



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DE LA LOIRE

PRÉFECTURE

Saint-Étienne, le

13 OCT. 2017

Direction de la Citoyenneté et de la Légalité
Bureau des Finances Locales

Le Préfet de la Loire

à

- Monsieur le Président du conseil départemental,
- Mesdames et Messieurs les Maires,
- Messieurs les Présidents d'établissements publics de coopération intercommunale,
- Mesdames et Messieurs les Présidents des syndicats intercommunaux,
- Mesdames et Messieurs les Présidents des conseils communaux d'action sociale,
- Monsieur le Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours – SDIS,
- Monsieur le Président du centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale – CDGFPT,
- Monsieur le Président de l'établissement public de coopération culturelle,
- Monsieur le Président de l'Office de Tourisme de Saint-Étienne,

Objet : Circulaire de rappel des règles budgétaires

PJ : 1 annexe

Les contrôles budgétaires réalisés par les services de la Préfecture au cours de l'année 2017 mettent en exergue des erreurs récurrentes sur les budgets des collectivités. Afin de veiller à la légalité des votes des budgets, cette circulaire rappelle les règles en matière budgétaire. Elle précise, en particulier, le cadre juridique du débat d'orientation budgétaire et la réglementation en vigueur pour les votes du compte administratif et du budget primitif. Enfin, elle donne des indications relatives à la dématérialisation des documents budgétaires.

1 – Le débat d'orientation budgétaire (DOB)

Seules les communes, les EPCI de plus de 3500 habitants et le Département sont concernés par le débat d'orientation budgétaire. Toutefois, l'article L2313-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) précise que **l'ensemble des communes** doit établir des états portant sur la situation patrimoniale et financière de la collectivité ainsi que ses différents engagements. Une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif (BP) et au compte administratif (CA). Cette présentation est mise en ligne sur le site internet de la commune.

Le débat est régi par l'article L2312-1 pour les communes et EPCI de plus de 3500 habitants et par l'article L3312-1 pour le conseil départemental. Ils précisent qu'un rapport sur les orientations budgétaires est présenté dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget. Le rapport donne lieu à un débat et il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique.

Il est transmis par la commune au président de l'EPCI à fiscalité propre dont elle est membre dans un délai de quinze jours à compter de son examen par l'assemblée délibérante. Il est mis à la disposition du public à l'hôtel de ville, dans les quinze jours suivants la tenue du débat d'orientation budgétaire et est publié sur le site internet de la commune. Le public est avisé de la mise à disposition de ces documents par tout moyen.

Les données à renseigner dans le rapport sont différentes selon que la collectivité est :

- une commune de 3500 habitants et plus, ou un EPCI qui comprend au moins une commune de plus de 3500 habitants (art. L5211-36),
- une commune de 10000 habitants et plus, ou un EPCI de plus de 10000 habitants qui comprend au moins une commune de plus de 3500, ou le conseil départemental (art. L3313-1).

Les articles L2313-1, R2313-1 et D2312-3, joints en annexe, précisent les différentes informations à intégrer au rapport.

2 – Rappel de certaines règles relatives au vote des budgets

Le quorum et les signatures

L'article L2121-17 du CGCT régit la règle du quorum. Il précise que le conseil municipal « ne délibère valablement que lorsque la majorité de ses membres en exercice est présente », soit la moitié des membres plus un. Les conseillers absents représentés par un mandataire auquel ils ont donné un pouvoir ne comptent pas pour le calcul des membres présents (TA Toulouse, 28 juin 1987, Dubrez).

Cette règle ne concerne pas le Syndicat Intercommunal d'Énergies de la Loire (SIEL) qui est géré par des statuts particuliers, mais chaque collectivité doit détailler précisément les membres en exercice, les membres présents (ne comptant pas les membres représentés) et le nombre de suffrage exprimé (en comptant les pouvoirs). De même, le nombre de vote « pour », « contre » et « abstentions » doit être précisé comme il est prévu dans l'annexe IV « arrêtés et signatures » des documents budgétaires.

Pour une meilleure lisibilité des signatures, celles-ci doivent être précédées du nom du signataire. Le cas échéant, la mention « pouvoir » sera inscrite après le nom du membre représenté.

Pour rappel, selon l'article L2121-14 du CGCT, dans les séances où le compte administratif est débattu, **le maire peut assister à la discussion, mais il doit se retirer au moment du vote**. Ainsi, la signature du maire ne peut pas figurer dans l'annexe IV du CA et il ne peut pas recevoir de pouvoir.

Les délais de transmission

Selon l'article L1612-2 du CGCT, le budget primitif doit être adopté avant le 15 avril de l'exercice auquel il s'applique, ou avant le 30 avril de l'année du renouvellement des organes délibérants. Selon l'article L1612-12, le vote du compte administratif doit intervenir au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'exercice.

Les articles L1612-8 et 13 précisent que le budget primitif et compte administratif sont transmis au représentant de l'État dans le département au plus tard quinze jours après le délai limite fixé pour son adoption.

