



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFET DE L'ALLIER

PREFECTURE

**DIRECTION DES RELATIONS AVEC
LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Bureau du Conseil et du Contrôle
Budgétaire,
Dotations de l'État, Intercommunalité

Affaire suivie par Gilles LEPRON

Tél. : 04.70.48.33.69.

Fax : 04.70.48.31.16.

Email : gilles.lepron@allier.gouv.fr

Moulins, le 7 février 2013

N° 8/2013

Le Préfet de l'Allier

à

Monsieur le Président du Conseil Général

Monsieur le Président du SDIS

Monsieur le Président du Centre de Gestion de la
Fonction Publique Territoriale

Monsieur le Président du Centre National
du Costume de Scène

Mesdames et Messieurs les Maires des communes
du département

Mesdames et Messieurs les Présidents des
Etablissements Publics de Coopération Intercommunale

Madame et Monsieur les Sous-Préfets de
Vichy et Montluçon (en communication)

OBJET : Fiches thématiques
Problèmes rencontrés à l'occasion du contrôle budgétaire 2012

REFER : Ma circulaire n°9/2008 en date du 16 janvier 2008
Ma circulaire n°130/2008 en date du 8 décembre 2008
Ma circulaire du 30 décembre 2009
Ma circulaire 09/12 du 18 janvier 2012

P.J. : 4 fiches supplémentaires

Par circulaires visées en référence, je vous ai transmis des fiches thématiques élaborées par mes services, vous permettant de répondre aux éventuelles questions que vous seriez amené à vous poser à l'occasion de l'élaboration de vos budgets.

Ces fiches concernent les thèmes suivants :

- indemnisation et travaux suite à un sinistre
- refinancement de la dette
- les grands principes budgétaires

- l'amortissement des subventions d'équipement versées
- les cessions d'immobilisations
- l'affectation du résultat
- vote et transmission des documents budgétaires
- conformité de l'état de la dette
- l'équilibre du budget
- sincérité des restes à réaliser
- les annexes du budget
- le respect de la maquette
- les dépenses imprévues
- l'amortissement des immobilisations
- les budgets annexes de lotissement
- les provisions
- la formation des élus
- l'inventaire
- les ratios figurant sur la page des informations générales du budget
- le versement d'une subvention d'équilibre au budget annexe
- le vote du compte administratif
- les intérêts courus non échus en M14 (applicable notamment aux budgets SPIC)
- les fonds de concours versés par les EPCI à leurs communes membres
- la reprise d'un excédent d'investissement en recette de la section de fonctionnement
- les emprunts.

Je vous précise que vous pouvez, utilement, consulter ces fiches sur le site de la préfecture :
www.allier.gouv.fr
 rubrique collectivités territoriales
 sous-rubrique finances locales => accédez à des fiches thématiques.

Afin de compléter cette mission de conseil, je vous adresse trois nouvelles fiches relatives à des questions ou des problèmes relevés durant la campagne du contrôle budgétaire 2012. Elles concernent :

- l'annualité budgétaire
- le débat d'orientation budgétaire
- les frais d'études et le FCTVA
- CCAS -- réalisation d'un emprunt

Mes services restent à votre disposition pour toute demande de renseignements complémentaires.

Le Préfet,
 Pour le Préfet,
 Le Secrétaire Général,


 Serge BIDEAU

L'ANNUALITE BUDGETAIRE
(Article 1612-1 du Code Général des Collectivités Territoriales)

Le budget s'exécute du 1^{er} janvier au 31 décembre. Le comptable dispose du même délai pour comptabiliser les titres de recettes et les mandats émis par l'ordonnateur.

Toutefois, l'article L 1612-1 du CGCT dispose, dans le cas où le budget n'a pas été adopté avant le 1^{er} janvier de l'exercice auquel il s'applique, que l'exécutif est en droit, du 1^{er} janvier de l'exercice jusqu'à l'adoption du budget, de mettre en recouvrement les recettes et d'engager, de liquider et mandater les dépenses de la section de fonctionnement dans la limite de celles inscrites au budget de l'année précédente.

Il est en droit de mandater, les dépenses afférentes au remboursement en capital des annuités de la dette (dépense obligatoire) venant à échéance avant le vote du budget.

En outre, jusqu'à l'adoption du budget, l'exécutif peut, sur autorisation de l'assemblée délibérante, engager, liquider et mandater les dépenses d'investissement, dans la limite du quart des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent, non compris les crédits afférents au remboursement de la dette. Cette autorisation précise le montant et l'affectation des crédits.

Pour les dépenses à caractère pluriannuel incluses dans une autorisation de programme ou d'engagement votée sur des services antérieurs, l'exécutif peut les liquider et les mandater dans la limite des crédits de paiement prévus au titre de l'exercice par la délibération d'ouverture de l'autorisation de programme ou d'engagement.

Les crédits engagés par anticipation suivant ces procédures sont inscrits au budget lors de son adoption.

