



**PRÉFET
DE LA LOIRE-
ATLANTIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Préfecture de la Loire-Atlantique
Direction de la citoyenneté et de la légalité**

Bureau du contrôle budgétaire et de la gestion des dotations

pref-collectivites-budgets@loire-atlantique.gouv.fr

CONTROLE BUDGÉTAIRE DES ACTES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Note d'information 2024

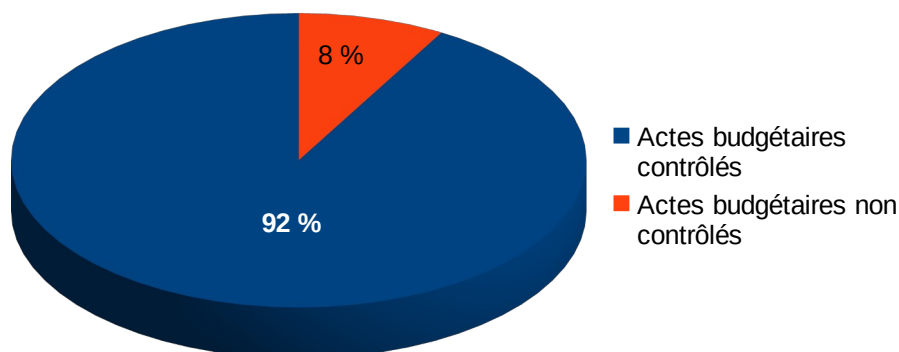
Les fiches thématiques ont été actualisées,
elles sont disponibles en ligne à l'adresse suivante :

<https://www.loire-atlantique.gouv.fr/Actions-de-l-Etat/Relations-avec-les-collectivites-territoriales/Finances-locales/Budgets-locaux>

I. BILAN D'ACTIVITÉS 2023

2 710 actes budgétaires reçus
(budget primitif, compte administratif/compte financier unique, budget supplémentaire, décision modificative)

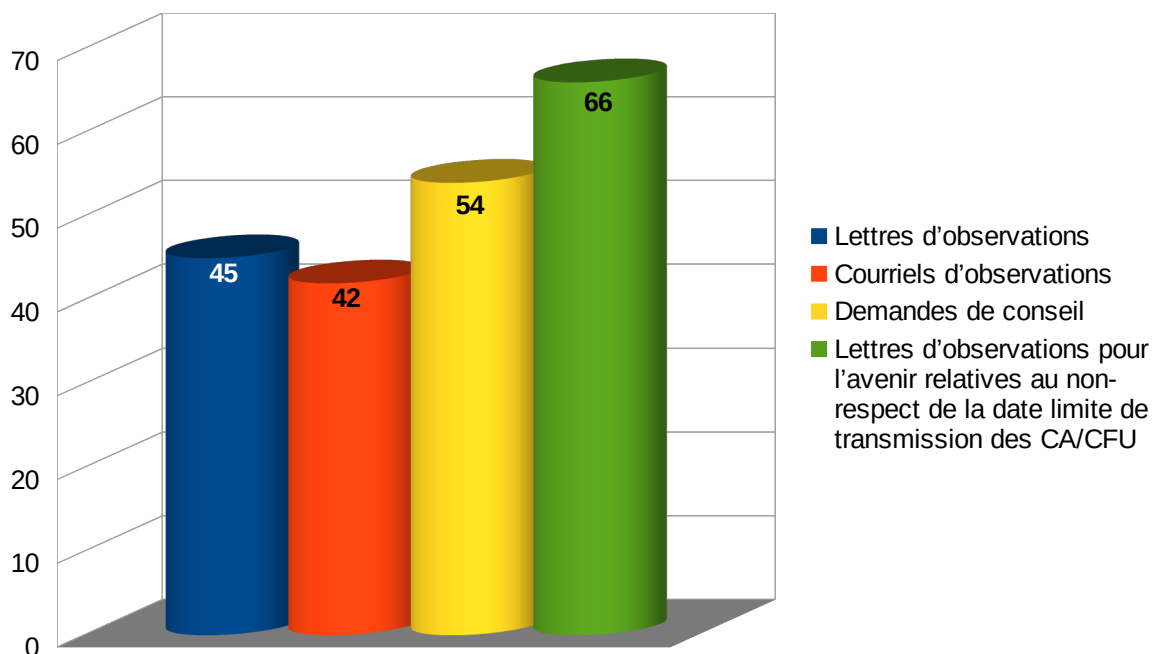
92 % des actes reçus ont été contrôlés (2 486 actes)



