l'exécution des documents budgétaires. Elle a également vocation à vous informer de manière plus générale.

**Vous pouvez retrouver les précédentes synthèses à cette adresse :**

<https://www.oise.gouv.fr/Actions-de-l-Etat/Collectivites-territoriales/Budgets-des-collectivites-locales/Syntheses-des-observations> \*

\* copiez-collez les liens dans la barre de votre navigateur

#### ***L'importance du formalisme des délibérations d'une manière générale et des documents budgétaires en particulier***

Le législateur n'a pas imposé de formalisme particulier aux conseils municipaux pour la rédaction des délibérations. Toutefois, la vérification du respect des prescriptions légales applicables aux séances du conseil municipal suppose que les délibérations comportent des éléments d'information nécessaires au préfet pour en apprécier la légalité externe.

Outre le jour et l'heure de la séance, il apparaît donc nécessaire de mentionner le nom du président de séance, les noms des conseillers présents et représentés, l'affaire débattue et le résultat du vote.

Ces éléments permettent notamment de vérifier le quorum, la non-participation à la délibération d'un conseiller personnellement intéressé, voire du maire ou président, concerné par exemple par le débat sur le compte administratif ou du compte financier unique.

Pour les délibérations, la version en vigueur jusqu'au 1er juillet 2022 de l'article L. 2121-23 du CGCT prévoyait que les délibérations étaient signées par tous les membres présents à la séance. Cet article a été modifié par l'ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021 - art 2 et stipule désormais qu'elles sont signées par le maire et le ou les secrétaires de séance. **Cette modification ne s'applique pas pour les actes budgétaires sur lesquels doivent figurer les signatures des conseillers. La signature n'a absolument pas pour objet de refléter le sens du vote exprimé par le conseiller, mais d'établir que celui-ci était présent en séance.**

Toutefois, les collectivités appliquant le référentiel M57 ne sont plus soumises à cette obligation. En effet, l'instruction budgétaire et comptable M57 précise en son tome 2, s'agissant de la dernière page du budget : « *La signature de cet état par l'ensemble des membres de l'organe délibérant présents à la séance n'est pas obligatoire. L'absence de signature n'affecte ni le caractère exécutoire ni la régularité d'une décision budgétaire dont la délibération d'adoption est régulière une fois que celle-ci et le document budgétaire ont été transmis au préfet.* »

Le décompte des votes se fait numériquement, dans la rubrique prévue à cet effet en fin de document budgétaire.

### Le principe d'unité budgétaire

Le budget principal et les budgets annexes doivent être votés au cours d'une seule et même séance et doivent être transmis simultanément dans les 15 jours qui suivent l'adoption du budget (article L. 1612-8 du code général des collectivités territoriales, dit CGCT).

### Le Débat d'Orientation Budgétaire (DOB)

Le Débat d'Orientation Budgétaire (DOB) est une **formalité substantielle** dans la procédure d'adoption des budgets. L'absence de débat ou l'insuffisance d'éléments devant être contenus dans le rapport présenté aux membres de l'assemblée délibérante pourrait être **soulevée dans le cadre d'un contentieux** à l'encontre du budget de votre collectivité. Il est donc indispensable que ce débat ait lieu et qu'il contienne tous les éléments prévus par les textes. **Il doit porter sur le budget principal et sur les budgets annexes**

Une fiche aide mémoire est disponible sur le site de la préfecture de l'Oise, voir le lien ci-dessous

<https://www.oise.gouv.fr/Actions-de-l-Etat/Collectivites-territoriales/Budgets-des-collectivites-locales/Fiches-aide-memoire>

### Note de présentation brève et synthétique

**Cette note est manquante dans un grand nombre de transmissions.**

Je rappelle ainsi qu'une note de présentation retraçant les informations financières essentielles **doit** être jointe au budget primitif et au compte administratif ou compte financier unique (article L. 2313-1 du CGCT pour les communes, article L. 3313-1 pour les départements). Cette disposition **s'applique à l'ensemble des communes** ainsi qu'aux établissements publics de coopération intercommunale qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus (article L.5211-36 du CGCT).

Cette irrégularité est relevée chaque année par mes services. Or, son absence peut faire courir un risque juridique à votre acte budgétaire.