Les dépenses imprévues

L'article L2322-1 du CGCT indique que les dépenses imprévues doivent être inférieures à 7,5 % des dépenses réelles de la section concernée.

L'équilibre du budget

L'article L1612-4 du CGCT pose le principe de l'équilibre budgétaire. Pour que les deux sections soient équilibrées, il est nécessaire que les opérations d'ordre le soient aussi.

Les annexes

Les budgets doivent être conformes aux maquettes. Les annexes budgétaires complétées doivent être jointes obligatoirement. En cas d'absence, le budget peut être considéré comme non valide. Il est donc nécessaire de bien compléter les annexes relatives à l'état de la dette si des emprunts ont été contractés, et celles relatives au personnel.

La journée complémentaire

L'article L1612-11 rappelle que les collectivités peuvent délibérer pour apporter des modifications au budget afin 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. Ces délibérations peuvent être prises jusqu'au 21 janvier de l'année N+1 et doivent être transmises avant le 26 janvier. Les mandatements découlant des modifications budgétaires ainsi décidées doivent être achevés au plus tard le 31 janvier suivant l'exercice auquel ils se rapportent.

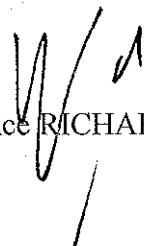
3 – Dématérialisation des documents budgétaires

Pour rappel, les maquettes budgétaires doivent être transmises en format « xml » uniquement via l'application Totem. Vous trouverez la documentation utile à la dématérialisation des actes budgétaires sur le site de la DGCL : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/actes-budgetaires-1>.

Les délibérations (attestations de concordances entre CA et compte de gestion, approbation de CA ou de BP, affectation de résultats...), les présentations ou rapports relatifs au débat d'orientations budgétaires et les pages de signatures des budgets seront transmises en format « pdf » de la même manière que tout acte de légalité.

Ces règles ne sont pas exhaustives, elles représentent les observations les plus souvent constatées. Pour toutes questions en matière budgétaire, n'hésitez pas à contacter mes services par mail à pref-finances-locales@loire.gouv.fr.

Le Préfet



Evence RICHARD

Article L2312-1

Le budget de la commune est proposé par le maire et voté par le conseil municipal.

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal, dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique.

Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport mentionné au deuxième alinéa du présent article comporte, en outre, 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. Il est transmis au représentant de l'Etat dans le département et au président de l'établissement public de coopération intercommunale dont la commune est membre ; il fait l'objet d'une publication. Le contenu du rapport ainsi que les modalités de sa transmission et de sa publication sont fixés par décret.

Les dispositions du présent article s'appliquent aux établissements publics administratifs des communes de 3 500 habitants et plus.

Article L5211-36

Sous réserve des dispositions qui leur sont propres, les dispositions du livre III de la deuxième partie sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale

Toutefois, les articles L. 2312-1 et L. 2313-1 ne s'appliquent qu'aux établissements publics de coopération intercommunale qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus. Lorsque l'établissement public de coopération intercommunale compte plus de 10 000 habitants et comprend au moins une commune de 3 500 habitants et plus, le rapport sur les orientations budgétaires prévu au deuxième alinéa de l'article L. 2312-1 comporte la présentation mentionnée au troisième alinéa du même article L. 2312-1. Ce rapport est obligatoirement transmis aux communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale.

Les lieux de mise à la disposition du public sont le siège de l'établissement et les mairies des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale.

Article L2313-1

Les budgets de la commune restent déposés à la mairie et, le cas échéant, à la mairie annexe où ils sont mis sur place à la disposition du public dans les quinze jours qui suivent leur adoption ou éventuellement leur notification après règlement par le représentant de l'Etat dans le département.

Le public est avisé de la mise à disposition de ces documents par tout moyen de publicité au choix du maire.

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les documents budgétaires, sans préjudice des dispositions de l'article L. 2343-2, sont assortis en annexe :

- 1° De données synthétiques sur la situation financière de la commune ;
- 2° De la liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature ou de subventions. Ce document est joint au seul compte administratif ;
- 3° De la présentation agrégée des résultats afférents au dernier exercice connu du budget principal et des budgets annexes de la commune. Ce document est joint au seul compte administratif ;

4° De la liste des organismes pour lesquels la commune :

a) détient une part du capital ;

b) a garanti un emprunt ;

c) a versé une subvention supérieure à 75 000 euros ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme.

La liste indique le nom, la raison sociale et la nature juridique de l'organisme ainsi que la nature et le montant de l'engagement financier de la commune ;

5° Supprimé ;

6° D'un tableau retraçant l'encours des emprunts garantis par la commune ainsi que l'échéancier de leur amortissement ;

7° De la liste des délégataires de service public ;

8° Du tableau des acquisitions et cessions immobilières mentionné au c de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme ;

9° D'une annexe retraçant l'ensemble des engagements financiers de la collectivité territoriale ou de l'établissement public résultant des contrats de partenariat prévus à l'article L. 1414-1 ;

10° D'une annexe retraçant la dette liée à la part investissements des contrats de partenariat.