45 lettres d'observations et **42** courriels ont été envoyés

66 lettres d'observations pour l'avenir relatives au non-respect de la date légale de transmission des comptes administratifs ou comptes financiers uniques

54 demandes de conseil



II. Points de vigilance 2024

Au regard des observations les plus fréquemment émises dans le cadre du contrôle budgétaire sur l'exercice 2023 et des sujets à enjeux à partager avec vous, votre attention est appelée sur les points développés ci-après.

1) La procédure d'adoption du budget

A – Le débat d'orientations budgétaires

Le débat d'orientation budgétaire (DOB) est une obligation légale pour les communes d'au moins 3 500 habitants conformément à l'article L.2312-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT). Il est rappelé que le DOB doit faire l'objet d'un rapport d'orientation budgétaire (ROB). Celui-ci a pour vocation de donner à l'organe délibérant les informations nécessaires qui lui permettront d'exercer, de manière effective, son pouvoir de décision à l'occasion du vote du budget.

Les éléments obligatoires contenus au sein du ROB sont précisés par décret n°2016-841 du 24 juin 2016 (voir fiche n°5).

Pour les collectivités de plus de 3 500 habitants et ayant adopté le référentiel M57, l'article L.5217-10-4 du CGCT précise que la présentation des orientations budgétaires doit intervenir dans un délai **de dix semaines précédant l'examen du budget pour les communes**. Toutefois, le respect de la règle de deux mois précédant le vote du budget reste valable pour les collectivités dont la nomenclature budgétaire et comptable est la M14.

B – Le rapport égalité homme/femme

Pour les collectivités de plus de 20 000 habitants, préalablement aux débats sur le projet de budget, **un rapport doit être présenté sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes** intéressant le fonctionnement de la commune (ou du territoire concerné), les politiques menées sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation (L. 2311-1-2 du CGCT). **Une délibération spécifique doit être prise pour attester de cette présentation effective en amont des débats sur le projet de budget à laquelle est joint le rapport produit (voir fiche n°19).**

C – Engagement, liquidation et mandatement des dépenses d'investissement jusqu'à l'adoption des budgets primitifs

Pour les collectivités qui, en application de l'article L.1612-1 du CGCT, prennent une délibération autorisant l'exécutif à engager, liquider et mandater les dépenses d'investissement, **dans la limite du quart des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent** jusqu'à l'adoption du budget, il convient de **ne pas prendre en compte les restes à réaliser (RAR)** pour déterminer le montant de référence pour déterminer le quart des dépenses. A l'exception des crédits afférents au remboursement de la dette, les dépenses à prendre en compte sont les **dépenses réelles** de la section d'investissement votées au budget N-1, c'est-à-dire non seulement les dépenses inscrites aux budgets primitifs (BP) et aux budgets supplémentaires (BS) mais également celles inscrites dans les décisions modificatives (DM).

Par ailleurs, l'article L.5217-10-9 du CGCT prévoit que : **« Lorsque la section d'investissement ou la section de fonctionnement du budget comporte soit des autorisations de programme et des crédits de paiement (AP/CP), soit des autorisations d'engagement et des crédits de paiement (AE/CP), l'ordonnateur peut, jusqu'à l'adoption du budget ou jusqu'à son règlement en cas de non-adoption du budget, liquider et mandater les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement correspondant aux autorisations ouvertes au cours des exercices antérieurs, dans la limite d'un montant de crédits de paiement par chapitre égal au 1/3 des autorisations ouvertes au cours de l'exercice précédent » (voir fiche n°22).**

2) Élaboration des documents budgétaires (BP – CA/CFU – BS – DM)

A – La reprise et l'affectation du résultat

Pour les collectivités qui votent leur budget primitif courant décembre, celui-ci doit être voté **sans reprise des résultats**. La reprise des résultats de l'exercice précédent ne peut intervenir que dans les deux cas suivants :

