

Principales irrégularités constatées par les services de l'État dans l'élaboration des documents budgétaires

1- Présence du maire ou du président au moment du vote du compte administratif

Conformément à l'article L.2121-14 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le maire ou le président doit se retirer, c'est-à-dire quitter la salle du conseil, pour le vote du compte administratif. Par conséquent, le maire ou le président ne peut pas être comptabilisé comme membre présent pour le calcul du quorum. Il découle également de cette disposition qu'un nouveau président de séance doit être désigné par l'assemblée délibérante et qu'aucun conseiller empêché ou absent ne peut donner pouvoir au maire ou au président pour ce vote.

2- Vote du compte de gestion après le vote du compte administratif

Le compte de gestion doit être adopté préalablement au compte administratif sous peine d'annulation (CE n°65013 du 3 novembre 1989). L'assemblée ne peut valablement délibérer sur le compte administratif du maire sans disposer de l'état de situation de l'exercice clos dressé par le receveur municipal. Le compte de gestion constitue donc un document annexe nécessaire à la validité de la délibération relative au compte administratif.

3- Irrégularités des délibérations autorisant l'engagement des crédits d'investissement avant le vote du budget primitif

Conformément à l'article L.1612-1 du CGCT, la délibération relative à l'engagement des crédits d'investissement avant le vote du budget primitif doit obligatoirement mentionner le montant réel et l'affectation budgétaire au niveau du chapitre ou de l'article. Les délibérations de portée générale sont illégales.

4- Non respect du principe de couverture du remboursement de la dette et du besoin de financement par des ressources propres

En application de l'article L.1612-4 du CGCT, le budget de la collectivité n'est pas voté en équilibre réel lorsque les ressources propres de la section d'investissement (c'est-à-dire hors recettes d'emprunts du compte 16 et de subventions du compte 13), ajouté aux recettes de la section de fonctionnement prélevées au profit de la section d'investissement, ne couvrent pas le remboursement en capital l'annuité d'emprunt et le besoin de financement (résultats N-1, restes à réaliser compris). Cette disposition traduit le principe selon lequel, en aucun cas, l'emprunt ne doit combler un déficit de la section de fonctionnement ou une insuffisance des ressources propres pour assurer l'amortissement de la dette.

En maquette M14, les annexes A6-1 et A6-2 intitulées « Équilibre des opérations financières » (annexes A4-1 et A4-2 en maquette M4) vous permettent utilement de vérifier l'équilibre réel de votre budget, notamment la couverture du remboursement de la dette et du besoin de financement. Ces annexes sont obligatoires.

5- Absence et insincérité des restes à réaliser (RAR)

L'état des restes à réaliser doit faire l'objet d'un état spécifique, dressé par l'ordonnateur au 31 décembre de l'année N-1. Il doit être signé par le maire ou le président. Les restes à réaliser inscrits sur les documents budgétaires (budget primitif, compte administratif) doivent être identiques à ceux figurant sur cet état, en section d'investissement comme en section de fonctionnement. Cet état doit donc systématiquement être annexé aux documents budgétaires transmis au représentant de l'État.

- sur la méthode de calcul des restes à réaliser :

Ne pas confondre les crédits annulés et les restes à réaliser. D'une manière générale, mes services ont constaté des erreurs de méthode dans l'établissement des restes à réaliser. En effet, le calcul des RAR ne doit pas être basé sur la différence entre les inscriptions au budget primitif précédent et les mandats et titres réellement émis au cours de l'exercice. Cette méthodologie est erronée. Si elles peuvent vous servir à établir le budget primitif suivant, ces modalités de calcul ne permettent pas d'établir un état des restes à réaliser sincère et justifiable.

Les restes à réaliser doivent être justifiés par un acte juridique, basé à titre d'exemple sur des devis validés par l'ordonnateur, des marchés de travaux notifiés aux entreprises, des factures reçues mais non acquittées au 31 décembre ou des notifications de subvention, c'est-à-dire des pièces engageant juridiquement et comptablement la collectivité. S'agissant d'un marché, il convient de faire la différence entre le marché notifié et les factures déjà acquittées pour déterminer les restes à réaliser au 31 décembre.