Vous retrouverez les éléments pouvant figurer dans cette note, sur le site de la préfecture : <https://www.oise.gouv.fr/Actions-de-l-Etat/Collectivites-territoriales/Budgets-des-collectivites-locales/Pieces-a-transmettre-aux-services-prefectoraux>

Une fiche aide mémoire est disponible sur le site de la préfecture de l'Oise, voir le lien ci-dessous

<https://www.oise.gouv.fr/Actions-de-l-Etat/Collectivites-territoriales/Budgets-des-collectivites-locales/Fiches-aide-memoire>

### Le règlement budgétaire et financier

L'adoption d'un règlement budgétaire et financier (RBF) est obligatoire pour toutes les entités appliquant l'instruction budgétaire et comptable M57 (communes, établissements publics, départements, régions, centres de gestion, services départementaux d'incendie et de secours, notamment), à l'exception des communes et des groupements de moins de 3 500 habitants ainsi que de leurs établissements publics, et des associations syndicales autorisées ; pour ces derniers, l'adoption d'un RBF est facultative.

Les règles liées à la pluriannualité définies dans le RBF s'appliquent au **budget principal et à tous les budgets annexes appliquant l'instruction budgétaire et comptable M57**. Il n'est pas exclu de prévoir des règles spécifiques propres à un ou plusieurs budgets annexes.

Les établissements publics locaux qui disposent d'une personnalité morale et d'un budget propre, les CCAS, les caisses des écoles, les régies personnalisées, **sont soumis à l'obligation d'adopter un RBF lorsque leur collectivité de rattachement est soumise à la même obligation** et ce, dans les mêmes conditions.

L'adoption du RBF intervient **avant le vote de la première délibération budgétaire qui suit le renouvellement de l'assemblée**. Le RBF peut néanmoins être révisé à tout moment au cours de la mandature par un nouveau vote de l'assemblée délibérante.

Dans le cadre du déploiement du référentiel M57, hors année de renouvellement des organes délibérants, le RBF doit être adopté au plus tard **avant le vote du premier budget primitif en M57**. Il est préconisé de l'adopter lors de la séance qui précède celle consacrée à l'adoption du premier budget primitif en M57.

L'élaboration d'un RBF est un **exercice assez libre**, dans la limite du respect de deux obligations : déterminer la durée de caducité des autorisations de programme et d'engagement et les modalités d'annulation de ces autorisations budgétaires.

Quelques lignes directrices :

- Le RBF n'est pas un guide de procédures internes ; il a pour objectif de **préciser les éléments** sur lesquels les élus doivent poser un choix.
- Un RBF peut s'en tenir a minima à la **prescription légale qui se limite à deux obligations** :
  - préciser les modalités de gestion des AP-AE et des CP y afférent, notamment les règles relatives à l'annulation des AP et des AE (hormis pour les AP et AE de dépenses imprévues qui deviennent obligatoirement caduques en l'absence d'engagement constaté avant la fin de l'exercice) ;
  - préciser les modalités d'information de l'assemblée délibérante sur la gestion des engagements pluriannuels au cours de l'exercice (budget primitif, budget supplémentaire, décision modificative).

La législation prévoit également la possibilité de **préciser les modalités de report des crédits** afférents à une autorisation de programme.

Le RBF peut présenter l'avantage de :

- décrire **les règles que se fixe la collectivité** dans le respect de la réglementation applicable (vote du budget, exécution du budget, information des élus et des citoyens) ;

- **rappeler les normes, les principes et méthodes budgétaires, comptables et financiers** (évaluation des provisions et dépréciations, amortissements, dérogation à certaines règles comptables dans le respect du principe d'importance relative ; seuil de rattachement, immobilisations de faible valeur, suivi globalisé de certains biens) ;

- **apporter des précisions jugées nécessaires par la collectivité au cadre réglementaire national, et préciser les choix de la collectivité** sur les options qui lui sont offertes par la réglementation (régime des provisions et des dépréciations, choix pour une collectivité de moins de 3 500 habitants de mettre en œuvre les rattachements, l'amortissement de certains types de biens...).

Un « guide pour la rédaction d'un règlement budgétaire et financier pour les collectivités territoriales et leurs groupements » est disponible sur le site [www.collectivites-locales.gouv.fr](http://www.collectivites-locales.gouv.fr).