- soit en cas de reprise anticipée des résultats qui ne peut intervenir qu'à partir de la date limite de mandatement fixée au 31 janvier suivant l'exercice en application de l'article L1612-11 du CGCT (**voir fiche n° 13**).
- soit après constatation des résultats définitifs lors du vote du compte administratif, conformément à l'article L2311-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Il est également rappelé que dès que le résultat de la section de fonctionnement est excédentaire et que celui de la section d'investissement est déficitaire, **l'assemblée délibérante est tenue d'affecter le résultat excédentaire de fonctionnement à la couverture du besoin de financement de la section d'investissement** (compte 1068), en application des dispositions des articles L.2311-5 et R.2311-12 du CGCT (**voir fiche n°14**).

B – La notion d'équilibre réel

Conformément à l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT), « *le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la **section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre**, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère* ».

Toutefois, ce même article ajoute une notion supplémentaire précisant que le budget est en équilibre réel « *lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit **des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice*** ».

L'absence d'équilibre réel en raison de la non-couverture du capital de la dette par les ressources propres a été constaté à plusieurs reprises. Il convient donc d'opérer cette vérification en amont de la transmission à l'aide des pages d'opérations financières de votre budget (états C1-1 et C1-2 en M57, états A6-1 et A6-2 en M14, états A4-1 et A4-2 en M4). A noter qu'un état de synthèse de l'équilibre budgétaire en M57 et M4 a été créé pour simplifier le calcul de l'équilibre budgétaire. Il facilitera la lecture des données sur la disponibilité de ressources propres provenant des exercices antérieurs et la couverture de l'annuité de la dette par des ressources propres de l'exercice.

L'absence d'équilibre réel peut faire l'objet d'une saisine CRC par le représentant de l'état (**voir fiche n°7**).

C – Équilibre des opérations d'ordres

Contrairement aux opérations réelles qui se traduisent par des encaissements ou des décaissements effectifs, les opérations d'ordre budgétaires correspondent à des jeux d'écritures sans flux financiers réels et doivent par conséquent toujours être équilibrées en dépenses et en recettes (**voir fiche n°7**).

Il est rappelé qu'il convient de vérifier, avant envoi du budget au représentant de l'État, qu'il n'y a pas d'erreur matérielle expliquant un éventuel déséquilibre entre les chapitres 042 et 040.

D – Les annexes obligatoires

Conformément à l'article L.2313-1 du CGCT, les documents budgétaires doivent être renseignés de **manière exhaustive**.

L'instruction budgétaire et comptable M57 énonce la liste des annexes obligatoires. Lorsque la collectivité n'a pas d'éléments particuliers à intégrer dans ces états, la mention « NÉANT » doit être portée au niveau du sommaire.

Des manquements ont notamment été relevés sur les annexes « états de la dette », « liste des subventions attribuées » et « état du personnel » (**voir fiche n° 4**).

E – Les dépenses imprévues

Le référentiel M.57 ne permet plus de voter des crédits de dépenses imprévues sur un chapitre spécifique de chaque section du budget jusqu'à hauteur de 7,5 % des dépenses réelles prévisionnelles de la section, comme le permettait la nomenclature budgétaire et comptable M.14 selon l'article L.2322-1 du CGCT.

Dans le cadre de la M57, ce dispositif ne concerne plus qu'**exclusivement les opérations pluriannuelles en section investissement et le pourcentage est limité à 2 % des dépenses réelles prévisionnelles (voir fiche n°8)**.

3- Informations aux élus

Les membres d'un organe délibérant disposent d'un droit à l'information sur la totalité des affaires de la commune leur permettant de remplir leur mandat. L'article L.2121-12 du CGCT impose l'obligation aux communes de plus de 3 500 habitants d'adresser avec la convocation aux membres de l'assemblée délibérante **une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération**. De plus, l'article L.2121-13 dudit code rappelle pour sa part que « *tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de ses fonctions, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération* ». Par conséquent, **cette note de synthèse doit être suffisamment précise sur les motifs, les conditions et la portée de la décision que l'assemblée délibérante est appelée à prendre**.