Par ailleurs, aux termes de l'article L.2342-2 du code général de collectivités territoriales (CGCT), « le maire tient la comptabilité de l'engagement des dépenses dans les conditions fixées par arrêté conjoint du ministère de l'Intérieur et du ministre chargé du budget pris après consultation du comité des finances locales ». Sans condition de population, cette disposition s'applique également à l'ensemble des collectivités locales (y compris les EPCI, le département et la région), ainsi qu'aux centres communaux d'action sociale (CCAS) en application du 4ème alinéa de l'article L.123-8 du code de l'action sociale et des familles. La comptabilité d'engagement incombe donc à l'exécutif de la collectivité et concerne les deux sections du budget (fonctionnement et investissement). Cette comptabilité d'engagement doit vous permettre notamment de dresser l'état détaillé et exhaustif des restes à réaliser. Elle n'est pas obligatoire en recettes, mais constitue un véritable outil d'aide à la gestion et au suivi des recettes.

- sur la justification des restes à réaliser :

Les restes à réaliser font partie intégrante du résultat N-1, il importe donc de les analyser pour apprécier la sincérité du compte administratif et l'équilibre du budget primitif. Dans ce cadre, afin de procéder au contrôle des actes budgétaires qui incombe au représentant de l'État, la collectivité doit impérativement produire les pièces justificatives des restes à réaliser, c'est-à-dire les actes juridiques et comptables qui concrétisent l'engagement des dépenses et des recettes inscrites en RAR (contrats de prêts, conventions, marchés notifiés, devis validés, notifications de subvention, etc...).

6- Dépassement du plafond des dépenses imprévues

Le montant maximum inscrit au titre des dépenses imprévues (chapitre 022 en fonctionnement et chapitre 020 en investissement) ne peut excéder 7,5 % des dépenses réelles prévisionnelles de la section concernée (sur la base des propositions nouvelles uniquement). En sont donc exclus les restes à réaliser.

7- Absence d'équilibre des opérations d'ordre

Les opérations d'ordre des sections de fonctionnement et d'investissement doivent être parfaitement équilibrées. Pour rappel, vous trouverez ci-dessous les règles d'équilibre à observer :

Dépenses de fonctionnement 023	=	Recettes d'investissement 021
Dépenses de fonctionnement 042	=	Recettes d'investissement 040
Dépenses de fonctionnement 043	=	Recettes de fonctionnement 043
Dépenses d'investissement 041	=	Recettes d'investissement 041
Dépenses d'investissement 040	=	Recettes de fonctionnement 042

8- Non-respect et incomplétude des maquettes budgétaires

Les nomenclatures budgétaires doivent être respectées et les budgets et comptes administratifs doivent impérativement comporter les annexes obligatoires, revêtues le cas échéant d'une mention « état néant ».

Quelle que soit la maquette utilisée (M14, M4, M57, etc.), les annexes suivantes doivent obligatoirement être renseignées (la numérotation des annexes correspond ici à la maquette M14) :

- états de la dette (annexes A2.1 à A2.7) ;
- méthode utilisée pour les amortissements (annexes A3), obligatoire pour les communes de 3 500 habitants et plus ;
- équilibre des opérations financières (annexes A6.1 et A6.2) ;
- états de la répartition de la TEOM (annexe A7.1.1 et A7.1.2), obligatoire pour les EPCI à fiscalité propre ayant institué la TEOM ;
- état des emprunts garantis par la commune ou l'établissement (annexe B1.1) ;
- état du personnel (annexe C1) ;
- liste des organismes de regroupement auxquels adhère la commune (annexe C3.1) ;
- décision en matière de taux de fiscalité (annexe D1) ;
- page arrêté et signatures (annexes D2).

9- Non respect des modalités de transmission des actes

Comme précisé dans la fiche n° 12, les collectivités ayant signé avec l'État une convention de dématérialisation des actes budgétaires par l'application « Actes budgétaires » doivent impérativement transmettre les budgets par cette voie.

Ceci a pour conséquence notamment le fait que la collectivité ne doit plus adresser ses documents sous forme papier, sous peine d'irrecevabilité de cette transmission.

En outre, la signature de la convention de dématérialisation des actes budgétaires a pour effet de mettre en œuvre la télétransmission des actes de la seule collectivité représentée par son signataire (un numéro de SIREN = une collectivité).

A titre d'illustration, la signature d'une telle convention pour une commune ne saurait légitimer la transmission dématérialisée des actes du centre communal d'action sociale (CCAS) dans la mesure où ce dernier dispose d'une personnalité juridique propre. Dans ce cas de figure, une autre convention doit être engagée entre le CCAS et l'État pour permettre la dématérialisation des actes budgétaires par l'application « Actes budgétaires » de l'établissement public.

