



Direction de l'action territoriale
Bureau de l'organisation territoriale
et des affaires financières
Affaire suivie par : Laurence Catric
Tél : 02 48 67 36 62
laurence.catric@cher.gouv.fr

Bourges, le **3 MARS 2021**

NOTE

**à Mesdames et Messieurs les Maires
Mesdames et Messieurs les Présidents des établissements publics de coopération
intercommunale**

Objet : Note sur la préparation des documents budgétaires pour 2021

PJ : Bordereau de dépôt des documents budgétaires

La présente note vise à présenter les éléments utiles à la préparation des budgets primitifs locaux pour l'exercice 2021 et comptes administratifs 2020 ainsi que les principales règles s'appliquant en la matière. J'ai souhaité vous informer de ces éléments afin que vous puissiez les prendre en compte et améliorer la qualité juridique des actes de votre collectivité.

I – Calendrier budgétaire prévisionnel pour 2021

Conformément à l'article L. 1612-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les dates de vote et transmission des budgets et comptes administratifs sont fixées comme suit :

Documents budgétaires	Date limite de vote	Date limite de transmission
Budget primitif 2021	15/04/21	30/04/21
Compte administratif 2020	30/06/21	15/07/21

Les dates susvisées pourront être modifiées en fonction de la date de mise en ligne des dotations de l'État.

Comme chaque année, le montant des dotations allouées par l'État en 2021 aux collectivités (département, communes, établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre) sera mis en ligne sur le site internet www.collectivites-locales.gouv.fr rubrique dotations.

II - Dispositions issues de la loi NOTRÉ concernant les budgets

○ La production d'une note de présentation brève et synthétique

Afin de renforcer l'information des citoyens et des élus et de faciliter la compréhension du budget, une note de présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles doit être jointe au budget primitif et au compte administratif (articles L. 2313-1, L. 3313-1, L. 5211-36 et L. 5722-1 du code général des collectivités territoriales).

Cette disposition s'applique à l'ensemble des communes (sans distinction de population), aux établissements publics de coopération intercommunale comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus et aux syndicats mixtes ouverts (SMO).

○ Le débat d'orientation budgétaire

Le contenu du débat d'orientation budgétaire

Préalablement au vote du budget primitif, dans les communes d'au moins 3 500 habitants, les établissements publics de coopération intercommunale qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus et dans les SMO, l'organe délibérant doit tenir un débat sur les orientations générales du budget, dans les deux mois qui précèdent l'examen de celui-ci. Ces dispositions s'appliquent également aux budgets annexes.

Le débat d'orientation budgétaire (DOB) prévu à l'article L. 2312-1 du CGCT doit désormais faire l'objet d'un rapport d'orientation budgétaire (ROB).

L'article D. 2312-3 du CGCT précise le contenu, les modalités de publication et de transmission du rapport sur lequel s'appuie le débat d'orientation budgétaire.

Ce rapport doit comporter :

- les orientations budgétaires envisagées 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 subventions ainsi que les principales évolutions relatives aux relations financières entre la collectivité et le groupement dont elle est membre.

- 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.

- 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 susvisées doivent permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice budgétaire.

Une présentation d'éléments complémentaires

Dans les communes de plus de 10 000 habitants, les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 10 000 habitants et qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus, ce rapport comporte également les informations relatives :

- à la structure des effectifs,
- 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,
- à la durée du travail.

Il présente, en outre, l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice budgétaire concerné.

La transmission du rapport au préfet

Ce rapport (ROB) ainsi que la délibération qui s'y rapporte doivent être transmis au représentant de l'État et être publiés.

Les modalités d'application

Il est pris acte du débat d'orientation budgétaire (DOB) par une délibération spécifique de l'assemblée délibérante qui doit faire l'objet d'un vote en application de l'article L.2312-1 du CGCT. Ainsi, par son vote, l'assemblée délibérante prend non seulement acte de la tenue du débat mais également de l'existence du rapport sur la base duquel se tient le DOB. La délibération précise que son objet est « le vote du DOB sur la base d'un rapport » et fait apparaître la répartition des voix sur le vote.

Le débat d'orientation budgétaire a vocation à éclairer les élus sur le budget de la collectivité. Son organisation constitue une formalité substantielle destinée à préparer le débat budgétaire. Ainsi, toute délibération relative à l'adoption du budget qui n'aura pas été précédée d'un débat d'orientation budgétaire distinct sera entachée d'illégalité et pourra être annulée par le juge .

III - Le vote du budget primitif

Le budget, comme toutes les délibérations, est adopté à la majorité absolue des suffrages exprimés, soit plus de la moitié (article 2121-17 du CGCT).

Les abstentions, les votes blancs, ou les membres qui se retirent avant le vote, ne sont pas pris en compte dans le calcul des suffrages exprimés.