De plus, en complément, l'article L.2313-1 du CGCT indique qu'une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles doit être jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux (**voir fiche n°18**).

La présentation précitée, le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du DOB de l'exercice (L. 2312-1 du CGCT), la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif (L. 2121-12 du CGCT), 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. Cette mise en ligne intervient dans un délai d'un mois à compter de leur adoption dans les conditions d'accessibilité, de gratuité et de conformité prévues à l'article R. 2313-8 du CGCT.

4) Vote et transmission des actes budgétaires

A- Calendrier budgétaire

Les documents budgétaires (BP, CA, CFU, BS, DM) doivent être votés et transmis dans le respect du calendrier budgétaire imposé par le CGCT.

Ainsi, les dates limites à respecter sont les suivantes :

- 15 avril : vote du budget primitif de l'année N (article L.1612-2 du CGCT) ;
- 30 avril : transmission au préfet du budget primitif (article L.1612-8 du CGCT) ;
- 30 juin : vote du compte administratif ou du CFU de l'année N-1 (article L.1612-12 du CGCT) ;
- 15 juillet : transmission au préfet du compte administratif ou CFU (article L.1612-13 du CGCT).

Le non-respect de ces échéances peut entraîner une saisine de la chambre régionale des comptes.

Il est essentiel de veiller aux délais de transmission des documents budgétaires au contrôle de légalité qui sont de 15 jours maximum après la date limite de vote.

Enfin, en vertu du principe d'unité budgétaire, **le budget principal et les budgets annexes doivent être votés au cours d'une seule et même séance**. Par conséquent, **tous les budgets** (principal et annexes) **doivent être transmis simultanément (voir fiche n°1)**.

B- Délais de convocation à respecter

Il est important de veiller aux délais de **convocation de l'assemblée**. Le délai à respecter entre la date d'envoi de la convocation et celle de la réunion est de **trois jours francs dans les communes de moins de 3 500 habitants et de cinq jours francs dans les autres communes et EPCI** (articles L.2121-7 et L.2121-12 du CGCT).

Toutefois, la nomenclature M57 présente une particularité. Selon l'article L.5217-10-4, le projet de budget est préparé et présenté par l'exécutif qui est tenu de le communiquer aux membres de l'assemblée délibérante avec les rapports correspondants, **douze jours calendaires** au moins avant l'ouverture de la **première réunion consacrée à l'examen du budget**.

Il est précisé que ce délai de convocation **concerne uniquement le budget primitif**. Les règles de droit commun (5 jours, ou 3 jours pour les communes de moins de 3500 habitants) s'appliquent à toutes les autres délibérations budgétaires des entités du bloc communal (décisions modificatives, budget supplémentaire, compte administratif ou compte financier unique).

C- Actes budgétaires

Il a été constaté, au cours des années passées, un non-respect des règles d'envoi des documents budgétaires via l'application Actes budgétaires en format XML.

Lors de la transmission dématérialisée des actes budgétaires, une vigilance est demandée d'une part, sur la nécessité de **joindre systématiquement au flux XML la (ou les) délibération(s) correspondante(s)** actant les décisions budgétaires et d'autre part, sur la bonne typologie à utiliser dans le fichier XML pour chacun des budgets, budget principal ou annexe.

Pour chaque budget annexe, le numéro SIRET du budget principal de « rattachement » doit être correctement renseigné dans la zone prévue à cet effet.

Les décisions modificatives prises en cours d'exercice sont soumises aux mêmes règles de transmission.

III. LES NOUVEAUTÉS 2024

A- Nomenclature M57 et CFU

Le **déploiement du référentiel M57** s'accélère au sein de vos structures. En effet, pour l'exercice 2024, au niveau départemental, ce sont plus de 99 % des communes et EPCI, près de 95 % des CCAS et près de 72 % des autres établissements publics qui ont d'ores et déjà adopté par anticipation cette nouvelle nomenclature.

Ce référentiel, qui **a vocation à être généralisé en 2026** à toutes les collectivités locales et leurs établissements publics administratifs, assouplit certaines règles budgétaires ce qui offre une plus grande marge de manœuvre en matière de gestion pluriannuelle des crédits, de fongibilité des crédits et de gestion des crédits de dépenses imprévues.