### Les annexes

Les annexes suivantes doivent obligatoirement être renseignées et jointes au budget principal et aux budgets annexes (**même si elles comportent la mention « Néant »**) :

Selon la nomenclature M14, M57, M4

- A6.1 et A6.2 ou C1.1, C1.2 et C1.3 ou A4.1, A4.2 et A4.3 « équilibre des opérations financières en dépenses et en recettes »
- C1 ou B9 ou C1.1 « état du personnel »
- C3.1 ou B11.1 « liste des organismes de regroupement auxquels adhère la commune ou l'établissement »
- A3 ou B2 ou A2 « méthodes utilisées pour les amortissements » obligatoires pour les communes de 3 500 habitants et plus
- A2.2 à A2.4 ou B1.2 à B1.4 ou A1.2 à A1.4 « états de la dette ».

*L'absence d'annexes engendre une irrégularité et fera l'objet d'une lettre d'observation.*

### Les conditions formelles d'adoption du vote du compte administratif ou du compte financier unique

Cette irrégularité est relevée dans 14 % des contrôles .

Aux termes de l'article L. 2121-14 du CGCT, applicable aux communes et intercommunalités, mais aussi aux CCAS selon l'article L. 123-8 du code de l'action sociale et des familles (CASF), l'ordonnateur ne doit pas prendre part au vote compte administratif ou du compte financier unique. L'organe délibérant nomme un président afin que ce dernier mette aux voix l'acte. Dans ces conditions, l'ordonnateur ne peut davantage donner ou recevoir procuration.

Pour permettre de contrôler que cette prescription est satisfaite, je vous remercie d'indiquer clairement dans la délibération que l'ordonnateur n'a pas pris part au vote, qu'il est sorti ou toute autre formule équivalente.

**Cette erreur qui peut n'être que matérielle, fait courir un risque juridique à la délibération d'adoption du compte administratif ou du CFU.**

Cette obligation doit être conjuguée à celle du quorum. Aux termes de l'article L. 2121-17 du CGCT, l'assemblée ne délibère valablement que lorsque la majorité de ses membres en exercice est présente. Pour que le quorum soit atteint, il est donc nécessaire que le nombre des membres en exercice effectivement présents à la séance soit supérieur à la moitié du nombre des membres en exercice de

l'assemblée (conseil municipal ou communautaire, comité syndical ou conseil d'administration). Ceci s'applique également au CCAS en vertu de l'article R. 123-17 du CASF

Si, après une première convocation régulièrement faite selon les articles L. 2121-10 à L. 2121-12 du CGCT, ce quorum n'est pas atteint, le conseil est à nouveau convoqué à trois jours au moins d'intervalle. Il délibère alors valablement sans condition de quorum.

Une fiche aide mémoire est disponible sur le site de la préfecture de l'Oise, voir le lien ci-dessous

<https://www.oise.gouv.fr/Actions-de-l-Etat/Collectivites-territoriales/Budgets-des-collectivites-locales/Fiches-aide-memoire>

### L'équilibre réel du budget

Conformément à l'article L.1612-4 du CGCT, les deux sections du budget doivent être votées respectivement en équilibre, les recettes et les dépenses doivent être évaluées de **façon sincère** et le remboursement en capital des annuités d'emprunts doit être exclusivement couvert par des ressources propres.

**Le non-respect du principe de l'équilibre réel du budget est un des cas de saisine par le préfet de la chambre régionale des comptes.**

**Je vous invite vivement, dans le cadre de l'année budgétaire 2024, à veiller au strict respect de cette obligation.**

➤ **L'affectation des résultats au budget primitif**

Une attention particulière doit être apportée à la reprise des résultats au budget primitif dont les règles sont définies par les articles L.2311-5 et R.2311-11 et s. du CGCT.

La délibération d'affectation des résultats doit intervenir après le vote du compte administratif et les résultats doivent être intégrés lors de la décision budgétaire qui suit le vote du compte administratif. Ainsi, si la collectivité vote le compte administratif avant le budget primitif (cela peut-être au cours d'une même séance du conseil) les résultats seront intégrés au budget primitif. Si la collectivité vote le compte administratif après le budget primitif, la collectivité devra adopter un budget supplémentaire pour intégrer les résultats.