Ces dispositions permettent aux collectivités territoriales d'engager budgétairement de nouvelles dépenses d'investissement au titre d'un exercice considéré, et de passer de nouveaux actes de commande publique avant le vote du budget. Elles ne donnent pas la possibilité de contracter de nouveaux emprunts. Pour ce faire, la collectivité doit attendre que le budget ait été voté avec un volume de recettes prévisionnelles d'emprunt (le budget est l'acte qui prévoit et autorise les dépenses et les recettes de l'exercice).

L'état des dépenses engagées non mandatées (restes à réaliser) dressé par l'ordonnateur et le comptable en fin d'année permet à l'ordonnateur de mandater les dépenses ayant fait l'objet d'engagements avant le 31 décembre de l'année précédent sans avoir été mandatées à cette date.

Les recettes fondées sur une titre juridique intervenu avant le 31 décembre (contrat d'emprunt, arrêté de subvention, promesse d'achat de bien à la collectivité) et qui n'ont pas été encaissées à cette date, peuvent être perçues sur l'exercice suivant (restes à réaliser en recettes).

LE DEBAT D'ORIENTATION BUDGETAIRE
(Articles L 2312-1, L 3312-1, L 4311-1 et L 5211-26 du CGCT)

La tenue du débat d'orientation budgétaire (DOB) est obligatoire dans les régions, les départements, les communes de plus de 3 500 habitants, leurs établissements publics administratifs et les groupements comprenant au moins une commune de plus de 3 500 habitants (articles L 2312-1, L 5211-36, L 3312-1 et L 4312-1 du CGCT). L'organe délibérant doit, au cours des deux mois précédant le vote du budget, tenir un débat d'orientation budgétaire sur les orientations générales de ce budget.

Ce débat qui ne donne pas lieu à un vote, a été rendu obligatoire dans les départements par la loi du 2 mars 1982, avant d'être étendu aux communes (sous réserve du seuil des 3 500 habitants) et aux régions par la loi du 6 février 1992, avec l'objectif d'associer plus étroitement tous les conseillers municipaux au choix du conseil municipal.

Ce débat a pour objet de préparer l'examen du budget. Il participe à l'information des élus et peut également jouer un rôle important en direction des habitants. Le débat d'orientation budgétaire constitue par conséquent un exercice de transparence vis-à-vis de la population, même si cette participation reste soumise au bon vouloir des intéressés.

Selon la jurisprudence, la tenue du débat d'orientation budgétaire constitue une formalité substantielle, ce qui a pour conséquence que la délibération sur le budget qui n'a pas été précédée d'un tel débat est entachée d'illégalité (TA Versailles 28 décembre 1993, *Commune de Fontenay-le-Fleury* ; TA Montpellier 11 octobre 1995, *M. Bard c/ Commune de Bédarieux* ; TA Lyon 7 janvier 1997, *Devolve* ; TA Paris 4 juillet 1997, *M. Kaltenbach* ; TA Montpellier 5 novembre 1997, *Préfet de l'Hérault c/ Syndicat pour la gestion du collège de Florensac*).

Même si aucun délai minimum n'a été prévu par le législateur pour tenir le débat d'orientation budgétaire avant le vote du budget, le juge a estimé que ce débat ne peut intervenir à une date trop proche du vote du budget. Ainsi, dans un jugement rendu le 16 mars 2001 (*M. Lafon c/commune de Lisses*) le Tribunal Administratif de Versailles a considéré que la tenue du débat d'orientation budgétaire le soir même du vote du budget justifiait l'annulation de la délibération approuvant le budget de la collectivité.

Afin de pouvoir utilement débattre des orientations générales du budget, les membres de l'organe délibérant doivent disposer d'une information complète et suffisamment détaillée. A cet effet, conformément aux dispositions des articles L.2121-12, L.3121-19 et L.4132-18 du code général des collectivités territoriales, les membres de l'organe délibérant doivent être destinataires, préalablement à la séance au cours de laquelle se tiendra le débat d'orientation budgétaire, d'une note explicative de synthèse dans les communes de 3 500 habitants et plus et leurs groupements et d'un rapport dans les départements et les régions.

L'absence de communication aux membres de l'assemblée délibérante d'une note explicative de synthèse ou d'un rapport relatif au débat d'orientation budgétaire constitue un vice de forme revêtant un caractère substantiel et justifie l'annulation de la délibération d'adoption du budget primitif dans la mesure où elle est intervenue à l'issue d'une procédure irrégulière (TA Lyon 9 décembre 2004, *Nardone*).

De même, lorsque la note explicative de synthèse communiquée n'est pas suffisamment détaillée, notamment si elle ne comporte pas d'éléments d'analyse prospective, ni d'informations sur les principaux investissements projetés, sur le niveau d'endettement, sur son évolution et sur l'évolution des taux de la fiscalité locale, le débat sur les orientations budgétaires doit être regardé comme s'étant tenu sans que les membres de l'assemblée délibérante aient bénéficié de l'information prévue par les dispositions législatives applicables. Cette circonstance constitue une irrégularité substantielle de nature à entacher d'irrégularité la procédure d'adoption du budget primitif (CAA Douai 14 juin 2005, *Commune de Breteuil-sur-Noye* ; TA Nice 10 novembre 2006, *M. Antoine Di Lorio c/ Commune de La Valette-du-Var* ; TA Nice 19 janvier 2007, *M. Bruno Lang c/ Commune de Mouans-Sartoux*).