Des informations complémentaires sur les virements de crédits et la fongibilité de ceux-ci sont disponibles en annexe (**voir fiche n°21**).

En outre, l'adoption de la M57 constitue l'un des prérequis pour la mise en œuvre du compte financier unique (CFU). La loi de finances pour 2024 prévoit la **généralisation, en 2027 sur les comptes 2026**, à l'ensemble du secteur public local du **compte financier unique (CFU)**, qui fait l'objet d'une expérimentation par près de 1.800 collectivités. Pour rappel, en se substituant au compte administratif

de l'ordonnateur et au compte de gestion du comptable public, le CFU permet de regrouper en un document unique l'exécution budgétaire et comptable d'une collectivité sur un exercice.

Les instructions budgétaires et comptables 2024 (IBC) ont été actualisées par arrêté du 21 décembre 2023 pour ce qui concerne les instructions M57 et M4 et par arrêté du 27 décembre 2023 pour la M22.

La M57 ayant vocation à devenir l'instruction unique (hors M4 et M22), les instructions M14 (voir fiche n°23) portant sur le comparatif M14 / M57), M52, M61, M71, M831 et M832 n'ont pas été actualisées.

Tous les documents liés à ces actualisations tels que les arrêtés ministériels, les modifications apportées aux instructions, l'application TotEM ainsi que les foires aux questions (FAQ) CFU/TotEM et M57 sont disponibles sur le site internet : www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales ainsi que dans la fiche n°24.

B- S'agissant de la dématérialisation de la transmission des actes budgétaires, les **derniers centres communaux d'action sociale et syndicats** n'ayant pas encore, à ce jour, adhéré au dispositif « Actes budgétaires », sont invités à tout mettre en œuvre pour rejoindre la totalité des communes et EPCI du département qui télétransmettent leurs budgets. Le recours à la télétransmission des documents budgétaires constitue le second prérequis pour la mise en œuvre du CFU.

C- Budgets verts et dette verte

Dans le cadre de la territorialisation de la planification écologique, la loi de finances pour 2024 prévoit l'élaboration d'une **annexe budgétaire intitulée « évaluation environnementale du budget », obligatoire dans les communes de plus de 3 500 habitants**. Pour ces collectivités, le compte administratif ou le compte financier unique (CA/CFU) devra comporter cet état annexé à partir de l'exercice 2024.

Une annexe budgétaire intitulée « état des engagements financiers concourant à la transition écologique » est également créée. Facultative, elle concerne les CA et CFU 2024 pour les collectivités et groupements de plus de 3 500 habitants et les budgets primitifs à compter de 2025.

Les modalités d'application de ces deux dispositifs seront précisées par décret.

Votre attention est enfin appelée sur l'importance des informations diffusées chaque fin de semaine par **info-flash** à partir de l'adresse pref-infos-flash@loire-atlantique.pref.gouv.fr. Ce canal de communication permet une diffusion rapide d'informations ciblées et ponctuelles sur des sujets d'actualité.

La préfecture met également en ligne sur son site internet des fiches thématiques budgétaires qui ont été actualisées pour tenir compte d'évolutions réglementaires. Elles visent à répondre aux principales interrogations posées par les collectivités et à sécuriser sur le plan juridique les décisions budgétaires soumises au vote des élus, notamment dans le cadre de la préparation de l'exercice budgétaire 2024.

Pour toutes difficultés ou interrogations particulières en lien avec les missions du bureau du contrôle budgétaire et de la gestion des dotations, il convient d'adresser un message électronique avec les premiers éléments d'analyse à l'une des adresses électroniques ci-après :

- pref-collectivites-budgets@loire-atlantique.gouv.fr pour les questions d'ordre budgétaire exclusivement,
- pref-finances-locales@loire-atlantique.gouv.fr pour les questions relevant de la fiscalité, des dotations ou de points financiers intéressant l'évolution de l'intercommunalité,
- pref-fctva-alice@loire-atlantique.gouv.fr pour les questions relevant du fonds de compensation pour la TVA.