- Si, le résultat global de la section de fonctionnement est excédentaire : il sert **en priorité à couvrir le besoin de financement de la section d'investissement (affectation à l'article 1068)** qui doit faire l'objet d'une délibération spécifique de l'assemblée délibérante. 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 (RAR) en dépenses et en recettes.

Le reliquat peut être affecté librement : soit il est reporté en recettes de fonctionnement (au R002) soit il est affecté en investissement pour financer de nouvelles dépenses (à l'article 1068). Il est également possible de combiner ces deux solutions.

- Si, le résultat global de la section de fonctionnement est déficitaire: il est reporté en dépense de fonctionnement (au D002) et le besoin de financement de la section d'investissement est reporté en dépense d'investissement (au D001).
- Si, le résultat global de la section de fonctionnement et celui de la section d'investissement sont positifs : il est possible de se dispenser de délibération d'affectation des résultats. Dans ce cas, les résultats de chaque section sont reportés "automatiquement".

➤ **L'équilibre des opérations d'ordre budgétaire**

Les opérations d'ordre doivent être strictement équilibrées sur le plan budgétaire :

- à l'intérieur d'une même section :
  - Dépenses de fonctionnement DF 043 = Recettes de fonctionnement RF 043
  - Dépenses d'investissement DI 041 = Recettes d'investissement RI 041
- entre sections :
  - Dépenses de fonctionnement DF 023 = Recettes d'investissement RI 021
  - Dépenses d'investissement DI 040 = Recettes de fonctionnement RF 042

➤ **Le respect du seuil de 7,5 % pour les dépenses imprévues**

Pour la M14 et M52, en vertu de l'article L. 2322-1 du CGCT le montant des dépenses imprévues ne doit pas dépasser 7,5 % du montant des dépenses réelles prévisionnelles de la section.

Le régime M57 offre une possibilité nouvelle en matière de dépenses imprévues qui s'inscrit dans un cadre pluriannuel défini à l'article L. 5217-12-2 du CGCT.

Le dispositif pour dépenses imprévues permet, à titre facultatif, à l'assemblée délibérante de voter des dotations d'AP ou d'AE sur des chapitres intitulés « dépenses imprévues » ne comportant pas d'articles, ni de crédits de paiement ( art.L. 5217-12-3 du CGCT). Le montant des AP-AE est limité à 2 % des dépenses réelles de chacune des sections (les restes à réaliser sont exclus des modalités de calcul).

➤ **Les restes à réaliser (RAR) en investissement**

**Les restes à réaliser participent à l'appréciation de l'équilibre réel du budget et à la sincérité des comptes.**

Conformément à l'article R.2311-11 du CGCT, les RAR en dépenses correspondent aux dépenses engagées au cours de l'exercice budgétaire écoulé mais non mandatées au 31 décembre. La tenue d'une comptabilité des dépenses engagées, obligatoire pour toutes les collectivités, permet de cerner ces dépenses. Les actes qui concrétisent l'engagement juridique de la collectivité peuvent être les contrats, conventions, marchés conclus, délibérations.

Les RAR en recettes correspondent aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre au 31/12 de l'année considérée. Toute inscription à ce titre doit donc reposer sur une pièce justificative intervenue avant cette date (notamment contrat de prêts, décision d'attribution de subventions).

Je vous remercie de veiller à la transmission des pièces justificatives correspondantes.

➤ **Les dotations aux amortissements des immobilisations**

Conformément à l'article L.2321-2 27 du CGCT, les dotations aux amortissements des immobilisations constituent des dépenses obligatoires pour les communes ou les groupements de communes dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants et pour leurs établissements publics. La liste des immobilisations concernées est énoncée à l'article R.2321-1 du CGCT.

Toutefois, quelle que soit la catégorie démographique de la collectivité, certaines immobilisations font obligatoirement l'objet d'amortissements : les frais d'étude non suivis de travaux (compte 203), les subventions d'équipement versées (compte 204), les réseaux d'eau et d'assainissement des communes de moins de 500 habitants (comptes 21531 et 21532).

Avec l'instruction budgétaire et comptable M4 des services publics industriels et commerciaux (SPIC), tous les biens du service doivent être amortis sans réserve liée au seuil de population, à l'exception des œuvres d'art, des terrains et des voiries.