Lorsqu'une décision modificative ou le budget supplémentaire a pour effet de modifier le contenu de l'une des annexes, celle-ci doit être à nouveau produite pour le vote de la décision modificative ou du budget supplémentaire.

Dans ces mêmes communes de 3 500 habitants et plus, les documents visés au 1° font l'objet d'une insertion dans une publication locale diffusée dans la commune.

Les communes et leurs groupements de 10 000 habitants et plus ayant institué la taxe d'enlèvement des ordures ménagères conformément aux articles 1520,1609 quater, 1609 quinquies C et 1379-0 bis du code général des impôts et qui assurent au moins la collecte des déchets ménagers retracent dans un état spécial annexé aux documents budgétaires, d'une part, le produit perçu de la taxe précitée et les dotations et participations reçues pour le financement du service, liées notamment aux ventes d'énergie ou de matériaux, aux soutiens reçus des éco-organismes ou aux aides publiques, et d'autre part, les dépenses, directes et indirectes, afférentes à l'exercice de la compétence susmentionnée.

Les établissements publics de coopération intercommunale et les communes signataires de contrats de ville définis à l'article 6 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine présentent annuellement un état, annexé à leur budget, retraçant les recettes et les dépenses correspondant aux engagements pris dans le cadre de ces contrats. Y figurent l'ensemble des actions conduites et des moyens apportés par les différentes parties au contrat, notamment les départements et les régions, en distinguant les moyens qui relèvent de la politique de la ville de ceux qui relèvent du droit commun.

Pour l'ensemble des communes, les documents budgétaires sont assortis d'états portant sur la situation patrimoniale et financière de la collectivité ainsi que sur ses différents engagements.

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.

La présentation prévue au précédent alinéa ainsi que le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice prévu à l'article L. 2312-1, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, conformément à l'article L. 2121-12, sont mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles ils se rapportent et dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article.

Article R2313-1

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les données synthétiques sur la situation financière de la commune, prévues au 1° du troisième alinéa de l'article L. 2313-1, **comprennent les ratios suivants :**

- 1° Dépenses réelles de fonctionnement/ population ;
- 2° Produit des impositions directes/ population ;
- 3° Recettes réelles de fonctionnement/ population ;
- 4° Dépenses d'équipement brut/ population ;
- 5° Encours de la dette/ population ;
- 6° Dotation globale de fonctionnement/ population.

Dans les communes de 10 000 habitants et plus, ces données comprennent en outre les ratios suivants :

- 7° Dépenses de personnel/ dépenses réelles de fonctionnement ;
- 8° Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal et, le cas échéant, coefficient de mobilisation du potentiel fiscal élargi ;
- 9° Dépenses réelles de fonctionnement et remboursement annuel de la dette en capital/ recettes réelles de fonctionnement ;
- 10° Dépenses d'équipement brut/ recettes réelles de fonctionnement ;
- 11° Encours de la dette/ recettes réelles de fonctionnement.

Dans les communes touristiques qui bénéficient de la dotation forfaitaire dans les conditions fixées au troisième alinéa de l'article L. 2334-7, les données synthétiques comprennent également le nombre de résidences secondaires.

Article D2312-3

A. – Le rapport prévu à l'article L. 2312-1 comporte les informations suivantes :

1° Les orientations budgétaires envisagées par la commune portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement. Sont notamment précisées les hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget, notamment en matière de concours financiers, de fiscalité, de tarification, de subventions ainsi que les principales évolutions relatives aux relations financières entre la commune et l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre.

2° La présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes. Le rapport présente, le cas échéant, les orientations en matière d'autorisation de programme.

3° Des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget. Elles présentent notamment le profil de l'encours de dette que vise la collectivité pour la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

Les orientations visées aux 1°, 2° et 3° devront permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

B. – Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport prévu au troisième alinéa de l'article L. 2312-1, présenté par le maire au conseil municipal, comporte, au titre de l'exercice en cours, ou, le cas échéant, du dernier exercice connu, les informations relatives :

1° A la structure des effectifs ;

2° Aux dépenses de personnel comportant notamment des éléments sur la rémunération tels que les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature ;

3° A la durée effective du travail dans la commune.

Il présente en outre l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

Ce rapport peut détailler la démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines de la commune.

Ce rapport peut s'appuyer sur les informations contenues dans le rapport sur l'état de la collectivité prévu au dixième alinéa de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

C. – Le rapport prévu à l'article L. 2312-1 est transmis par la commune au président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre dans un délai de quinze jours à compter de son examen par l'assemblée délibérante. Il est mis à la disposition du public à l'hôtel de ville, dans les quinze jours suivants la tenue du débat d'orientation budgétaire. Le public est avisé de la mise à disposition de ces documents par tout moyen.