○ les budgets annexes

Le budget d'une collectivité est composé de son budget principal et de ses budgets annexes. **Le principe d'unité budgétaire nécessite que l'adoption du budget principal et des budgets annexes d'une collectivité ait impérativement lieu au cours de la même séance.**

○ la délibération de vote du budget

Seule l'adoption du budget (ou de tout autre acte budgétaire) sous forme d'une délibération est susceptible de produire des effets de droit. La délibération est l'acte qui manifeste la volonté de l'organe délibérant de la collectivité et qui permettra son exécution par le maire. Les documents budgétaires qui y sont annexés ne constituent pas des actes sur le plan juridique. Légalement, il n'y a donc pas d'acte budgétaire sans délibération (Conseil d'État du 28 juillet 1989, ville de Metz).

○ les décisions modificatives (DM)

Les DM qui peuvent être votées en cours d'année résultent des virements de crédits nécessaires, de l'emploi de recettes non prévues au budget primitif ou de dépenses ou recettes nouvelles à y inscrire. Faisant partie intégrante du budget, ces décisions modificatives doivent respecter le principe de l'équilibre budgétaire (article L.1612-4 du CGCT) et être présentées en respectant la maquette réglementaire applicable au budget.

Les collectivités ayant opté pour la dématérialisation des budgets devront impérativement transmettre leurs décisions modificatives sous format XML par le biais d'Actes Budgétaires.

En outre, les DM de fin d'exercice doivent respecter le calendrier budgétaire suivant (article L.1612-11 du CGCT) :

- 31 décembre N-1 : date limite pour adopter et rendre exécutoire les DM concernant la section d'investissement.
- 21 janvier N : date limite pour adopter les DM concernant la section de fonctionnement et les opérations d'ordre des deux sections du budget N-1
- 26 janvier N : date limite de transmission des décisions modificatives précitées (fonctionnement et opérations d'ordre) au représentant de l'État.
- 31 janvier N : date limite de mandatement ou d'émission de titre de recettes, pour les dépenses et recettes de la section de fonctionnement et les opérations d'ordre budgétaire de l'exercice N-1.

IV - Le vote du compte administratif

Le compte administratif doit être arrêté avant le 30 juin de l'année suivant la fin de l'exercice N-1. Il doit être transmis au préfet pour le 15 juillet au plus tard.

L'assemblée délibérante ne peut valablement délibérer sur le compte administratif du maire ou du président sans disposer de l'état de situation de l'exercice clos dressé par le comptable, c'est-à-dire du compte de gestion.

○ la délibération d'adoption du compte administratif

Cette délibération doit décrire précisément le déroulement du vote et le nombre de voix « pour » et « contre ». Par ailleurs, l'article L. 2121-14 du CGCT dispose « Dans les séances où le compte administratif est débattu, le conseil municipal élit son président. Dans ce cas, le maire peut, même s'il n'est plus en fonction, assister à la discussion, mais il doit se retirer au moment du vote. »

Ces dispositions ne s'appliquent qu'au maire ou au président en exercice, au moment de l'exécution du budget.

Le quorum doit être atteint au moment de la discussion de chacun des points de l'ordre du jour et seuls les membres physiquement présents sont comptabilisés. Je vous précise que les conseillers en exercice auxquels une disposition légale interdit de prendre part au vote ou leur enjoint de se retirer au moment de certaines délibérations, ne doivent pas être pris en compte pour le calcul du quorum, même s'ils sont présents. Un conseiller empêché ou absent ne peut donc pas donner son pouvoir au maire lors du vote du compte administratif.

Le maire ne peut pas être comptabilisé comme membre pour le calcul du quorum lors de l'adoption du compte administratif. Il convient d'y veiller tout particulièrement.

Ces dispositions s'appliquent également, par transposition, pour l'ensemble des EPCI et des SMO.

○ l'état des restes à réaliser (RAR)

Les résultats d'un exercice budgétaire figurant au compte administratif sont constitués non seulement du déficit ou de l'excédent constaté pour chacune des deux sections, mais aussi des restes à réaliser en dépenses et recettes. Ces résultats doivent être repris dans leur intégralité.

Les RAR correspondent juridiquement « aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre » à la clôture de l'exercice (article R. 2311-11 du CGCT). Les restes à réaliser ont d'abord vocation à régler les dépenses d'investissement avant le vote du budget primitif.

Ils doivent faire l'objet d'un état détaillé à l'article, à partir de la comptabilité de l'engagement des dépenses tenue par vos services (article L. 2342-2 du CGCT), justifié et arrêté en toutes lettres par l'ordonnateur.

A cet état, doivent être joints les justificatifs correspondants (acte d'engagement, contrat signé, convention signée, ordre de service, contrat d'emprunt, arrêté attributif de subvention, etc). Il est joint au compte administratif et au budget et transmis obligatoirement au comptable.