Une fiche aide mémoire est disponible sur le site de la préfecture de l'Oise, voir le lien ci-dessous

### **Le déficit du compte administratif (CA) ou compte financier unique (CFU) autorisé**

Le déficit CA ou CFU autorisé est régi par l'article L.1612-14 du CGCT.

Cet article dispose que « *lorsque l'arrêté des comptes des collectivités territoriales fait apparaître dans l'exécution du budget, après vérification de la sincérité des inscriptions de recettes et de dépenses, un déficit égal ou supérieur à 10 % des recettes de la section de fonctionnement s'il s'agit d'une commune de moins de 20 000 habitants et à 5 % dans les autres cas, la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'État, propose à la collectivité territoriale les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire, dans le délai d'un mois à compter de cette saisine* ».

Il convient de redoubler de vigilance sur ce point.

### **Les décisions modificatives**

Les décisions modificatives se définissent comme des délibérations qui viennent modifier les autorisations budgétaires initiales. Elles prévoient et autorisent les nouvelles dépenses et recettes et modifient les prévisions budgétaires initiales tout en respectant l'équilibre du budget. Elles comportent les éléments d'information nécessaires pour en apprécier la légalité externe notamment le nom des conseillers présents et représentés, le nombre des membres présents, de suffrages exprimés ainsi que la nature de ces suffrages, les dates de convocation et de réunion.

Elles doivent toujours être équilibrées. Elles **prennent la forme d'un budget primitif et l'ensemble des annexes impactées par les nouvelles opérations budgétaires est obligatoirement complété et joint.**

Les comptes de virement R021 et D023 doivent augmenter ou diminuer de façon identique.

**Il convient de respecter les délais relatifs aux décisions modificatives de fin d'année :**

- **31 décembre N-1** : date limite pour adopter et rendre exécutoire (affichage et/ou publication et transmission au représentant de l'Etat) les décisions modificatives relatives à l'exercice N-1 pour la **section d'investissement** ;
- **21 janvier N** : date limite pour adopter les décisions modificatives permettant d'ajuster les **crédits de fonctionnement** pour régler les dépenses engagées avant le 31 décembre N-1 et inscrire les crédits nécessaires à la réalisation des opérations d'ordre de chacune des deux sections et entre les deux sections du budget N-1 (article L.1612-11 alinéa 2 du code général des collectivités territoriales). La date limite de transmission au représentant de l'État est fixée au 26 janvier N.

### **La transmission et la télétransmission des actes budgétaires**

La délibération portant adoption du compte administratif, dont les écritures doivent être identiques au compte de gestion, devra être accompagnée impérativement des **pages relatives aux résultats d'exécution (Hélios pages 22 et 23 du compte de gestion établi par votre trésorier).**

Si votre collectivité télétransmet l'ensemble de ses actes, je vous remercie de veiller à télétransmettre

les **documents budgétaires** (BP, BS, DM et CA/CFU) **en format XML** scellés par l'application TotEM ou par une fonctionnalité équivalente de votre progiciel de gestion financière **accompagné des pièces afférentes en format PDF** via « @ctes budgétaires ».

Par ailleurs, **les autres délibérations à caractère financier** télétransmises via « @ctes réglementaire » devront respecter scrupuleusement la nomenclature suivante :

#### **7.- Finances locales**

- 7.1 - Décisions budgétaires
- 7.2 - Fiscalité
- 7.3 - Emprunts
- 7.4 - Interventions économiques
- 7.5 - Subventions
- 7.6 - Contributions budgétaires
- 7.7 - Avances
- 7.8 - Fonds de concours
- 7.9 - Prise de participation (SEM, etc...)
- 7.10 - Divers

#### **Transmission des virements de crédits**

Le passage au référentiel M57 permet d'autoriser la mise en œuvre de virements de crédits entre chapitre. Leur transmission dématérialisée via des flux XML n'est pas encore prévue.

Il a été constaté que certaines collectivités transmettent vers Actes Budgétaires ces décisions de virements de crédits sous forme de DM, voire de BP. **Ces documents ne constituent en aucun cas une décision de virements de crédits** soumise au contrôle de légalité, et peuvent créer de cette manière de la confusion.

**Il est impératif de prendre de véritables décisions de virement de crédits qui doivent être transmises au format PDF via Actes Réglementaires.**

Le bureau des concours financiers et du contrôle budgétaire reste à votre disposition pour tout complément d'information.