FRAIS D'ETUDES ET FCTVA

Article 59 de la loi du 30 décembre 2004 – loi de finances rectificative pour 2004
Article L. 1615-7 du CGCT

Frais d'études réalisés par la collectivité qui réalise les travaux :

Les frais d'études sont comptabilisés au compte 203 et ne sont pas en l'état éligibles au FCTVA. Dès le commencement des travaux et afin que ces frais d'études puissent être rendus éligibles au FCTVA, ces dépenses sont transférées à un compte d'immobilisation 21 ou 23, par opération d'ordre budgétaire (recette 2031 => dépense 21 ou 23).

Le FCTVA n'est acquis que si les autres conditions d'éligibilité à ce fonds sont remplies.

Frais d'études réalisés par une collectivité autre que celle qui réalise les travaux :

- Cette disposition permet de rendre éligibles au FCTVA les dépenses d'études préalables à la réalisation de travaux, lorsque ceux-ci ne sont pas réalisés par la même personne que les études.
- Les frais d'études sont éligibles au FCTVA lorsqu'ils sont grevés de TVA et qu'ils sont réalisés en amont de travaux ouvrant eux-mêmes droit au bénéfice du fonds, et à condition qu'ils soient suivis de la réalisation de l'équipement concerné. Mais jusqu'à la loi de finances rectificative pour 2004, seules les collectivités territoriales ou les groupements ayant réalisé à la fois les études préalables et la réalisation de l'équipement concerné pouvaient bénéficier du FCTVA au titre des frais d'études.
- La disposition permet à une collectivité ou un EPCI qui réalise des études préalables à des travaux de bénéficier du FCTVA sur ces dépenses, alors même qu'il ne réalise pas les travaux et que les équipements concernés n'intègrent pas son patrimoine. Par ailleurs, l'éligibilité est accordée à la condition que les études soient suivies de la réalisation effective des travaux. *Par exemple, une communauté de communes peut, dans le cadre de ses compétences, réaliser des études préalables à la construction d'équipements publics, les communes concernées réalisant les travaux d'investissement ayant fait l'objet des études précitées.*
- Les dépenses exposées pour la réalisation des études sont imputées au compte 2031 « frais d'études ». Mais elles ne se traduisent pas par une augmentation de la valeur du patrimoine de la collectivité (les équipements étant réalisés par une autre collectivité). Elles ne sont donc pas virées au compte 21 ou 23 lorsque la décision de réaliser les travaux correspondants est prise, comme c'est le cas lorsque études et travaux sont effectués par la même personne.
Elles devront faire l'objet d'un amortissement sur une durée de 5 ans maximum et être sorties du bilan lorsqu'elles seront totalement amorties.

Etats FCTVA : La collectivité ou l'EPCI qui réalise les études devra compléter l'état n°1 ainsi que l'annexe 6, et faire viser cette annexe par la collectivité qui réalise les travaux. Celle-ci devra également compléter l'annexe 6 et la faire viser par la collectivité qui réalise les études.

Lorsque les études sont réalisées avec les moyens propres de la collectivité, elles sont comptabilisées comme des travaux en régie :

Le compte 2031 est débité par le crédit du compte 721 « travaux en régie - immobilisations incorporelles ». Il est rappelé à cet égard que la partie du coût des études correspondant à des charges de personnel ou à d'autres charges non grevées de TVA doit être exclue de l'assiette du FCTVA.

CCAS – Réalisation d'un emprunt
Article L 2121-34 du CGCT

Sans autorisation du Préfet :

Les délibérations des centres communaux d'action sociale qui concernent un emprunt sont exécutoires, sur avis conforme du conseil municipal:

1° Lorsque la somme à emprunter ne dépasse pas, seule ou réunie au chiffre d'autres emprunts non encore remboursés, le montant des revenus ordinaires de l'établissement et que le remboursement doit être effectué dans le délai de douze années ;

2° Et sous réserve que, s'il s'agit de travaux quelconques à exécuter, le projet en ait été préalablement approuvé par l'autorité compétente.

Avec autorisation du Préfet :

Un arrêté du représentant de l'Etat dans le département est nécessaire pour autoriser l'emprunt si la somme à emprunter, seule ou réunie aux emprunts antérieurs non encore remboursés, dépasse le chiffre des revenus ordinaires de l'établissement, ou si le remboursement doit être effectué dans un délai supérieur à douze années.

L'emprunt ne peut être autorisé que par arrêté motivé du représentant de l'Etat dans le département si l'avis du conseil municipal est défavorable.