L'état des RAR, qui n'est pas formalisé, est établi par l'ordonnateur et relève de sa responsabilité ; il ne fait pas l'objet d'un vote de l'assemblée, car les crédits y figurant ont déjà été adoptés antérieurement. C'est une information donnée à l'assemblée.

Il n'y a pas de restes à réaliser en opération d'ordre ou en FCTVA. De même, les RAR n'ont pas vocation à ouvrir des recettes ou des dépenses nouvelles qui n'auraient pas été inscrites sur le budget de l'exercice écoulé.

V - La présentation des documents budgétaires

○ Maquettes budgétaires

Les instructions budgétaires et comptables définissent un mode de présentation normalisée des documents budgétaires qui doit être respecté. L'utilisation des maquettes réglementaires est nécessaire afin que les tiers qui consultent les budgets soient en mesure de les lire facilement.

Les informations générales :

Les pages I A et I B présentent l'établissement auquel se rapporte le budget, sa position parmi ceux de la même strate ou de même catégorie et renseigne sur le régime des provisions et niveau de vote souhaité par l'assemblée.

Les annexes :

Elles doivent être conformes à la maquette réglementaire et remplies avec attention. Leur absence rend le budget incomplet et relève d'un défaut d'information de l'assemblée délibérante de nature à justifier l'annulation du budget par le juge administratif. De même, les incohérences entre les crédits ouverts par l'assemblée et les renseignements portés dans les annexes introduisent un doute sérieux sur la sincérité du budget.

Chacune a vocation à illustrer, expliquer, renseigner voire justifier un type de dépenses ou de recettes spécifiques pour l'exercice concerné et les risques à long terme courus par l'établissement.

Par les éléments qu'elles contiennent, elles constituent également un outil de contrôle simple et pratique lors de la préparation du budget.

Vous trouverez ci-dessous une liste non exhaustive :

- l'équilibre des opérations financières (A6-1 et 2 en M14 et A4-1 et 2 en M4)
- l'état du personnel (C1 en M14 et C1-1 et 2 en M4)
- la liste des organismes de regroupement auxquels adhère la commune (C3-1)
- la liste des établissements publics créés (C3-2)
- la méthode utilisée pour les amortissements (A3 en M14) obligatoire pour les communes de 3 500 habitants et plus et pour les budgets en M4, pour ces derniers, il s'agit de l'annexe (A2)

Parmi les annexes, celles relatives à la dette revêtent une importance toute particulière, car elles renseignent sur les risques et engagements financiers à court, moyen et long termes. Il convient de les mettre à jour régulièrement et de veiller à ce que les informations y figurant concordent avec celles détenues par le comptable. L'omission de ces annexes notamment celle présentant la répartition de l'encours par typologie (obligatoire tant pour les budgets que pour les comptes administratifs) constitue un défaut d'information caractérisé.

VI - La transmission des documents budgétaires

○ Modalités de transmission

Les documents budgétaires doivent être transmis au représentant de l'État dans les 15 jours suivant la date butoir fixée pour leur adoption.

Si les actes budgétaires sont télétransmis par l'application @CTES, la transmission s'effectue dans une même enveloppe dématérialisée comportant la délibération, la note de présentation et la page de signatures au format pdf et la maquette renseignée au format xml. L'envoi s'effectue dans la matière 7,1 « décisions budgétaires » et en utilisant la nature d'actes 5 « Documents budgétaires et financiers »

Si les actes sont transmis par voie postale, il convient d'utiliser le bordereau dûment renseigné joint en annexe. Un seul exemplaire des différents documents budgétaires sera adressé accompagné du bordereau de dépôt en double exemplaire. Un exemplaire du bordereau vous sera retourné et vaudra accusé de réception.

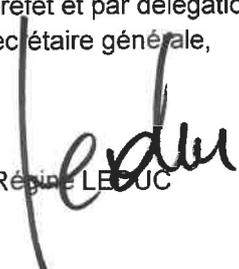
○ Acquisition du caractère exécutoire

En vertu du principe d'unité, le budget acquiert son caractère exécutoire dès lors qu'il est réputé complet, à savoir dès lors que tous les documents le composant (budget principal et budgets annexes) ont été transmis au représentant de l'Etat et affichés. Il est donc important d'adopter et de transmettre en même temps l'ensemble des budgets de la collectivité et la délibération qui constate leur adoption.

Tels sont les éléments que j'ai jugés nécessaire de vous rappeler au moment où vous vous engagez dans la préparation des budgets, afin de renforcer la sécurité juridique des actes que vos assemblées vont adopter.

Les services de la direction des affaires territoriales – bureau de l'organisation territoriale et des affaires financières restent à votre disposition pour vous apporter tous les compléments d'information que vous pourriez souhaiter dans ce domaine.

Le préfet,
Pour le préfet et par délégation,
la secrétaire générale,


Régine LEUC